

aus politik und zeit geschichte

beilage zur wochen zeitung das parlament

Wolfgang Welz
Auswahl und Nominierung
der amerikanischen
Präsidentschaftskandidaten

Hartmut Wasser
Präsidentschaft und Kongreß
in der Ära Reagan

Siegmar Mosdorf
Die Reagan-Bilanz:
Neue Armut und neuer Reichtum

Uwe Nerlich
Weltmacht USA:
Einige Betrachtungen
nach vier Jahren Reaganscher Politik

Barbara A. Fliess
Einige Aspekte und Aktionsfelder
der Außenpolitik
der Reagan-Administration

ISSN 0479-611 X

B 43/84

27. Oktober 1984

Wolfgang Welz, Dr. phil., M. A., geb. 1952; Studium der Politikwissenschaft, des Staatsrechts, Wirtschaftsrechts und der Neueren Literaturgeschichte; 1979—1984 wiss. Mitarbeiter am Seminar für wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg; z. Z. Stipendiat des Zentrums für Nordamerika-Forschung (ZENAF) bei der Securities and Exchange Commission, Washington D.C.

Veröffentlichungen u. a.: Erläuterungen zum Gesetz über das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, in: Das Deutsche Bundesrecht, (1982); Ressortverantwortung im Leistungsstaat, Baden-Baden 1984.

Hartmut Wasser, Dr. phil. habil., geb. 1937; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte, Germanistik und Anglistik in Tübingen und München; Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Weingarten, langjähriger Gastdozent der Stanford University.

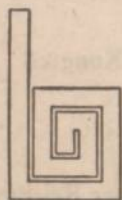
Veröffentlichungen u. a.: Die Vereinigten Staaten von Amerika. Porträt einer Weltmacht, Stuttgart 1982; Die USA — der unbekannt Partner. Materialien und Dokumente zur politisch-sozialen Ordnung der Vereinigten Staaten von Amerika, Paderborn 1983; Deutsche und Amerikaner — Verwandte speziellen Grades? Ein historisch-politischer Exkurs über das Verhältnis beider Staaten, in: Europa und Amerika. Ende einer Ära, Der Monat, (1984) NF 290, S. 108 ff.; Amerikanische Präsidentschaftswahlen einst und heute, in: Universitas, 39 (1984) 5, S. 527 ff.; Die USA in der „Ära der nationalen Erneuerung“ unter Ronald Reagan, in: Die Internationale Politik 1981/82, hrsg. v.d. Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn 1984.

Siegmar Mosdorf, Dipl. Verwaltungswissenschaftler, geb. 1952; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Konstanz; 1978—1981 Mitarbeiter der IG Metall, Stuttgart; seit 1981 SPD-Landesgeschäftsführer in Baden-Württemberg.

Veröffentlichungen u. a.: Die sozialpolitische Herausforderung — Wohlfahrtsstaatskritik, Neue Soziale Frage und die Zukunft der deutschen Sozialpolitik, Köln 1980; Sorge um den Sozialstaat, Stuttgart 1982; zusammen mit R. Heinze und B. Hombach (Hrsg.), Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit, Bonn 1984.

Uwe Nerlich, geb. 1930; seit 1966 Forschungsleiter im Institut der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen; Vizepräsident des European American Institute for Security Research in Los Angeles; Beiratsmitglied des International Institute for Strategic Studies (IISS) in London. Verfasser zahlreicher Untersuchungen zu Fragen der internationalen Politik und Sicherheit.

Barbara A. Fliess, geb. 1956; M. A., Studium der Internationalen Beziehungen an der School of Advanced International Studies der John Hopkins University, Washington; seit 1983 Doktorandin am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales in Genf. 1982—1983 Forschungsassistentin an der Brookings Institution sowie Informationskorrespondentin bei der EG Vertretung in Washington. Seit Juli 1984 Amerika-Referentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Auswahl und Nominierung der amerikanischen Präsidentschaftskandidaten

I. Einleitung

Seit der politischen Reformbewegung zu Beginn des letzten Jahrhunderts ist die Nominierung der Kandidaten für das Amt des amerikanischen Präsidenten vom Kongreß auf die von den beiden großen Parteien veranstalteten Bundeskonvente („national conventions“) übergegangen. Um auf diesen bundesweiten Parteikonventen die Stimmenmehrheit aller Parteidelegierten auf sich zu vereinigen, muß jeder Amtaspirant in einem monatelangen Vorwahlkampf versuchen, bei der Parteienhonoratiorenschaft und den Parteianhängern möglichst viele Stimmen für seine Kandidatur zu gewinnen. Die Konvente, die in der Regel zwischen Juni und August des Wahljahres stattfinden, bilden daher den Abschluß und den spektakulären Höhepunkt der ersten Phase des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes.

Die innerparteiliche Delegierten- und Kandidatenaufstellung, die auf einem höchst komplizierten Vor- und Auswahlssystem beruht, läßt sich auf zwei Grundtypen zurückführen: auf das Vorwahlsystem („primary system“) und auf das Parteiversammlungssystem („caucus-convention-system“).

Das Parteiversammlungssystem ist vergleichbar mit den in der Bundesrepublik üblichen Verfahren der Delegiertenauswahl. Auf Ortsebene gewählte Delegierte wählen ihrerseits Delegierte für die nächsthöhere Ebene bis zum Bundeskonvent. Nach dem Vorwahlsystem werden die Konventsdelegierten in einer öffentlichen Wahl von den Mitgliedern bzw. Anhängern der jeweiligen Partei gewählt.

Beide Wahlverfahren, die bereits bei der Aufstellung der Präsidentschaftskandidaten eine aktive Teilnahme der Bevölkerung ermöglichen, stehen jedoch deutlich im Gegensatz zu den Intentionen der amerikanischen Verfassungsväter. Diese wollten weder die Kandidatenauslese und -nominierung noch die Wahl des Präsidenten direkt dem Volke, geschweige den gerade auf einzelstaatlicher Ebene sich formierenden Parteien überlassen. Denn sie befürchteten, daß „unter irgendei-

nem gemeinsamen Impuls der Leidenschaft oder des Interesses“ sich zusammenschließende Bürger „konträr zu den Rechten der übrigen Bürger oder zu den dauernden und allgemeinen Interessen der Gemeinschaft“ handeln würden¹⁾.

Gleichwohl konnte die von den Gründungsvätern entworfene „constitution against parties“ weder die Wahl des Präsidenten durch das Volk²⁾ noch den Einfluß der Parteien auf den Wahlprozeß verhindern. Im Zuge der „Jacksonian Revolution“³⁾ erkämpften sich die Parteien gewichtige Mitwirkungsrechte bei der Auswahl der Präsidentschaftskandidaten. Es entwickelte sich das System der vorherigen Kandidatenauslese durch die Parteien, dessen Demokratisierungseffekte jedoch zunächst nur gering waren; denn die Bestimmung der Delegierten für die Bundeskonvente gehörte zu den Privilegien der Parteiführer, die den Auswahlprozeß unkontrolliert manipulieren konnten.

Angesichts dieser undemokratischen Praktiken, die in der amerikanischen Öffentlichkeit auf immer stärkeren Widerstand stießen, wurden dann um die Jahrhundertwende von einigen Bundesstaaten für die Aufstellung der Konventsdelegierten und die Nominierung der Präsidentschaftskandidaten Vorwahlen eingeführt. Diese sollten nicht nur die Macht der Parteibosse und ihrer „Parteimaschinen“ eindämmen, sondern auch die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung vergrößern.

¹⁾ So Alexander Hamilton im 9. Artikel der „Federalist Papers“ (The Federalist Papers, Garden City [N. Y.] 1966).

²⁾ Der amerikanische Präsident wird zwar auch heute noch von einem Wahlmännerkollegium („Electoral College“) gewählt, jedoch sind die 538 Wahlmänner (jeder Einzelstaat hat soviel Wahlmänner wie er Abgeordnete in den Senat und das Repräsentantenhaus entsendet; hinzu kommen drei Vertreter des Districts of Columbia) bei ihrer Stimmabgabe an den Wählerwillen gebunden. Zur Kritik an diesem Wahlverfahren siehe: E. Diclerico/E. M. Uslaner, Few are chosen. Problems in Presidential Selection, New York 1984, S. 142 ff.

³⁾ Entbürokratisierungs- und Demokratisierungskampagne unter der Präsidentschaft von Andrew Jackson von 1829—1837.

Florida war 1904 der erste Staat der amerikanischen Union, der den Parteien die Bestimmung der Konventsdelegierten durch Vorwahlen erlaubte. In Wisconsin wurde ein Jahr darauf die Aufstellung aller Parteidelegierten durch Vorwahlen gesetzlich vorgeschrieben. Andere Bundesstaaten folgten diesem Beispiel, und bereits 1916 wurden in 26 Staaten Präsidentschaftsvorwahlen durchgeführt⁴⁾.

In den folgenden Jahren ging die Zahl der Bundesstaaten, in denen „primaries“ abgehalten wurden, jedoch deutlich zurück. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, daß sich die Parteivorstände der einzelnen Landesparteien diesem Auswahlverfahren auf das ent-

schiedenste widersetzen. Hinzu kam, daß die Wahlbeteiligung in der Regel sehr gering war und viele Präsidentschaftsaspiranten es ablehnten, sich an Vorwahlen zu beteiligen.

Erst seit dem 1968 durch die innerparteilichen Reformen der Demokratischen Partei ausgelösten Trend einer stärkeren Demokratisierung des Nominierungsprozesses hat die Zahl der Vorwahlstaaten wieder zugenommen. Ihre Zahl stieg von 17 im Jahre 1968 auf 35 im Jahre 1980. 1984 war die Tendenz erstmals wieder rückläufig. Es fanden nur in 30 Bundesstaaten (bzw. Territorien) Vorwahlen statt.

II. Die Wahl der Delegierten

1. Die Teilnahmeberechtigung am Auswahlverfahren

Grundsätzlich sind bei der Wahl der Konventsdelegierten alle Parteimitglieder wahlberechtigt. Da aber bei den amerikanischen Parteien die Merkmale organisierter Mitgliedschaft fehlen, ist eine eindeutige Definition der „Parteimitgliedschaft“ nicht möglich. In der Regel genügt für die Teilnahme am Wahlverfahren die Registrierung beim Wahlamt⁵⁾, bei der man sich gleichzeitig durch eine formale Erklärung zu einer Partei bekennt („enrollment“). Daraufhin ist man sowohl bei den Vorwahlen als auch bei der innerparteilichen Delegiertenauswahl dieser Partei wahlberechtigt.

Eine Ausnahme von dieser in den meisten Bundesstaaten üblichen Regelung bildet die „offene“ Vorwahl („open primary“), wie sie etwa im Staate Wisconsin durchgeführt wird. Hier braucht der Wähler seine Parteizugehörigkeit („party affiliation“) nicht anzugeben. Demokraten können also am Auswahlverfahren der republikanischen Partei teilnehmen und umkehren.

Seit 1978 jedoch sind „offene“ Vorwahlen von der Demokratischen Partei für die Bestimmung ihrer Konventsdelegierten verboten

worden. Bürger, die an einer Vorwahl dieser Partei teilnehmen wollen, müssen sich zuvor als „Democrat“ registrieren lassen⁶⁾.

Während die meisten Bundesstaaten mit „offenen“ Vorwahlen auf den Beschluß der Demokratischen Partei hin freiwillig ihre Wahlmodalitäten änderten und „geschlossene“ Vorwahlen („closed primaries“) einführten, lehnte Wisconsin dies kategorisch ab. Als daraufhin die gegen die Parteiregeln zusammengestellte Delegation von Wisconsin von der Teilnahme am Demokratischen Bundeskonvent ausgeschlossen wurde, klagte Wisconsin gegen die Demokratische Bundespartei. In letzter Instanz wurde das Verfahren vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten zugunsten der Demokratischen Partei entschieden. In einer in ihrer politischen Bedeutsamkeit weit über diesen Einzelfall hinausreichenden Entscheidung stellte der „Supreme Court“ fest, daß Einzelstaaten keinen rechtlichen Anspruch darauf haben, daß ihre Delegierten zu den Bundeskonventen zugelassen werden, wenn ihre Wahlgesetze gegen die von der Bundespartei festgelegten Wahlbestimmungen verstoßen. Denn die Bundesstaaten hätten keine Zuständigkeit, die Modalitäten des innerparteilichen Auswahl- und Nominierungsprozesses zu reglementieren. Insbesondere gebe es hinsichtlich des Delegiertenauswahlverfahrens keinen Vorrang

⁴⁾ Vgl. A. Ranney, *Participation in American Presidential Elections*, Washington (D.C.) 1977, S. 4ff.

⁵⁾ Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland wird man in den USA mit Erreichung des Wahlalters nicht automatisch wahlberechtigt, sondern man muß eine gewisse Zeit vor der Wahl der entsprechenden Wahlbehörde seine Wahlberechtigung nachweisen und sich dort registrieren lassen.

⁶⁾ *Nomination and Election of the President and Vice President of the United States. Including the Manner of Selecting Delegates to National Party Conventions*, U.S. Government Printing Office, Washington (D.C.) 1984, S. 146.

der einzelstaatlichen Gesetze gegenüber den Parteiregeln⁷⁾.

Trotz dieser eindeutigen Rechtsprechung wurde in Wisconsin die „open primary“ beibehalten, so daß sich die Demokratische Partei gezwungen sah, ein alternatives Auswahlverfahren für die Bestimmung der Delegierten durchzuführen.

In Wisconsin⁸⁾ fanden daher im Jahre 1984 erstmals Vorwahlen statt, die keinerlei Auswirkungen auf die Nominierung der Delegierten hatten. Die Bestellung der am Bundeskonvent der Demokratischen Partei⁹⁾ teilnahmeberechtigten Delegierten erfolgte durch das Parteiversammlungssystem.

2. Die Grundtypen des Auswahlverfahrens

a) Das Parteiversammlungssystem (caucus convention system⁷⁾)

Das System der Delegiertenauswahl durch innerparteiliche Gremien wird etwa seit Mitte des letzten Jahrhunderts angewendet. Ähnlich wie in der Bundesrepublik, wo auf Orts-, Kreis-, Bezirks-, und Landesebene die Delegierten für die Bundesparteitage gewählt werden, erstreckt sich in den USA die Delegiertenauswahl über mehrere Ebenen.

Die unterste Parteiebene bilden die „precincts“, kleine Stadtbezirke oder ländliche Gemeinden. Die nächsthöhere Stufe ist in der Regel der „county“, der eine größere Stadt oder einen Landkreis umfaßt¹⁰⁾. Die auf der „county“-Ebene gewählten Delegierten werden dann zu den „congressional district conventions“ (Parteiversammlungen innerhalb der Wahlbezirke für die Kongreßabgeordneten) entsandt, wo der größte Teil der Delegierten für die Bundeskonvente gewählt wird.

Der Rest der Delegiertendelegation wird durch einzelstaatliche Parteigremien bestimmt. Zu unterscheiden sind hierbei die im ganzen Staat bestellten Delegierten („at-large

delegates“) und die ex-officio-Delegierten („party and elected official delegates“).

Die „at-large delegates“ werden entweder durch die „state convention“ oder das „state committee“ bestellt, den höchsten Parteigremien innerhalb der Einzelstaaten. Von den ex-officio-Delegierten werden etwa 30% von einem dieser beiden Parteigremien bestimmt. Die übrigen Delegierten werden im „congressional caucus“ gewählt, einer Versammlung der Mitglieder des Senats und des Repräsentantenhauses der gleichen Partei.

Die Zahl der „Caucus-Convention“-Staaten, die zwischen 1968 und 1980 von 34 auf 19 Staaten gefallen war, ist 1984 wieder deutlich angestiegen. In diesem Jahr wurden in 28 Bundesstaaten die Konventsdelegierten durch das Parteienversammlungssystem bestimmt.

Da durch dieses Auswahlverfahren etwa 33% der Delegierten ermittelt werden, ist es für den Verlauf und Ausgang des Vorwahlkampfes von einiger Bedeutung. Hinzu kommt, daß die Ergebnisse der zumeist in der ersten Phase des Nominierungsprozesses stattfindenden „conventions“ nicht nur in der Berichterstattung der Medien breiten Raum einnehmen, sondern auch als Popularitätsbarometer gelten, die für die Höhe der Wahlkampfspenden ausschlaggebend sind.

Wie die letzten Jahre gezeigt haben, können frühe Erfolge insbesondere die Nominierungschancen von unbekanntem Präsidentschafts-aspiranten („dark horses“) erheblich vergrößern. So hat 1976 das erfolgreiche Abschneiden von Jimmy Carter im Bundesstaat Iowa und die darauf folgende außergewöhnlich breite Medienberichterstattung über seine Person¹¹⁾ entscheidend dazu beigetragen, daß er ohne Unterstützung der lokalen und regionalen Parteiorganisationen die Präsidentschaftskandidatur der Demokratischen Partei gewinnen konnte. Und so hat 1980 George Bush durch seinen überraschenden Wahlerfolg in Iowa die republikanische Parteiführung davon überzeugen können, daß er ein ernst zu nehmender Bewerber für die Kandidatur der „Grand Old Party“ war¹²⁾. Andererseits aber können Niederlagen in den frühen Nominierungsversammlungen der „early bird

⁷⁾ Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex. vel. La Follette, 450 U. S. 107 (1981). Bereits 1975 hatte der U. S. Supreme Court entschieden, daß die Bundesstaaten keine verfassungsmäßige Aufgabe bei der Auswahl der Präsidentschaftskandidaten hätten. Cousins v. Wigoda, 419 U. S. 477 (1975).

⁸⁾ Ebenso in Idaho, Montana, North Dakota und Vermont.

⁹⁾ In der Republikanischen Partei sind die Modalitäten der Delegiertenbestellung weitestgehend den Einzelstaaten oder den Landesparteien überlassen.

¹⁰⁾ In einigen Staaten gibt es zwischen „precinct“ und „county“ noch als Zwischenstufe die „wards“.

¹¹⁾ Vgl. Th. E. Patterson, The Mass Media Election. How Americans Choose Their President, New York 1980, S. 44 ff.

¹²⁾ Vgl. G. M. Pomper, The Nomination Contests, in: M. M. Pomper (Ed.), The Election of 1980, New Jersey 1981, S. 12.

caucus states"¹³) die Erfolgchancen von Parteifavoriten („favorite sons“) zunichte machen. Insgesamt betrachtet dürften die „caucus-convention states“ in den kommenden Jahren wieder eine größere Rolle bei der Nominierung der Parteikandidaten spielen. Denn aufgrund des häufig bis zu Beginn der Konvente offenen Wahlausgangs kann es sich heute kaum ein Präsidentschaftsbewerber mehr leisten, seine Wahlkampfaktivitäten allein auf die „primary states“ hin auszurichten. So waren 1976 die 277 Delegiertenstimmen, die der damalige Präsident Gerald Ford durch innerparteiliche Nominierungsversammlungen erhalten hatte, mitentscheidend dafür, daß er mit nur 117 Stimmen Vorsprung vor Ronald Reagan die Nominierung der Republikanischen Partei auf dem Bundeskonvent in Kansas City gewinnen konnte.

Ob allerdings die steigende Zahl der „caucus conventions“ den Einfluß und damit die Manipulationsmöglichkeiten der Parteiorganisation wieder vergrößern werden, wie es in jüngster Zeit häufig vermutet wird¹⁴), dürfte nicht zuletzt von der Wahlbeteiligung bei „Precinct-Wahlen“ abhängen. Generell wird man davon ausgehen können, daß die Bestimmung der Delegierten solange ein Privileg der Parteiführer bleiben wird, wie der größte Teil der Wähler von seinen politischen Rechten keinen Gebrauch macht.

b) Das Vorwahlssystem (primary system)

In den meisten Bundesstaaten werden nicht nur die Delegierten für die Konvente der beiden großen Parteien, sondern auch die Kandidaten für einen Sitz im Kongreß und für verschiedenste Regierungsämter durch Vorwahlen bestimmt¹⁵). Bei den Vorwahlen zur Nominierung der Präsidentschaftskandidaten werden zunächst nur die Konventsdelegierten bestellt, die auf den „national conventions“ die Präsidentschaftskandidaten wählen. Im Hauptkampf treten dann die von beiden Parteikonventen nominierten Bewerber als offizielle Kandidaten ihrer Parteien gegeneinander an.

¹³) Dies sind die Staaten Iowa, Maine, Mississippi, Oklahoma und Alaska, in denen traditionell die ersten Delegiertenwahlen durchgeführt werden.

¹⁴) Vgl. Rh. Cook, 1984 Democratic Party Rules Seek to Cure Past Problems But Could Create New Ones, in: Congressional Quarterly (Weekly Report), 41 (1983) 31, S. 1609 ff.

¹⁵) Vgl. S. Magiera, Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten, Frankfurt 1971; E. Koelsch, Vorwahlen. Zur Kandidatenaufstellung in den USA, Berlin 1972.

Da bei den Vorwahlen die Regelung der Wahlmodalitäten sowohl durch die Einzelstaaten als auch durch die Landesparteien erfolgt, ist es nicht weiter erstaunlich, daß es in den USA die unterschiedlichsten Formen von Präsidentschaftsvorwahlen gibt¹⁶).

Generell lassen sich jedoch zwei Grundtypen unterscheiden: die direkte Wahl der Delegierten zu den Bundeskonventen („delegate primary“) und die Abstimmung über die Präsidentschaftsbewerber („presidential preference primary“). In den meisten Staaten mit Präsidentschaftsvorwahlen werden beide Arten der Vorwahl durchgeführt. Inwieweit aber das Ergebnis der Präferenzvorwahl bei der Aufstellung der Delegierten eine Rolle spielt bzw. das Abstimmungsverhalten der Delegierten beeinflußt, hängt von der jeweiligen einzelstaatlichen Regelung ab. In einigen Bundesstaaten sind Präferenzvorwahlen nichts weiter als ein „Schönheitswettbewerb“, in dem der Wähler lediglich anzeigt, wen er gerne als Präsidentschaftskandidaten sehen möchte. Daher ist sowohl für die Bestellung der Delegierten als auch für die Nominierung der Präsidentschaftskandidaten die Art und Weise der Kombination oder Trennung von Delegierten- und Präferenzwahl das entscheidende Kriterium. Hierbei sind folgende Möglichkeiten gegeben:

In acht Bundesstaaten werden die „district level delegates“ und zum Teil auch die „at-large delegates“ direkt gewählt. Die Delegiertenkandidaten müssen allerdings auf dem Wahlzettel zu erkennen geben, ob sie auf einen bestimmten Präsidentschaftsbewerber festgelegt sind oder nicht¹⁷). Sofern in diesen Staaten auch Präferenzwahlen stattfinden, haben diese keinen Einfluß auf die Bestellung der Delegierten.

In den Bundesstaaten, in denen *bindende Präferenzwahlen* durchgeführt werden, sind die Modalitäten der Delegiertenwahl äußerst unterschiedlich geregelt. In einigen Staaten erfolgen Präferenz- und Delegiertenwahl in einem Wahlakt. Die durch dieses Auswahlverfahren bestimmten Delegierten sind bei ihrer Stimmabgabe auf dem Konvent an das Ergeb-

¹⁶) Zu den Primary-Gesetzen der einzelnen Bundesstaaten vgl. Anm. 6, S. 191 ff.

¹⁷) Lediglich bei den republikanischen Vorwahlen im Staate New York besteht für die Delegiertenkandidaten keine Verpflichtung, sich auf dem Wahlzettel als „festgelegt“ oder „nicht“ aufzuführen zu lassen. Vgl. Republican National Committee, Delegate Selection Procedures for the 1984 Republican National Convention, Washington (D.C.) März 1984, S. 17.

nis der Präferenzwahl gebunden. Häufig sind bei gleichzeitiger Durchführung von Präferenz- und Delegiertenwahl allein die Namen der Präsidentschaftsbewerber auf dem Wahlschein aufgeführt. Hierbei werden die Delegierten-Kandidaten, die schon vor der Wahl ihre Präferenz für einen Präsidentschaftsaspiranten artikuliert haben müssen, von diesem bzw. seinem Repräsentanten bestimmt¹⁸⁾. In 13 Staaten werden die Delegierten und Präsidentschaftskandidaten durch eine Kombination von Präferenzwahlen und parteiinterner Delegiertenwahl ermittelt. Während die Bestellung der Konventsdelegierten durch das Parteiversammlungssystem vorgenommen wird, erfolgt die Zusammenstellung der Delegiertendelegation für den Parteikonvent nach dem Ergebnis der Präferenzvorwahl. In fast allen Staaten werden die Wählerstimmen den Präsidentschaftsbewerbern proportional zugeteilt, die auf Bezirks- und/oder Landesebene einen bestimmten Prozentsatz (je Staat zwischen 10% und 20%) aller abgegebenen Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten. Eine Ausnahme bildet die „winner-take-all presidential preference primary“, wie sie etwa in Kalifornien die Republikanische Partei durchführt. Hier erhält der Bewerber mit den meisten Stimmen alle Delegierten dieses Staates.

In der Demokratischen Partei sind seit 1976 „winner-take-all primaries“ bei der Bestellung der im ganzen Staat („at-large“) gewählten Delegierten verboten. Jedoch besteht in einigen Staaten die Möglichkeit, daß bei der Bestellung der Delegierten auf Wahlkreisebene die Zuweisung der Delegierten an die Präsidentschaftsbewerber nach dem einfachen Mehrheitsprinzip entschieden werden kann. Bei einer solchen „loophole primary“ fallen dem im Wahlkreis siegreichen Bewerber sämtliche Delegierten-Stimmen des Wahlkreises zu.

Die *nicht-bindende Präferenzwahl*, die in elf Bundestaaten durchgeführt wird, hat auf die Delegierten und die Verteilung der Delegiertenstimmen keinen Einfluß. Sie stellt lediglich eine unverbindliche Meinungsumfrage dar. Die Delegierten dieser Staaten werden entweder direkt oder durch das Parteiver-

sammlungssystem gewählt. Die Ergebnisse der nicht-bindenden Präferenzwahlen bilden für das Abstimmungsverhalten der Delegierten auf den Parteikonventen allenfalls eine Richtlinie.

Insgesamt sind in diesem Jahr etwa 36% der demokratischen und etwa 24% der republikanischen Konventsdelegierten durch Vorwahlen bestellt worden.

Ausschlaggebende Kriterien für die Entscheidungen der Präsidentschaftsbewerber über die Teilnahme oder Nichtteilnahme an den verschiedenen Vorwahlen sind sowohl die Anzahl der in den einzelnen Staaten zu gewinnenden Delegiertenstimmen als auch der Zeitpunkt, an dem die Vorwahlen stattfinden. Hierbei kann man generell davon ausgehen, daß kein Bewerber auf die Teilnahme an den ersten Vorwahlen verzichten wird. Denn die „primaries“ des ersten Monats im Vorwahlkampf können — ähnlich wie die Parteiversammlung in den „early bird caucus states“ — für den Ausgang des Nominierungsprozesses vorentscheidend sein. Nur die Bewerber, die bei den ersten Vorwahlen erfolgreich abschneiden, dürfen mit der notwendigen persönlichen und finanziellen Unterstützung rechnen, ohne die der bis Mitte Juli des Wahljahres andauernde Vorwahlkampf nicht zu bestreiten ist.

Dem Ausgang dieser Wahlen kommt damit eine Bedeutung zu, die sehr oft weit über das Delegiertenkontingent dieser Staaten hinausreicht. Insbesondere gilt dies für die Wahl in New Hampshire, wo Präsidentschaftskandidaten „gemacht oder zerstört werden“¹⁹⁾. Hier konnten „dark horses“ wie Eugen McCarthy (1968), George McGovern (1972), Jimmy Carter (1976) und Gary Hart (1984) Anfangserfolge erringen, die ihnen erst eine chancenreiche Teilnahme an den weiteren Vorwahlen ermöglichte.

Weiter verstärkt wird diese psychologische Wirkung der ersten „primaries“ noch durch die Berichterstattung der Medien, die bei Wahlen überproportional auf den „Wettkampfaspekt“ ausgerichtet ist²⁰⁾. Für die erfolgreichen Bewerber bedeutet diese kostenlose Wahlwerbung einen wichtigen strategi-

¹⁸⁾ In der Demokratischen Partei haben alle Präsidentschaftsbewerber das Recht, die auf sie festgelegten Delegierten-Kandidaten zu genehmigen. Vgl. B. Gorman, The 1984 Democratic National Convention: National Party Rules Concerning the Election and Alternatives, Congressional Research Service, Report No. 84—102 GOV vom 4. Juni 1984, S. 21f.

¹⁹⁾ J. Reifenberg, Wo Präsidentschaftskandidaten gemacht oder zerstört werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 2. 1984.

²⁰⁾ Th. E. Patterson/R. Shaiko, Fernsehen und US-Präsidentschaftswahlen, in: Rundfunk und Fernsehen, 31 (1983) 3, S. 281 ff.

schen Vorteil, da die Ausgaben im Vorwahlkampf gesetzlich limitiert sind²¹⁾.

Aufgrund der zum Teil erheblichen Anzahl von Delegierten, die in den letzten Vorwahlen vor den Konventen noch gewonnen werden können, kann heute jedoch kein ernsthafter Präsidentschaftsbewerber mehr seine Wahlkampfaktivitäten allein auf die frühen Vorwahlen konzentrieren oder gar den Vorwahlen ganz ausweichen und sich auf die Gunst der Parteiführer verlassen. Denn sowohl durch die innerparteilichen Reformen²²⁾ als auch durch die beträchtlich angestiegene Zahl der Vorwahlen ist der Einfluß der Parteiführer und ihrer „Parteimaschinen“ auf das Nominierungsverfahren deutlich verringert worden.

Damit ist nicht nur die Kandidatennominierung stärker auf die Basis verlagert, sondern zugleich auch die Chance von unbekanntem Außenseitern gestiegen, selbst ohne den Rückhalt der Parteiorganisation die Präsidentschaftsnominierung zu gewinnen.

Trotz dieser nahezu revolutionären Demokratisierung des Auswahlverfahrens ist die Wahlbeteiligung in „presidential primaries“ nach wie vor sehr schwach. So beteiligten sich in diesem Jahr nur etwa 26 Millionen

Bürger an den Vorwahlen der beiden großen Parteien; dies sind etwa 18% der theoretisch Wahlberechtigten²³⁾.

Nicht zuletzt dürfte diese, auch im Vergleich zur vermutlichen Partizipation bei den diesjährigen Präsidentschaftswahlen²⁴⁾ äußerst geringe Wahlbeteiligung auf die mangelnde Transparenz des Vorwahlsystems zurückzuführen sein, das mit all seinen Ausnahmen und Regeln dem Durchschnittswähler nur schwer verständlich zu machen ist²⁵⁾. Der durch die „primaries“ erzielte Demokratisierungseffekt sollte daher nicht allzu hoch veranschlagt werden.

Eine tiefgreifende Demokratisierung dürfte nur durch eine Reform des Vorwahlsystems erreicht werden, welche die komplizierten und in fast allen Staaten differierenden Wahlmodalitäten vereinfacht und einander angleicht. Die Durchführung einer einheitlichen und bundesweiten Vorwahl könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein. Eine derartige Bundesvorwahl sollte jedoch nicht an einem Tag, sondern in zeitlichen Abständen von den einzelnen Staaten durchgeführt werden, da ansonsten unbekannte Präsidentschaftsaspirenten von vornherein keine Nominierungschance haben würden.

III. Die Bundeskonvente

Die zwischen Juli und August des Wahljahres stattfindenden Konvente der beiden großen Parteien bilden den Abschluß der ersten Phase des Präsidentschaftswahlkampfes. Ihrem äußeren Erscheinungsbild und Ablauf nach entsprechen sie eher einer Mischung von Jahrmarktversammlung und Karnevalsveranstaltung als Parteitagen, auf denen die Kandidaten für das höchste Amt der Vereinigten Staaten nominiert werden sollen.

Für den ausländischen Beobachter ist die große Zahl der Konventsdelegierten erstaunlich, die weit über die Größenordnung etwa

der deutschen Parteitage hinausgeht. In diesem Jahr setzte sich der Demokratische Bundeskonvent aus 3 931 Delegierten und 1 313 Ersatzdelegierten zusammen. Der republikanische Konvent umfaßte 2 235 Delegierte und ebenso viele Ersatzdelegierte. Die Größe der einzelstaatlichen Delegationen wird durch ein in beiden Parteien unterschiedliches Berechnungsverfahren ermittelt. In der Demokratischen Partei wird die Mehrzahl der Delegierten („Basis-Delegierten“) eines jeden Staates durch einen Verteilungsschlüssel bestimmt, der sowohl die Anzahl der bei den letzten drei Präsidentschaftswahlen für die

²¹⁾ Alle Präsidentschaftsbewerber, die im Vorwahlkampf staatliche Wahlkampfmittel beanspruchen, sind an eine Wahlkampfkostenhöchstgrenze gebunden. Diese Summe beträgt für alle Vorwahlen 10 Millionen Dollar (plus Inflationsausgleich). Nur die Bewerber, die keine öffentlichen Gelder annehmen — wie z. B. 1980 der Republikaner John Connally —, sind an kein Ausgabenlimit gebunden. Vgl. Federal Election Commission, Public Funding of Presidential Elections, Washington (D.C.), Juli 1983, S. 4.

²²⁾ Vgl. W. Crotty, Party Reform, New York 1983.

²³⁾ Vgl. Congressional Quarterly (Weekly Report), 42 (7. 7. 1984) 27, S. 1618.

²⁴⁾ Nach Schätzungen von Anfang Juli werden sich bei den Präsidentschaftswahlen im November zwischen 90 und 100 Millionen Wähler beteiligen.

²⁵⁾ Die Mehrzahl der an den Vorwahlen teilnehmenden Wähler kommt aus den höheren sozioökonomischen Schichten der amerikanischen Gesellschaft. Vgl. St. J. Wayne, The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections, New York 1984², S. 92.

Kandidaten der Demokratischen Partei abgegebenen Stimmen als auch die Zahl der Wahlmännerstimmen des jeweiligen Staates berücksichtigt. Darüber hinaus wird jedem Staat noch eine bestimmte Anzahl von Ex-officio-Delegierten zugeteilt. Nach dem republikanischen Delegiertenschlüssel kommen jedem Staat sechs Landesdelegierte und drei Delegierte für jeden Kongreßbezirk zu. Daneben erhält jeder Staat noch einen „Bonus“ von Delegierten, der auf der Anzahl der in einem Bundesstaat von Republikanern besetzten Ämter (Gouverneur und Senator) basiert. Und schließlich gibt es noch einen weiteren „Bonus“ für die Staaten, in denen die Republikaner die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten stellen und/oder die bei den letzten Präsidentschaftswahlen für den republikanischen Kandidaten gestimmt haben²⁶⁾. Die Delegiertenschlüssel beider Parteien sind in den letzten Jahren heftiger Kritik ausgesetzt gewesen, da sie gegen das von der Verfassung vorgeschriebene Prinzip „one person — one vote“ verstoßen. Die Bemühungen einzelner Gruppen, per Verfassungsbeschwerde eine Änderung des Delegiertenschlüssels herbeizuführen, sind bislang allerdings gescheitert²⁷⁾.

Die bei weitem umstrittenste Frage war jedoch in der Vergangenheit, ob die Konvente in ausreichendem Maße die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen repräsentierten. Insbesondere in der Demokratischen Partei wurde diesem Problem seit Ende der sechziger Jahre große Aufmerksamkeit geschenkt. Eine von der Partei im Jahre 1968 eingesetzte Kommission („McGovern-Fraser-Kommission“), die Vorschläge zur Reform des Kandidatenauswahlverfahrens unterbreiten sollte, hatte festgestellt, daß die überwiegende Zahl der Konventsdelegierten weiß und männlich war, über ein höheres Einkommen und eine bessere Schulbildung verfügte als der Durchschnitt der Bevölkerung²⁸⁾. Um eine stärkere Beteiligung der unterrepräsentierten gesellschaftlichen und politischen Gruppen am Bundeskonvent der Demokraten zu ermöglichen, schlug die Kommission vor, daß die einzelstaatlichen Parteien bei der Zusammenstellung der Delegiertenlisten auch ethnische und politische Minderheiten proportional zu ihrem Anteil an der Bevölkerung bzw. Wählerschaft berücksichtigen sollten.

Die Empfehlungen der Kommission, die von den einzelstaatlichen Parteiorganisationen weitgehend realisiert wurden, bewirkten auf den Konventen der folgenden Jahre eine angemessenere Vertretung der bis 1968 deutlich unterrepräsentierten Minderheitsgruppen. So waren auf dem diesjährigen Bundeskonvent der Demokraten in San Francisco 50 % der Delegierten Frauen. Auf dem Konvent in Chicago 1968 waren es lediglich 16 %. Der Anteil der Schwarzen betrug in diesem Jahr 18 % gegenüber 5 % 1968²⁹⁾.

Trotz dieser Öffnung des Parteikonvents durch Integration von Minoritäten, die inzwischen auch durch die Demokratische Parteisatzung vorgeschrieben ist, hat sich bei der Zusammensetzung der einzelstaatlichen Delegiertendelegationen das proportionale Repräsentationsprinzip noch nicht völlig durchsetzen können. Auch in diesem Jahr lagen Einkommen und Ausbildung der meisten Delegierten weit über dem Durchschnitt der Demokratischen Wählerschaft (vgl. Tabelle 1).

Ein sicherlich ebenso wichtiges Ergebnis der von der McGovern-Fraser-Kommission initiierten innerparteilichen Reformen war die Reduzierung des Einflusses der Parteifunktionäre auf den Konventen. Sowohl durch die Abschaffung undemokratischer Verfahrensregeln wie der „unit rule“³⁰⁾ als auch durch die Verminderung der Zahl von Ex-officio-Delegierten wurden die Partizipationsmöglichkeiten der „grass-roots Democrats“ am Nominierungsverfahren erheblich verbessert. Seit 1980 scheint diese Entwicklung in der Demokratischen Partei jedoch wieder rückläufig zu sein. Denn durch die automatische Vergabe von 568 Delegiertenplätzen (etwa 14 % der Konventsdelegierten) an Parteiführer, Gouverneure und Kongreßabgeordnete hat die Partei den Einfluß dieser „alten“ Parteioligarchie auf die Kandidatennominierung wieder deutlich verstärkt. Diese auf die Empfehlung der „Hunt Commission“ zurückgehende Reform deutet nicht nur auf die allmähliche Abkehr von den Reformzielen der siebziger Jahre hin, sondern läßt auch die wieder zunehmende Verantwortlichkeit der Partei für ihre Präsidentschaftskandidaten erkennen. Die künftigen Kandidaten der Demokratischen Partei werden daher wieder stärker an die Parteiorganisation angebunden sein.

²⁶⁾ Vgl. (Anm. 6), S. 182f.

²⁷⁾ Vgl. St. J. Wayne (Anm. 25), S. 89f.

²⁸⁾ Vgl. R. O. Schulze, Die amerikanische Präsidentschaftswahl 1972, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/73, S. 24ff.

²⁹⁾ Vgl. St. V. Roberts, Rules of Party Playing Desired Role, Poll Finds, in: The New York Times vom 15. 6. 1984, S. 26.

³⁰⁾ Nach der „unit rule“ sind Mitglieder von einzelstaatlichen Delegationen bei Abstimmungen an die Mehrheitsentscheidung der Delegation gebunden.

Im Gegensatz zur demokratischen Partei ist bei den Republikanern die Problematik der fairen Repräsentation einzelner Wählerschichten nie ernsthaft diskutiert worden. Zwar hatte eine 1969 von der Partei eingesetzte Reformkommission („The Delegates and Organizations Committee“) bei der Zusammenstellung des „national convention committee“ die stärkere Berücksichtigung von Minderheiten und unterrepräsentierten Gruppen empfohlen. Aber die Vorschläge der Kommission, die im Vergleich zu den präzisen Richtlinien der „McGovern-Fraser-Commission“ ziemlich allgemein formuliert waren, hatten kaum Auswirkung auf die innerparteiliche Delegiertenzusammenstellung.

Die Gründe für die mangelnde Reformbereitschaft dürften vor allem darin liegen, daß die Republikanische Partei bislang niemals in dem Maße mit Partizipationsforderungen ihrer Basis konfrontiert worden ist wie die Demokratische Partei. Hinzu kommt, daß die Republikanischen Landesparteien schon von jeher gegenüber der Bundespartei weitgehend autonom sind. Die Realisierung eines von der Bundespartei unterbreiteten Reformkonzeptes ist hierdurch weitaus schwieriger.

Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß bei der Zusammensetzung des Republikanischen Konvents der prozentuale Anteil der

unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen nur wenig berücksichtigt worden ist. Auch in diesem Jahr waren die republikanischen Delegierten „reicher, weißer, besser ausgebildet und konservativer als der amerikanische Durchschnittswähler“³¹⁾ (vgl. Tabelle 1).

Seitdem die Mehrzahl der Delegierten schon vor den Parteikonventen auf einen Präsidentschaftsbewerber festgelegt ist³²⁾, spielen die soziologische Zusammensetzung des Konvents („demography of the delegates“), die ideologische Einstellung der Delegierten und ihre Zugehörigkeit zu bestimmten politischen Gruppen wie etwa Gewerkschaften oder Umweltschutzverbänden bei der Abstimmung über die Nominierung der Präsidentschaftskandidaten kaum noch eine Rolle. Die eigentliche politische Bedeutung der verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gruppen, die während des Konvents neben den Tagungen der einzelstaatlichen Delegationen ihre Fraktionssitzungen („caucuses“) abhalten, besteht heute eher in ihrem Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung der Wahlkampfplattform. Denn die Präsidentschaftskandidaten haben bei der Formulierung der Parteiplattform die divergierenden programmatischen Forderungen der heterogenen Delegiertengruppen angemessen zu berücksichtigen, um in dem sich an die Konvente anschließenden Hauptwahlkampf eine geschlossene Partei hinter sich zu haben.

IV. Die Vorwahlen in der Demokratischen und Republikanischen Partei 1984

1. Der Verlauf der Demokratischen Vorwahlen

Der klare Favorit unter den Präsidentschaftsbewerbern der Demokratischen Partei war in diesem Jahr der ehemalige Vizepräsident und Senator Walter Mondale. Zahlreiche Meinungsumfragen vor dem offiziellen Beginn der Delegiertenwahlen, in denen Mondale weit vor seinen Konkurrenten aus dem eigenen Lager als populärster Kandidat genannt wurde, schienen auf eine sichere Nominierung Mondales hinzudeuten.

Die Stärke Mondales, der in den USA aufgrund seines sozialen Engagements den Prototyp des „liberalen“ Politikers verkörpert, lag vor allem darin begründet, daß er von einflußreichen Wählergruppen wie der Gewerkschafts-Spitzenorganisation AFL-CIO, der unabhängigen Lehrgewerkschaft „National Education Association“ (NEA) und den loka-

len und einzelstaatlichen Parteiorganisationen im industriellen Nordosten und Mittelwesten unterstützt wurde. Hinzu kam, daß er auch bei den Demokratischen Fraktionen des Repräsentantenhauses über einen breiten Rückhalt verfügte.

Seine Wahlkampfstrategie zielte darauf ab, durch frühe Erfolge bei den ersten Vorwahlen und Parteiversammlungen einen „bandwagon effect“³³⁾ auszulösen und damit eine Vorent-

³¹⁾ Th. B. Edsoll, GOP Delegates Are Generally Affluent, White, and Conservative, in: The Washington Post vom 19. 8. 1984, S. A7.

³²⁾ Die Delegierten sind je nach einzelstaatlicher Regelung bei ihrer Stimmabgabe für eine bestimmte Anzahl von Wahlgängen an den Bewerber gebunden, zu dessen Unterstützung sie sich dem Konvent verpflichtet haben.

³³⁾ Bezeichnung für die in amerikanischen Wahlkämpfen häufig festzustellende Tendenz, daß Wähler in das Lager des erfolgreichen Kandidaten überwechseln.

scheidung herbeizuführen. Mondale hatte daher schon seit Ende 1982 in den Staaten, in denen die ersten Wahlen stattfinden sollten, eine technisch perfekte Wahlkampforganisation aufgebaut, die durch die Erfassung und Analyse bestimmter Wählerschichten mittels Datenverarbeitung die Mobilisierung potentieller Wählergruppen erleichtern sollte. Sein deutlicher Anfangserfolg bei den traditionell den Wahlkampf eröffnenden Parteiversammlungen in Iowa bestätigte nur seine Stellung als „front runner“, zumal er bereits zu Beginn des Jahres 70 der 164 von der Demokratischen Fraktion des Repräsentantenhauses („House democratic caucus“) gewählten Ex-Officio-Delegierten hatte für sich gewinnen können. In der amerikanischen Presse wurde zu diesem frühen Zeitpunkt schon darüber spekuliert, ob und welchen seiner Mitbewerber Mondale zu seinem Wahlkampfgefährten machen würde.

Die überraschenden Wahlerfolge von Gary Hart in den folgenden, von den Medien hochstilisierten Vorwahlen von New Hampshire und Vermont („Media Fishbowl primaries“) machten jedoch klar, daß die letzte Entscheidung über die Nominierung des Demokratischen Präsidentschaftskandidaten noch längst nicht gefallen war. Denn der Außenseiter Hart, der seine ersten politischen Erfahrungen als Wahlkampfshelfer von Kennedy und McGovern gesammelt hatte, konnte durch seinen deutlichen Überraschungssieg die nationale Medienaufmerksamkeit verstärkt auf sich ziehen, wodurch er ein ernsthafter Konkurrent wurde.

Der Aufstieg Harts zum chancenreichen Amtsasspiranten war insbesondere darauf zurückzuführen, daß er als Vertreter des amerikanischen „Neo-Liberalismus“ auf die zum Teil wohlhabenden und aufstrebenden Wählergruppen im Alter unter 45 Jahren eine große Anziehungskraft ausübte. Geschickt unterließ er es in der Anfangsphase des Wahlkampfes, klare politische Positionen zu beziehen, um durch seine allgemeinen Forderungen nach „neuen Ideen und einer neuen politischen Führung“ Wählergruppen von beiden Flügeln der Partei gewinnen zu können.

Ein fast ebenso wichtiger Grund für sein erfolgreiches Abschneiden war seine Wahlkampfstrategie, durch emotionale Appelle sowohl den von Patriotismus und „Populismus“ bestimmten Gefühlen der weißen Wählerschaft als auch den politischen Forderungen der schwarzen Wählergruppen entgegenzukommen.

Mit den Erfolgen Harts, die auf ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen ihm und Mondale hindeuten schienen, erhielt zugleich die Kandidatur des schwarzen Pastors Jesse Jackson größeres politisches Gewicht. Denn Jackson, der als Integrationsfigur der schwarzen Minderheiten bei den Vorwahlen in Illinois, New York, Pennsylvania und sogar bei den Parteiversammlungen einiger Südstaaten beachtliche Ergebnisse erzielen konnte, hätte mit seinem Stimmenkontingent bei einem „Patt“ zwischen Mondale und Hart über die Nominierung der Kandidaten auf den Konventen entscheiden können. Die übrigen Kandidaten — unter ihnen bekannte Politiker wie George McGovern, John Glenn, Alan Cranston, Ernest Hollings und Reuben Askew — kamen schon nach wenigen Wochen für die Rolle des „Königmachers“ nicht mehr in Frage. Sie hatten entweder ihre Kandidatur bereits zurückgezogen oder lagen aussichtslos abgeschlagen zurück.

Betrachtet man den gesamten Ablauf der Vorwahlen in der Demokratischen Partei, so kann man folgende Phasen unterscheiden³⁴.

— In der ersten Phase zwischen dem 20. Februar und dem 13. März erzielte Hart mit 35% der abgegebenen Stimmen einen geringen Vorsprung gegenüber Mondale (30%) und Jackson (14%). Während Mondale nur in Alabama und Georgia die Wahlen gewinnen konnte, errang Hart psychologisch wichtige Siege in New Hampshire, Massachusetts, Florida und Rhode Island.

— In der zweiten Phase zwischen dem 18. März und dem 10. April gelang es Mondale, seine durch Harts frühe Erfolge erschütterte Stellung als „front-runner“ wieder zu festigen. Mit 44% der abgegebenen Wählerstimmen dominierte er klar gegenüber Hart (34%) und Jackson (18%). Mondales erfolgreiches Abschneiden in dieser strategisch wichtigen Phase des Wahlkampfes war für seine Nominierungschancen besonders bedeutsam, weil er in diesen drei Wochen sowohl den Aufstieg Harts zum Stehen bringen als auch drei der bevölkerungsreichsten Staaten der USA — Illinois, New York und Pennsylvania — gewinnen konnte.

— In der letzten Phase zwischen dem 1. Mai und 12. Juni war das Rennen zwischen den beiden Spitzenreitern weitgehend ausgeglichen. Mondale und Hart erzielten mit 37%

³⁴ Vgl. Mondale's Primary Weakness Bodes Ill for November Hopes, in: Congressional Quarterly (Weekly Report), 42 (1984) 24, S. 1441 ff.

(im Mai) und 40% (im Juni) jeweils gleiche Ergebnisse. Jackson, der nur 21% (im Juni 18%) der Wählerstimmen gewinnen konnte, blieb wieder deutlich hinter beiden zurück.

Insgesamt hatte Hart zwar mit 15 Wahlsiegen mehr Vorwahlen als Mondale gewinnen können, der nur aus 11 „primaries“ als Sieger hervorging. Aber mit 39% der abgegebenen Wählerstimmen lag Mondale knapp vor Hart, der 36% der Stimmen gewonnen hatte.

Mondale errang seine Erfolge vor allem im Süden und industriellen Nordosten („industrial frost belt“) der USA, den klassischen Bastionen der Demokratischen Partei. Seine Ergebnisse waren hier allerdings besonders beachtlich, da die Mehrzahl der Stimmen, der schwarzen Wählern Jackson zufiel. Im Westen, in den Neuengland-Staaten und den ländlichen Staaten des Mittelwesten dagegen wurde Mondale von Hart klar besiegt.

In den Staaten, in denen die Demokratischen Delegierten durch das „caucus convention system“ bestimmt wurden, konnte Mondale insgesamt 175 Delegierte mehr als Hart gewinnen. Zwar war Hart bei der Mehrzahl der Einzelwahlen auf der „Precinct“-Ebene Sieger, aber Mondale gewann mit Texas, Michigan, Missouri, Virginia und Wisconsin die Bundesstaaten mit den größten Delegiertendelegationen.

Nach Abschluß der Delegiertenwahlen waren 2 062 Delegierte auf Mondale festgelegt. 1967 waren nötig, um die Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten zu gewinnen. Abgeschlagen verfügten Hart über 1 247 und Jackson über 384 Delegiertenstimmen. 191 Delegierte hatten sich vor dem Konvent noch auf keinen Bewerber festgelegt („uncommitted“).

Obleich Mondale mit dem Vorsprung von fast 1 000 Delegierten die Nominierung sicher war, hatte er vor dem Beginn der Konvents keine geschlossene Partei hinter sich. Weder Hart noch Jackson zeigten sich bereit, ihn als Spitzenkandidaten der Partei zu akzeptieren. Hart bemühte sich sogar bis zum Beginn des Parteitages, die noch nicht festgelegten Delegierten („uncommitted delegates“) sowie einen Teil der auf Mondale festgelegten Delegierten für sich zu gewinnen. Theoretisch wäre dies möglich gewesen, weil die Regeln der Demokratischen Partei — im Gegensatz zu den Wahlgesetzen der meisten Bundesstaaten — in diesem Jahr selbst die gebundenen Delegierten nicht zur Unterstützung des Bewerbers verpflichteten, unter dessen Namen sie kandidiert hatten.

Die Anstrengungen Harts waren allerdings von vornherein nur wenig aussichtsreich, da Mondale die gesamte Führungsspitze der Demokratischen Partei auf seiner Seite hatte³⁵⁾.

Mondale wurde daher auch bereits im ersten Wahldurchgang mit 2 191 Stimmen gewählt. Als Kandidatin für das Amt des Vizepräsidenten wurde die von Mondale vorgeschlagene Abgeordnete des Repräsentantenhauses Geraldine Ferraro nominiert.

2. Die Gründe für den Wahlerfolg Walter Mondales

Im Gegensatz zu Hart besaß Mondale als Vertreter der alten „Roosevelt-Koalition“ von Beginn des Wahlkampfes an ein soziologisch und politisch festes Wählerpotential, auf das er sein Wahlprogramm gezielt ausrichten konnte. Zu diesen Wählergruppen gehörten Arbeiter, Gewerkschaftler, rassische und ethnische Minderheiten und die ärmere Bevölkerung der mittleren und großen Städte im industriellen Nordosten des Landes, die sich von seinen programmatischen Aussagen wie Arbeitsbeschaffungsprogrammen, Annullierung der Reagan-Kürzungen im Sozialbereich und dem Abbau der Steuerbegünstigungen der Großindustrie zugunsten einer stärkeren staatlichen Daseinsvorsorge eine Verbesserung ihrer eigenen Situation erhofften.

Die Ausgangsbasis für Mondales Erfolg bildeten jedoch die Unterstützung durch die Gewerkschaften und Parteiaktivisten in den Einzelstaaten. Mit Hilfe dieser Gruppen konnte Mondale insbesondere die Delegiertenmehrheit in den „caucus-states“ gewinnen; denn Delegiertenwahlen durch Parteiversammlungen begünstigen in der Regel den Kandidaten, der über die Unterstützung politisch aktiver Anhänger verfügt. Diese sind im Gegensatz zu den Durchschnittswählern eher bereit, an Parteiversammlungen teilzunehmen, die sich häufig über einen ganzen Abend erstrecken. Durchschnittswähler beteiligen sich eher an „primaries“, bei denen die Stimmabgabe nur wenige Minuten in Anspruch nimmt³⁶⁾.

³⁵⁾ Vgl. Democratic Leaders urge Hart to Withdraw, in: Congressional Quarterly, 42 (1984) 23, S. 1346.

³⁶⁾ Dies dürfte auch der Grund dafür sein, daß bei Parteiversammlungen die Wahlbeteiligung weit geringer ist als bei „primaries“. So beteiligten sich bei den diesjährigen „democratic caucuses“ nur etwa eine Million, bei den „primaries“ dagegen etwa 19 Millionen Wähler. Vgl. Democratic Primaries Shaped by Small Share of Electorate, in: Congressional Quarterly (Weekly Report), 42 (1984) 27, S. 1618.

Ein weiterer wichtiger Faktor für Mondales erfolgreiches Abschneiden war die Wahlkampfhilfe von Abgeordneten, Bürgermeistern und Gouverneuren, die, wie etwa Koch in New York oder Wallace in Alabama, wesentlich zu seinen Wahlerfolgen in ihren Staaten beitrugen. Die Unterstützung dieser Amts- und Mandatsträger war für Mondale auch deshalb bedeutsam, weil einige von ihnen zur Gruppe der 568 „Super-Delegierten“ gehörten, die bei den Abstimmungen auf dem Konvent eine wichtige Rolle spielten³⁷⁾. Nicht zuletzt aber profitierte Mondale von dem Delegiertenschlüssel, der die Verteilung der Delegierten zwischen den verschiedenen Präsidentschaftsbewerbern bestimmte. Mondale gewann vor allem in den Staaten die Mehrheit der Delegierten, in denen der Gewinner auf der Bezirksebene alle Delegierten des Bezirks („winner-take-all“) oder einen Delegiertenbonus („winner-take-more“) erhielt.

Hart war dagegen zumeist nur in den Staaten erfolgreich, in denen die Delegierten proportional nach abgegebenen Wählerstimmen („proportional representation“) zugeteilt wurden oder in denen nicht-bindende Präferenzwahlen stattfanden.

Wenn in diesem Jahr die Delegierten den Bewerbern proportional nach den Wahlergebnissen jedes Einzelstaates zugewiesen worden wären, hätten Mondale über 1591, Hart über 1307 und Jackson über 645 Delegierte verfügt³⁸⁾. In diesem Fall wäre dann die Entscheidung über die Nominierung des Präsidentschaftskandidaten erst auf dem Konvent gefallen.

3. Der Verlauf der Republikanischen Vorwahlen

Seit 1956, als Eisenhower die Vorwahlen in der Republikanischen Partei unangefochten gewinnen konnte, hat es kein Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur bei den Vorwahlen so leicht gehabt, wie in diesem Jahr Ronald Reagan. Ohne ernsthafte Mitbewerber gewann er alle 24 Republikanischen Vorwahlen mit überwältigender Mehrheit.

Seine beiden letzten Amtsvorgänger, die in ihrer Partei hart um die Wiedernominierung kämpfen mußten, hatten es weitaus schwerer. So mußte 1980 Jimmy Carter in den Vorwah-

len gegen den in der Demokratischen Partei äußerst populären Edward Kennedy antreten, 1976 kam Präsident Ford nur knapp an einer Niederlage gegen seinen Republikanischen Herausforderer Reagan vorbei.

Die unbestrittene Spitzenstellung in seiner Partei verschaffte Reagan zugleich eine günstigere Ausgangsposition für den Hauptwahlkampf, der offiziell erst nach dem Abschluß der beiden Parteitage begann. Denn während sich die potentiellen Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei fast ein halbes Jahr lang gegenseitig politisch abqualifizierten und in der Öffentlichkeit das Bild einer in Fraktionen zerrissenen Partei aufkommen ließen, konnte Reagan seinen Amtsbonus ungestört ausnutzen. Dieser Amtsbonus, der im Zeitalter der elektronischen Medien in erster Linie ein „Fernsehbonus“³⁹⁾ ist, ermöglichte es ihm, seine politischen Aktivitäten als Staats- und Regierungschef in seine Wahlkampagne einzubeziehen.

Seine Reise nach China, sein Besuch in Europa und die Eröffnung der Olympischen Spiele waren daher nicht nur politische Amtshandlungen, sondern auch ein von den Medienberatern des Weißen Hauses generalstabsmäßig geplanter Werbefeldzug. Es versteht sich fast von selbst, daß alle diese Amtshandlungen zur besten amerikanischen Fernsehzeit stattfanden, was für den republikanischen Spitzenkandidaten zugleich kostenlose Wahlwerbung bedeutete.

Der Republikanische Parteitag verlief — wie allgemein erwartet wurde — in größter Harmonie. Ronald Reagan und George Bush wurden vom Konvent fast einstimmig als Kandidaten für das Amt des Präsidenten bzw. Vizepräsidenten nominiert.

Die Parteiplattform wurde ohne Debatte und ohne Ergänzungsanträge angenommen. Mit ihren Forderungen nach einer Anhebung der Militärausgaben, der Unterstützung der rechtsgerichteten paramilitärischen Gruppen in Mittelamerika und einer Verlagerung der Sozialprogramme auf die Einzelstaaten unterscheidet sie sich in wesentlichen Punkten vom Wahlprogramm der Demokraten.

Insgesamt vermittelte der Republikanische Konvent in diesem Jahr nach außen das Bild einer programmatisch und ideologisch geschlossenen Partei, die vereint hinter ihrem Präsidentschaftskandidaten steht.

³⁹⁾ Vgl. P. Radunski. Strategische Überlegungen zum Fernsehwahlkampf, in: W. Schulz/K. Schoenbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, München 1983, S. 132f.

³⁷⁾ Vgl. H. Dewar/L. Cannon. Steady Super-Delegates Provide Ballast, in: The Washington Post vom 18. 7. 1984, S. A4.

³⁸⁾ Vgl. Democratic Party Rules Pad Mondale Delegate Lead, in: Congressional Quarterly (Weekly Report), 42 (1984) 24, S. 1504ff.

Präsidentschaft und Kongreß in der Ära Reagan

Vielfältige Beobachtungen in der politischen Bildungsarbeit lassen den Schluß zu, daß der Versuch, Einblicke in das komplexe Räderwerk der amerikanischen Herrschaftsmaschinerie zu gewinnen, weiterhin Schwierigkeiten bereitet. Vor allem führen die „checks and balances“-Mechanismen im Beziehungsgefüge von Exekutive und Legislative zu Verständnisschwierigkeiten und bewirken mancherlei Mißdeutungen der westlichen Vormacht — ein Sachverhalt, den gerade auch die diffusen Interpretationen der demnächst auslaufenden Amtsperiode Ronald Reagans in der deutschen Öffentlichkeit und anderswo belegen. Wer mit den Handlungsmustern parlamentarischer Regierungsweise vertraut ist, steht oft

konsterniert vor Interaktionsrealitäten zwischen Weißem Haus und Kapitol, sucht angestrengt nach erkennbaren Gesetzmäßigkeiten im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der „antagonistischen Partner“ und zweifelt zu guter Letzt an Effizienz, Stringenz und Konsequenz amerikanischer Politik. Das ist Anlaß genug, so will es scheinen, einmal mehr auf Spezifika des transatlantischen Herrschaftsprozesses zu verweisen und in rückblickender wie aktueller Perspektive das Verhältnis von Regierung und Parlament in den USA zu untersuchen, wobei sich auch einige vorläufige Hinweise auf Erfolge und Mißerfolge der Reagan-Administration ergeben mögen.

I. Präsidentschaft und Kongreß als „antagonistische Partner“ im Herrschaftssystem der USA

Amerikanische Politik ist stets von der Rivalität zwischen Kapitol und Weißem Haus geprägt worden, wobei allgemeine Strukturgesetzmäßigkeiten der Präsidialdemokratie mit spezifischen Intentionen der Gründerväter zusammengewirkt haben.

Wo immer das klassische Gewaltenteilungsprinzip Montesquiescher Prägung die Interaktionen der Herrschaftsträger bestimmte, stellten sich mancherlei Antagonismen und Blockierungen im institutionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ein, auch in europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts, die den gordischen Knoten entweder durch die aus dem Budgetrecht resultierende Präponderanz der Legislativen oder nach dem Muster des Bismarckschen Staatsstreiches im preußischen Verfassungskonflikt der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts lösten. Vor allem jedoch schlugen sich Montesquies Regierungsprinzipien im Herrschaftssystem der Vereinigten Staaten nieder und gestalteten das Verhältnis zwischen Präsidentschaft und Kongreß im Sinne strikter Organautonomie und prinzipieller Inkompatibilität — ganz im Gegensatz zu jener funktionellen Integration und personellen Verzahnung in der parlamentarischen Regierungsweise, wie sie sich im Laufe der Geschichte in Großbritannien und einzelnen westeuropäischen Staaten her-

auskristallisierte¹⁾. So wie die Regierung der USA unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten fortbesteht, fehlt dem Präsidenten jegliches Auflösungsrecht einem (gegebenfalls obstruktiven) Kongreß gegenüber, ist die gleichzeitige Ausübung von Amt und Mandat verfassungsrechtlich untersagt und resultiert schließlich die relative Unabhängigkeit der Partei des Präsidenten (die möglicherweise die parlamentarische Minorität verkörpert) vom Weißen Haus auch aus solchen strukturellen Gesetzmäßigkeiten. Daß diese Konstruktion des Institutionengefüges die Funktion der Machtkontrolle widerspruchsfreier eingelöst als den Zweck der Herrschaftseffizienz befördert hat (und dies noch immer tut), lief der politischen Philosophie der Verfassungsväter nicht eben zuwider.

Das Staatsdenken der Männer, die den Kurs des philadelphischen Verfassungskongresses von 1787 bestimmten, war durchaus ambivalenter Natur: Für den starken Bundesstaat (der die vielfältigen inneren und äußeren Probleme der jungen Republik meistern konnte) und gegen jedwede politische Herrschafts-

¹⁾ Dazu jüngst wieder W. Steffani, Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 14 (1983), S. 390 ff.

maßung; für Mechanismen der Machtkontrolle und gegen das Risiko der „deadlocks“ im Regierungsprozeß; für Transparenz bei der Kompetenzabgrenzung zwischen den Gewalten und doch auch wieder zur Diffusion der Amtsbefugnisse neigend; die Liste der Hin- und Hergerissenheiten ließe sich verlängern.

Gerade die bestehende „checks and balances“-Variante des Montesquieuschen Gewaltenteilungsprinzips verrät Ziel-Ambivalenzen: Das komplizierte System von wechselseitigen Hemmnissen und Balancen, Gewichten und Gegengewichten sollte zum einen die Herrschaftseffizienz befördern und möglichen Blockaden im politischen Prozeß vorbeugen (in erster Linie durch den subjektiven Faktor des gegenseitigen Vertrautwerdens der Herrschaftsträger miteinander und daraus entspringender Bereitschaft zu Kooperation, Kompromißbereitschaft und Toleranz). Zum anderen aber sollte es dem gesellschaftlichen Eingrenzungsbedürfnis der staatlichen Macht zusätzlich Rechnung tragen, indem es „Inter- und Intraorgankontrollen“ (Karl Loewenstein) auf kunstvolle Weise verflocht. Wo die „Federalists“ zwischen der Einsicht in die Notwendigkeiten wirksamer Dezision im außen- und

innenpolitischen Bereich und dem Wunsch nach machtbeschränkenden Strukturen in allen Sphären staatlichen Handelns schwankten, schlug sich ihr Widerspruch auch in der Verfassungsurkunde nieder, die etwa bei der Regelung außenpolitischer Zuständigkeiten gemeinsame Verantwortlichkeiten von Legislative und Exekutive postulierte, Kompetenzen (bewußt oder unbewußt) unscharf abgrenzte, damit jedoch die Gewalten zur Rivalität geradezu einlud, wie es Edward S. Corwin, intimer Kenner der amerikanischen Verfassungszenerie, einmal formuliert hat²⁾.

Der Politikwissenschaftler und spätere Präsident Woodrow Wilson hat den Gang amerikanischer Geschichte als zyklischen Wechsel zwischen „congressional government“ und „presidential government“ interpretiert; und selbst wenn solche Phasen legislativer bzw. exekutiver Vorherrschaft stark typisiert anmuten, ist doch der antagonistische Charakter der „Partnerschaft“ zwischen den Gewalten seit der Gründerzeit niemals verschwunden und hat sich etwa im anhaltenden Streit um Handlungsbefugnisse im Bereich der Kriegführung (war powers) und des internationalen Vertragsgeschäfts (treaty power) bis in die Gegenwart hinein offenbart.

II. Die Konfrontation zwischen den Gewalten im Zeichen der „Imperial Presidency“

Wenn Thomas Jefferson seinem Briefpartner James Madison wenige Wochen vor dem Amtsantritt des ersten Präsidenten der USA schrieb, es sei „die Tyrannei der Legislative die in Wirklichkeit am meisten zu fürchtende Gefahr“ und fortfuhr: „Die Tyrannei der Exekutive wird sie einmal ablösen, aber erst in einer fernen Zukunft“³⁾, so verblüfft die visionäre Diagnose kommender Entwicklungsgesetzlichkeiten amerikanischer Politik, deren verfassungsrechtliche Normen doch gerade das balancierte Zusammenwirken der getrennten Gewalten, das sorgfältige Austarieren von Kompetenzen (bei unverhohlener Schlagseite zugunsten der Legislative) zur Grundstruktur staatlicher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erhoben hatte. Denn in der Tat kennzeichnet die ständige Ausweitung exekutiver Macht den Gang der transatlantischen Verfassungsgeschichte, wobei außen- und innenpolitische Faktoren zusammenwirkten: Notwendigkeiten des internationalen Engagements, die „unity, secrecy, decision, dispatch and superior sources of in-

formation“ geboten, wie sie den „Federalists“ allein im Amt des Präsidenten angelegt erschienen; Bedingungen des modernen Daseinsvorsorgestaats, der seinen Interventions- und Ausgleichsanspruch einer pluralistischen Gesellschaft gegenüber bloß mittels exekutiver Führungspotenz durchsetzen kann. Im Zeichen des Kalten Krieges und der globalen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus ist die konstitutionell vorgegebene Machtbalance vollends aus den Fugen geraten; und auch für jene sozio-ökonomischen und politischen Stabilisierungsmaßnahmen, ohne die eine marktwirtschaftlich verfaßte Ökonomie unter den Bedingungen der Moderne nicht mehr überleben kann, avancierte das Weiße Haus seit der großen Weltwirtschaftskrise zu einer ausschlaggebenden Position. Der anhaltende Trend wurde in dem historischen Au-

²⁾ E. S. Corwin, *The President. Office and Powers 1787—1957*, New York 1957⁴, S. 200.

³⁾ Zitiert nach A. M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston 1973, S. 377.

genblick zur „imperial presidency“, als die strukturellen Faktoren, die den Funktionszuwachs der Exekutive befördert hatten, durch persönliche Machtinstinkte Lyndon B. Johnsons, mehr noch durch die Herrschaftshybris Richard Nixons verstärkt wurden; er schlug dann aber über „Vietnam“ und „Watergate“ in jenen verfassungspolitischen Zustand der siebziger und achtziger Jahre um, der einmal mehr den Antagonismus zur beherrschenden Antriebskraft im Beziehungsgefüge von Exekutive und Legislative gestempelt hat.

„Imperiale Präsidentschaft“ als Schlagwort umschrieb die verfassungswidrige Mutation herkömmlicher Interaktionsmuster von Exekutive und Legislative: die Beschneidung parlamentarischer Gesetzgebungs- und Budgetkompetenzen durch zwielichtige Praktiken wie die exzessive Anwendung des „executive agreement“ im Bereich der „treaty power“, des „selective enforcement of law“ oder des „pocket veto“; die Zurückdrängung parlamentarischer Informations- und Kontrollrechte durch überdehnte Nutzung des „executive privilege“; die Abschottung des Weißen Hauses gegen äußere Einflüsse durch Verlage-

rung aller wesentlichen Entscheidungsstränge von den Ministerien auf den persönlichen Stab des Präsidenten; Einschüchterungsversuche gegenüber dem Regierungsapparat, ja der gesamten Öffentlichkeit durch Telefonüberwachung von Mitgliedern des Nationalen Sicherheitsrates und Aufbau eines dichten Überwachungsnetzes zur Fixierung „oppositioneller“ Kräfte; und manches andere mehr.

Freilich konnte die „imperiale Präsidentschaft“ auch deshalb extrakonstitutionelle Wucherungen treiben, weil sich die Legislative erst in letzter Minute Warnungen der Massenmedien zu eigen machte und zu energischer Abwehr der präsidentiellen Hybris bequeme. Als der Kongreß seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen neuerlich ausschöpfte und in Reaktion auf Nixons Treiben eine Phase der „congressional government“ einläutete, wurde das Übergangsregime Gerald Ford, vor allem jedoch die Präsidentschaft Jimmy Carters mit Handlungsbedingungen und -beschränkungen konfrontiert, wie sie seit den frühen Tagen Franklin Delano Roosevelts keine Administration mehr zu gewärtigen hatte⁴⁾.

III. Carter-Administration und Kongreß zwischen Rivalität und Leerlauf

Zu Unrecht hat man Jimmy Carter alle Flauten der amerikanischen Innen- und Außenpolitik in den späten siebziger Jahren angelastet und dabei veränderte Machtkonstellationen in Washington übersehen, den revitalisierten Willen parlamentarischer Machtbehauptung ebenso wie den Zustand „milder Anarchie“, den partielle Strukturreformen im Kongreß verursacht hatten⁵⁾.

In vielfacher Weise reagierte der Kongreß auf die Herausforderungen der „imperialen Präsidentschaft“: Er fixierte 1973 die Entscheidungsgewalt über Krieg und Frieden bei der Legislative und regelte im Bereich der „war powers“ den Zwang zur Konsultation und Kooperation ohne Wenn und Aber; schuf 1974 im „Congressional Budget Office“ und parlamentarischen Haushaltsausschüssen Gegengewichte zur bislang schwer zu kontrollierenden Budgetmaschinerie des Weißen Hauses⁶⁾; er unterwarf die Nachrichtendienste strengerer Parlamentsaufsicht und führte im Senat eine kontinuierliche Debatte über weitreichende Zugriffsmöglichkeiten auch auf

die zweifelhaften „executive agreement“-Praktiken des Weißen Hauses.

Freilich gelangte der (94—96.) Kongreß im Bereich der praktischen Alltagspolitik über Veto- oder Verschleppungsaktionen kaum hinaus. Hinweise auf das befremdende Gebaren des Senats bei der Ratifikation des Panamakanal-Vertrags oder die Auseinandersetzungen im Vorfeld der SALT II-Debatte, auf parlamentarische Taktieren im Bereich der Energieversorgung, der Gesundheitsfürsorge

⁴⁾ Dazu die vorzügliche Studie von J. L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington (D. C.) 1981; oder die Essaysammlung von D. Hale (Ed.), *The United States Congress: Proceedings of the Thomas P. O'Neill Jr. Symposium*, Boston College, Boston (Mass.) 1982.

⁵⁾ Zum folgenden H. Wasser, *Die Carter-Administration. Probleme einer Präsidentschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1980, S. 3 ff.; interessante Ausführungen zum „reformierten“ Kongreß und seinen Aktionsbedingungen im Sammelband von T. E. Mann/N. J. Ornstein (Eds.), *The New Congress*, Washington (D. C.) 1981.

⁶⁾ Dazu A. Schick, *Congress and Money. Budgeting, Spending and Taxing*, New York 1980.

Städtesanierung etc. mögen genügen, um Carters präzedenzlose Schwierigkeiten im Umgang mit einem Kongreß zu belegen, dessen neugewonnenes Selbstbewußtsein sich jedoch nicht zu der Fähigkeit entwickelte, die außen- und innenpolitischen Geschicke des Landes vom Kapitol aus zu lenken.

Das eklatante Mißverhältnis zwischen parlamentarischem Machtanspruch und politischer Gestaltungskraft resultierte aber auch aus den zahlreichen Reformmaßnahmen jener „Jungtürken“ der Demokratischen Partei, die von den protestgeprägten „midterms“ des Jahres 1974 in den Kongreß geschwemmt worden waren. Unter dem Banner von „Demokratisierung“ und „Transparenz“ revidierten die „zornigen jungen Männer“ traditionelle Herrschaftsstrukturen des Repräsentantenhauses, veränderten bestehende Besetzungsverfahren für Ausschuß- und Unterausschußpositionen, reduzierten die Zahl der Mehrfachvorsitze im verzweigten „Committee“-Gestrüpp, erhöhten gar noch dessen Undurchdringlichkeit durch die personelle Erweiterung bestehender wie durch die Gründung zusätzlicher Ausschüsse und vergrößerten damit insgesamt Aufstiegs- und Einflußmöglichkeiten auch für parlamentarische Neulinge.

Die Reform überkommener Funktionsweisen, Organisations- und Steuerungsprinzipien der Legislative hat anhaltende Unsicherheiten im Beziehungsgeflecht von Weißem Haus und Kapitol ausgelöst und mancherlei Leerlauf in der hochdifferenzierten Parlamentsmaschinerie produziert. Wo sich bis dahin die Kongreßhierarchien mühelos hatten orten lassen, die wesentlichen Anlaufstationen im komplexen Gestrüpp der arbeitsteiligen Legislative unschwer zu bestimmen gewesen waren und eingespielte Kooperations- und Kontrollmuster das Verhältnis der „antagonistischen Partner“ zueinander kalkulierbar gemacht hatten — „undemokratisch“ zwar oft genug, aber relativ effizient —, verringerte jetzt die Diffusion der parlamentarischen Machtstrukturen exekutive Chancen, einflußreiche Kongreßpartner für politische Geschäfte zu finden, litt aber auch die intra-organische Handlungsfähigkeit des Parlaments.

Zu guter Letzt trug aber auch die Administration Carter selbst ein gerüttelt Maß Schuld an jenen „deadlocks“ im gewaltenteiligen Getriebe der USA, welche die Supermacht USA inmitten äußerer und innerer Herausforderungen zum „gelähmten Riesen“ degenerieren ließen. Jimmy Carters Umgang mit dem Kapi-

tol stand von Anfang an unter ungünstigen Vorzeichen. Schon vor der Amtsübernahme hatten seine zornigen jungen Männer der „Georgia-Mafia“, der designierte Stabschef Hamilton Jordan etwa oder Pressechef Jody Powell, bei jeder Gelegenheit ihre Entschlossenheit bekundet, gleichsam gegen das Washington-Establishment und einen „verkrusteten“ Kongreß regieren zu wollen, der sich mit der südstaatlerischen Aufbruchstimmung nur zögernd, wenn überhaupt, identifizieren mochte. Von Kontaktpflege zum Kapitol im Vorfeld der Amtsübernahme keine Spur; und als das Cartersche „Liaison Office“ schließlich Beziehungen zum Kongreß suchte, kam es aufgrund seiner strukturellen Eigentümlichkeiten nicht recht vom Fleck. Wo bislang die administrativen Verbindungsstäbe die Organisation der Legislative gleichsam reproduziert hatten, d. h. Spezialisten für Repräsentantenhaus und Senat, für einzelne Kongreßausschüsse, aber auch für die traditionellen Abstimmungsblöcke im Parlament beherbergten — konservative Südstaaten-Demokraten etwa oder liberale Republikaner der nordöstlichen Metropolen —, glaubten die Carter-Berater neue Beziehungsmuster berücksichtigen zu müssen.

Ihrer Meinung nach hatten die „Protestwahlen“ von 1974 und 1976 Parlamentarier in den Kongreß geschleust, die anstelle herkömmlicher Blockbindungen problemorientierte Gruppenzugehörigkeiten entwickelten. Eben deswegen sollte sich auch das „Liaison Office“ des Weißen Hauses künftig aus Experten für einzelne Themenbereiche rekrutieren, sollten etwa Fachleute für Energie- oder Umweltfragen die Kommunikation mit dem Kapitol pflegen. Als die Verbindungskanäle austrockneten, weil offensichtlich die Georgia-Garde das Gewicht etablierter Kongreßstrukturen und traditioneller Kontaktpflegemuster unterschätzt hatte, schaltete die Carter-Administration kurzfristig auf das Generalistenprinzip entlang der Kammergrenzen um. Freilich auch diesmal ohne große Fortune: Wo jedes Stabsmitglied sich für die Gesamtkommunikation mit denjenigen Abgeordneten oder Senatoren zuständig erklärte, zu denen es zuvor teils geplante, teils zufällige Kontakte unterhalten hatte, fehlte nun nicht selten eine spezifische Sachkompetenz.

Solch organisatorische Defizienz resultierte aber auch aus Carters erklärter Distanz zu Liaison-Praktiken schlechthin, die sich nicht zuletzt in mangelndem Interesse an einer Feinabstimmung der Verbindungsstäbe im

Weißes Haus und den Ministerien niederschlug: ein Versäumnis mit schwerwiegenden Folgen, weil öfter als landesüblich das Liaison-Personal einzelner Departments ganz ungeniert partikuläre „Haus“-Interessen auf Kosten übergeordneter Ziele der Administration verfolgte und damit den öffentlichen Eindruck zementierte, es wisse in der Regierung Carter die linke Hand nicht, was die rechte tue.

Schließlich hat Carters mangelnder Sinn für richtiges „timing“ von Gesetzesinitiativen und seine sprunghafte Ungeduld beim Verfolgen politischer Vorhaben den Kongreß überfordert: Wo gleichzeitig disparate Initiativen des Weißes Hauses zu beraten waren und sich keine klaren Prioritäten abzeichneten, die Wichtiges von weniger Wichtigem scheiden ließen, fühlte sich die Legislative überfordert und reagierte gereizt.

IV. Exekutive und Legislative im Zeichen der republikanischen Präsidentschaft

1. Instrumente und Strategien der Reagan-Administration im Umgang mit dem Kongreß

Der politische Wandel von 1980 schuf Voraussetzungen für die Verbesserung der angespannten Beziehungen zwischen Weißem Haus und Kapitol: Erstmals seit 1953 eroberten die Republikaner neben der Präsidentschaft wieder eine 54 : 46-Mehrheit über die Demokraten im Senat und konnten auch im Repräsentantenhaus den Sitzvorsprung des Konkurrenten von bislang 159 : 276 auf 191 : 242 verkürzen, was um so gewichtiger zu Buche schlug, als gleichzeitig der rechte Flügel der Demokratischen Partei, potentieller „Koalitionspartner“ der „Grand Old Party“ (GOP), gestärkt aus den Wahlen hervorgegangen war. Überdies hatte Reagan seit Jahren systematische „Klimapflege“ in den eigenen Reihen getrieben und neben anderem gezielte Kontakte zu einflußreichen Republikanern in beiden Häusern des Kongresses unterhalten, die ihn dann auch im Wahlkampf offen unterstützten⁷⁾.

Anders als sein Vorgänger Carter nutzte Ronald Reagan die Zeit zwischen Wahl und Amtsantritt zu intensiven Gesprächen mit dem Kongreß-Establishment und zum Aufbau eines funktionsadäquaten „Congressional Liaison Office“, dessen Effizienz sich rasch erweisen sollte⁸⁾. Da es zahlenmäßig begrenzt und mit Profis der Washingtoner Politikszene

besetzt war, Experten- und Generalistentum in eine ausgewogene Mischung brachte, die parlamentarischen Verbindungsbüros der Ministerien und Ämter so straff als irgend möglich an der Leine des Weißes Hauses führte und insgesamt nur dann in Aktion trat, wenn Interessenprioritäten des Weißes Hauses dies zu erfordern schienen, geriet es rasch zur gesuchten Anlaufstelle von Senatoren und Abgeordneten und zum wirksamen Koordinator der politischen Aktivitäten im gewaltenteiligen Geflecht des US-Herrschaftssystems⁹⁾. Mit hochentwickeltem Gespür für das richtige „timing“ der eigenen Initiativen und nüchterner Einschätzung von Reichweite und Grenzen der Informationsverarbeitungs- bzw. Entscheidungskapazitäten des Kongresses nutzte Reagan die „honeymoon“-Phase (die sich durch das Attentat auf den Präsidenten nicht unwesentlich strecken ließ), um die innovatorischen Teile seiner Politik im Haushalts- und Steuerwesen gesetzgeberisch zu verankern. Durch rasches Agieren und strikte Beschränkung der präsidentiellen Initiativen, durch das Setzen eindeutiger Prioritäten und gleichzeitiges Bemühen, den Kongreß zur Verabschiedung von Entscheidungspaketen (möglichst ohne amendments) zu veranlassen¹⁰⁾, gelangen ihm erstaunliche Einbrüche

Report (CQWR), 2. 5. 1981, S. 747; D. Kirschten, The Pennsylvania Ave. Connection-Making Peace on Capitol Hill, in: National Journal, 7. 3. 1981, S. 350 ff.

⁷⁾ Dazu B. Keller, Reagan's Team in Action. Executive Agency Lobbyists Mastering the Difficult Art of „Congressional Liaison“, in: CQWR, 5. 12. 1981, S. 2387 ff.

¹⁰⁾ So verabschiedete das Repräsentantenhaus am 26. Juni 1981 ein 800seitiges Bündel von Haushaltskürzungen, was den Abgeordneten Panetta von Kalifornien zu dem Protest veranlaßte, man habe ohne Hearings, Diskussionen und Verhandlungen über massive Einschnitte in mehr als 250 Sozialprogramme verfügt (siehe R. Dugger, On Reagan. The Man and His Presidency, New York 1983, S. 289).

⁷⁾ So etwa die Senatoren Domenici, Garn, Hatch, Laxalt, McClure, Schweiker und Wallop mit ihrem 1980 erschienenen Buch: A Changing America. Conservatives View the '80s From the United States Senate.

⁸⁾ Vgl. St. J. Wayne, Congressional Liaison in the Reagan White House, in: N. J. Ornstein (Ed.), President and Congress. Assessing Reagan's First Year, London 1982, S. 44 ff.; E. Wehr, Reagan's Team on the Hill Getting Members' Praise for Hard Work, Experience, in: Congressional Quarterly Weekly

in das Lager des „antagonistischen Partners“. Wie sehr der Präsident darauf bedacht war, die Legislative nicht zu überfordern, mag schon der Umstand signalisieren, daß der 97. Kongreß insgesamt seltener tagte und weniger Gesetze beriet bzw. verabschiedete als seine unmittelbaren Vorgänger¹¹⁾.

Der Präsident durfte die Überraschungserfolge zu einem guten Teil auf dem eigenen Konto verbuchen. Als „Great Communicator“ wußte er geschickte Fernsehauftritte zu inszenieren, die ihm spontane und die parlamentarischen Beratungen beeinflussende „grass-roots“-Unterstützung eintrugen. Hand in Hand mit der Instrumentalisierung der Massenmedien ging die „Einzelfallpflege“, die persönliche „Bearbeitung“ solcher Abgeordneter und Senatoren, denen kraft parlamentarischer Funktion oder politischer Einstellung Schlüsselpositionen im Abstimmungsgebaren des Kongresses zukamen. Von „Gesichtspflege“-Einladungen zum gemeinsamen Frühstück im Weißen Haus über regierungsamtl. „Hilfestellung“ in Wahlkreisangelegenheiten bis zu „arm twisting“-Usancen setzte Reagan das ganze Arsenal präsidentieller Machtinstrumente mit lange vermißter Kunstfertigkeit ein.

Bei all dem wußte er geraume Zeit den Eindruck zu erwecken, gleichsam als Staatsoberhaupt und Regierungschef über den Niederrungen politischer Alltagsentscheidungen zu schweben, sich gewissermaßen zum konfliktfernen Hüter der „amerikanischen Werte“ zu stilisieren, was ihm anhaltende Sympathien in der amerikanischen Öffentlichkeit eintrug¹²⁾.

Erst als seit Ende 1982 Turbulenzen in Nahost und Zentralamerika das Schiff der US-Außenpolitik ins Schlingern brachten, sich der Ruf

¹¹⁾ Vgl. CQWR, 16. 10. 1982, S. 2679 ff. (97th Congress: Shorter Session, Fewer Laws).

¹²⁾ Einschlägige Meinungsumfragen verdeutlichen die „Doppelbewertung“ Reagans als „Mensch und Staatsmann“ einerseits, als „Politiker“ andererseits. Wo seine Ehrenhaftigkeit, Prinzipientreue, ja sogar seine „leadership“-Qualitäten relativ hoch eingeschätzt wurden, sank von April/Mai 1981 bis zum April 1983 die Bewertungsrate der „Effizienz“ und „Performance“ der republikanischen Administration beständig bis zu Carterschen Tiefpunkten ab, um dann allmählich wieder anzusteigen. Eine Zusammenfassung einschlägiger Daten bei E. Ladd, Jr., Public Opinion. Questions at the Quinquennial, in: Public Opinion, (1983) April/May, S. 20 ff.; wichtige demoskopische Befunde in diesem Kontext auch bei S. M. Lipset/W. Schneider, The Decline of Confidence in American Institutions, in: Political Science Quarterly, (1983) Fall, S. 379 ff., dies., The Confidence Gap. Business, Labor, and Government in the Public Mind, New York 1983.

nach größerer Flexibilität im Bereich der Rüstungskontrollpolitik und im Umgang mit der Sowjetunion ganz allgemein verstärkte, im Umfeld der „mid-terms“ altvertraute Konfliktmuster im Beziehungsgeflecht der Gewalten wieder an Gewicht gewannen und polarisierende Tendenzen des Präsidentschaftswahljahrs 1984 ihre Schatten warfen, mußte Ronald Reagan häufiger als zuvor vom staatsmännlichen Kothurn in die „Niederungen“ parteipolitischer Querelen herabsteigen. Präsidentschaftliches Eingreifen in schwelende Konflikte und anstehende Entscheidungen schienen um so dringlicher geboten, als sein enger Beraterkreis im „White House Office“ inzwischen in nahezu allen Fragen von politischer Relevanz gespalten war und „leadership“-Impulse die konträren Positionen von Stabschef James Baker und dem Nationalen Sicherheitsberater William Clark ausgleichen mußten¹³⁾.

Bleibt noch anzumerken, daß Reagans beachtliche Erfolge im Umgang mit dem 97. Kongreß neben seinem eigenen geschickten Taktieren und dem seiner Administration auch der Loyalität und Kompetenz des republikanischen Mehrheitsführers im Senat, Howard Baker, und des republikanischen Minderheitsführers im Repräsentantenhaus, Robert Michel, zu verdanken waren, die sich mit „bipartisanship“-Tendenzen vieler Demokraten zu einem verblüffend einheitlichen Abstimmungsverhalten beider Häuser des Kongresses verbanden¹⁴⁾.

2. Der 97. und 98. Kongreß zwischen Kooperation und Distanz zum Weißen Haus¹⁵⁾

Die Statistik des Abstimmungsverhaltens in den Reihen des 97. und 98. Kongresses weist im Vergleich mit dem der parlamentarischen Vorgänger zum einen substantielle Wandlungen sowohl auf der interorganisch exekutiv-legislativen wie der intra-organisch fraktions- und koalitionspolitischen Ebene auf, offenbart aber gleichzeitig die begrenzte Zeitweiligkeit

¹³⁾ Dazu der informative Beitrag von S. Fritz, New Changes in Reagan's Style, in: U. S. News & World Report, 23. 5. 1983, S. 20 ff.

¹⁴⁾ Eine knappe Analyse des Bakerschen Führungsstils gibt I. B. Arief, Under Baker's Leadership Senate Republicans Maintain Unprecedented Voting Unity, in: CQWR 12. 9. 1981, S. 1743 ff.

¹⁵⁾ Nachfolgende Bemerkungen stützen sich auf Informationen aus dem „Congressional Quarterly Weekly Report“. Der Vf. ist sich gewisser Einschränkungen im Hinblick auf den Aussagewert der statistischen Erhebungen bewußt, wie sie auch in CQWR, 15. 1. 1983, S. 94 ff., explizit eingeräumt werden.

solchen Wandels. Beide Phänomene lassen sich exemplarisch in spezifischen Handlungs- und Verhaltensmustern des 97. Kongresses aufspüren.

Tabelle 1 demonstriert auffallende Schwankungen im parlamentarischen Umgang mit dem Weißen Haus: Wo 1981 Ronald Reagan legislative Unterstützung in einem Umfang für seine Politik mobilisieren konnte, die an die Zeiten der „intakten Präsidentschaft“ im Zeichen der frühen Eisenhower-, Kennedy- und ersten Johnson-Jahre erinnerte, erstaunt gleichzeitig das jähe Ende solcher „honeymoon“-Beziehung im zehnpromzentigen Rückgang der präsidentiellen Erfolgsquote des Jahres 1982 bei Abstimmungen im Kongreß, die um so mehr verblüfft, weil alle Administrationen seit Kennedys Tagen ihr Durchsetzungsvermögen im zweiten Amtsjahr beträchtlich steigern konnten. Der Verlust an Einfluß im Parlament, der im dritten Amtsjahr

anhielt, erklärt sich vor allem aus dem veränderten Abstimmungsverhalten im demokratisch kontrollierten Repräsentantenhaus, wo Reagans Erfolgsquote von 72,4 % (1981) über 55,8 % (1982) auf 47,6 % (1983) zurückfiel, ein drastischer Abfall durchaus, den die günstigere Bilanz im republikanisch beherrschten Senat mit 88,3 % (1981), 82,4 % (1982) und 85,9 % einschlägiger Pro-Reagan-Entscheidungen im Jahre 1983 nicht auffangen konnte. Solchem Abfall des „presidential support“, seit Eisenhowers Tagen im übrigen mit Ausnahme der Kennedy-Präsidentschaft mittelfristiges Schicksal aller Administrationen (vgl. die Daten für das 3. und 4. Amtsjahr der verschiedenen Administrationen), lag das wachsende Unbehagen an den außen- und innenpolitischen Konsequenzen des Reagan-Kurses zugrunde, das sich 1982 um so schärfer artikulierte, je näher die „mid-terms“ rückten. Die bei Kongreßwahlen ohnehin zu veranschlagenden Distanzierungstendenzen der Abgeordneten zum Weißen Haus verstärkten sich unter dem Druck öffentlicher Unzufriedenheit mit den politischen Zielsetzungen und Aktionsmustern der republikanischen Administration.

Deutliche Unterschiede zur vorangegangenen Dekade tun sich aber auch im „fraktionellen“ bzw. „koalitionspolitischen“ Abstimmungsverhalten des Kongresses auf, wenn man denn überhaupt solche dem Vokabular parlamentarischer Regierungsweise entnommenen Begriffe auf die Legislative im präsidentiellen Herrschaftssystem übertragen kann. So zeigt Tabelle 2 einen drastischen Zuwachs an republikanischem Integrationsvermögen vor allem im Senat, wo sich 1981 die GOP bei 81 % aller namentlichen Abstimmungen hinter der Fraktionsführung scharte (wo diese noch ein Jahr zuvor bloß eine Erfolgsquote von 65 % hatte aufweisen können) — Folge sowohl des geschickten Zusammenspiels der Reagan-Administration mit einflußreichen „opinion leaders“ in der ersten Kammer als auch des geschickten Taktierens der Fraktionsführung unter Howard Baker und des einigkeitsfördernden Gefühls, nach vielen Jahren endlich wieder über eine Schlüsselposition in der parlamentarischen Entscheidungsmechanik zu verfügen. Auch im Repräsentantenhaus traten die Abgeordneten der GOP 1981 geschlossen als zuvor auf, ohne jedoch die verblüffende Einheitlichkeit ihrer Senatskollegen zu erreichen. Freilich deuten die Vergleichszahlen für 1982 die beginnende Rückkehr zu parlamentarischen Verhaltensmu-

Tabelle 1:
Präsidentielle Erfolgsrate im Kongreß

Angegeben sind die präsidentiellen Erfolgsquoten in Kongreßabstimmungen, bei denen das Weiße Haus unzweideutige Positionen (der Zustimmung bzw. der Ablehnung) bezog.

Eisenhower		Nixon	
1953	89,0%	1969	74,0%
1954	82,8%	1970	77,0%
1955	75,0%	1971	75,0%
1956	70,0%	1972	66,0%
1957	68,0%	1973	50,6%
1958	76,0%	1974	59,6%
1959	52,0%		
1960	65,0%	Ford	
		1974	58,2%
		1975	61,0%
		1976	53,8%
Kennedy		Carter	
1961	81,0%	1977	75,4%
1962	85,4%	1978	78,3%
1963	87,1%	1979	76,8%
		1980	75,1%
Johnson		Reagan	
1964	88,0%	1981	82,4%
1965	93,0%	1982	72,4%
1966	79,0%	1983	67,1%
1967	79,0%		
1968	75,0%		

Congressional Quarterly Weekly Report, 31. 12. 1983, S. 2782.

Tabelle 2: Abstimmungsverhalten im Kongreß

Die Prozentzahlen signalisieren die Häufigkeit, mit der Demokraten und Republikaner in zwischenparteilich kontroversen Fragen entlang bzw. entgegen der eigenen Fraktionslinie stimmten. Stimmenthaltungen oder Abwesenheit bei Abstimmungen reduzieren die Prozentzahlen um einige Punkte.

	1981		1982		1983	
	Dem.	Rep.	Dem.	Rep.	Dem.	Rep.
Party Unity	69 %	76 %	72 %	71 %	76 %	74 %
Senate	71	81	72	76	71	74
House	69	74	72	69	76	74
Opposition	23 %	18 %	20 %	21 %	17 %	20 %
Senate	21	14	23	19	22	20
House	23	19	19	22	17	19

Ebd., S. 2791 (Zahlen für 1981 ergänzt durch CQWR, 15. 1. 1983, S. 108).

Tabelle 2 a: Abstimmungsverhalten der regionalen Parteigliederungen
1981/82/83

	1981		1982		1983	
	Support	Opposition	Support	Opposition	Support	Opposition
Senate						
Northern Democrats	76 %	15 %	78 %	17 %	74 %	19 %
Southern Democrats	60	34	59	36	65	28
Northern Republicans	79	16	74	21	72	22
Southern Republicans	88	8	86	12	81	16
House						
Northern Democrats	76 %	15 %	79 %	11 %	84 %	10 %
Southern Democrats	53	40	56	35	62	31
Northern Republicans	72	21	67	23	72	21
Southern Republicans	81	14	78	15	81	13

Ebd. (Zahlen für 1982 CQWR, 15. 1. 1983, S. 108; Zahlen für 1981 CQWR, 9. 1. 1982, S. 62).

stern der siebziger Jahre an, die schon der Schwund der präsidentiellen Erfolgsrate im Kongreß signalisierte. Zwar konnten die „House-Republicans“ 1983 diesen Trend vorübergehend wieder umkehren, aber doch eher beiläufig als Reaktion auf das in den „mid-terms“ restituierte Selbstvertrauen „linker“ Demokraten.

Die Demokraten wußten dagegen die Abstimmungskohäsion im Vergleichszeitraum zu festigen: Im Zeichen der nahenden „mid-terms“ suchten sie Profilierung auch durch größere Einheitlichkeit (vor allem bei sozialpolitischen Auseinandersetzungen mit dem partei-

politischen Gegner) zu gewinnen; der Erfolg dieser Strategie stimulierte offensichtlich das Bedürfnis nach Kohäsion auch im folgenden Jahr. Tabelle 3 vermittelt gewisse Aufschlüsse im Hinblick auf das koalitionspolitische Verhalten in der Legislative. Reagans Erfolge im 97. Kongreß wurden überwiegend durch jene „konservative Koalition“ ermöglicht, in der sich in einer Reihe außen- und innenpolitischer Entscheidungsfelder Südstaaten-Demokraten (Boll Weevils) mit den Republikanern gegen die Nordstaaten-Demokraten zusammenfanden. 1981/82 konnte sich diese Koalition auf 68 Stimmen im Senat und 270 im Repräsentantenhaus stützen (gegen-

**Tabelle 3: Das Abstimmungsverhalten der regionalen Parteigliederungen
a) zugunsten und b) zuungunsten präsidentieller Positionen**

a)

	East			West			South			Midwest		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Democrats												
Senate	40 %	34 %	42 %	46 %	38 %	38 %	60 %	55 %	42 %	46 %	42 %	45 %
House	35	34	22	38	34	20	56	50	42	36	34	21
Republicans												
Senate	74	64	68	82	75	73	85	80	74	81	77	77
House	64	56	60	70	70	75	73	70	74	67	62	71

b)

	East			West			South			Midwest		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Democrats												
Senate	52 %	62 %	54 %	44 %	54 %	49 %	35 %	41 %	49 %	49 %	53 %	51 %
House	57	56	73	54	56	73	37	41	52	57	56	75
Republicans												
Senate	21	31	27	11	18	20	11	17	23	16	19	20
House	31	35	35	21	18	19	22	23	22	29	30	25

Ebd., S. 2784/85 (Zahlen für 1981 CQWR, 15. 1. 1983, S. 96/97).

über 60 bzw. 243 im Vorgänger-Parlament). Auch wenn sie seit den „mit-terms“ von 1982 an den Rändern abzubröckeln begann, blieb sie doch insgesamt eine verlässliche Stütze Reagans und bezog 1983, wo sie sich nicht durchsetzen konnte, blockierende Veto-Positionen. Umgekehrt weist die Statistik aus, daß ungeachtet der forcierten Kohäsion im Lager der Republikaner ihr gemäßigter Flügel, die „Frost Belt Moderates“ und „Gypsy Moths“¹⁶⁾ des Nordostens (und partiell des Mittleren Westens), ein differenziertes Abstimmungsverhalten an den Tag legte: Wo sich Reagans Initiativen zu sehr mit ideologischen Positionen der „konservativen Koalition“ identifizieren, mußte er Widerstand aus der genannten Richtung in Kauf nehmen, die „the land of the old, the cold and the poor“ repräsentiert, wie im Kongreß scherzhaft gesagt wird.

¹⁶⁾ Die Südstaaten-Demokraten nennen sich seit längerem „Boll Weevils“ nach einem Rüsselkäfer, der die Baumwollkapsel befällt; die gemäßigten Republikaner zogen als „Gypsy Moths“ nach, bezeichnen sich also nach einer Motte, die sich von Baumblättern in ihrer Region ernährt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die tendenziellen Wandlungen im Abstimmungsgebaren des 97. Kongresses von der ersten zur zweiten Sitzungsperiode im wesentlichen auch das politische Verhalten des Nachfolge-Parlaments bestimmt haben. Schon das Ergebnis der Novemberwahlen von 1982 mußte sich in den Augen der Reagan-Administration als veritable „Wende“ ausnehmen: Zwar ließ es die Kräftekonstellation im Senat unverändert, löste dafür jedoch im Repräsentantenhaus einen machtpolitischen Erdbeben aus. Nicht bloß gewannen die Demokraten 26 Sitze hinzu: vielmehr zogen 57 demokratische Abgeordnete als „freshmen“ in das Parlament ein, die ihre Gegnerschaft zu Reagans wirtschafts-, sozial- und sicherheitspolitischen Plänen offen bekundet hatten. Die „konservative Koalition“ war kräftig zur Ader gelassen, der Einflußradius des Präsidenten in der Legislative drastisch verringert worden. Die Handlungsfähigkeit des 98. Kongresses konnte angesichts solcher machtpolitischen Veränderungen nur durch anhaltende Distanzierung vom Weißen Haus, durch die Beto-

nung legislativer Autonomie im gewaltenteiligen System der „checks and balances“ gesichert werden. Wo parteipolitische Aspekte das Prinzip der „bipartisanship“ überlagerten, mußten parlamentarische Aktivitäten in wechselseitiger Blockierung der Kammern erstickten.

Die politische Praxis des Jahres 1983 ist von beiden Verhaltensmustern geprägt worden¹⁷⁾. Das Bemühen der Gewalten, ihren je eigenen Acker autonom zu bestellen, war 1983 deutlicher als in den zwei vorangegangenen Jahren zu beobachten. Hatte die Reagan-Administration bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Debatten im 97. Kongreß Regie geführt, beriet das Parlament im Jahre 1983 über Haushaltsfragen ohne direkte und öffentlich dokumentierte Partizipation des Präsidenten. Und wenn der Kongreß sich auch auf dem Feld der Außenpolitik zu behaupten suchte, blieben die wesentlichen Entscheidungen doch der Exekutive vorbehalten. „Bipartisanship“ stellte sich in Einzelfällen im Bereich der „social security“ her, wo weitere Streichungen abgelehnt und manche Programme reaktiviert wurden; ebenso bei der Bereitstellung von Geldern in Höhe von 4,6 Mrd. Dollar für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei der Anwendung der „War Powers Resolution“ von 1973 auf die Libanon-Politik der Regierung oder bei einer Reihe von Bewilligungsgesetzen für das Haushaltsjahr 1984. Gerade im Fiskalbereich konnte sich weder der Präsident noch der republikanische Mehrheitsführer im Senat dem Zwang zum Kompromiß entziehen, den die veränderten Machtverhältnisse im Kongreß geschaffen hatten. Der für das Jahr 1982 beobachtete Trend zu verringerter Fraktionskohäsion schwächte sich zwar insgesamt wieder ab, bestimmte aber doch von Fall zu Fall die legislative Dezision: Wo gemäßigte Republikaner (die sich zum Teil — wie Weicker, Stafford oder Chafee — bei den „mid-terms“ bloß mit knappstem Vorsprung hatten behaupten können) gegen den Willen der Fraktionsführung ein Budget passieren ließen, das steuer- und innenpolitische Ausgabenerhöhungen im Verbund mit einer Verlangsamung des Zu-

wachses im Verteidigungshaushalt enthielt, blockierten andererseits demokratische „freshmen“ ein von Tip O'Neill befürwortetes Ausgabengesetz als Akt des Protests gegen das unaufhaltsam ansteigende Defizit.

Freilich verkörperte sich im Prinzip der „bipartisanship“ bloß *ein* parlamentarisches Handlungsmuster; es fand seine Ergänzung in einem partei- und fraktionspolitisch orientierten Abstimmungsverhalten, das jetzt stärker als zuvor die beiden Häuser entzweite und Blockaden im parlamentarischen Entscheidungsprozeß heraufbeschwor¹⁸⁾. Wo Initiativen des Repräsentantenhauses den Intentionen der Administration zu sehr in die Quere kamen, wirkte der Senat als verlässlicher Bremsen: in der Außenpolitik, wo die „Nuclear Freeze Resolution“ abgeblockt oder Reagans Mittelamerika-Politik abgeschirmt wurde; in der Innenpolitik, wo mehrere Gesetzesvorhaben zugunsten Arbeitsloser verhindert oder der Versuch des Repräsentantenhauses vereitelt wurde, die dritte Phase Reaganscher Steuerkürzungen zu hintertreiben. Obgleich die Gefolgschaft des Präsidenten im Senat da und dort abbröckelte, blieb sie doch stark genug, um allzu massive Eintrübungen des Reaganschen „leadership“-Image nicht aufkommen zu lassen.

¹⁸⁾ Auf diesen Sachverhalt verweist eine inhaltsbezogene Analyse des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens im Jahre 1983 durch das National Journal, 12. 5. 1984, S. 904 ff. Es kommt anhand der Auswertung namentlicher Stimmabgaben (roll-call vote) der Senatoren und Abgeordneten im außen-, verteidigungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich für die 1. Sitzungsperiode des 98. Kongresses zum Ergebnis, daß alles in allem

- a) die Abstimmungsdifferenzen *zwischen* beiden Parteien größer als im 97. Kongreß waren,
- b) *innerhalb* beider Parteien die Disparitäten im Abstimmungsverhalten der regionalen Gruppierungen abnahmen,
- c) in beiden Kammern die Parteien *in allen untersuchten Themenbereichen* unter „konservativ“-„liberalen“ Gewichtungskriterien einheitlicher votierten als zuvor, und
- d) im *Senat* diese Tendenzen insgesamt schwächer ausgeprägt waren als im Repräsentantenhaus, d. h. einerseits Inter-Parteidifferenzen geringer ausfielen, dafür die intraparteilichen Regionaldisparitäten relativ stärker zu Buche schlugen (und auch das „liberal“-„konservative“ Abstimmungsverhalten bezogen auf Themenbereiche sich uneinheitlicher darstellte als in der zweiten Kammer).

In die gleiche Richtung weisen die Analysen in CQWR, 26. 11. 1983, S. 2467 ff. („Partisanship Dominated Congressional Year“) und CQWR, 3. 12. 1983, S. 2548 ff. (GOP Senate Plays Gatekeeper Role in 1983); und statistische Hinweise auf das „Partisan Voting“ 1982/83 in CQWR, 31. 12. 1983, S. 2789 ff. (Democrats Showed Renewed Strength in '83); jüngst noch (QWR, 11. 8. 1984, S. 1943 ff. (Partisanship Dominated Short Summer Session)).

¹⁷⁾ Die 2. Sitzungsperiode des (98.) Kongresses gilt ohnehin als „waste year“, als Phase legislativer Lethargie, da im Zeichen der nahenden Präsidentschaftswahlen parteipolitische Profilierungsbedürfnisse über Kompromißbereitschaft und Pragmatismus dominieren, überdies die Sitzungsdauer zwischen „Primaries“, „National Conventions“ und dem frühen Oktoberreeß drastisch beschnitten ist und de facto im Juni endet.

3. Die Reagan-Administration und der Kongreß: Erfolg und Mißerfolg im Zusammenspiel der Gewalten

„Vom leichten, natürlichen, gedankenlosen Optimismus Präsident Reagans“ (Hedrick Smith im New York Times Magazine) eingenommen und vom ideologischen „Rechtsruck“ der Dekadenwende geprägt, hat der 97. Kongreß anfangs dem Präsidenten außerordentliche Möglichkeiten konzidiert, um seine versprochene Wirtschaftserneuerung durchzuführen und die weltpolitische Herausforderung durch die gegnerische Supermacht erfolgreich bestehen zu können. Er verabschiedete ein mehrjähriges Steuersenkungsprogramm, billigte im Budgetentwurf für 1982 kräftige Abstriche bei staatlichen Hilfeleistungen im Bereich der „welfare politics“ und bescherte dem Pentagon enorme Zuwachsraten beim Rüstungsetat. Und selbst die machtpolitischen Verschiebungen in den „mid-terms“ von 1982 markierten kein abruptes Ende für Reagans Erfolgsserie: Auch der 98. Kongreß legitimierte im großen und ganzen den innen- und außenpolitischen Kurs der republikanischen Administration, brachte Korrekturen an, verfügte Abstriche, ließ aber die „Reaganomics“ insgesamt ebenso passieren wie die rüstungspolitischen Entscheidungen und demonstrierte „bipartisanship“ noch 1983 in der Libanon-Politik oder anlässlich der Grenada-Invasion. Ein in der jüngeren Vergangenheit verlorengegangenes Element kooperativer Kontinuität zwischen den Gewalten durfte Reagan durchaus auf der Haben-seite verbuchen, aber eines, das sich keinesfalls auf einem hohen Niveau stabilisieren ließ und auch immer wieder ins Wanken geriet. Schon 1982 begannen sich Niederlagen der Administration im sozial- oder umweltpolitischen Bereich abzuzeichnen, die 1983 auch auf den wirtschafts- und rüstungspolitischen Sektor übergriffen, wo im Haushalt gegen den Willen Reagans erhöhte Steuern, vermehrte Sozialausgaben und geringere Zuwachsraten im Verteidigungsbudget festgeschrieben wurden.

Solche Differenzen resultierten aus akzidentiellen wie grundsätzlichen Ursachen. In dem Maße, wie sich die politischen, sozialen und ökonomischen Kosten Reaganscher Politik abzuzeichnen begannen und mit zunehmenden Einsichten in konzeptionelle Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikte der Innen- und Außenpolitik Reagans verbanden¹⁹⁾, gin-

¹⁹⁾ Zu Erfolgen und Mißerfolgen Reaganscher Politik, ihren Voraussetzungen und Hintergründen

gen Abgeordnete und Senatoren auf größere Distanz zur Administration, nicht zufällig jeweils im Zeichen nahender „mid-terms“ oder der anstehenden Präsidentschaftswahlen. Sie huldigten damit aber auch einem Grundgesetz amerikanischer Politik, das den US-Kongreß sich zwar zuweilen zu einschneidenden Neuerungen aufraffen, ihn aber über kurz oder lang wieder auf vertraute Bastionen der „goldenen Mitte“ rekurrieren und den Erhalt des Status quo auf seine Fahnen schreiben läßt.

Die „raison d'être“ jedes „Congressman“ ist der „electoral imperative“²⁰⁾. Sie wirkt sich in einer engen Wahlkreisbindung aus, die, obwohl auch dem demokratischen Verantwortlichkeitsprinzip verpflichtet, als reaktives Instieren auf partikularen Interessen, Do-ut-des-Praktiken und „bipartisanship“-Geplogenheiten in der Alltagspolitik zum Tragen kommt. Dabei sind die allseits erforderlichen „Tauschgeschäfte“ viel leichter auf der Basis des Status quo als radikaler Neuerung zu vollziehen, weshalb Innovationen selten langen Atem haben und man sich zumeist mit marginalen Veränderungen bescheidet. Eine Politik der nationalen „Wende“ läßt sich in mittel- oder langfristiger Perspektive nur unter der doppelten Voraussetzung erzwingen, daß sich die US-Gesellschaft vor eine historische Ausnahmesituation gestellt sieht und sich von charismatischem politischem Führungertum zur Teilnahme an einem neuen Handlungsszenario bewegen läßt.

Im Normalfall jedoch läuft die nationale Aufbruchsstimmung einer neuen Präsidentschaft binnen kurzem an jenen parlamentarischen Antriebskräften auf, die sich als „electoral imperative“ einerseits, als „Primat des Systemerhalts“ andererseits umreißen lassen. Rasch dominiert wieder eine Politik der Befriedigung lokaler Interessen und der Distanzierung von der Exekutive, der sowohl traditionelle gewaltenteilige Verhaltensmuster wie jüngeres Unbehagen in der Gesellschaft an den Herrschaftsinstitutionen, speziell der Präsidentschaft, zugrunde liegen²¹⁾. Wenn nicht große

demnächst H. Wasser, Die USA in der „Ära der nationalen Erneuerung“ unter Ronald Reagan, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1981/82, Bonn.

²⁰⁾ So etwa D. R. Mayhew, Congress. The Electoral Connection, New Haven (Conn.) 1974; oder auch R. H. Davidson/W. J. Oleszek, Congress and its Members, New York 1981.

²¹⁾ Zur spezifischen Befindlichkeit des Kapitols in der Gegenwart finden sich anregende Beiträge bei Ch. Peters/J. Fallows, Inside the System. The Five

„leaders“ im Weißen Haus und die von ihnen forcierten „issues“ die Nation in ihren Bann schlugen, haben Parlamentarier vor allem in „mid-term“-Wahljahren sich stets als autonome Entscheidungsträger zu profilieren gesucht. Oft genug lockerte sich dann der partei- oder fraktionspolitische Zusammenhalt im Kongreß und seine Führungsstäbe hatten es schwer, auseinanderstrebende Abgeordnete auf den präsidentiellen Kurs zu verpflichten (wenn sie denn solches überhaupt anstrebten).

Seit den späten sechziger Jahren hat aber auch die politische Aktualität zentrifugale Tendenzen im amerikanischen Herrschaftssystem verstärkt: Vietnam-Trauma, Watergate-Syndrom und die „Krise des Sozialstaatsgedankens“ bzw. der „New Deal“-Politik ließen jenes latent stets vorhandene „Dilemma“ der amerikanischen Gesellschaft einmal mehr aufbrechen, das als Konflikt zwischen den politischen Idealen der Neuen Welt und ihren politischen Institutionen einen Grundzug der

Branches of American Government, New York 1979⁴; jüngst die interessante Studie von B. Sinclair, *Majority Leadership in the U.S. House*, Baltimore 1983.

US-Geschichte reflektiert²²). Wo sich die „creedal passion“ der Amerikaner für Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, wo sich ihre Leidenschaft für eine „bessere“, moralisch höher entwickelte Welt an den Unvollkommenheiten des Herrschaftssystems und Regierungsprozesses so vehement wie in der jüngsten Vergangenheit stoßen, zweifeln sie in steigendem Umfang an Legitimität und Effizienz der politischen Ordnung²³), tun Abgeordnete und Senatoren gut daran, sich als Einzelkämpfer zu profilieren, die weitgehend unabhängig von Partei und Fraktion, distanziert von Administration und der gesamten Washingtoner Regierungsmaschinerie spezifische Interessen ihres Wahlkreises befördern wollen. Wie sollten sie im derzeitigen politisch-psychologischen Umfeld auch anders agitieren, wenn selbst der Präsident (wie schon 1980) seinen Wahlkampf mit Anti-Government-Parolen führt?

²²) So S. P. Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge (Mass) 1981.

²³) Vgl. M. Lipset/W. Schneider (Anm. 13); und P. R. Abramson, *Political Attitudes in America, Formation and Change*, San Francisco (Calif.) 1983.

Die Reagan-Bilanz: Neue Armut und neuer Reichtum

I.

„The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have too much — it is whether we provide enough for those who have too little.“ Dieses gesellschaftspolitische Credo von Franklin D. Roosevelt hat in den USA ein halbes Jahrhundert lang einen breiten Konsens gebildet. Auf diesem Konsens baute die New-Deal-Koalition auf, an der in den letzten 50 Jahren auch republikanische Präsidenten nicht vorbeikamen. Die Gründungsphilosophie des Prinzips des „survival of the fittest“ war erst in den dreißiger Jahren durch Roosevelts gesellschaftlichen Fortschrittsbegriff erweitert und dadurch auch erneuert worden. Seit Mitte der siebziger Jahre nun wird der Roosevelt'sche Gesellschaftsvertrag zunehmend in Zweifel gezogen. Das Konzept einer konservativen Umkehr fand immer mehr Resonanz in den USA und setzte sich das erste Mal bei der Präsidentschaftswahl 1980 durch. Ronald Reagan, der Hauptrepräsentant dieser politischen Gegenbewegung, gewann bei dieser

Wahl gegen einen unglücklichen Präsidenten Carter, der schon 1976 nur noch auf eine sehr dezimierte New-Deal-Koalition setzen konnte und schon damals zur Mehrheitsbildung auch rassisch-ethnische und religiöse Minoritäten hinzugewinnen mußte¹⁾. Und gewinnen konnten die Demokraten 1976 auch nur wegen der Watergate-Affäre der Republikaner und weil Carter gegen einen in den eigenen Reihen nur halbherzig unterstützten „low-profile“-Republikaner kämpfen konnte. Reagans Aufstieg begann in den republikanischen Primaries 1976 und führte 1980 zur Mehrheitsbildung zunächst auf dem eigenen Parteikongreß in Detroit und dann bei der Präsidentschaftswahl selbst.

In wenigen Tagen wird in den USA über diese Politik erneut abgestimmt. Im folgenden soll untersucht werden, was das Grundanliegen der Reagan-Politik ist, welche Wirtschafts- und Sozialpolitik die Reagan-Administration gemacht hat, welche Ergebnisse dabei erzielt wurden und wie sie zu bewerten sind.

II.

Seit den Ölpreiskrisen, der Kartellierung der internationalen Rohstoffmärkte und damit der drastischen Veränderung der terms of trade in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ist die keynesianische Wirtschaftspolitik immer mehr in die Defensive geraten. Die globale Nachfragesteuerung wurde von den Konservativen in Frage gestellt und statt dessen eine globale Angebotspolitik gefordert.

Mit der Krise im Welthandel sowie den konjunkturellen und strukturellen Problemen der OECD-Staaten war gleichzeitig eine Finanzkrise in diesen Gesellschaften verbunden. Vor diesem Hintergrund wurde mehr und mehr auch das Sozialsystem der Wohlfahrtsgesellschaft in Frage gestellt. Die konservative Wohlfahrtsstaatskritik fand über ihre konservative Anhängerschaft hinaus immer mehr Resonanz. Reagans Konzept setzt genau

an diesem Problembündel der westlichen Demokratien an. Damit sollte die „kulturelle Hegemonie“ des *New Deal* und der *Great Society* gebrochen und eine neue Koalition aus *Main-Street-* und *Wall-Street-Capitalism* geformt werden.

Im Mittelpunkt der Vorstellungen Reagans steht die Rolle des Staates in der Wohlfahrtsgesellschaft; die Wirtschaftsphilosophie ist dabei nur eine abgeleitete Größe. Deshalb ließ sich Reagan in seinen politischen Aussagen und in seiner praktischen Politik auch niemals auf eine wirtschaftspolitische Denkschule festlegen, weder auf eine konservative *Austerity*-Politik, noch auf die *Supply-Side-Economics*, eine völlige Ablehnung der keynesianischen Nachfragepolitik, noch auf eine strenge monetaristische Wirtschaftspolitik. Reagans Politik ist vielmehr ein *policy-mix*, bei dem die Reduzierung der wirtschafts- und

Gelegenheit zu Vorarbeiten für diesen Beitrag hatte der Autor auf einer USA-Reise auf Einladung der amerikanischen Botschaft im Sommer 1984.

¹⁾ Vgl. hierzu D. Runze, Wie entstehen Minderheiten, in: *Leviathan*, (1977) 1, S. 115 ff.

sozialpolitischen Funktionen des Staates im Mittelpunkt steht²⁾. Auf dem Detrouiter Wahlkongreß der Republikaner 1980 wurde eine Wahlplattform verabschiedet, die eine neue Staatsrolle in den Mittelpunkt stellte. Die zentrale Botschaft der Republikaner im Wahlkampf lautete: „Wenn wir die Flut an Formularen stoppen und unnötige Regulationen reduzieren, wenn wir die Steuersätze entscheidend und dauerhaft kürzen, dann haben wir eine Fülle von Hindernissen, die jedermann beengen, weggeräumt. Solche, die jetzt benachteiligt sind, werden davon am meisten gewinnen. Wenn wir die Anreize für Leistung in die Gesellschaft zurückverlagern, wird jedermann davon profitieren. Wir müssen vorschreiten. Aber wir dürfen auch niemanden zurücklassen.“³⁾

Dieses Grundanliegen der Reagan-Konzeption, nämlich den Staat auf die Rolle eines starken, hoheitsstaatlichen Souveräns mit nur noch innenpolitischen Normensetzungsfunktionen einerseits und einer weltpolitischen Führungsrolle andererseits zurückzuführen, wurde in der praktischen Politik der Reagan-Administration demonstriert. Wichtige Elemente der konservativen Gegenreform finden seit Mitte der siebziger Jahre aber auch theoretische Unterstützung durch den Neokonservatismus in den USA: „Den theoretisch produktiven Kern der Neokonservativen in Amerika bilden bekannte, wissenschaftlich ausgewiesene Soziologen wie Daniel Bell, Peter Berger, Nathan Glazer, Seymour Martin Lipset, Robert Nisbet und Edward Shils.“⁴⁾ Die Neokonservativen in den USA wollen die außenpolitische Rolle wieder verstärken und die Freiheit der Individuen besonders hervorheben. Der hier interessierende innenpolitische Aspekt des Neokonservatismus betrifft besonders die Sozialstaatsfunktionen im politisch-administrativen System. Ihre Kritik richtet sich gegen den Wohlfahrtsstaat, der in den sechziger Jahren geformt wurde. Denn für die Neokonservativen „zeigten sich auch die unerwünschten Nebenfolgen der unter Johnson bürokratisch ins Werk gesetzten sozialstaatlichen Programme. Wo sie dennoch funktio-

nierten, waren sie für die Neokonservativen nur um so schlimmer; denn dann gefährdeten sie den formalen Grundsatz der Chancengleichheit zugunsten einer kollektiven Startchancenverbesserung von ethnischen Minderheiten oder von Frauen.“⁵⁾

Mit dieser theoretischen Unterstützung hat die Politik Reagans sogar eine gesellschaftspolitische Perspektive bekommen. Geradezu paradigmatisch dafür ist die Steuerpolitik, die Politik des *New Federalism* und der Abbau von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Der Reduzierung des Wohlfahrtsstaates steht ein erheblicher Ausbau der Staatsfunktion in der inneren und äußeren Sicherheit gegenüber. Diese Staatsfunktion war während des Vietnam-Krieges ausgedehnt worden; nach dem Krieg wurde dann ein Teil des Budgets durch die Expansion der Sozialausgaben ausgefüllt. In der finanzwissenschaftlichen Diskussion der USA wurde in diesem Zusammenhang von einem sogenannten „displacement-effect“ gesprochen: „Der in der externen Krise erweiterte Staatskorridor wird nun zunehmend für zivile Zwecke genutzt.“⁶⁾ In der bisherigen Amtszeit Reagans wurden nun wieder maßgebliche Teile des Budgets vom zivilen Sektor in den Verteidigungsbereich umgeschichtet.

Mit dieser politischen Grundkonzeption hat Reagan, bei allerdings niedriger Wahlbeteiligung und gegen einen schwachen Präsidenten Carter, die Wahl 1980 gewonnen. Seit seiner Präsidentschaft wurde dieses Konzept immer wieder politisch zugespitzt. Nach der halben Amtszeit formulierte Reagan 1982 in seiner Botschaft an die Nation: „Ich habe dem amerikanischen Volk versprochen, seine Steuersätze zu senken und sie gesenkt zu halten — um Anreize für den Wiederaufbau unserer Wirtschaft zu geben, für das Sparen und für Investitionen in Amerikas Zukunft. Ich werde zu meinem Wort stehen. Heute abend fordere ich das amerikanische Volk auf: ergreift diese neuen Möglichkeiten zur Produktion, zum Sparen und zum Investieren — und gemeinsam werden wir aus dieser Wirtschaft wieder eine gewaltige Maschine der Freiheit, der Hoffnung und des Wohlergehens machen.“⁷⁾

²⁾ Vgl. hierzu auch den Beitrag von J. Kromphardt, Die neue Wirtschaftspolitik in Großbritannien und den USA; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/84, S. 21 ff.

³⁾ Aus der Wahlwerbung der Republikaner 1980, zitiert nach J. Schissler, Neokonservatismus in den USA — eine Herausforderung, Opladen 1983, S. 81.

⁴⁾ J. Habermas, Die Kulturkritik der Neokonservativen in den USA und in der Bundesrepublik, in: *Merkur* 11/1982, S. 1047.

⁵⁾ Ebd. S. 1048.

⁶⁾ Darauf hat G. Lehbruch in seinem Beitrag „Das politische Dilemma der Reagonomics“ hingewiesen, in: H. Mäding, Sparpolitik: ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen 1983, S. 105.

⁷⁾ R. Reagan in seiner Botschaft über die Lage der Nation vom 26. 1. 1982, veröffentlicht im Auslandsdienst der International Communication Agency, S. 8.

Diese Botschaft der Entstaatlichung wurde verknüpft mit den Prämissen: „die Reichen werden mehr leisten, wenn sie mehr bekommen“, und „die Armen leisten mehr, wenn sie weniger bekommen“⁸⁾. Mit diesen Prämissen soll die These, daß es einen Zusammenhang zwischen Armut und Reichtum gibt, außer Kraft gesetzt werden.

„Der Reichtum ist die Ursache der Armut — dieser Gedanke hat wie ein Atompilz im Kopf so manches jungen Radikalen eingeschlagen und ist immer noch der Leitstern für alle, die zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse nach Alternativen für harte Arbeit, Ungleichheit, Sparsamkeit und freie Nutzung der Chancen suchen. Wieviel angenehmer, als durch Fleiß und Nachdenken etwas zu schaffen, sind doch

Forderungen nach Enteignung: Eigentum ist Diebstahl! Haß schafft Zusammengehörigkeit! Gewalt ist Freiheit! Realismus ist Unterdrückung! Überall, wo diese Ideen sich breitmachen, herrscht und wächst die Armut. Statt zu behaupten, der Reichtum sei die Ursache der Armut, wäre es aufrichtiger zu erklären, daß die Armut vielmehr durch die Verbreitung eben dieses Irrtums verursacht wird.“⁹⁾ George Gilder hat mit diesen sarkastischen Worten die Philosophie des Reagan-Diskurses treffend beschrieben. Denn Reagan hat mit seiner Politik eines Mythos des Privaten eine emotionale Grundwelle in der fortgeschrittenen Wohlfahrtsgesellschaft getroffen, die sozialdarwinistische Züge trägt, und mit dieser Welle wurden in den USA neue politische Mehrheiten gebildet.

III.

Auf dieser politischen Philosophie baute Reagan seine praktische Politik auf. Schon der erste Haushaltsentwurf der Reagan-Administration für das Jahr 1982 war durch eine massive Umverteilung vom Sozialhaushalt auf den Verteidigungshaushalt gekennzeichnet. Gleichzeitig wurden drastische Steuersenkungen angekündigt. Vor allem die Einkommensteuer sollte gesenkt und an die Inflationsrate gekoppelt werden, um die Progressionsschraube im Steuersystem zu entschärfen. Auf den Feldern der Wirtschaft, der Finanzen und der Sozialpolitik war die Politik der Reagan-Administration durch folgende Maßnahmen gekennzeichnet: Deutliche Steuersenkungen, die vor allem den Besserverdienenden zugute kamen; eine erhebliche Verringerung der Wohlfahrtsprogramme des Staates; drastische Erhöhung des Verteidigungsetats; Bekämpfung der Inflation durch Hochzinspolitik und durch die Begrenzung des Geldmengenwachstums. Außerdem wurde unter dem Stichwort „new federalism“ eine Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden, Städte und die Bundesstaaten vorgenommen, ohne allerdings entsprechende Haushaltsmittel ebenfalls umzulenken. Diese Aufgaben- und Kostenverlagerung betrifft insbesondere die Sektoren Gesundheit, Sozialpolitik, Verkehrs- und Transportwesen, Erziehung und Bildung sowie die Stadtplanung

und -förderung. Die Städte und Staaten konnten mit dieser Art Sanierung des Bundeshaushaltes zu Lasten der unteren Ebenen nur durch weitere Kürzungen vor allem bei den Sozial- und Bildungsausgaben fertig werden.

Mit dieser Politik sollte der Staatssektor begrenzt und Mittel für eine aktivere Verteidigungspolitik und für die Außenpolitik der USA freigemacht werden. Die Kürzungen im Sozialhaushalt des Bundes waren in den letzten Jahren entsprechend massiv. Sie reichten von der Veränderung der Berechtigungskriterien für die Sozialhilfe über die Verringerung der Zuweisung von „foodstamps“, die Abschaffung von Lebensmittelzuweisungen für bedürftige Säuglinge, Kinder und ihre Mütter, die Kürzung von Mietbeihilfen bis hin zur Kürzung von Ausbildungsbeihilfen und Stipendien¹⁰⁾. Zur Veränderung der Wohlfahrtsstaatsfunktionen zählt auch die Senkung der im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen um 75 000 in zwei Jahren, Streichung von staatlich subventionierten Beschäftigungsprogrammen im öffentlichen Dienst und die Einführung von obligatorischen Tätigkeiten für Wohlfahrtsempfänger. Darüber hinaus besaß die Steuerpolitik der Reagan-Administration eine Schlüsselrolle für die Veränderung

⁸⁾ Siehe zur Darlegung dieser Philosophie auch W. Meißner/K. G. Zinn, Der neue Wohlstand — Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung, München 1984, S. 48 ff.

⁹⁾ G. Gilder, Reichtum und Armut, München 1983, S. 122.

¹⁰⁾ Siehe hierzu die systematische Sammlung bei N. Dose, Reaganomics — Grundlagen, konkrete Ansätze, Maßnahmen sowie deren Auswirkungen und ein Erklärungsversuch des Phänomens, Diplomarbeit, Ms. Konstanz 1984.

der Wohlfahrtsgesellschaft. Jack Kemp, der konservative republikanische Kongreßabgeordnete, hatte die sogenannte Laffer-Kurve in die politische Diskussion eingebracht. Der Nationalökonom Arthur Laffer vertritt die These, daß die Grenzsteuereinnahmen bei steigender Besteuerung sinken, weil bei steigenden Steuern immer weniger Leute bereit wären, eine zu versteuernde Erwerbsarbeit zu leisten: „Marginale Steuern jeglicher Art befinden sich als ein Keil zwischen dem, was ein Arbeitgeber seinen Arbeitskräften zahlt und dem, was sie schließlich als Einkommen nach den Steuern erhalten. Um den totalen Ausstoß an Produkten zu erhöhen, müssen die dazu notwendigen politischen Maßnahmen zweierlei bewirken: Sie müssen die Firmennachfrage nach den Produktionsfaktoren erhöhen und sie müssen den Wunsch der Produktionsfaktoren, eingesetzt zu werden, verstärken. Zu diesem Zweck müssen Steuern aller Art reduziert werden. Diese Reduktionen werden da am effektivsten sein, wo sie die marginalen Steuerraten am stärksten senken. Jede Reduktion in den Zuwachsraten bedeutet, daß die Arbeitgeber weniger bezahlen werden und dennoch die Angestellten mehr erhalten werden. Vom Standpunkt beider Seiten, dem der Arbeitgeber und dem der Beschäftigten, ergibt sich, daß mehr Beschäftigung nachgefragt wird und ein erhöhter Güterausstoß erfolgen wird.“¹¹⁾

Die politische Schlußfolgerung aus diesem steuerpolitischen Theorem lautet: Die Steuern müssen gesenkt werden, damit wieder mehr gearbeitet wird, damit das Sozialprodukt steigt und die Wirtschaft angekurbelt wird¹²⁾. Gleichzeitig prognostizierte die Reagan-Administration, daß das Volumen der Steuereinnahmen des Staates trotz gesenkter

Steuern größer werden würde. Damit sollten jene konservativen Austeritätspolitiker beruhigt werden, die von der Steuersenkung erhebliche Haushaltsdefizite erwarteten und darin eine unsolide Haushaltsführung sahen. Zugleich machte Reagan sich die von Kennedy 1964 in keynesianischer Tradition formulierte These „a rising tide lifts all boats“ zu eigen und setzte vor allem auf globales Wirtschaftswachstum.

Auch wenn die Reagan-Administration mit radikaler Entschlossenheit an die praktische Umsetzung ihrer Programme ging, wurden dennoch einige gegenteilige Maßnahmen ergriffen. Als nämlich im Winter 1982/83 die Arbeitslosigkeit mit über 10% den höchsten Stand seit den dreißiger Jahren erreichte, die Inflationsrate durch die Steuersenkungen ebenfalls auf über 10% getrieben wurde, als die Arbeitsproduktivität und das reale Bruttoinlandsprodukt erneut gesunken waren sowie das Haushaltsdefizit sich der 200-Mrd.-Dollar-Grenze näherte, schaltete die Reagan-Administration um: Es wurden Verbrauchssteuern erhöht (Verdoppelung der Benzin- und Zigarettensteuern) oder neue eingeführt, es wurden die Rentenversicherungsbeiträge erhöht, staatliche Nachfrageprogramme aufgelegt und die Geldmengenpolitik gelockert. Dieses Umschalten war nicht zuletzt durch die für die Republikaner nicht überzeugenden Zwischenwahlen 1982 befördert worden. Anders als beim „Thatcherismus“ kann man also bei der Politik Reagans keineswegs von einer orthodoxen Wirtschaftspolitik sprechen, die nur einer Schule verpflichtet ist. Nur in einem war die Reagan-Administration konsequent: Sie blieb bei ihrer politischen Grundsatzphilosophie, die lautet: Was gut für die Reichen ist, ist auch gut für die Armen.

IV.

Auch wenn die relative Autonomie des nordamerikanischen Wirtschaftsmarktes nicht unterschätzt werden darf, muß bei einer Analyse der Ergebnisse der Wirtschafts- und Sozialpolitik Reagans selbstverständlich die weltwirtschaftliche Gesamtlage berücksichtigt werden. Die Weltwirtschaft befindet sich jetzt schon fast zehn Jahre lang in einer andauernden Krise. Heute sind in den OECD-Staaten

mehr als 35 Millionen Menschen arbeitslos, der Welthandel stagnierte 1980 und ging 1981 und 1982 sogar zurück. Die Produktionskapazitäten sind weltweit schlecht ausgelastet, auch wenn die konjunkturelle Erholung in einigen Staaten in den letzten Monaten die Situation wieder verbessert hat. Die realen Zinsen sind weltweit sehr hoch, die Wechselkursrelationen nicht real, sondern spekulativ, und die Auslandsschulden der Entwicklungsländer haben schwindelnde Höhen erreicht. Alle diese Faktoren belasten die Weltwirtschaft und damit auch die US-Wirtschaft.

¹¹⁾ A. Laffer, zitiert nach J. Schissler (Anm. 3), S. 74.

¹²⁾ Vgl. hierzu ausführlich J. Kemp, *An American renaissance: A strategy for the 1980's*, New York 1979.

Dennoch kann ein konjunktureller Aufschwung in den USA seit Ende 1983 verzeichnet werden. Diese konjunkturelle Erholung verbessert die Reagan-Bilanz nach vier Jahren; allerdings muß erst noch bewertet werden, zu welchen gesellschaftlichen Kosten diese konjunkturelle Erholung erreicht wurde und ob es sich um eine dauerhafte wirtschaftliche Verbesserung handelt oder nur um ein kurzfristiges Strohfeuer. Die wichtigsten Daten zur Bewertung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Reagan-Administration lassen sich so zusammenfassen:

Tabelle 1

	1980	1983
Reale Veränderung des Bruttosozialprodukts ¹³⁾	- 0,3 %	+ 3,4 %
Preissteigerungsrate ¹⁴⁾	13,5 %	3,9 %
Leistungsbilanzsaldo ¹⁴⁾	+ 6,6 Mrd.	- 40,7 Mrd.
Defizit im Bundeshaushalt ¹⁵⁾	65 Mrd. \$	182,9 Mrd. \$
Langfristig reale Zinssätze ¹⁶⁾	2,3 %	6,9 %
Arbeitslosenrate ¹⁴⁾	7 %	9,6 %
Armutspotential ¹⁷⁾	29,3 Mio.	35,3 Mio.

Die Zahlen entsprechen den Werten pro Jahr.

Diese Daten drücken Gesamt Tendenzen aus; müssen also noch genauer betrachtet werden. Der Anstieg des Bruttosozialprodukts wird sich auch 1984 fortsetzen. Für dieses Jahr gehen vorsichtige Prognosen sogar von einem realen Anstieg des Bruttosozialprodukts um

¹³⁾ Zitiert nach DIW-Wochenbericht 33/1984, S. 409.

¹⁴⁾ Quelle: OECD, zitiert nach: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik vom BPA, 4. 7. 1984.

¹⁵⁾ Zitiert nach: Business Week, 30. 7. 1984, S. 27.

¹⁶⁾ Zitiert nach: WSI-Mitteilungen 9/1984, Das „Beschäftigungswunder“ in den USA, Tabelle 7.

¹⁷⁾ Statistisches Amt Washington, August 1984.

6% aus. Mit diesem konjunkturellen Aufschwung, der offensichtlich durch die angebotsorientierte Steuerpolitik einerseits und durch die keynesianisch-orientierte Nachfragepolitik des Staates andererseits unterstützt wurde, steigen die Preise wieder stärker. Für 1984 wird eine Inflationsrate von über 5% vorausgeschätzt. Ebenso wird für 1984 eine weitere Verschlechterung der Leistungsbilanz der USA vorhergesagt. Das Defizit im Bundeshaushalt dürfte sich nach den jetzt vorliegenden Zahlen für 1984 auf 180 Mrd. \$ reduzieren. Die Arbeitslosenquote wird 1984 zwischen 7 und 8% liegen. Von diesen durchweg besseren Wirtschaftsdaten für 1984 kann aber das Gesamtergebnis der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Reagan-Administration nicht verdeckt werden. Durch die Politik Reagans wurde auf einem ohnehin wachsenden Binnenmarkt (das Bevölkerungswachstum ist hierbei der wichtigste Faktor) und in einer eher stagnierenden Weltwirtschaft das globale Wachstum des Bruttosozialprodukts der USA gefördert. In bezug auf die Rüstungsindustrie kann von einem selektiven Wachstumsimpuls gesprochen werden. Ansonsten wurde das Wachstum nicht nach qualitativen Kriterien, sondern global gefördert, d. h., es wurden keine gezielten Programme zur Modernisierung der Volkswirtschaft in bestimmten Sektoren gemacht. Mit Ausnahme des Rüstungssektors, der ohnehin staatlicherseits beeinflußt ist, wurde auf eine differenzierte Wachstumsförderung verzichtet und weiter auf allgemeine Investitionsförderung gesetzt.

Diese Wachstumspolitik hatte auch Beschäftigungswirkungen. Allerdings gehört die euphorische Formel vom „amerikanischen Beschäftigungswunder“ eher in die Kategorie „Präsidentenwahlkampf“. Bei einer nüchternen Betrachtung findet sich weder eine Bestätigung für diese Formel noch für die These, daß dieses nur durch eine zurückhaltende Lohnpolitik in den letzten Jahren möglich war. Tatsächlich ist die Zahl der Erwerbstätigen in den USA von 1973 bis 1983 um 15,5 Mio. auf über 100 Mio. angestiegen. Allerdings lag der Schwerpunkt des Anstiegs in der Zeit von 1975 bis 1980, als sich die Zahl der Erwerbstätigen um 13,5 Mio. erhöhte. Ohne Zweifel wurde in den USA in der Zeit von 1975 bis 1980 eine expansive Fiskalpolitik betrieben, um so mit keynesianischen Instrumenten der Wirtschaftsrezession nach den Ölpreiskrisen zu begegnen. Die nachfolgende Tabelle macht die Entwicklung auf dem Beschäftigungssektor in den USA deutlich:

Tabelle 2

Beschäftigte Arbeitnehmer nach Sektoren in den USA ¹⁸⁾

	in 1000			Veränderung in v. H.		Anteil in v. H.
	1975	1979	1983	1979/75	1983/79	1983
Land- und Forstwirtschaft	1 660	1 714	1 778	3,3	3,7	1,9
Produzierendes Gewerbe	23 373	27 397	24 496	17,2	-10,6	26,2
Handel, Verkehr, Dienstleistungen	39 247	46 805	49 638	19,3	6,1	53,1
Staat	16 740	17 550	17 575	4,8	0,1	18,8
Insgesamt	81 020	93 466	93 486	15,4	0,0	100,0

Quellen: Survey of Current Business, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Konten und Standardtabellen.

Die Zunahme der Beschäftigung in den USA ist im Vergleich zur Entwicklung mit anderen OECD-Staaten nicht zuletzt auch mit der stärkeren Wachstumsentwicklung einerseits und der schlechteren Produktivitätsentwicklung in den USA andererseits zu erklären. „Während das reale Bruttosozialprodukt in den USA von 1973 bis 1983 bei einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion je Erwerbstätigen von nur knapp 0,4% jährlich immerhin um 2% wuchs, nahm es in der Bundesrepublik bei einem durchschnittlichen Anstieg der Erwerbstätigenproduktivität von 2,3% um jährlich nur 1,6% zu. Diese Konstellationen implizieren, daß die Erwerbstätigkeit in den USA im Beobachtungszeitraum jahresdurchschnittlich um gut 1,6% wuchs, in der Bundesrepublik aber um rund 0,7% abnahm.“¹⁹⁾ Es muß allerdings bezweifelt werden, daß eine niedrige Produktivitätsentwicklung einen dauerhaft positiven Einfluß auf die Substanz der Beschäftigtenstruktur ausübt. Der Hauptteil der neuen Arbeitsplätze in den USA wird gegenwärtig im Dienstleistungssektor und in der Serviceindustrie geschaffen. Der Anteil dieses sogenannten tertiären Sektors ist in den USA schon heute wesentlich größer als in den westeuropäischen Industriegesellschaften. Die Arbeitsmarktsituation hat sich währenddessen nicht gebessert. Nach wie vor liegt die Arbeitslosenquote bei 8%; die Zahl der Erwerbsfähigen ohne Arbeit dürfte allerdings wesentlich größer sein. Die folgende Tabelle zeigt die Bevölkerungsgruppen, die einen besonders hohen Anteil an Personen haben, die nach langer Arbeitslosigkeit keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhalten.

¹⁸⁾ Vgl. DIW-Wochenbericht (Anm. 13), S. 411.

¹⁹⁾ WSI-Mitteilungen (Anm. 16), S. 5.

Tabelle 3

Anteil der besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen an ausgesteuerten Arbeitslosen sowie der Anteil dieser Gruppen an der Gesamtbevölkerung ²⁰⁾

Angaben zum Anteil in Prozent	Anteil der Bevölkerungsgruppe an ausgesteuerten Arbeitslosen in Prozent zu Beginn der achtziger Jahre	Anteil der Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung in Prozent zu Beginn der achtziger Jahre
Bevölkerungsgruppen		
Schwarze	31 %	12 %
Hispanier	11 %	6 %

Diese je nach der Gesetzgebung der Bundesstaaten nach einem halben Jahr oder nach anderthalb Jahren Arbeitslosigkeit aus der Arbeitslosenunterstützung ausgesteuerten Personen verbessern zwar die Arbeitslosenstatistik, verschlechtern aber gleichzeitig die Armutsstatistik. Die Armut ist in den USA in den letzten Jahren erheblich angestiegen. Dabei war die langjährige Arbeitslosigkeit ohne Zweifel die Hauptursache für die neue Armut in den USA.

Tabelle 4

Armut in den USA ²¹⁾

1977		1980		1983	
in Mio.	in %	in Mio.	in %	in Mio.	in %
27,0	11,7	29,3	13,0	35,3	15,2

²⁰⁾ Zitiert nach N. Dose (Anm. 10), S. 122.

²¹⁾ Statistisches Amt Washington, August 1984.

Armut ist in den USA aber nicht nur wegen der Wirtschaftskrise wieder zu einem Massenphänomen geworden. Die Ursache für den Anstieg der Massenarmut liegt ohne Zweifel auch in der spezifischen Sozialpolitik der Reagan-Administration begründet. Die Reagan-Administration hat die Wohlfahrtsleistungen drastisch gekürzt oder ganz abgebaut. „Eine im August 1983 veröffentlichte Studie des überparteilichen Budgetbüros des Kongresses zeichnet ein klares Bild der Bürde, die Reagans soziale Kürzungen dem ärmsten Teil der amerikanischen Bevölkerung aufgeladen haben: Zwischen den Jahren 1982 und 1985 betragen die Einsparungen insgesamt 10 Milliarden Dollar oder etwa 7% im Vergleich zu den Haushaltsansätzen der Regierung Carter. Auf 48% aller Haushalte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 20 000 Dollar entfallen aber 70% dieser Leistungskürzungen, da diese die Hauptnutznießer der stark beschnittenen Ernährungsprogramme für Kinder, der öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme, der Lebensmittelmarken und der Erziehungsbeihilfen sind.“²²⁾

Die Massenarmut im reichsten Land der Erde gehört also mit zu den Ergebnissen der Reagan-Administration, wenngleich es auf diesem Gebiet auch früher schon erhebliche Probleme gegeben hat²³⁾. Reagan ist dabei, viele Sozialprogramme, die während und nach der Johnson-Administration unter dem Stichwort „war on Poverty“ eingeführt wurden, entscheidend zu kürzen. Außerdem werden die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrenten sowie die Arbeitslosenversicherung, die alle seit 1965 in ihren Leistungen erheblich ausgebaut wurden, wieder reduziert. Das 1966 in Kraft getretene Medicare-Programm, als gesetzliche Krankenversicherung für die Rentner, ist derzeit mit der größten Kostenexplosion im Gesundheitssystem belastet und soll deshalb drastisch beschränkt werden. Die Tatsache, daß sich hinter dieser Kostenexplosion vor allem Preissteigerungen bei der Pharmazie, den Gehaltssteigerungen der Ärzte und des Pflegepersonals verbergen, wird einfach hingegenommen. Das heißt, die Politik der Aus-

gabenbegrenzung setzt nicht bei diesen Ursachen der Kostenexplosion an, sondern bei der Kürzung des Ausgabenvolumens.

Tabelle 5

Von der Armut besonders betroffene Personengruppen²⁴⁾

	Anteil der Bevölkerungsgruppe an den Armen in Prozent	Anteil der Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung in Prozent zu Beginn der achtziger Jahre
Bürger älter als 65 Jahre	13 %	11 %
Bürger jünger als 18 Jahre	41 %	29 %
Familien ohne Väter	37 %	12 %

Diese Tabelle zeigt, daß die Alten, die Jungen und die Familien ohne regelmäßiges Erwerbseinkommen besonders von der Armut betroffen sind.

Ebenfalls mit zu dieser sozialpolitischen Neuordnung gehört eine einschneidende Veränderung bei den steuerlichen und sozialen Transfersystemen. Die Steuerpolitik der Reagan-Administration hat die direkten Einkommensteuern gesenkt und die indirekten Produkt- und Konsumsteuern erhöht, das heißt, die niedrigen Einkommen mit besonders hohen Konsumquoten wurden durch diese Steuererhöhungen wesentlich mehr belastet als die Haushalte mit hohem Einkommen. Außerdem kamen die Steuersenkungen, die die Reagan-Administration bei der Einkommensteuer vorgenommen hat, fast ausschließlich den Haushalten mit hohem Einkommen zugute. Denn die lineare Progressionsentschärfung entlastet nur relativ alle Steuerklassen gleich. Aber relativ gleich heißt eben auch in den oberen Steuerklassen absolut am meisten. Diese Steuerentlastung, die 1981 von der Reagan-Administration in Kraft gesetzt wurde, ist durch die gleichzeitige Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge und durch inflationsbedingte Steuerprogression schon wieder kompensiert.

²²⁾ C. Kaps, Der Weg ins Nichts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 1. 1984.

²³⁾ Vgl. grundlegend zur Wohlfahrtspolitik der USA und zu den seit langem bestehenden Mängeln im Sozialsystem F. F. Piven/R. A. Cloward, Regulierung der Armut — Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt 1977.

²⁴⁾ Zitiert nach N. Dose (Anm. 10), S. 122.

Tabelle 6

Zu den Auswirkungen der Kemp-Roth-Steuer-gesetzgebung, die 1981 in Kraft trat ²⁵⁾

Einkommen (Tausend Dollar)	Durchschnitt- liche Steuer- ermäßigung in Dollar	Durchschnitt- licher Steuer- zuschlag, bedingt durch Progression und Sozial- versicherung in Dollar	Durchschnitt- liche Netto- Änderung der Steuerabgabe in Dollar	Änderung des Steuersatzes in Prozent	Prozent aller Steuerzahler
unter 10	84	209	+ 125	+27,7	33,3
10—15	367	450	+ 83	+ 4,7	14,9
15—20	616	634	+ 18	+ 0,6	12,2
20—30	978	952	- 26	- 0,6	19,1
30—50	1 742	1 652	- 84	- 1,1	15,4
50—100	3 930	3 174	- 756	- 4,9	4,1
100—200	9 299	4 891	+ 4 408	-11,4	0,7
über 200	25 604	6 177	-19 427	-15,1	0,2

Die gleiche Entlastung für die hohen Einkommensgruppen wurde durch die Senkung des Spitzensteuersatzes auf Vermögensrenditen

von 70% auf 50% und durch andere Steuer-senkungen erreicht.

V.

Die Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik der Reagan-Administration hat zu erheblichen Veränderungen in der amerikanischen Wohlfahrtsgesellschaft geführt. Die Zwischenergebnisse dieser Politik nach fast vier Jahren lassen sich in einer Quintessenz zusammenfassen: Die Reagan-Administration hat neue Armut und neuen Reichtum geschaffen. So paradox sich diese Formel anhört, so genau wird mit ihr die Anlage und das Ergebnis der Reagan-Politik gekennzeichnet. Mit dieser Politik werden die Einflußstrukturen des amerikanischen Wirtschaftsystems nun auch auf das politisch-administrative System übertragen. Die reichen Eliten haben an Einfluß gewonnen, die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften an Einfluß verloren. Durch Reagans Populismus stehen aber gleichzeitig viele Arbeitnehmer dieser Politik durchaus positiv gegenüber. Und auch die Mittelschichten, die schon jetzt von besonderen Belastungen betroffen sind, knüpfen ihre wirtschaftlichen Hoffnungen immer noch an die Erfolgsmöglichkeit seiner Politik. Am entscheidendsten aber sind die Unterschichten von Reagans Sozial- und Finanzpolitik be-

troffen. Es besteht die Gefahr, daß diese Gruppen durch die Entscheidungen des Staates an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Nachdem aus der früheren Einkommenspyramide in den sechziger und siebziger Jahren die Figur der „Einkommenszwiebel“ mit einer breiten Mittelschicht geworden war, beginnt sich jetzt wieder die alte Hierarchie in der Sozialstruktur auszuformen.

Man kann Reagan nicht die Weltwirtschaftskrise vorwerfen, obwohl er mit seiner Politik diese Krise sicherlich nicht entschärft hat. Man kann seiner Politik auch nicht die Lage vorwerfen, in der sich die USA 1980 befanden. Sein gesellschaftspolitisches Leitbild einer erneut hierarchisierten Gesellschaft mit einer atomisierten Sozialstruktur und einer Nation, die ihre Zusammengehörigkeit wieder vor allem durch die weltpolitische Rolle der USA

²⁵⁾ Zitiert nach R. Lekachman, Die Reichen reicher machen, Reinbek 1982, S. 71. Lekachman setzt zwar mit einer 9prozentigen Inflationsrate für die Jahre 1981—1984 eine extrem hohe Prämisse an. Dennoch zeigt die Tabelle den Grundeffekt der Steuerpolitik der Reagan-Administration.

findet, dürfte jedoch inner- wie außerhalb der Vereinigten Staaten Anlaß zur Kritik geben.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Kritik am politischen Leitbild muß festgehalten werden, daß die Reagan-Administration keineswegs entschlossen an der dringend notwendigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Modernisierung der Industriegesellschaft gearbeitet hat²⁶⁾. Vor diesem Hintergrund und der prekären internationalen Wirtschaftslage bedarf auch das gegenwärtige konjunkturelle Bild der USA der Relativierung. „So einig es sich an der Oberfläche präsentiert, so zwiespältig sind die Fundamente,

²⁶⁾ Vgl. zur grundsätzlichen Kritik und zur Entwicklung von Alternativen u. a. G. Hart, *A new democracy — A democratic vision for the 1980's and beyond*, New York 1983, und auch die kritischen Betrachtungen von B. Nussbaum, *Das Ende unserer Zukunft*, München 1984, S. 275 ff.

auf denen es gebaut ist. Denn hinter der Fassade kräftigen und gleichzeitig verhältnismäßig stabilen Wachstums verbergen sich Ungleichgewichte von einem Ausmaß, wie es in der Wirtschaftsgeschichte wohl einmalig ist.“²⁷⁾ Das heißt, die Reagan-Administration hat die Chancen der Krise zur Reform bisher zu wenig genutzt, sondern sich eher auf einer Art Gegenreform konzentriert. Die Ergebnisse der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Reagan-Administration lassen die Konsequenzen dieser Politik in den letzten Jahren ebenso erkennen, wie sie auch die konkurrierenden Ziele dieser Politik verdeutlichen: Den Staatsbereich insgesamt zu reduzieren und gleichzeitig die innere wie äußere Sicherheit zu stärken — das ist kaum zu vereinbaren.

²⁷⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 28./29. 7. 1984, S. 13: „Krankt Amerika an seiner Gesundheit?“

Weltmacht USA: Einige Betrachtungen nach vier Jahren Reaganscher Politik

I.

Nach vier Jahren Reaganscher Politik erscheint die Weltmacht USA neu gestärkt. Aber dieser Wandel zeigt einige paradoxe Züge:

— Der Besuch Gromykos im Weißen Haus mitten im Wahlkampf Reagans bezeugte eben dies: In der Erwartung einer zweiten Amtszeit Reagans hielt es auch eine selber wenig handlungsfähige sowjetische Führung für geboten, den Dialog mit den Vereinigten Staaten wieder aufzunehmen. Aber die Umstände dieses Besuchs lassen auch vermuten, daß der tatsächliche außenpolitische Spielraum der wiedererstarkten Weltmacht USA klein ist.

— In den Vereinigten Staaten ist ein neues Vertrauen auf die eigene Fähigkeit in der Welt gewachsen; aber es schadet Präsident Reagan offenbar kaum, daß die Bilanz seiner praktischen Außenpolitik nach vier Jahren eher bescheiden ist, während gerade die Außenpolitik traditionell als Feld für präsidentielles Handeln bevorzugt wurde, da es auch bei nur symbolischem Handeln große Sichtbarkeit ermöglicht.

— Obwohl die Außenpolitik Präsident Reagans bei insgesamt pragmatischer Verfahrensweise deutlich ideologische Züge trägt, die sie von der Politik vor allem demokratischer Vorgänger klar abgrenzt, hat sich der demokratische Präsidentschaftskandidat Mondale nach seiner Nominierung den wesentlichen außenpolitischen Positionen der Reagan-Administration soweit angenähert, daß ihn nur noch Nuancen davon trennen, ohne daß dies, außer auf dem liberalen Flügel der Demokratischen Partei, als ungewöhnlich erscheint oder gar irgendeine Verlegenheit hervorruft.

— Die Vereinigten Staaten werden nicht mehr — Trauma etlicher Jahre — „herumgestoßen“. Selbst der Rückzug des amerikanischen Kontingents der internationalen Friedensstruppe im Libanon konnte ohne neue selbstquälende Folgen vollzogen werden — begleitet von der Demonstration amerikanischer Macht in Grenada mit ihren disziplinierenden Wirkungen auf den gesamten Raum

Mittelamerikas. Aber obgleich die Weltmacht USA im Jahre 1984 selbstbewußter und stärker erscheint als im Jahre 1972, also dem Höhepunkt der Außenpolitik Nixons und Kissingers, fehlt ihr offenkundig das Flair Großer Diplomatie, wie es die schwierigen außenpolitischen Manöver Anfang der siebziger Jahre gekennzeichnet hat. Man mag, in den Worten Daniel Boorstins, von „obstinate Provinzialismus“ sprechen — ein Eindruck, der sich nur zu leicht angesichts der gerade in der Bundesrepublik vorherrschenden Folklorismen in der Beschreibung Präsident Reagans und seiner Politik verstärkt.

— Unter Präsident Reagan hat sich Amerika — frei von der Romantik des McGovernschen Traums einer „Rückkehr zu sich selbst“, aber durchaus mit dem Pathos, das man seit dem Vietnam-Krieg verloren glaubte — auf sich selbst besonnen. Die Begeisterung von Los Angeles ist ein freundlicher Ausdruck dieser Grundstimmung. Aber obwohl ein demoralisiertes Amerika vor allem auf Westeuropa und namentlich auf die Bundesrepublik lähmende Wirkung hat und haben muß, ist es gerade dieses neue amerikanische Selbstbewußtsein, das in Westeuropa schwer zu begreifen und hinzunehmen ist und sogar zur Wurzel eines neuen, durchaus nicht auf die Linke beschränkten anti-amerikanischen Impulses wird.

— Die Vereinigten Staaten werden nicht mehr herumgestoßen, aber es scheint, daß sie in der Welt um so weniger geliebt werden, je mehr ein neuer und durchaus nicht maßloser Patriotismus in der amerikanischen Bevölkerung Platz greift. Dies ist um so erstaunlicher, als mit der amerikanischen Wandlung in Westeuropa ein Zug zum Konservativismus einherging, der in einer ganzen Reihe von Ländern wieder konservative Parteien an die Macht brachte. Aber nichts charakterisiert das derzeitige Verhältnis zwischen den USA und Westeuropa mehr als die Tatsache, daß trotz dieses neuen Konservativismus vor allem in den protestantischen Ländern Westeuropas ein Bedürfnis nach Distanz zu den Vereinigten Staaten vorherrscht, das zunehmend

begriffliche Anstrengung erfordert, um zwischen den beiden Weltmächten einen kategorialen Unterschied deutlich bleiben zu lassen, während die USA trotz aller Vorbehalte in manchen Bereichen der Außenpolitik am ehesten im sozialistischen Präsidenten des souveränitätsbewußteren Frankreich — des „ältesten Verbündeten“ (Reagan) — Kongenialität finden.

Dieser Wahrnehmung der neu erstarkten Weltmacht entsprach ein starker amerikanischer Hang zum Unilateralismus, zu einem einseitigen Vorgehen, das sich nicht auf Verbündete verläßt, deren Handlungsfähigkeit oder -unwilligkeit während etlicher Jahre als zunehmend unerträglich empfunden worden

war. Er fand auch gelegentlichen und sogar kräftigen Ausdruck in der praktischen Außenpolitik, etwa in der zurechtweisenden Haltung gegenüber westeuropäischen Sondierungen in Mittelamerika oder in der „Bestrafung“ einiger westeuropäischer Staaten wie Frankreich und der Bundesrepublik durch die Verhängung von Sanktionen in Verbindung mit dem Gas-Röhren-Geschäft. Dennoch war dies eher eine Disposition der neuen politischen Klasse, die nur sporadisch auf die praktische Außenpolitik durchschlug. Aber daß dies so war, war eine Sache der Klugheit. Überzeugung hätte oftmals eine andere Haltung gegenüber Verbündeten hergebracht.

II.

Die Handlungsmöglichkeiten des amerikanischen Präsidenten sind durchaus eng begrenzt. Zu seinen wichtigsten Wirkungschancen gehört es, die Grundstimmung im Lande zu verändern. Sie ist weniger in den Möglichkeiten begründet, welche die Institution vorzeichnet, als in der Persönlichkeit des Präsidenten. Die moderne Medienwirklichkeit verstärkt dies, so wie sie andererseits die Beschränkungen der praktischen Handlungsfähigkeit des Präsidenten verstärkt. Präsident Reagan ist ohne Zweifel ein solcher Wandel der amerikanischen Grundstimmung gelungen. Es gibt einen neuen Optimismus, eine kaum noch gekannte Aufbruchstimmung im Lande, die sich weniger, wie ursprünglich befürchtet, in eng konservativen Wertorientierungen als in wachsendem Vertrauen auf die Zukunft ausdrückt. Der wirtschaftliche Wiederaufschwung der USA ist sichtbarster Ausdruck dieser neuen Dynamik in der amerikanischen Gesellschaft. Wie sehr dies mit der Persönlichkeit Reagans verknüpft ist, zeigte die erste Fernsehdebatte zwischen Reagan und Mondale am 7. Oktober 1984, als Mondale dem Präsidenten eben dies ausdrücklich als Verdienst seiner Amtszeit anrechnete. In einer zweiten Amtszeit Carters hätte es z. B. möglicherweise — seine eigene Programmatik sah dies jedenfalls vor — ähnliche Anstrengungen zur Wiederherstellung militärischer Stärke gegeben wie unter Reagan, und dennoch würde dies kaum die demoralisierte Grundstimmung verändert haben, die nicht minder die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten einer Weltmacht bestimmt als die verfügbaren Machtmittel.

Es gibt also einen neuen Optimismus in den Vereinigten Staaten. Aber erst in einer zweiten Amtsperiode Reagans dürfte sich zeigen, ob daraus eine neue oder wiederentdeckte Finalität der amerikanischen Gesellschaft entsteht, die dann auch unabsehbare Wirkung in der Welt haben würde. Schon eine Abwahl Reagans könnte dies verändern. Im Falle seiner Wiederwahl würde die wirtschaftliche Entwicklung der kommenden Jahre darüber entscheiden, ob sein Verdienst säkular oder kurzlebig war und ist. Vor der Rede zur Annahme seiner erneuten Kandidatur in Dallas gab es in den amerikanischen Medien beinahe ein Unisono hoher Erwartungen, die auf eine noch unsichere Hoffnung darauf hinwiesen, daß der Präsident die neue Stimmung im Lande durch eine politische Programmatik ergäntzt, in der sich Zukunftsglaube mit Machbarkeit verbindet. Aber die Rede hinterließ dann ein Gefühl, daß das Versprechen der Zukunft sich mehr auf den alten amerikanischen Traum und das Erreichte der letzten vier Jahre stützt als auf eine Erkenntnis des Notwendigen, das als gemeinsame Aufgabe mitgetragen werden kann.

Die Stimmung im Lande ist das Verdienst Reagans; sie in den nächsten Jahren durch Programmatik und Dynamik zu stabilisieren, würde von vielem abhängen, das seiner Kontrolle entzogen ist. Daß es ein wirkliches Substrat für den neuen Optimismus gibt, mag sich am sinnfälligsten darin ausdrücken, daß die Zustimmung zu Reagan in der amerikanischen Gesellschaft in den beiden jüngsten Altersklassen am größten ist, aber darin liegt

eben auch ein Maß für die mögliche Intensität künftiger Enttäuschung. Nur, keine Politik Reagans hätte diese Möglichkeit ausschließen können, und die Eigenarten seiner politischen Handlungsweise, die den Umschwung im Lande hervorgebracht haben — die Verbindung von persönlicher Ausstrahlung, präsidialem und in diesem Sinne überparteilichem Auftreten, Konzentration auf vorrangige Aufgaben, Durchsetzungsvermögen sowohl gegenüber Gegnern (wie der Fluglotsenstreik 1981 mit nachhaltiger Wirkung demonstrierte) wie verfassungsmäßigen Partnern, also dem Kongreß — würden auch im Falle einer zweiten Amtszeit Reagans den Gang der amerikanischen Politik mitbestimmen.

In der Sicht Reagans und seiner Administration ist es diese Stärkung im Innern — neuer Zukunftsglaube und Wirtschaftskraft —, die auch die Weltmachtstellung der Vereinigten Staaten kräftigt. In diesem Sinne gab es einen klaren Vorrang der Innen- vor der Außenpolitik — auch in bezug auf die globale Rolle der USA. Das Wirtschaftswachstum ist, wie es Reagan in seiner Georgetown-Rede formuliert hat, die „Grundlage, auf der unsere Stärke ruht und die den Menschen in die Lage versetzt, seine in ihm schlummernden Möglichkeiten zu entfalten. Ohne Wirt-

schaftswachstum können sich in der Innen- wie in der Außenpolitik Stärke und Kreativität weder entwickeln noch entfalten.“¹⁾

Diese Rückbesinnung auf die innere Stärke und deren tatsächliche Wiederherstellung auch als Grundlage für die globale Rolle der Vereinigten Staaten liegen ganz in der klassischen Tradition amerikanischer Politik, wie sie bis zur Einbindung in ein System internationaler Verpflichtungen nach 1945 gegolten hat. Das Besondere ist, daß sie sich ohne romantischen oder kalkulierten Rückzug aus diesem System von Verpflichtungen, also ohne einen neuen Isolationismus, vollzogen haben. Das außenpolitische Wirken der Weltmacht USA wurde so weniger in den Formen herkömmlicher Diplomatie gesehen, die eher als begleitende Routine verstanden wurde, sondern in der erneuerten Modellwirkung demokratischer Institutionen: „Amerikaner haben sich immer die Ausbreitung demokratischer Institutionen gewünscht, und dieses Ziel rückt näher. In unserer eigenen Hemisphäre sind 27 Länder Lateinamerikas und der Karibik entweder demokratisch oder auf dem Wege zur Demokratie. Dort leben 90 Prozent der Bevölkerung der Region — gegenüber 50 Prozent noch vor einem Jahrzehnt.“²⁾

III.

Der Vergleich mit der europäischen Phase amerikanischer Außenpolitik, nämlich jener der ersten Amtszeit Richard Nixons, läßt die Eigenarten der derzeitigen Politik besonders hervortreten: Nixon übernahm die Verantwortung, als die Vereinigten Staaten durch ihre Verstrickung in Vietnam außenpolitisch völlig gelähmt waren und im Innern einen in 100 Jahren ungekannten Zerfall staatlicher Autorität erlebten. Auch Nixons Ziel war die Wiederherstellung eines starken und handlungsfähigen Amerikas, aber seine Vorstellung von der Revitalisierbarkeit der USA im Innern war eng begrenzt: Nixon sah in der staatlichen Autorität nur das Regulativ für eine ihren eigenen Kräften überlassene Gesellschaft, deren Dynamik er seinem Einfluß weitgehend entzogen glaubte.

In der Tat hätte es kaum ein anderer Präsident der letzten Jahrzehnte weniger vermocht, die Vereinigten Staaten zu einer Rückbesinnung auf ihre inneren Kräfte hinzulenken als Richard Nixon. Aber in der Situa-

tion war eben auch eine historische Herausforderung angelegt, die seinem Naturell und seiner besonderen Begabung in einzigartiger Weise entgegenkam. Eine Rückwendung auf sich selbst hätte in jener Phase in einen auch für die amerikanische Republik verhängnisvollen Isolationismus geführt, und zwar in einer Zeit, in der zunehmend offensichtlich geworden war, daß die USA, wie es Kissinger formuliert hat, „eine Welt im Stich lassen (würden), die viel komplexer, gefährlicher und abhängiger von der führenden Rolle Amerikas war als die Welt der dreißiger Jahre. Deshalb betrachtete die Nixon-Regierung es als ihre Aufgabe, das Fundament für eine langfristige amerikanische Außenpolitik zu legen.“³⁾

¹⁾ Rede vor dem Zentrum für Strategische und Internationale Studien der Georgetown-Universität am 6. April 1984, abgedruckt in: Amerika Dienst, 11. April 1984, S. 2f.

²⁾ Ebd., S. 17.

³⁾ Henry S. Kissinger, Memoiren 1968—1973, München 1979, S. 76.

In einer Neuordnung des internationalen Systems, die den Vereinigten Staaten verantwortungsgemäße Handlungsfähigkeit zurückgeben würde, wurde der Weg zu einer Erneuerung auch im Innern gesehen. Es ist eine Ironie der Geschichte, daß diese Grundlegung einer neuen amerikanischen Außenpolitik gelang und ihre Fortführung dann dennoch gerade an innenpolitischen Umständen scheiterte, die das Land noch stärkeren inneren Erschütterungen aussetzten als der Vietnam-Krieg, während nachfolgende Administrationen zwar noch vom außenpolitischen Kapital der Nixon-Kissinger-Politik zehrten, aber wie schon Nixon selbst seit dem Sommer 1973 die Außenpolitik im wesentlichen als Mittel innenpolitischer Machterhaltung benutzten, was schließlich die außenpolitische Praxis nicht nur zunehmend auf wenige Bereiche wie die Rüstungskontrollpolitik schrumpfen ließ, sondern sie in diesen Bereichen fast völlig unter die Imperative der Innenpolitik stellte.

Auch Reagan übernahm sein Amt in einer Zeit, in der die USA außenpolitisch zunehmend handlungsunfähig wurden und im Innern durch die schwindende Weltmachttrolle ebenso wie die Schwächung der Wirtschaft demoralisiert waren. Eine Kontinuität der Außenpolitik verbot sich von selbst, da die Endphase der Carter-Administration demonstriert hatte, in welche Verstrickung eine Außenpolitik führt, die bei schwindenden Handlungsoptionen ganz in den Dienst innenpolitischer Machterhaltung gestellt wird. Das Scheitern von SALT II und die Abwahl Carters waren gleichermaßen Ausdruck dieser in einem Teufelskreis befangenen Politik. Die internationale Situation mit zunehmend handlungsunfähigen Verbündeten in Westeuropa und einer Sowjetunion, deren Führungskrise darin zum Ausdruck kommt, daß Reagan es in seiner ersten Amtsperiode mit drei Generalsekretären der KPdSU zu tun hatte, bot kaum die Möglichkeit zur Rekonstruktion wie in den ersten Nixon-Jahren. Die Reagan-Administration hätte ihrer eigenen Disposition nach eine solche Gelegenheit zudem wohl kaum wahrgenommen. Reagan ging den genau umgekehrten Weg wie Nixon, die Stellung der Vereinigten Staaten durch eine Revitalisierung der amerikanischen Gesellschaft zu stärken.

Waren voraufgegangene Administrationen vor allem durch den Dualismus von State Department und Weißem Haus in der Formulierung und Ausübung der Außenpolitik be-

stimmt, so mußte Alexander Haig im Rückblick konstatieren — und viele Beobachter stimmen darin mit ihm überein —, daß das Interesse des Weißen Hauses an der eigentlichen Außenpolitik gering war⁴⁾. Zwar hatte es unter Haig frühe Anstrengungen gegeben, um, wenngleich mit weniger Subtilität als in den Kissinger-Jahren, eine zusammenhängende Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion zu konzipieren, aber der Versuch mißlang. Es fehlten die inneren, vor allem personellen, Voraussetzungen. Das Weiße Haus hätte am liebsten die äußeren Wirkungen der inneren Wiedererstarkung abgewartet. Zugleich gab es eine begleitende politische Rhetorik, die von manchen politischen Ratgebern Reagans für notwendig gehalten wurde, um Kongreß und öffentliche Meinung zu mobilisieren, von anderen aber eher benutzt wurde, um gerade angesichts einer sehr pragmatischen Diplomatie den rechten Flügel der Republikaner zu beruhigen (genau wie es in der letzten Phase der Regierung Helmut Schmidts gegenüber dem linken Flügel der SPD geschehen ist).

Unter diesen Umständen —, also ohne Gesamtkonzept, ohne aktive Rolle des Weißen Hauses, jedoch mit einer bisweilen schrillen, wenngleich ganz auf innenpolitische Zwecke gerichteten Rhetorik — mußte das Geschäft der Diplomatie fortgeführt werden. Diese Aufgabe wurde weiter erschwert dadurch, daß einerseits die bevorzugten Instrumente der Diplomatie der siebziger Jahre weitgehend diskreditiert waren, andererseits die praktischen außenpolitischen Herausforderungen den Rekurs auf eben diese Instrumente unvermeidlich machten, bevor im Zuge einer erfolgreichen inneren Erstarkung der USA doch ein zusammenhängendes außenpolitisches Konzept entstehen konnte und eine zweckmäßige Weiterentwicklung von Instrumenten wie der Rüstungskontrolle erfolgt war.

Der sogenannte Doppelbeschluß illustriert die resultierenden Schwierigkeiten amerikanischer Diplomatie in dieser Phase klassisch. Die Administration war im Gegensatz zur Carter-Administration der Endphase unter militärischen Gesichtspunkten eher gegen eine Landstationierung von Mittelstreckengewaffen in Westeuropa. Zugleich begegnete sie dem Rüstungskontrollelement des Doppelbeschlusses mit großer Skepsis, da sie eher eine grundsätzliche Neuorientierung der Rü-

⁴⁾ Alexander M. Haig Jr., *Caveat. Realism, Reagan, and Foreign Policy*, New York 1984, S. 357.

stungskontrollpolitik anstrebte, zudem aber die innenpolitischen Belastungen vorprogrammiert sah, wie sie dann auch tatsächlich eintraten.

In dieser Lage war es vor allem Haig, der westeuropäischen Forderungen nach Verhandlungen weit entgegenzukommen bereit war und der die USA auf beide Teile des Doppelbeschlusses festlegte. Das Resultat fiel indessen genauso aus, wie es die Skeptiker vorhergesagt hatten: Die INF-Verhandlungen mit der Sowjetunion führten zu nichts und konnten *a priori* zu nichts führen, da die politische Zielsetzung der Sowjetunion — vertraglicher Verzicht auf die Stationierungsmöglichkeit für amerikanische INF in Westeuropa unter Beibehaltung sowjetischer Mittelstreckenwaffen gegen Westeuropa — jeden Kompromiß ausschloß.

Die öffentliche Meinung, soweit sie gegen eine Stationierung mobilisiert worden war, blieb von der Tatsache der Verhandlungen unbeeindruckt, wollte einen einseitigen Verzicht auf westliche Stationierung und entzog damit zugleich der Rüstungskontrollpolitik jede Grundlage, lastete deren Scheitern indessen gleichwohl den USA an. Die tatsächliche Stationierung der INF schließlich, also der Waffen, auf welche die Reagan-Administration von sich aus eher verzichtet hätte, wurde vor allem in Teilen der öffentlichen und vor allem veröffentlichten Meinung in der Bundesrepublik als zielstrebige Implementierung einer angeblich neuen amerikanischen Nuklearstrategie dargestellt, während in der Administration tatsächlich der Vorrang eher bei konventionellen Ersatzmöglichkeiten für nukleare Waffen in einem europäischen Konflikt liegt.

IV.

Obwohl diese praktischen Schwierigkeiten amerikanischer Außenpolitik in den letzten Jahren vor allem in Westeuropa zeitweilig von vehementen Protesten und Antiamerikanismen begleitet waren, hat dies weder die Stellung des Präsidenten noch die Wiedererstarkung Amerikas irgendwie beeinträchtigt. Nichts zeigt deutlicher, daß Westeuropa und vor allem Länder wie die Bundesrepublik hier bisweilen im Begriff sind, sich gegenüber den Vereinigten Staaten zu marginalisieren. Die Tatsache einer amerikanischen „Friedensbewegung“ — übrigens von ähnlich geringer Konsistenz wie in der Bundesrepublik — mag in Westeuropa zeitweilig dazu beigetragen haben, die Entwicklung in der amerikanischen Öffentlichkeit völlig zu verschätzen. In Teilen der veröffentlichten Meinung in der Bundesrepublik und manchen anderen westeuropäischen Staaten wird man jedenfalls umdenken müssen angesichts der Tatsache, daß Präsident Reagan trotz der vor allem auf ihn gerichteten anti-nuklearen Bewegung in Umfragen auch in der Frage der Friedensbewahrung größeres Vertrauen genießt als sein demokratischer Herausforderer. Dieses dürfte vor allem dann besonders die westeuropäische Linke vor die Notwendigkeit des Umdenkens stellen, wenn Präsident Reagan im Falle einer zweiten Amtszeit, wie es die meisten amerikanischen Beobachter vermuten, auf der Grundlage eines wiedererstarkten Amerikas einen breiten Dialog mit der Sowjetunion versuchen wird.

Die Wiedererstarkung Amerikas, die sich weit mehr auf wirtschaftlicher als etwa auf militärischer Ebene vollzogen hat, war dadurch charakterisiert, daß die Außenpolitik nicht im Dienste innenpolitischer Machterhaltung betrieben wurde und außer bei Ausnahmen — und dort mit Schaden — auch keine besondere Rücksicht auf Verbündete geübt wurde, deren Zustimmung — dies Gefühl ist über alle Parteigrenzen in den USA verbreitet — ohnehin nicht zu erwarten wäre, was immer die Vereinigten Staaten auch tun: Wahrnehmung der Führungsrolle oder Zurückhaltung. Aber für den weiteren Gang und gerade im Falle einer aktiveren Diplomatie während einer zweiten Amtszeit Reagans würde das Zusammenwirken der Hauptpartner im westlichen Bündnis wieder notwendig. Das weiß man auch in Washington.

Wie groß der tatsächliche Spielraum für ein Zusammenspiel der USA und Westeuropas dann ist, wird vor allem davon abhängen, ob man in Westeuropa die Realität amerikanischer Politik besser zu verstehen und einzuordnen vermag als während der ersten Amtszeit Reagans. Die Abhängigkeit Westeuropas von den USA nimmt zu, nicht ab. Aber die Bereitschaft der USA, westeuropäische Interessen ohne ausreichende westeuropäische Unterstützung wahrzunehmen, nimmt ab, nicht zu. D. h. es wird an Westeuropa und namentlich an Staaten wie der Bundesrepublik und Frankreich liegen, für gemeinsame

Probleme des Bündnisses Lösungsmöglichkeiten und Verfahren zu entwickeln, durch die den Vereinigten Staaten konstruktive Rollen in Europa und anderen kritischen Regionen neu zuwachsen. Nur so entgeht Westeuropa der fatalen Wahl zwischen amerikanischem Unilateralismus und einem Disengagement der USA.

Die bisherigen Reaktionen in Westeuropa lassen daran zweifeln, daß es zu einer solchen Haltung fähig ist. In den ersten Jahren der Amtszeit Reagans waren Kritik und Unverständnis nirgendwo so stark wie in der Bundesrepublik und einigen weiteren westeuropäischen Ländern, obwohl sich dies gerade an Fragen entzündete, in denen die USA etwas widerstrebend westeuropäischen Forderungen nachgegeben hatte. Was man vor allem gefährdet sah, war Kontinuität im Umgang mit der Sowjetunion, obwohl es diese Kontinuität Anfang der achtziger Jahre schon nicht mehr gab und Optionen für eine solche Politik kaum noch existierten.

Heute scheint in Westeuropa wiederum der Wunsch nach Kontinuität vorzuherrschen, die man nun überwiegend in einer zweiten Amtszeit eher gesichert sieht als mit einem Präsidenten Mondale. Dies weist zunächst auf die schwierige Strukturbedingung des westlichen Bündnisses hin, daß es von den USA geführt wird, daß aber gerade die amerikanische Politik gegenüber der Sowjetunion durch charakteristische Schwankungen bestimmt ist. Aber es mag auch die Erwartung

darin zum Ausdruck kommen, daß ein breiter Dialog mit der Sowjetunion eine Rückkehr zu der Entspannungspolitik der siebziger Jahre und vor allem der Rüstungskontrollpolitik jener Jahre bedeuten würde. Dies wäre so kurzfristig und abwegig wie die verbreitete Verwechslung der inneren Wiedererstarkung mit einem Streben nach militärischer Überlegenheit.

Ein wiedererstarktes Amerika, wenn es denn dabei bleiben sollte, erweitert die Handlungsmöglichkeiten westlicher Diplomatie gegenüber der Sowjetunion, und eben dies war Reagans Ziel. Aber ein solcher Partner ist für Westeuropa auch nicht einfach in eine gemeinsame Formelpolitik einzubinden, wie dies in Bonn und anderswo etwa zu Zeiten Haigs für möglich gehalten wurde — mit charakteristischen Folgen für Haig. Er wird eine selbstbewußtere Politik Westeuropas erfordern, die sich aber eben nicht in Abgrenzung von den USA, sondern in einer eigenen Vision von Gemeinsamkeit mit den USA und in, wo nötig, neuen Formen der verantwortlichen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten ausdrücken müßte.

Nur dann würde eine innere Wiedererstarkung der USA, die in Westeuropa so viel Unverständnis gefunden hat, sich auf eben dieses Westeuropa ausdehnen können, das trotz aller Träumereien von einer möglichen Mittelstellung zwischen den Supermächten auf Gedeih und Verderb mit den Vereinigten Staaten verbunden bleibt.

Einige Aspekte und Aktionsfelder der Außenpolitik der Reagan-Administration

Trotz einer Reihe außenpolitischer Erfolge (Camp David Akkord, Panama Kanal Vertrag, SALT II) verließ 1981 ein Mann das Weiße Haus mit dem Stigma, einer der schwächsten, unentschlossensten, kurz: schlechtesten Präsidenten in der Geschichte Amerikas gewesen zu sein. Reagan hingegen genießt nach vierjähriger Amtszeit trotz fehlender durch-

schlagender außenpolitischer Erfolge den Ruf eines populären amerikanischen Staatsmannes. Der öffentlichen Meinung zufolge hat er fertiggebracht, wonach sich die Amerikaner seit langem gesehnt haben: das Ende der Erosion der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Stärke des Landes.

I. Hintergrund der Sicherheits- und Außenpolitik Reagans

Reagan wollte nach der Unbeständigkeit der Carterschen Außen- und Sicherheitspolitik wieder Berechenbarkeit und Stetigkeit einführen. Er sah wichtige Gründe für ein geschwächtes Amerika in der vernachlässigten Sicherheitspolitik und falschen Wirtschaftsphilosophie der Programme der Carter-Regierung. Sein Rezept für die Wiedererstarkung des Landes: Nachrüstung und Reaganomics.

Damit folgte er einer zunehmend konservativen Grundstimmung in der amerikanischen Bevölkerung, die sich im Verlauf der siebziger Jahre entwickelt hatte und auch schon unter Carter in Washington eingezogen war. Zum einen ist es ein wirtschaftlich-sozialer Konservatismus, der seine Wurzeln hat in dem Ausbau des amerikanischen Wohlfahrtsstaates während der sechziger Jahre, in der darauffolgenden Desintegration der politischen „New Deal“-Koalition, der fortschreitenden, durch Vietnam und Ölpreisexplosionen angeheizten Inflation, dem wirtschaftlichen und demographischen Aufstieg des amerikanischen Südens und Westens, und in der Wiedergeburt des religiösen Fundamentalismus. Zum anderen handelt es sich um einen außenpolitischen Konservatismus, der schon mit dem Zerfall der „Nixon-Doktrin“ in den letzten Jahren der Carter-Regierung deutlich wurde.

Ursprünglich hatte Carter sich gegen eine Erhöhung der Militärausgaben und für eine Reduzierung der Überseetruppen ausgesprochen. In seiner Politik gegenüber Moskau hoffte er durch die Fortführung von Rüstungskontrollverhandlungen, aber auch durch Forderungen nach Menschenrechtsreformen das Verhalten des Rivalen zu mäßigen. Schon 1976 geriet er damit aber bei kon-

servativen Kräften im Kongreß, die auf sowjetische Aufrüstungsbemühungen und Abenteuerlust — Angola, Äthiopien, Yemen — hinwiesen, in den Ruf eines Schwächlings. Zwei Jahre später zeigten sich Kongreß und öffentliche Meinung alarmiert über die sowjetische Waffenmodernisierung, ihren zunehmenden Einfluß in Afrika und die wachsende Instabilität im Mittleren Osten, insbesondere nach dem Sturz des iranischen Schahs. Hin- und hergerissen zwischen den unterschiedlichen Meinungen eines gemäßigten Außenministers Vance und eines resoluten Sicherheitsberaters Brzezinski bedurfte es aber erst des sowjetischen Überfalls auf Afghanistan, bevor die Carter-Regierung einen härteren Kurs einschlug: Sanktionen, erhöhter Verteidigungshaushalt, Bildung einer Eingreiftruppe (Rapid Deployment Force), die „Carter-Doktrin“, die ein weiteres sowjetisches Vordringen vor allem in den Golfregionen unterbinden sollte, und schließlich die Stilllegung des ohnehin schon kontroversen (und von Reagan als „fatally flawed“ attackierten) SALT-II-Vertrages.

So scheiterte Carters Politik der „Cooperation and Competition“ Moskau gegenüber hauptsächlich an einer wachsenden konservativen, anti-sowjetischen und durch das revolutionäre Iran verunsicherten inneramerikanischen Stimmung einerseits und dem sowjetischen Vorgehen in Afghanistan und Polen andererseits. Mit ihrem großen Mißtrauen sowjetischen weltpolitischen Intentionen gegenüber hat die Reagan-Regierung diese Kursänderung fortgeführt und vertieft, wobei man hinzufügen sollte, daß der zunächst sichtbarste Unterschied im Vergleich zur früheren Politik in der Schärfe der Rhetorik lag.

II. Neue Konturen der Sicherheits- und Außenpolitik

Formulierung und Implementierung der Reaganschen sicherheits- und außenpolitischen Programme haben einen langsamen Start gehabt. Zum einen standen sie lange im Schatten wirtschaftspolitischer Prioritäten. Zum anderen behinderten interne Streitereien (das Dreieck Meese, Haig und Weinberger) die Ausarbeitung eines kohärenten, die Wähler, den Kongreß und die Verbündeten überzeugenden Konzepts.

Reagan hat von Anfang an kein Hehl daraus gemacht, daß er die Sowjetunion als größten Feind der Amerikaner betrachtet, und es galt, die Sicherheits- und Außenpolitik auf eine wirksamere Eindämmung sowjetischer Einflußnahmen in der Welt auszurichten. Angefangen mit Ford und fortgeführt von seinem Nachfolger im Weißen Haus, hat in den USA nun wieder die Strategie des „Containment“ den Vorrang als Basis amerikanisch-sowjetischer Beziehungen. Und wie in der Ära des „Kalten Krieges“ ist unter Reagan die sowjetische Bedrohung wieder zur Hauptantriebskraft politischer Initiativen geworden. Die Befürworter militärischer Stärke sind in den Vordergrund gerückt. Washingtons atlantische Verbündete wurden unter erhöhten Druck gesetzt, auch ihre Ostblockbeziehungen, vor allem auf außenwirtschaftlicher Ebene, den neuen amerikanischen Maßstäben anzupassen. Reagans Feststellung, die sowjetische Rüstung sei die „größte Aufrüstung der Geschichte der Menschheit“ folgte die größte amerikanische Rüstungsanstrengung zur Friedenszeiten. Denn nach Reagan müssen die USA stark sein, damit keine andere Nation es wagt, den Frieden zu brechen. Wie der ehemalige Chef der amerikanischen START-Delegation, General Edward L. Rowny betonte: „Appeasement, nicht Wettrüsten führt zum Krieg“.

Daß die traditionelle Rüstungskontroll-Diplomatie in Washington in Verruf geraten ist, zeigte sich in der kühlen Haltung gegenüber sowjetischen und europäischen Forderungen nach einer Wiederaufnahme von Verhandlungen. Das Verhalten Moskaus stärkte die konservativen Kräfte im Senat und führte dazu, daß 1979/80 das SALT-II-Abkommen auf Eis gelegt wurde. Die Reagan-Administration setzte sich daraufhin erst wieder an den Genser Großmächteverhandlungstisch, nachdem eine europäische antinukleare Bewegung bedeutend an politischer Stärke gewonnen

hatte und ähnliche Stimmen auch in den USA lauter wurden. Heute glaubt keiner mehr an einen schnellen Erfolg auf diesem Gebiet und der amerikanisch-sowjetische Rüstungswettlauf geht weiter.

Nicht nur auf bilateraler Ebene, sondern auch global prägen Ost-West-Auseinandersetzungen das amerikanische Weltbild. Daraus ergibt sich die Neigung Reagans, in jedem lokalen oder regionalen Konfliktherd der Dritten Welt als auch im internationalen Terrorismus die Hand Moskaus zu sehen, was folglich zu einer weiteren Interpretation „vitaler“ amerikanischer Interessen und einer größeren Bereitschaft zu militärischen Interventionen führte. Probleme der Menschenrechtsverletzungen, des sozialen Umbruchs und der wirtschaftlichen Schwäche haben bisher nur einen sekundären Platz in der Reaganschen Außenpolitik eingenommen. Carter hatte bis zu den Vorfällen im Iran vor Maßnahmen gegen militärische Aktionen anderer Länder zurückgeschreckt, was den Eindruck eines fortschreitenden Rückgangs der weltpolitischen Rolle der USA — insbesondere bei den Amerikanern selbst — vertieft hatte. Sein Nachfolger gibt sich solchen Optionen gegenüber viel aufgeschlossener und Kritiker sehen gerade darin die Erklärung für das Ausbleiben von großen außenpolitischen Erfolgen, sei es in Zentralamerika oder im Nahen Osten.

Verstärkte Militärhilfe für amerikafreundliche Regime der Dritten Welt sind zu wichtigen Elementen der globalen Sicherheitsplanung geworden. Die Unterbetonung und die manchmal ungewandte Handhabung politischer Lösungen hat der Regierung den Vorwurf eingebracht, sie glaube, Verteidigungspolitik sei ein ausreichender Ersatz für Außenpolitik. Zwar scheint die Zeit der Selbstzweifel der Amerikaner heute vorbei, aber die Reagansche Annahme, das „Vietnam-Syndrom“, die Angst vor einem größeren militärischen Engagement der USA, sei überwunden, hat sich als voreilig erwiesen. Es hat sich innerhalb der letzten Jahre immer wieder gezeigt, daß Kongreß und Bevölkerung zwar die resoluten Gebärden der Regierung tolerierten oder unterstützten, nicht aber die praktischen Implikationen. Die Merkmale und die Entfaltung der amerikanischen Außenpolitik während der vergangenen vier Jahre lassen sich am Beispiel der folgenden drei Weltregionen illustrieren.

III. Interventionspolitik in Zentralamerika

Unter Reagan hat die zentralamerikanische Region innerhalb der Außenpolitik an Bedeutung gewonnen. Carter hatte seinen Vorgängern „übermäßige Angst vor dem Kommunismus“ vorgeworfen und sich ihm wichtiger erscheinenden Problemen zugewandt: Menschenrechtsverletzungen, Wirtschaftsproblemen der Dritten Welt, Förderung demokratischer Kräfte im Hinterhof Amerikas. Mit einer großangelegten Propaganda-Kampagne gegen eine sowjetisch-kubanische Einnahme der Region drehte Reagan und sein Beraterteam (Haig und danach vor allem die UN-Botschafterin Kirkpatrick) das Ruder herum. Zwar hatte schon Carter eine unfreundliche Haltung gegenüber Nicaragua und Grenada eingenommen und Duartes Christdemokraten in El Salvador Unterstützung gewährt. Aber Reagan machte idealistisch-naïve Reformprogramme der Demokraten dafür verantwortlich, Nicaragua (wie auch den Iran) und damit amerikanischen Einfluß in der Region verloren zu haben.

In den Waffenlieferungen an die salvadorischen Rebellen sah Reagan Beweise für eine sowjetisch-kubanisch gestützte Unruhestifterei Nicaraguas und kündete dieser Verschwörung den Kampf an. Die Wirtschaftshilfe für Nicaragua blieb gestrichen, anti-sandinistische Widerstandskämpfer wurden durch den CIA unterstützt, die Militär- und Wirtschaftshilfe an El Salvador wurde verstärkt und mehr Militärberater dorthin geschickt. Verdeckte CIA-Aktionen für amerikafreundliche Zwecke — in Nicaragua, Afghanistan, Kambodscha und dem Horn von Afrika — sind wieder dabei, ein Routineinstrument amerikanischer Außenpolitik zu werden. Der CIA-Etat stieg in den letzten drei Jahren um jährlich durchschnittlich 25%. Im Gegensatz dazu haben die Friedenspläne der Contadora-Staaten wenig Unterstützung von den Amerikanern erfahren.

Nach einer neuen Version der „Domino-Theorie“, derzufolge der Verlust El Salvadors den Fall von seinen Nachbarstaaten bis hin zu Mexiko nach sich ziehen würde, sollte El Salvador eigentlich der „Schulbuch-Fall“ für die neue amerikanische Entschlossenheit werden, mit unerwünschten Revolutionären fertig zu werden. Die Regierung hat nach den Wahlen in El Salvador Duarte dazu bewegen können, Friedensinitiativen zur Aussöhnung innerhalb des Landes zu ergreifen. Der Höhe-

punkt der amerikanischen Intervention in der Region war aber die im Oktober 1983 erfolgreiche, und von den Amerikanern begrüßte Befreiung Grenadas aus dem sowjetisch-kubanischen Einflußbereich, mit der Reagan demonstrieren wollte, daß die USA nach jahrelanger Paralyse wieder imstande seien, ihren politischen Willen auch mit Hilfe militärischer Mittel durchzusetzen.

Die Zweckmäßigkeit einer sich auf militärische Stärke stützenden Diplomatie ist aber von seiten der amerikanischen Öffentlichkeit, dem Kongress und den europäischen und lateinamerikanischen Verbündeten immer stärker in Zweifel gezogen worden. Zu Hause nährte die zentralamerikanische Politik der Administration Debatten über ein „zweites Vietnam“ und der Kongreß hat, angefangen bei der Auferlegung von menschenrechtlich- und reform-orientierten präsidentiellen Auflagen bei der Gewährung von Militärhilfe und strikten Begrenzungen der Militärberater in El Salvador bis hin zum ausdrücklichen Verbot jeglicher offizieller Unterstützung der nicaraguanischen Rebellen, die Handlungsfähigkeit des Weißen Hauses eingeschränkt.

Dies hat nicht immer den gewünschten Erfolg gebracht, wie die heimliche CIA-Beteiligung an der Verminung nicaraguanischer Häfen illustrierte, aber genausowenig gelang es Reagan mit seiner überparteilichen Kissinger-Kommission, die Zweifel über seinen Kurs aus dem Weg zu räumen. Vier Jahre Interventionspolitik haben auch unter seiner Regierung in Zentralamerika den Frieden nicht sicherer gemacht, geschweige denn in Kuba, dem Reagan anfangs die militärische Neutralisierung angedroht hatte, einen Wandel eingeleitet. Während Reagan Grenada im Wahljahr als einen der außenpolitischen Erfolge seiner Administration präsentiert, nehmen Länder wie Panama, Honduras und El Salvador eine zunehmend ablehnende Haltung gegenüber amerikanischer Militärhilfe ein und fordern indessen mehr wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die einst gefeierte „Caribbean Basin Initiative“ zur Förderung von Handel, Privatinvestitionen und anderer bilateraler Hilfe hat sich nach zweijähriger Verzögerung und zahlreichen Zusatzbestimmungen durch den Kongreß als ein Paket von Trostpflastern entpuppt, und so ist auch wirtschaftlich die Region kaum stabiler als vor vier Jahren.

IV. Nahostpolitische Initiativen und der Golfkrieg

Im Nahen und Mittleren Osten ist es während der letzten Jahre ebenfalls nicht stiller geworden. Die Eskalation im Golfkrieg, Israels Annexion der Golanhöhen und sein Feldzug im Libanon stellten die amerikanische Außenpolitik auf eine harte Probe.

Eine der Prioritäten der Reagan Administration war es zunächst, einen „Strategischen Konsens“ unter den gemäßigten arabischen Staaten und Israel herzustellen, um der von ihr betonten Gefährdung der ölreichen Golfregion durch eine Expansion und Destabilisierung von seiten Moskaus und terroristischer Staaten vorzubeugen. Pakistan, welches die afghanischen Widerstandskämpfer unterstützt, ist mit großzügiger amerikanischer Wirtschafts- und Militärhilfe zu einem Eckstein in der Reaganschen Containment-Strategie geworden. Afghanistan ist der größte Schauplatz verdeckter CIA-Operationen (gefolgt von Nicaragua). Anders als in Zentralamerika haben diese Aktionen die volle Zustimmung des Kongresses. Eine Beendigung der sowjetischen Besetzung konnte jedoch weder dadurch noch durch diplomatische UN-Bemühungen erreicht werden, und Washington hegt keine Illusionen über eine baldige Änderung.

Fortschreitende Eskalationen im iranisch-irakischen Krieg, in dem beide Großmächte eher dem Irak zuneigen, haben die Besorgnis über eine zunehmende Destabilisierung der Golfregion wachsen lassen. Die „Carter-Doktrin“, derzufolge die USA für den Schutz der Erdölregion zu sorgen verspricht, als auch der Aufbau einer schnellen Einsatztruppe bleiben weiterhin der Mittelpunkt der amerikanischen Verteidigungsstrategie in diesem Raum. In einer gewissen Wiederanlehnung an die „Nixon-Doktrin“ hat die Reagan-Regierung aber auch versucht, die Rolle der USA in dem Konflikt darauf zu beschränken, die Anrainerstaaten mit modernen Waffen und Technologien auszurüsten, damit Saudi-Arabien und andere Staaten den Golf zunächst eigenständig freihalten und eine Ausweitung des Krieges verhindern können. Die Tankerangriffe und die anonyme Minenlegung im Jahre 1984 zeigen jedoch, wie undurchsichtig und unüberschaubar diese Region nach wie vor ist. Sie zeigen auch, daß die Golfstaaten zwar weiterhin wenig offizielle Begeisterung für eine verstärkte amerikanische Präsenz in der Region hegen, aber in Krisenzeiten doch auf die Unterstützung durch die USA zählen.

Die anfängliche Prioritätensetzung Washingtons führte außer zu größeren Waffenlieferungsgeschäften zu einer Vernachlässigung des arabisch-israelischen Problems. Der Camp-David-Prozeß wurde 1981 kaum vorangetrieben und die langsame Reaktion der Amerikaner auf die israelische Libanon-Invasion unterstrich, wie begrenzt die Möglichkeiten der USA waren, ihren engsten Alliierten in der Region zu beeinflussen. Erst nach der Ablösung von Außenminister Haig durch George Shultz rückte der Nahostkonflikt 1982 wieder in den Vordergrund, und Shultz wurde die treibende Kraft hinter dem Reaganschen Friedensplan. Doch ein Jahr später waren sowohl der Reaganplan als auch die Bemühungen um einen Abzug der ausländischen Truppen aus dem Libanon gescheitert.

Damit wurde der Libanon zum Hauptfeld der Nahostpolitik. Amerikanische Bemühungen verstärkten sich, die schwache Gemayel-Regierung militärisch und politisch zu stützen. War Carter die Geisel des Irans geworden, so drohte die Regierung seines Nachfolgers die Geisel libanesischer Krisen zu werden. Washington konnte den Bürgerkrieg nicht unter Kontrolle bringen, und dies schuf nach der Entsendung von US-Marineinfanteristen immer größere Schwierigkeiten zu Hause. Die ursprüngliche Aufgabe der Marineinfanteristen war es, als Teil einer internationalen Friedenstruppe den Abzug der PLO zu überwachen. Nachdem sie — bedingt durch die Ermordung von Bashir Gemayel, die Massaker an palästinensischen Zivilisten in West-Beirut und den Terroranschlag 1983 auf die amerikanische Botschaft — viel länger im Land festgehalten wurde als geplant, wuchs die Unruhe im Kongreß. Als dann auch noch eine dreiwöchige diplomatische Initiative von Außenminister Shultz weder Israel noch Syrien zum Abzug ihrer Truppen bewegen konnte und im Oktober 1983 ein erneuter Terroranschlag auf das Quartier der Marines über zweihundert Todesopfer forderte, sank das amerikanische Vertrauen in die Reagan'sche Libanonpolitik praktisch auf Null.

Die Versicherung Reagans, daß die „boys“ nicht in direkte Kämpfe verwickelt würden und es „vitale“ US-Interessen zu verteidigen gälte, konnte den Eindruck nicht verdrängen, daß die Selbstverteidigung zum einzigen Zweck der militärischen Präsenz geworden war. Hinzu kam, daß die Long-Kommission in ihrer Untersuchung der Umstände des Terro-

erstenanschlags Reagan unter anderem vorwarf, militärische Präferenzen auf Kosten politischer Alternativen zu verfolgen. Außerstande, mit militärischen und diplomatischen Mitteln eine Lösung für einen Konflikt herbeizuführen, dessen Komplexität von einer antisowjetisch ausgerichteten Regierung nur unzulänglich begriffen wurde, rief Reagan die Marines Anfang 1984 wieder nach Hause.

Als äußerst schwierig haben sich auch die Reagan'schen Vorstellungen erwiesen, die Beziehungen zu gemäßigten arabischen Staaten und zu Israel unter einen Hut zu bringen und damit die Ost-West-Balance in der Region zugunsten der USA zu beeinflussen. Die in Angriff genommene militärische Rückenstärkung Saudi-Arabiens führte zu einem langwierigen Tauziehen mit dem Kongreß über die von Saudi-Arabien gewünschten Lieferungen von AWACS und Stinger-Raketen und verärgerte zudem Israel. Die beabsichtigte Lieferung hochentwickelter Waffen auch an Jordanien ist inzwischen wiederholt aufge-

schoben worden. Auf der anderen Seite mißfiel den Arabern die engere amerikanisch-israelische geheimdienstliche und militärtechnologische Zusammenarbeit des letzten Jahres. Darüber hinaus hat ein durch sowjetische Militäraufrüstung erstarktes Syrien eine wachsende Entschlossenheit und Kapazität erlangt, seine militärische und politische Rolle im Libanon auszubauen, und auch Moskau ist mit seinem Waffenhandel, der Wiederanbahnung diplomatischer Beziehungen zu Ägypten und einem neuen Freundschaftsvertrag mit dem Nordjemen im Nahen und Mittleren Osten wieder aktiver geworden.

Im Jahre 1984 ist die Reagan-Regierung nun wieder auf der Suche nach einer politischen Nahostlösung die, wie es scheint, mit einem pragmatischen Neuansatz ihrer Vermittlerrolle verknüpft ist. Syrien wurde kürzlich als „hilfreicher Akteur“ bezeichnet, und eine größere Toleranz gegenüber einer sowjetischen Beteiligung in der Nahostdiplomatie ist auch nicht mehr ausgeschlossen.

V. Politische Neuorientierung in Südostasien

Begleitet von einem schwindenden Einfluß der eurozentrierten Elite der amerikanischen Ostküste begann mit der Amtszeit Reagans das sogenannte „Pazifische Jahrhundert“. Der Handel mit der asiatisch-pazifischen Region überflügelt die Geschäfte mit Europa inzwischen bei weitem. Die stärkere sicherheitspolitische Orientierung, welche die Regierung dieser außenwirtschaftlichen Ausrichtung anzuschließen gedachte, hat bisher allerdings weniger eingebracht.

Während die Reagan'sche Weltanschauung, durch die sowjetische Brille gesehen, das Markenzeichen ideologischer Beständigkeit trägt, ist die China-Politik auf holprige Pfade geraten. Anstatt die „chinesische Karte“ seines Vorgängers vorsichtig auszuspielen, derzufolge die Normalisierung amerikanisch-chinesischer Beziehungen den Druck auf Moskau erhöhen sollte, was man gerade von Reagan hätte erwarten können, verspielte er sie beinahe in einem „zwei China“ Poker vis-à-vis Peking durch Waffengeschäfte mit Taiwan. Eine amerikanische Lockerung der Waffenlieferungsrestriktionen für China und Reagans spätere Versicherung größerer Zurückhaltung in der rüstungspolitischen Zusammenarbeit mit Taiwan konnte die sichtbare Verstimmung von Peking nicht ganz ausräumen. Hinzugekommen sind Handelsdifferenzen. Au-

ßerdem nähren Spekulationen über eine heimliche sino-pakistanische Zusammenarbeit in der Entwicklung von Nuklearwaffen das Mißtrauen des Kongresses über die anläßlich des diesjährigen Staatsbesuchs in Peking vereinbarte amerikanisch-chinesische Kooperation im Bereich ziviler Atomenergie. Waren es früher die USA, die es vermieden hatten, den Eindruck einer chinesisch-amerikanischen Allianz gegenüber Moskau zu erwecken, so sind es jetzt die Chinesen.

Außerhalb des amerikanisch-chinesischen Dialogs hatte die Carter-Administration der sowjetischen Präsenz in Asien relativ wenig Beachtung geschenkt. Das Amerika von Reagan hat wieder eine neue Bereitschaft gezeigt, seine militärische Position im Pazifik auszubauen, Verbündete, vor allem Japan, zu einer stärkeren Selbstanstrengung in Sachen Verteidigung zu bewegen und eine anti-sowjetische Allianz zu koordinieren. Die Folge ist eine emsige Reisetätigkeit gewesen — unter anderem die Besuche von Reagan in Japan und Südkorea im Jahre 1983 und in China in diesem Jahr. Washington strebt eine engere Zusammenarbeit mit den ASEAN-Staaten gegen die Bedrohung durch Moskau und seinen Verbündeten Vietnam an, aber Meinungsunterschiede über die Lösung des vietnamesisch-kambodschanischen Problems haben

bisher eine Annäherung kompliziert. Japan, das von Reagan hartnäckig an seine „globale Verantwortung“ und an das „burden sharing“ erinnert wird, ist inzwischen dabei, seinen minimalen Verteidigungsetat aufzustocken.

Um der wachsenden sowjetischen Kriegsmarine im Pazifik — heute die stärkste innerhalb der sowjetischen Flotte — entgegenzuwirken, haben die USA begonnen, sich mit teuren Plänen für einen langfristigen Ausbau ihrer Navy-Präsenz zu beschäftigen. Mit der beabsichtigten Erweiterung ihrer Stützpunkte in der Region hat die Regierung allerdings wenig Glück gehabt und ihre Sicherheitsplanung muß sich mit der zunehmenden Abneigung pazifischer Verbündeter gegenüber Nuklearwaffen auseinandersetzen. So hat die neue Labour-Regierung Neuseelands ein Hafenerbot für amerikanische Kriegsschiffe angekündigt, und Washington droht mit der Kündigung des ANZUS-Verteidigungspaktes. Auf den Philippinen sind nach der Ermordung von Oppositionsführer Aquino die Gegner der dortigen US-Stützpunkte lauter geworden. Das Marcos-Regime konfrontiert die USA mit dem Problem einer geschwächten autoritären Regierung, das die Erinnerung an das Schicksal des Iran wachhält.

Die Reagan-Administration hat sich während ihrer Amtszeit beständig für die Eindämmung der sowjetischen Expansion, eine Ausweitung der amerikanischen Militärmacht und damit verbundene Neuorientierungen von außenpolitischen Strategien und Beziehungen eingesetzt. Zentralamerika, der Nahe und Mittlere Osten sowie Südostasien demonstrieren einige der diese Politik auszeichnenden Fortschritte und Grenzen. Die ausgeprägte, global-ausgerichtete militärpolitische Strategie hat, wie es scheint, dazu beigetragen, daß Moskau sich seit 1980 vorsichtiger auf der Weltbühne bewegt und Zurückhaltung in seiner Interventionspolitik zeigt. Darüber hinaus muß sich die Regierung aber mit der Beschränktheit ihrer Erfolge auf vielen anderen außenpolitischen Gebieten auseinandersetzen. So lassen sich nationale Instabilitäten und Regionalkonflikte weder in ein einfaches Ost-West-Schema einordnen noch durch militärische Hilfestellungen kontrollieren oder gar aus dem Wege räumen. Und auch die auswärtigen Beziehungen Amerikas lassen sich durch eine Diplomatie der Stärke nur bedingt, und zumeist nur auf Kosten inneramerikanischer wie auch neuer außenpolitischer Spannungen, ausbauen und festigen.

Wolfgang Welz: Auswahl und Nominierung der amerikanischen Präsidentschaftskandidaten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/84, S. 3—13

Schon seit Beginn des letzten Jahrhunderts ist die Nominierung der Kandidaten für das Amt des amerikanischen Präsidenten vom Kongreß auf die von den beiden großen Parteien veranstalteten Bundeskonvente („national conventions“) übergegangen. Um auf diesen bundesweiten Parteikonventen die Stimmenmehrheit aller Parteidelegierten auf sich zu vereinigen, muß jeder Amtaspirant in einem monatelangen Vorwahlkampf versuchen, bei der Parteihonoratiorenschaft wie den Parteihängern möglichst viele Stimmen für seine Kandidatur zu gewinnen. Die Konvente, die in der Regel zwischen Juni und August des Wahljahres stattfinden, bilden daher den Abschluß und den Höhepunkt der ersten Phase des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes.

Die innerparteiliche Delegierten- und Kandidatenaufstellung, die auf einem höchst komplizierten Vor- und Auswahlssystem beruht, läßt sich auf zwei Grundtypen zurückführen: auf das Vorwahlsystem („primary system“) und auf das Parteiversammlungssystem („caucus-convention-system“). Das Parteiversammlungssystem ist vergleichbar mit dem in der Bundesrepublik üblichen Verfahren der Delegiertenauswahl: Auf Ortsebene gewählte Delegierte wählen ihrerseits Delegierte für die nächsthöhere Ebene bis hin zum Bundeskonvent. Nach dem Vorwahlsystem werden die Konventsdelegierten in einer öffentlichen Wahl von den Mitgliedern bzw. Anhängern der jeweiligen Partei gewählt.

Der Beitrag schildert die Mechanismen dieses Auswahl- und Nominierungsverfahrens sowie den Verlauf der diesjährigen Vorwahlen in der Demokratischen und Republikanischen Partei.

Hartmut Wasser: Präsidentschaft und Kongreß in der Ära Reagan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/84, S. 14—25

Amerikanische Politik ist stets von der Rivalität zwischen Kapitol und Weißem Haus geprägt worden, wobei allgemeine Strukturgesetzmäßigkeiten der Präsidentschaftsdemokratie mit spezifischen Intentionen der Gründerväter zusammengewirkt haben. Vor allem hat sich im Gefolge der „Imperial Presidency“ Johnson-/Nixonscher Prägung die „antagonistische Partnerschaft“ zwischen Exekutive und Legislative so zugespitzt, daß anhaltende Blockierungen der außen- und innenpolitischen Entscheidungsprozesse die Folge waren. Der seit Nixons Sturz revitalisierte Wille parlamentarischer Machtbehauptung traf vor allem die Carter-Administration mit voller Wucht. Überdies versetzten partielle Struktur reformen den Kongreß in jenen Zustand „milder Anarchie“, der kontinuierliche Kooperation zwischen den Gewalten und sachgerechtes parlamentarisches Agieren fürs erste massiv erschwerte.

Um so erstaunlicher muteten Anfangserfolge des Republikaners Ronald Reagan im Umgang mit der Legislative an. Geschickte Liaison-Praktiken, ein hochentwickeltes Gespür für angemessenes „timing“ von Initiativen und nüchterne Einsichten in Reichweite und Grenzen parlamentarischer Informationsverarbeitungs- bzw. Entscheidungskapazitäten ermöglichten im Verein mit wirksamer Fraktionsregie des republikanischen Mehrheitsführers im Senat, Howard Baker, wie des republikanischen Minderheitsführers im Repräsentantenhaus, Robert Michel, und starken konservativen Tendenzen bei den Demokraten des 97. Kongresses die Durchsetzung der besonders akzentuierten Teile Reaganscher Politik im Haushalts-, Steuer- und Verteidigungswesen.

Freilich hat sich die „honeymoon“-Phase in dem Maße abgeschwächt, wie die „mid-terms“ von 1982 näherrückten und ihr Ausgang die „konservative Koalition“ zwischen Republikanern und Südstaaten-Demokraten im Repräsentantenhaus sprengte. Die Handlungsfähigkeit des 98. Kongresses konnte nur noch durch weitgehende Distanzierung vom Weißen Haus, durch die Betonung legislativer Autonomie im gewaltenteiligen System der „checks and balances“ gesichert werden. Wo parteipolitische Aspekte (vor allem im Wahljahr 1984) das Prinzip der „bipartisanship“ überlagerten, erstickten parlamentarische Aktivitäten in wechselseitiger Blockierung der beiden Kammern.

Siegmar Mosdorf: Die Reagan-Bilanz: Neue Armut und neuer Reichtum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/84, S. 26—34

In wenigen Wochen finden in den USA Präsidentenwahlen statt, die ganz maßgeblich auch unter innenpolitischen und speziell unter wirtschafts- und sozialpolitischen Fragestellungen stehen. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Reagan-Administration hat die Wohlfahrtsgesellschaft der USA in nur vier Jahren ganz erheblich verändert. Insbesondere in der Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik hat Reagans Politik den alten New-Deal-Konsens erschüttert und ein neues gesellschaftspolitisches Leitbild errichtet — ein Leitbild, das die Gründerphilosophie des „survival of the fittest“ wieder ins Zentrum des amerikanischen Denkens rückt.

Im Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Veränderungen der Reagan-Administration steht die neue Rolle des Staates und seines politisch-administrativen Systems. Reagan hat mit seiner Politik die wirtschafts- und wohlfahrtsstaatlichen Funktionen des Staates abgebaut und die staatlichen Funktionen der inneren und der äußeren Sicherheit erweitert. Die These des Beitrags lautet, daß die Reagan-Administration neue Armut und neuen Reichtum geschaffen hat. So paradox sich diese Formel anhört, so genau wird mit ihr die Anlage und das Ergebnis der Politik der letzten vier Jahre gekennzeichnet. Mit dieser Politik werden die Einflußstrukturen des amerikanischen Wirtschaftssystems auch auf das politisch-administrative System übertragen. Tatsächlich bestehende Mängel im politischen System, z. B. in der Organisation des Wohlfahrtsstaates in den USA, wurden nicht abgestellt, sondern es wurde der Wohlfahrtsstaat in seinen Funktionen global beschnitten. Das heißt, die Reagan-Administration hat sich auf die Gegenreform konzentriert, statt die Chancen der Krise zur Reform zu nutzen.

Uwe Nerlich: Weltmacht USA: Einige Betrachtungen nach vier Jahren Reaganscher Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/84, S. 35—40

Es erscheint paradox, daß die Führungsrolle Reagans in den USA unangefochten ist, obwohl der Präsident auf dem bevorzugten Gebiet präsidientlichen Handelns, der praktischen Außenpolitik, eher eine bescheidene Bilanz aufweist. Ähnlich paradox ist, daß Weltmachtrolle und Selbstvertrauen Amerikas trotz dieser Außenpolitik deutlich gekräftigt sind. Die Erklärung wird darin gefunden, daß es Reagan — sogar unter zeitweiliger Vernachlässigung der Diplomatie — vor allem darum ging, die inneren Grundlagen der amerikanischen Weltmacht zu erneuern. Der wirtschaftliche Aufschwung ist dafür das wichtigste Ingredienz. In dieser Politik wählte Reagan die umgekehrte Vorgehensweise wie Nixon, der die Erneuerung im Innern durch internationale Neuordnung suchte.

Es ist absehbar, daß diese Stärkung der inneren Grundlagen amerikanischer Außenpolitik sich in einer zweiten Amtszeit auch in der Diplomatie zeigen dürfte, vor allem im Versuch eines breiten Dialoges mit der Sowjetunion. Dies würde ein Zusammenspiel mit Westeuropa erfordern, das aber nur gelingen könnte, wenn in Westeuropa die Natur des Wandels in den USA besser als in den vergangenen Jahren verstanden würde.

Barbara A. Fliess: Einige Aspekte und Aktionsfelder der Außenpolitik der Reagan-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/84, S. 41—46

Eine gewisse Kontinuität mit seinem Vorgänger, aber auch deutliche Unterschiede haben die Außen- und Sicherheitspolitik Reagans geprägt. Die Weltanschauung der jetzigen Regierung sowie die Probleme, die sie in der Durchführung ihrer Politik der erneuten Stärke Amerikas erfahren hat, lassen sich anhand einer Analyse wichtiger Aktionsfelder der vergangenen vier Jahre verdeutlichen. Eines der auffallendsten Merkmale bleibt allerdings das Fehlen von eklatanten außenpolitischen Erfolgen.