

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Welz

Präsidentielles Regierungssystem und
bundesstaatliche Ordnung

Peter De Thier

Die amerikanische Wirtschaftspolitik
unter Ronald Reagan

Adrienne Windhoff-Héritier

Sozialpolitik unter der Reagan-Administration

Ernst-Otto Czempiel

Die Weltpolitik der Reagan-Administration

B 44/88

28. Oktober 1988

Wolfgang Welz, Dr. phil., geb. 1952; Studium der Politikwissenschaft, des Wirtschafts- und Staatsrechts und der Neueren Literaturgeschichte; zur Zeit Stipendiat des American Council of Learned Societies (ACLS) beim Urban Institute in Washington.

Veröffentlichungen u. a.: Ressortverantwortung im Leistungsstaat, Baden-Baden 1987; Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag als Organisationsproblem: Zur Kritik und Weiterführung der Institutionalisierungsdebatte, in: R. Graf v. Westphalen (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung als politische Aufgabe, München 1988; Verwaltung und Öffentlichkeit, in: Hans Maier u. a. (Hrsg.), Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis, Stuttgart 1988.

Peter De Thier, Diplom-Volkswirt, geb. 1961; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien/Hochschule für Welthandel; zur Zeit als Wirtschaftskorrespondent für die Süddeutsche Zeitung, die Frankfurter Rundschau und Die ZEIT in Washington tätig.

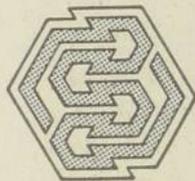
Veröffentlichungen: Zahlreiche Zeitungsartikel und Rundfunkbeiträge zu wirtschaftspolitischen Fragen.

Adrienne Windhoff-Héritier, Dr. phil., geb. 1944; seit 1981 Professorin für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Politikimplementierung – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein 1980; Sozialleistungen: Strukturen und Selektivitäten, Opladen 1985; Policy Analyse – eine Einführung, Opladen 1987; (Hrsg.) Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen 1987; zahlreiche Aufsätze zur deutschen und amerikanischen Sozial- und Kommunalpolitik sowie Policy- und Verwaltungsforschung.

Ernst-Otto Czempiel, Dr. phil., geb. 1927; Professor für Auswärtige und Internationale Politik an der Universität Frankfurt; Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart 1979; Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn 1981; (Hrsg.) Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan, Stuttgart 1982; (zus. mit Carl-Christoph Schweitzer) Weltpolitik der USA. Einführung und Dokumente, Bonn 1987; Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn 1986.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Präsidentielles Regierungssystem und bundesstaatliche Ordnung

Zur Reorganisation und Politisierung des föderativen Systems in der Reagan Ära

I. Einleitung

Etwa seit Beginn der sechziger Jahre lassen sich innerhalb des politischen Systems der Vereinigten Staaten tiefgreifende Veränderungen erkennen, die nach Ansicht zahlreicher Wissenschaftler auf die Herausbildung eines „New American Political System“¹⁾ hinzuweisen scheinen. Als Indizien hierfür werden vor allem „der Wiederaufstieg“ und „das Erstarren“ eines „Neuen Kongresses“²⁾, die „Revitalisierung“ und „Professionalisierung“ der nationalen und einzelstaatlichen Parteien³⁾, die Wandlungen des Wählerverhaltens⁴⁾ sowie die geradezu explosionsartige Vermehrung der Interessengruppen⁵⁾ angeführt. Politisch sicherlich nicht minder bedeutsam sind die Inhalts- und Funktionsänderungen des amerikanischen Föderalismus, die man in der Literatur mit den Begriffen „New Federalism“ und „Intergovernmental Relations“ zu charakterisieren versucht hat⁶⁾. Gemeint sind damit Strukturverschiebungen innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung, die zu einer Akkumulation von Aufgaben und Zuständigkeiten beim Bund und zu einer engen Interaktion und Verflechtung der verschiedenen Ebenen der Staatsgewalt geführt haben. Aus der bundesstaatlichen „Schichtentorte“, so das in der amerikanischen Politikwissenschaft häufig verwandte Bild, wurde ein „Marmorkuchen“⁷⁾.

Das föderative System der USA hat damit eine Entwicklung vollzogen, die in vielerlei Hinsicht Paral-

len zum Wandel der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik aufweist. Auch hier ist der „seperative“ Föderalismus, der eine weitgehende Unabhängigkeit von Bund und Ländern vorsah, durch einen „kooperativen Föderalismus“ abgelöst worden, bei dem sich vielfältige Formen des Zusammenwirkens zwischen den Gebietskörperschaften (Politikverflechtung)⁸⁾ sowie die Verlagerung von Kompetenzen auf die Bundesebene beobachtet lassen.

Gleichwohl sind die Ursachen des föderativen Strukturwandels wie auch seine politischen Auswirkungen in beiden Ländern äußerst verschieden. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Veränderungen des Föderalsystems auf das sozialstaatlich legitimierte Anwachsen leistungsstaatlicher Aufgaben und auf die Forderung nach Schaffung von einheitlichen wirtschaftlich-sozialen Lebensverhältnissen zurückzuführen sind⁹⁾, waren für den föderativen Strukturwandel in den USA vor allem die Bedürfnisse der Wirtschaft nach national zu sichernden Rechts-, Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen verantwortlich. Hinzu kam, daß die Einzelstaaten in ökonomischen Krisensituationen wegen ihrer beschränkten Ressourcen auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen waren, der aufgrund der Einkommenssteuer über die größere Finanzkraft verfügte. Der Aspekt der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse spielte dagegen in den Vereinigten Staaten keine Rolle, da eine „Unitarisierung“ des Gemeinwesens nur von einem geringen Teil der Bevölkerung als politisch erstrebenswertes Ziel angesehen wird. Alle Zentralisierungserfordernisse haben es somit nicht vermocht, die Vielfalt der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen als politischen Faktor zu eliminie-

1) Vgl. Anthony King (Hrsg.), *The New American Political System*, Washington 1978.

2) James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington 1981; Thomas Mann/Norman Ornstein (Hrsg.), *The New Congress*, Washington 1981.

3) Vgl. Xandra Kayden/Eddie Mahe, *The Party Goes on. The Persistence of the Two-Party System in the United States*, New York 1985.

4) Vgl. Norman Nie/Sidney Verba/John Petrocik, *The Changing American Voter*, Cambridge 1976.

5) Vgl. Kay Schlozman/John T. Tierny, *More of the Same: Washington Pressure Group Activity in a Decade of Change*, in: *Journal of Politics*, 45 (1983), S. 134 ff.

6) Vgl. Michael Reagan/John G. Sanzone, *The New Federalism*, New York-Oxford 1981², S. 3.

7) Vgl. Aaron Wildavsky, *Birthday Cake Federalism*, in: Robert B. Hawkins (Hrsg.), *American Federalism: A New Partnership for the Republic*, New Brunswick 1982, S. 181 f.

8) Vgl. Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden 1978.

9) Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats*, in: *Festschrift für Fritz Schäfer*, Opladen 1980, S. 182 ff.

ren¹⁰⁾. Insofern kann man die USA auch nicht wie die Bundesrepublik als „unitarischen Bundesstaat“¹¹⁾ bezeichnen.

Das Bemühen um die Bewahrung der politischen Individualität der Einzelstaaten ist zugleich die Erklärung dafür, warum in den Vereinigten Staaten die verfassungsrechtliche Frage der föderativen Kompetenz- und Aufgabenverteilung stets ein „Politikum allerersten Ranges“ darstellt. Wenn nämlich in einem Bundesstaat die Parteien äußerst dezentralisiert und fragmentiert sind und infolge ihrer mangelnden politisch-ideologischen Kohärenz gegenüber den Einflußbestrebungen von Interessengruppen besonders offen sind, dann hängen die politischen Agenda und ihre Umsetzung entscheidend davon ab, ob ein Politikfeld im Regelungsbe- reich des Bundes oder der Einzelstaaten liegt¹²⁾.

Diese inhaltlich-politische Dimension der föderalen Zuständigkeitsfragen wird zudem noch durch eine ideologische Dimension überlagert, deren Bedeutung von europäischen Beobachtern häufig unterschätzt wird. Während die konservativen Gruppierungen der amerikanischen Gesellschaft, die zu- meist der Republikanischen Partei nahestehen, prinzipiell gegen Eingriffe des Bundes opponieren und die Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen fordern, vertreten die liberalen Demokraten die Auffassung, daß ein Groß- teil der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pro- bleme nur durch zentralstaatliche Interventionen gelöst werden kann¹³⁾.

Hinter der Frage nach der staatlichen Regelungsebene stehen also auch grundsätzliche (partei) politische und ideologische Kontroversen, worüber allerdings leicht hinwegtäuschen könnte, daß Auseinandersetzungen zwischen divergierenden politischen Positionen häufig im Gewande föderalistischer Streitigkeiten ausgetragen werden. Wie sich nämlich in der Vergangenheit vielfach gezeigt hat, waren verfassungsrechtlich begründete Forderungen nach einer Ausweitung der Bundeskompetenzen bzw. die Berufung auf die „states' rights“ nichts anderes als eine Verbrämung politisch-ideologischer Positionen oder ökonomischer Interessen.

Vor dem Hintergrund dieser außerordentlich politisierten Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten stellt die zunehmende Zentralisierung von

Aufgaben und Entscheidungsfunktionen zweifellos das herausragende Kennzeichen des bundesstaatlichen Strukturwandels in den USA dar. Die Anfänge dieser Entwicklung lassen sich bis in die Zeit nach dem amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865) zurückverfolgen, als mit dem Beginn der Industrialisierung zentralstaatliche Eingriffe in das Wirtschaftsleben erforderlich wurden, um durch die Vereinheitlichung der Rechts- und Verkehrsverhältnisse einen nationalen Absatzmarkt sicherzustellen. Die eigentliche Expansion des Bundes setzte dann während der Präsidentschaft von F. D. Roosevelt (1933–1945) ein, der mit seiner Politik des „New Deal“ umfassende wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der damaligen Wirtschaftskrise ergriff. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden die Zuständigkeiten des Bundes und sein Einfluß bei der Aufgabenerfüllung weiter verstärkt. Vor allem unter den Demokratischen Präsidenten John F. Kennedy (1961–1963) und Lyndon B. Johnson (1963–1968) erfolgte eine Ausweitung des gesetzgeberischen und finanziellen Engagements des Bundes, der immer mehr Aufgaben an sich zog und mit Hilfe von Finanzzuweisungen die unteren Gebietskörperschaften zu einer vom Bund gewünschten Politik veranlassen konnte („Lenkung mit goldenen Zügeln“).

Erste Gegentendenzen begannen sich während der Präsidentschaft des Republikaners Richard M. Nixon (1969–1974) abzuzeichnen, der die Redezentralisierung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen des von ihm initiierten Konzeptes eines „New Federalism“ durchzusetzen versuchte. Allerdings schloß sich der Kongreß seinen Vorschlägen nur zum Teil an, so daß die dezentralisierende Wirkung seiner Reformmaßnahmen eher gering blieb. Unter der Präsidentschaft des Demokraten Jimmy Carter (1977–1980) kam es zwar infolge der Inflation zu realen Kürzungen der Bundessubventionsprogramme, nicht aber zu einer umfassenden Reorganisation des föderativen Systems. Sein ambitiöses Reformprogramm der „New Partnership“, eine Verbindung aus Johnsons „Creative Federalism“ und Nixons „New Federalism“, konnte er aufgrund des Widerstandes im Kongreß nicht verwirklichen¹⁴⁾.

Trotz aller Reformbestrebungen war am Ende der siebziger Jahre der Einfluß des Bundes auf die Politik der Einzelstaaten größer geworden, zumal deren Abhängigkeit von den Bundessubventionen erkennbar zugenommen hatte. Nach Ansicht der Vertreter von Einzelstaaten und Gemeinden entspra-

¹⁰⁾ Vgl. Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaats aus rechtsvergleichender Sicht, Berlin-Heidelberg-New York 1977, S. 49.

¹¹⁾ Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1961.

¹²⁾ Vgl. Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Opladen 1976³, S. 167.

¹³⁾ Eine übersichtliche Darstellung der verschiedenen Strömungen innerhalb des amerikanischen Konservatismus und Liberalismus gibt Kurt L. Shell, Konservatismus und Liberalismus im Wandel, in: Hartmut Wasser (Hrsg.), Die Ära Reagan. Eine erste Bilanz, Stuttgart 1988, S. 206 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Michael Bothe, Die Entwicklung des Föderalismus in den angelsächsischen Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 31, 1982, S. 113 ff.; Albert J. Richter, The President and Intergovernmental Relations, in: Robert Jay Dilger (Hrsg.), American Intergovernmental Relations Today, Perspectives and Controversies, Englewood Cliffs 1986, S. 72 ff.

chen eine derartige „Nationalisierung“ und Zentralisierung der Politikformulierung weder dem bundesstaatlichen Prinzip der amerikanischen Verfassung noch hatten sie sich bewährt. Insbesondere wurden die administrative Ineffektivität und die politische Dysfunktionalität der „intergouvernementalen“ Beziehungen kritisiert, die fiskalisch ineffizient und kaum noch zu koordinieren seien¹⁵⁾.

Das amerikanische Föderalsystem befand sich somit beim Amtsantritt von Ronald Reagan in einer tiefen Krise. Reagan, der schon seinen Wahlkampf mit einem „new states' rights“-Programm geführt hatte, reagierte auf diese antizentralistischen Strömungen und auf die in allen politischen Lagern zu beobachtende Unzufriedenheit über den Zustand des föderativen Systems mit der Vorlage eines Reformprogrammes, in dessen Mittelpunkt die Reorganisation der bundesstaatlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung stand. Entgegen seiner programmatischen Aussagen verfolgte der Präsident mit dem Plan des „New Federalism“ jedoch nicht allein die Absicht, den Bund von Aufgaben zu entlasten, die auf der regionalen und lokalen Staatsebene effizienter und „bürgernäher“ erfüllt werden konnten („bringing government closer to the people“). Vielmehr noch zielte sein Plan auf die generelle Begrenzung zentralstaatlicher Aktivitäten im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft ab¹⁶⁾. Überspitzt könnte man sagen, daß sich in dem Konzept des „New Federalism“ die ideologischen und politischen Zielsetzungen der Reagan-Administration gleichsam wie in einem Brennglas bündeln.

Inwieweit dieses Reformkonzept in politische Entscheidungen umgesetzt werden konnte und welche politischen Auseinandersetzungen dahinter stan-

den, soll im folgenden erörtert werden. Zugleich ist das Interesse auf die innenpolitischen Folgen der realisierten Reformmaßnahmen gerichtet, die am Beispiel der Umweltpolitik diskutiert und aufgezeigt werden sollen. Eine solche Bilanz wäre jedoch nur wenig sinnvoll, wenn man nicht auch die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen berücksichtigen würde, unter denen der Präsident seine Politik durchsetzen mußte. Denn allzu oft wird übersehen, daß das Amt des amerikanischen Präsidenten in ein höchst kompliziertes System der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung und -verschränkung eingebunden ist, wodurch seine formalrechtlichen Befugnisse und seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt werden. Insbesondere gilt dies für die Präsidenten der siebziger und achtziger Jahre, die zur Umsetzung ihrer politischen Initiativen auf die Zustimmung eines „wiedererstarnten“ Kongresses angewiesen sind, dessen Abgeordnete und Senatoren keiner Partei- bzw. Fraktionsdisziplin unterworfen sind. Der Präsident kann selbst dann nicht auf die Unterstützung des Kongresses vertrauen, wenn die Mehrheit der Kongreßmitglieder seiner Partei angehört. Zumeist vermag er die erforderliche Zustimmung von Senat und Repräsentantenhaus nur durch „Aushandeln“ zu gewinnen¹⁷⁾, wobei er in der Regel Kompromisse einzugehen und Zugeständnisse zu machen hat. Die vom Kongreß verabschiedeten Gesetze unterscheiden sich daher inhaltlich oft von dem ursprünglichen Konzept des Präsidenten. Die vor allem in der journalistischen Berichterstattung verbreitete Tendenz, die Erfolge bzw. Mißerfolge von politischen Entscheidungen allein dem Präsidenten zuzuschreiben, wird somit der komplexen Realität des präsidentiellen Regierungssystems nicht gerecht.

¹⁵⁾ Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System*, Washington 1981, S. 5 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Richard L. Cole/Delbert A. Taebel, *The New Federalism: Promises, Programs, and Performance*, in: *Publius*, 16 (1986), S. 3 ff.; David R. Beam, *The New Federalism, Old Realities: The Reagan Administration and Intergovernmental Reform*, in: Lester M. Salamon/Michael S. Lund (Hrsg.), *The Reagan Presidency and the Governing of America*, Washington 1984, S. 415; aus der deutschsprachigen Literatur siehe: Andreas Falke, *Der „New Federalism“: Reorganisation der Politikverflechtung oder konservative*

Strukturveränderung, in: *Amerikastudien*, 29 (1984), S. 399 ff.; Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, „New Federalism“ unter Präsident Reagan, Speyer 1987, S. 36 ff.

¹⁷⁾ Kennzeichnend hierfür ist die zunehmende Zahl der Mitarbeiter des Weißen Hauses, die beim Kongreß quasi als Lobbyisten des Präsidenten auftreten und einzelne Abgeordnete zu überreden versuchen, das politische Programm des Präsidenten im Gesetzgebungsprozeß zu unterstützen. Vgl. Eric L. Davis, *Congressional Liaisons: The People and the Institutions*, in: Anthony King (Hrsg.), *Both Ends of the Avenue. The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, Washington 1983, S. 59 ff.

II. Die Reorganisation des föderativen Systems in der Reagan Ära

1. Zur Ausgangssituation: Die föderalen Aufgaben- und Entscheidungsstrukturen

Die Ausweitung der Bundeszuständigkeiten und die hierdurch herbeigeführte Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung wurden besonders durch die Rechtsprechung des Supreme Court gefördert, dessen großzügige Auslegung der Verfassung den Zuständigkeitsbereich des Bundes immer mehr erweiterte und der dem Kongreß bei der föderativen Kompetenz- und Aufgabenverteilung inzwischen einen weitreichenden Entscheidungsspielraum zugesteht¹⁸⁾. Die Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung wird heute daher weniger durch die von der Verfassung gesetzten Schranken als vielmehr durch den Bundesgesetzgeber bestimmt. Das politische Eigengewicht der Bundesstaaten ist damit „zu einer Funktion der Willensbildung im Kongreß geworden“¹⁹⁾.

Das neben der gesetzlichen Regulierung wichtigste Instrument des Bundes zur Beeinflussung der Einzelstaaten sind die zweckgebundenen Finanzzuweisungen („grants-in-aid“), die sich vor allem auf die Politikfelder des Sozialsektors (z. B. Arbeitslosenunterstützung, Sozialfürsorge, Berufsbildung, Mutterschutz oder Lebensmittelunterstützung) erstrecken. Die Vergabe der Zuweisungen ist zumeist an die Erfüllung von Bedingungen und Verwendungsaufgaben („strings“) geknüpft. Der Steuerungscharakter dieser Finanzhilfen wird besonders bei den Subventionsprogrammen deutlich, welche die Einzelstaaten und Kommunen als Zuwendungsempfänger zur Beachtung von Auflagen verpflichten, die mit dem eigentlichen Subventionszweck in keinerlei Zusammenhang stehen („crosscutting requirements“)²⁰⁾. So sind etwa die Bundesmittel für Projekte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stets mit der Auflage versehen, daß die Einzelstaaten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von rassischen Minderheiten ergreifen müssen („affirmative actions“), wenn sie in den Genuß der Gel-

der gelangen wollen. Die Einzelstaaten sind zwar zur Annahme der Finanzzuweisungen rechtlich nicht verpflichtet, können aber aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Ressourcen auf die ihnen angebotenen Gelder in der Regel nicht verzichten.

Trotz der beträchtlichen Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes haben die amerikanischen Gliedstaaten ihre Eigenständigkeit nicht gänzlich eingebüßt, da der Kongreß den möglichen Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Regulierungsbefugnisse eher zurückhaltend ausgeschöpft hat. Dieser „Federal Self-Restraint“ dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß der Entscheidungsprozeß innerhalb des Kongresses im erheblichen Maß durch territoriale Sonderinteressen geprägt wird. Die Mehrzahl der Abgeordneten und Senatoren ist stärker an ihre regionale und lokale Wählerklientel als an ihre Partei gebunden²¹⁾. Zudem haben sich in den letzten Jahren in beiden Häusern des Kongresses überparteiliche, von regionalen Interessen bestimmte Arbeits- und Interessengruppen („bipartisan regional caucuses“) gebildet, die einer Überstrapazierung der Bundeskompetenzen vermutlich entschiedenen Widerstand entgegenbringen würden²²⁾. Schließlich dürfte die zurückhaltende Ausnutzung der Bundeszuständigkeiten auch darin begründet sein, daß in der amerikanischen Bevölkerung seit jeher ein tief eingewurzelt Mißtrauen gegenüber einer Machtkonzentration beim „Big Government“ in Washington besteht.

Insgesamt wird der politische Gestaltungsspielraum der Einzelstaaten weitaus mehr durch die zweckgebundenen Finanzzuweisungen als durch die regulierende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes eingeschränkt. In erster Linie sind hiervon die einzelstaatlichen Parlamente betroffen, die nahezu keinen Einfluß auf die inhaltliche Konzeption der Förderprogramme haben. Die gesetzlichen Grundlagen der Programme werden vom Bund festgelegt, der beim Programmvollzug allerdings auf die freiwillige Kooperation der einzelstaatlichen Fachverwaltungen angewiesen ist. Denn der Bund verfügt weder über die entsprechenden Verwaltungskapazitäten, um die Verwirklichung der Programmziele „vor Ort“ sicherzustellen, noch besitzt er eine verfassungsrechtliche Handhabe, um die Einzelstaaten zur Übernahme von Verwaltungsaufgaben zu zwingen.

²¹⁾ Vgl. Glenn R. Parker, *Homeward Bound. Explaining Changes in Congressional Behavior*, Pittsburgh 1986.

²²⁾ Vgl. Roger H. Davidson, *New Forms of Interest Representation in the U. S. Congress*, in: Fred Eidlin (Hrsg.), *Constitutional Democracy. A Festschrift in Honour of Henry W. Ehrmann*, Boulder 1983, S. 376 ff.

¹⁸⁾ So zuletzt in einer Entscheidung aus dem Jahr 1985, in welcher der Supreme Court die Auffassung vertrat, daß die Bundesstaaten nicht durch die Verfassung, sondern durch die Struktur des politischen Systems und durch den politischen Entscheidungsprozeß auf Bundesebene vor Eingriffen der Bundesregierung geschützt würden. Vgl. *Garcia v. San Antonio Metro Transit Authority*, 105 S. Ct. 1005 (1985). Zur Kritik an dieser äußerst umstrittenen Entscheidung siehe A. E. Dick Howard, *Garcia Federalism's Principles Forgotten*, in: *Intergovernmental Perspective*, 11 (1985), S. 12 ff.

¹⁹⁾ Henninger Ehringhaus, *Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt 1971, S. 55; zur neueren Entwicklung siehe James R. Alexander, *State Sovereignty in the Federal States: Constitutional Protection Under the Tenth and Eleventh Amendment*, in: *Publius*, 16 (1986), S. 1–15.

²⁰⁾ Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact and Reform*, Washington 1984, S. 8.

Die wohl bedeutsamste Folge dieser administrativen Kooperation von Bund und Einzelstaaten ist die Bürokratisierung des binnenföderalen Entscheidungsprozesses, der von den vertikal verflochtenen Fachverwaltungen dominiert wird. Ein großer Teil der Entscheidungen über die Anwendung und Weiterentwicklung der Förderprogramme wird von den für die einzelnen Programmbereiche zuständigen Verwaltungseinheiten getroffen, die sich gegenüber der politischen Führung und den Parlamenten weitgehend verselbständigt haben²³).

Diese vertikale „Ressortkumpaneel“ und die daraus resultierende Sektoralisierung der Entscheidungsstrukturen sind nicht zuletzt durch die Fragmentierung des politischen Systems auf der Bundesebene verstärkt worden. Hier haben sich die Unterausschüsse des Kongresses, die sich häufig mit den von ihnen geschaffenen Förderprogrammen identifizieren, mit den für den Programmvollzug verantwortlichen Verwaltungsbehörden und mit den von den Programmen profitierenden Interessengruppen zu sogenannten „iron triangles“ zusammengeschlossen²⁴). Im amerikanischen Regierungssystem werden daher die horizontal (Präsident-Kongreß) und vertikal (Bund-Einzelstaaten-Gemeinden) organisierten Kompetenz- und Machtverteilungsstrukturen immer mehr von bereichs- bzw. interessenbezogenen Allianz- und Konfliktstrukturen überlagert. Damit hat sich das föderative System der Vereinigten Staaten zu einem polyzentrischen Macht- und Verhandlungssystem gewandelt, dessen verzweigtes Gefüge informeller Beziehungen und Kooperationsmechanismen die Konsensfindung und die Verwirklichung einer konsistenten Politik deutlich erschweren. Von den Auswirkungen dieser strukturellen Veränderungen ist auch der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Präsidenten nicht unberührt geblieben. Zum einen hat sich das innenpolitische Aktionsfeld des Präsidenten infolge der binnenföderalen Zentralisierungstendenzen erheblich erweitert. Mit der Übernahme neuer Aufgaben durch den Bund ist ihm immer stärker die zentrale Führungsrolle im Gesetzgebungsprozeß zugefallen, da er eher als der fragmentierte Kongreß in der Lage ist, umfassende und übergreifende Gesetzesentwürfe zu konzipieren. Als „chief legislator“ definiert er die bundespolitische Agenda, während der Kongreß die lokalen, regionalen und interessenspe-

zifischen Perspektiven in das Gesetzgebungsverfahren einbringt²⁵).

Zum anderen haben die vertikale Politikverflechtung und die damit eng verbundene Entstehung autonomer Machtzentren die ohnehin schon nicht geringen Durchsetzungs- und Koordinierungsprobleme des Präsidenten drastisch vergrößert, mit denen er in seiner Funktion als Chef der Bundesverwaltung („Federal Manager“) täglich konfrontiert wird²⁶). Vielfach ist er bei der Implementierung seiner Politik auf die Kooperationsbereitschaft und die Unterstützung der gebietskörperschaftlichen Interessenorganisationen²⁷) und der Berufsverbände der Verwaltungsbeamten („professional association“) angewiesen²⁸), die seit etwa 20 Jahren auch im Gesetzgebungsprozeß eine wichtige Rolle spielen. Unter bestimmten Voraussetzungen können präsidentielle Gesetzesvorhaben am Widerstand dieser „Intergovernmental Lobby“ scheitern²⁹).

2. Die politischen Rahmenbedingungen

Als Ronald Reagan im Januar 1981 sein Amt antrat, bildeten Ineffizienz, Überbürokratisierung und Überzentralisierung der föderalen Staatsorganisation ständige Themen in der öffentlichen Diskussion. Das bundesstaatliche System war, so die weitverbreitete Meinung, „in einem frustrierenden Maße außer Kontrolle geraten“³⁰). Die Kritik richtet sich vor allem gegen die quantitative Explosion

²⁵) Vgl. Werner Jann, Kein Parlament wie jedes andere. Die veränderte Rolle des Kongresses im politischen System der USA, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1986) 2, S. 226 f.

²⁶) Vgl. Charles F. Bringman, The President as Manager of the Federal Government, in: Proceedings of the Academy of Political Science, 35 (1985), S. 146 ff.

²⁷) Die bekanntesten und vermutlich auch einflußreichsten gebietskörperschaftlichen Interessengruppen sind die „National Governors Association“, der „Council of State Governments“ und die „National League of Cities“. Vgl. Samuel H. Beer, The Modernization of American Federalism, in: Publius, 3 (1973), S. 49 ff.

²⁸) Anders als in der Bundesrepublik haben sich in den USA die Beamten und öffentlichen Angestellten von Bund, Einzelstaaten und Gemeinden nach Sachgebieten (z. B. Straßenbau, Erziehungswesen etc.) in gemeinsamen Berufsvereinigungen organisiert. Je stärker die berufsspezifischen Loyalitäten der Angehörigen der einzelnen Fachverwaltungen sind, desto größer ist die Gefahr einer Verselbständigung gegenüber den Behörden der Gebietskörperschaften, bei denen sie angestellt sind. Vgl. Daniel Thurer, Bund und Gemeinden. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den USA und der Schweiz, Berlin-Heidelberg 1987, S. 180.

²⁹) Zur Vetogewalt der „Intergovernmental Interest Groups“ siehe: Donald H. Haider, When Governments Come to Washington, New York 1974, S. 307.

³⁰) George E. Peterson, Federalism and the States. An Experiment in Decentralisation, in: John L. Palmer/Isabel V. Sawhill (Hrsg.), The Reagan Record. An Assessment of America's Changing Domestic Priorities, Cambridge 1981, S. 219.

²³) Vgl. Samuel H. Beer, Federalism, Nationalism, and Democracy in America, in: American Political Science Review, 72 (1978), S. 17 ff.; John E. Chubb, Federalism and the Bias for Centralization, in: ders./Paul E. Peterson (Hrsg.), The New Direction in American Politics, Washington 1985, S. 299.

²⁴) Vgl. A. Grant Jordon, Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process, in: Journal of Public Policy, (1981) 1, S. 95 ff.

der Bundessubventionsprogramme, deren Wirksamkeit infolge unzureichender Planung und Koordinierung zum Teil nur sehr schwach war. Die Kosten der Programme, deren Summe von neun Milliarden US-Dollar im Jahr 1960 auf 91,5 Milliarden im Jahr 1980 angestiegen war, standen nach Ansicht weiter Kreise der Bevölkerung in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen. Weitere Kritikpunkte stellten die Komplexität und die teilweise informellen Entscheidungsstrukturen des föderalen Zuweisungssystems dar, wodurch Kompetenzen und Verantwortlichkeiten kaum noch zu erkennen waren. Hinzu kam, daß die Überbürokratisierung des Programmvollzugs nicht nur den Verwaltungsaufwand unnötig vergrößert hatte, sondern auch die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Fachverwaltungen an neue oder veränderte Problemlagen behinderte³¹⁾.

Darüber hinaus war die Zunahme der Förderungsprogramme das auslösende Moment für zahlreiche verfassungspolitische Kontroversen zwischen Bund und Einzelstaaten, die die „Lenkung mit goldenen Zügeln“ in Form von Finanzzuweisungen immer mehr als verfassungswidrigen Eingriff in ihren Kompetenzbereich empfanden. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, die in der wissenschaftlichen Literatur – etwas überspitzt – als „Nationalisierung der einzelstaatlichen Regierungssysteme“ und als „Europäisierung Amerikas“³²⁾ bezeichnet wurde, forderten sie eine klare Aufgabentrennung („Entflechtung“) und die Dezentralisierung der politischen Entscheidungsfunktionen.

Diese Probleme der bundesstaatlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung waren eng mit der Krise des amerikanischen Wohlfahrtsstaates verknüpft, dessen Errungenschaften etwa seit Beginn der siebziger Jahre von einem Großteil der Bürger in Frage gestellt wurden. Selbst bei den liberalen Gruppierungen, die die wohlfahrtsstaatlichen Reformen der Kennedy-Johnson-Administration unterstützt hatten, waren die Zweifel gewachsen, ob die politischen und gesellschaftlichen Mißstände durch eine Ausweitung der (sozial)staatlichen Aktivitäten behoben werden könnten. Die Tendenz ging eher dahin, die drastisch gestiegenen öffentlichen Ausgaben, die staatliche Reglementierung der Privatwirtschaft und die angeblich leistungsfeindliche Einkommensverteilung für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten verantwortlich zu machen, mit denen die Vereinigten Staaten in den siebziger Jahren konfrontiert wurden.

³¹⁾ Vgl. Donald F. Kettl, *The Regulation of American Federalism*, Baltimore-London 1987, S. 8 ff.

³²⁾ Vgl. Jerome Hanus (Hrsg.), *The Nationalization of State Government*, Lexington 1981; Theodore J. Lowi, *Europeanization of America? From United States to United State*, in: ders./Alan Stone (Hrsg.), *Nationalizing Government: Public Policies in America*, Beverly Hills 1978.

Die zunehmende „Staatsverdrossenheit“ und das Mißtrauen gegen einen in nahezu alle Lebensbereiche eindringenden „Leviathan“ wurden durch den steilen Anstieg der Steuerquoten noch zusätzlich gefördert. Betroffen hiervon waren besonders die mittleren Einkommensgruppen, deren Steuerlasten sich seit Mitte der fünfziger Jahre verdoppelt hatten. Gewissermaßen ein Symbol dieser antistaatlichen und antiinstitutionellen Stimmung war die sogenannte „Steuerrebellion“, die 1978 in Kalifornien ausbrach. Obgleich es sich hierbei lediglich um einen Protest gegen die Erhöhung der Immobiliensteuer („property tax“) handelte, wurde die „Tax Revolt“ in den Medien als Zeichen einer allgemeinen Abneigung gegen die weitere Ausdehnung des öffentlichen Sektors interpretiert.

Damit hatte sich also in den siebziger Jahren in der amerikanischen Gesellschaft ein politisch-ideologischer Umdenkungsprozeß vollzogen, dessen (neo-)konservative Tendenz sich in ihren Grundzügen bereits während der Präsidentschaft von Jimmy Carter abzuzeichnen begann³³⁾. Entsprachen doch seine Angriffe auf die „Super-Bürokratie“ in Washington und die von ihm initiierten Deregulierungsgesetze genau dem sich allmählich verändernden gesellschaftlichen Problembewußtsein, das gegenüber einer konservativen Neuorientierung im Bereich der Innenpolitik offen war. Reformkonzepte, die mit Forderungen wie etwa der Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen oder Steuersenkungen zur Stärkung der Investitionsbereitschaft der Wirtschaft eindeutig konservative Positionen artikulierte, stießen daher seit dem Ende der siebziger Jahre in der Öffentlichkeit auf eine breite Resonanz.

In Anbetracht dieses „konservativen Klimas“ schienen die Voraussetzungen für die von Reagan geplante Neugestaltung des föderativen Systems äußerst günstig zu sein, da er zumindest bei einigen Punkten seines Reformprogrammes – Straffung des Verwaltungsvollzugs, Verlagerung von substantiellen Aufgaben vom Bund auf die Einzelstaaten und Entlastung der Wirtschaft von Auflagen und Kontrollen – nicht nur bei den konservativen Gruppen auf Unterstützung hoffen durfte. Überdies hatte sich auch die Zusammensetzung des Kongresses zugunsten von Reagan verändert. Denn die Republikanische Partei konnte zum ersten Mal seit 1954 wieder die Mehrheit im Senat gewinnen. Zwar bildete die Demokratische Partei nach wie vor die Mehrheitspartei im Repräsentantenhaus, aber diese Mehrheit schloß die konservativen Südstaatendemokraten ein, die sich in der Vergangenheit schon häufiger mit den Republikanern zu einer konservativen Abstimmungscoalition im Kongreß zusammengefunden hatten.

³³⁾ Vgl. Kurt L. Shell, *Der amerikanische Konservatismus*, Stuttgart 1986, S. 132 ff.

3. Reagans „New Federalism“: Konzeption, politische Zielrichtung und Durchsetzungsstrategien

Reagans Konzept eines neuen Föderalismus gehörte zu jenen Punkten der konservativen Agenda des Präsidenten, die auf seiner Prioritätenliste ganz oben standen. Im Unterschied zu Richard Nixon, dessen „New Federalism“ in erster Linie auf die Reform der Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten („intergovernmental relations“) abzielte, war Reagans Plan Teil einer Gesamtstrategie zur grundsätzlichen Reform des politischen Systems. Denn er verfolgte die Absicht, mit der Reorganisation des föderativen Systems sowohl eine Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungen durchzusetzen, als auch zugleich die Staatsfunktionen neu zu bestimmen. Insofern waren seine New-Federalism-Vorschläge in der Tat „revolutionär“³⁴). Letztlich aber beinhaltete die hinter seinem Reformprogramm sichtbar werdende Bundesstaatskonzeption nichts anderes als die Wiedereinführung des „dualen“ Föderalismus, der in den USA noch bis in die dreißiger Jahre als das von der Verfassung vorgeschriebene Bundesstaatsmodell galt.

Nach den Vorstellungen der Reagan-Administration sollte der Plan des „New Federalism“ in zwei Schritten realisiert werden. Zunächst war vorgesehen, die zweckgebundenen Finanzzuweisungen um 25 Prozent zu kürzen und einen Großteil von ihnen in „block grants“ umzuwandeln, d. h. in pauschalierte Zuweisungen mit weiten Zweckbestimmungen und relativ wenigen Auflagen³⁵). In einem zweiten Schritt sollten dann etwa 40 Bundesprogramme aus den Bereichen Energie, Verkehr, Stadtentwicklung und Sozialpolitik auf die einzelstaatliche Ebene zurückverlagert werden („turn back“), während der Bund im Austausch dafür das kostenintensive Programm der medizinischen Versorgung einkommensschwacher Gruppen („medicaid“) übernehmen sollte.

Die zentralen Ziele dieses Planes waren die „Entflechtung“ der Aufgabenstrukturen und die Verlagerung der Verantwortung für fast alle Sozialprogramme auf die Einzelstaaten, was praktisch einem Rückzug des Bundes aus der Sozialpolitik gleichkam. Wengleich diese Vorschläge damit begründet wurden, daß die Sozialprogramme auf der regionalen und lokalen Ebene effizienter abgewickelt

³⁴) Vgl. hierzu und zum folgenden die in Anm. 16 angeführten Literaturhinweise.

³⁵) Bei den zweckgebundenen Zuweisungen kann man zwischen „block grants“ und „categorical grants“ unterscheiden. Während „categorical grants“ konkrete Sachprogramme mit zumeist detailliert festgelegten Programmzielen darstellen, sind „block grants“ Zuweisungen für einen nur allgemein definierten, mehrere Programme umfassenden Sachbereich. Bis 1987 gab es noch die Zuweisungsform des „general revenue sharing“, die Rückgabe von durch den Bund erhobenen Steuern an die Einzelstaaten ohne Verwendungsaufgabe.

werden könnten, so waren dennoch die ideologisch motivierten Beweggründe der Bundesregierung nicht zu übersehen. Im Kern ging es ihr um die Beseitigung des zentralisierten Sozial- und Interventionsstaates, wie er sich seit dem „New Deal“ herausgebildet hatte. Die Sozialpolitik, so die bereits 1975 von Reagan vertretene Auffassung, dürfe nicht „nationalisiert“, sondern müsse „lokalisiert“ werden³⁶).

Die Strategie der Reagan-Administration, durch die Dezentralisierung der Aufgaben die wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten einzuschränken, beruhte auf folgender Überlegung: Aufgrund seiner „spending power“ war der Bund in der Vergangenheit der wichtigste Adressat der zahlreichen sozialpolitischen Interessengruppen, die sich infolge der Zentralisierung der politischen Entscheidungsfunktionen auf der nationalen Ebene effektiv organisieren konnten. Durch eine Aufgabenverlagerung aber würde man dieser Programm-Klientel ihre zentrale Operationsbasis entziehen und damit ihre Lobbyaktivitäten erschweren. Anstatt ihre Einflußbestrebungen auf den Kongreß und einige wenige Bundesbehörden zu konzentrieren, mußten sie ihre Forderungen an eine Vielzahl von politischen Entscheidungsträgern in Einzelstaaten und Kommunen richten. Durch diese Zersplitterung der Zugangspunkte konnte nach Ansicht der Bundesregierung die Initiierung und Durchsetzung größerer Wohlfahrts- und Sozialprogramme verhindert werden, zumal die prekäre Finanzlage vieler Bundesstaaten die Substitution von Bundesprogrammen nicht zulassen würde³⁷).

Die Kernpunkte des „New Federalism“ konnten jedoch wegen ihrer Radikalität nicht durchgesetzt werden. Insbesondere widersetzten sich die Vertreter der Einzelstaaten, deren ohnehin angespannte Haushaltslage sich bei einer Realisierung der Reformvorschläge noch weiter verschlechtert hätte. Nach ersten Schätzungen hätte die Rückverlagerung der Bundesprogramme die Haushalte der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mit rund 40 Milliarden US-Dollar belastet und damit ihren Finanzbedarf um rund 26 Prozent gesteigert³⁸). Obgleich die Reagan-Administration schon bald darauf einen modifizierten Plan vorlegte, dessen Annahme für die Einzelstaaten mit weniger Kosten verbunden gewesen wäre, konnte zwischen der Bundesregierung und den dezentralen Gebietskörperschaften kein Konsens über die beabsichtigte Aufgabenplanung und -entflechtung erzielt werden. Die von Reagan geplante Neugestaltung des föderativen Systems war damit zunächst gescheitert.

³⁶) Vgl. D. R. Beam (Anm. 16), S. 429.

³⁷) Vgl. Harold Wolman/Fred Teitelbaum, Interest Groups and the Reagan Presidency, in: L. M. Salomon/M. S. Lund (Anm. 16), S. 302 ff.

³⁸) Vgl. J. J. Hesse/A. Benz (Anm. 16), S. 42.

Einen partiellen Erfolg konnte die Bundesregierung allerdings mit ihrer Initiative zur Umwandlung von „Categorical Grants“ in „Block Grants“ verbuchen. Trotz der 25prozentigen Kürzung wurde das Konzept von den Einzelstaaten akzeptiert, da die Blockzuweisungen wegen der Weite der Zweckbindungen den Staaten bei der Mittelverwendung relativ große Ermessungsspielräume einräumten. Der ausschlaggebende Grund für diesen vielbeachteten Anfangserfolg lag aber darin, daß Reagan und seine Mitarbeiter durch geschickt angelegte Überzeugungsarbeit die konservativen Demokraten des Kongresses für sich gewinnen konnten und die Republikanischen Abgeordneten und Senatoren ihr Abstimmungsverhalten in einem für amerikanische Verhältnisse ungewöhnlichem Maße an ihrer Partei ausrichteten. Diese „konservative Koalition“ im Kongreß ermöglichte es auch, die veränderten Verfahrensmodalitäten bei der Aufstellung des Haushalts strategisch zu nutzen und das Haushaltsverfahren als Instrument zur Durchsetzung der präsidentiellen Agenda einzusetzen³⁹⁾.

Allerdings blieben die von der Bundesregierung initiierten Maßnahmen zur Reform des Zuweisungssystems ohne Fortsetzung. Von den 23 Vorschlägen zur Zusammenfassung von Einzelzuweisungen in „block grants“, die dem Kongreß seit 1981 vom Präsidenten unterbreitet worden waren, wurde lediglich einer verwirklicht. Das Scheitern der Reforminitiative dürfte zum Teil auf den Widerstand der Interessengruppen zurückzuführen sein, die von den mit den Konsolidierungsvorschlägen einhergehenden Programmkürzungen betroffen waren. Einige dieser Gruppen hatten sich zu einer „Ad-hoc Coalition on Block Grants“⁴⁰⁾ zusammengeschlossen, die den Kongreß davon zu überzeugen suchte, daß die Blockzuweisungen nichts anderes als versteckte Budgetkürzungen zur Bewältigung des Haushaltsdefizits seien. Des weiteren mag eine Rolle gespielt haben, daß die Abgeordneten und Senatoren „categorical grants“ präferieren, weil sie bei diesem Subventionstyp ihrer Wählerklientel gegenüber ihr Engagement besonders deutlich dokumentieren können. Insofern sind die „categorical grants“ für viele Kongreßmitglieder auch unter wahlstrategischem Aspekt von einigem Interesse, was für die Entwicklung des föderalen Zuweisungssystems wie auch für das Schicksal der Reagan'schen Reformvorschläge nicht ohne Bedeutung war⁴¹⁾.

Die mit der Einführung von Blockzuweisungen beabsichtigte Erweiterung des politischen Entscheidungsspielraumes von Einzelstaaten und Kommunen sollte zusätzlich durch den Abbau der Verwaltungsvorschriften und Auflagen („deregulation“) unterstützt werden, die von den dezentralen Gebietskörperschaften bei der Implementierung von Bundesgesetzen und -programmen beachtet werden mußten. Die Verringerung dieser „Public Sector Regulations“⁴²⁾ zielte zugleich darauf ab, die Einzelstaaten für die geplanten Kürzungen bei den Bundessubventionsprogrammen zu „entschädigen“.

Die von Präsident Reagan schon kurz nach seinem Amtsantritt eingesetzte „Task Force on Regulatory Relief“ sollte unter der Leitung von Vizepräsident George Bush die bestehenden Regulierungen überprüfen und Empfehlungen für ihre Eliminierung ausarbeiten. Hierbei waren jedoch nicht nur die Vertreter der staatlichen Gebietskörperschaften, sondern auch private Interessengruppen zur Mitwirkung an der Kommissionsarbeit aufgerufen⁴³⁾. Reagan wollte also mit seinem Entregulierungsprogramm sowohl den öffentlichen wie auch den privaten Sektor von bürokratischen Kontrollen des Bundes entlasten. Gewissermaßen eine Komplementärmaßnahme zur Einsetzung der Bush-Kommission bildeten die Verwaltungsverordnungen („executive orders“) des Präsidenten, die die ihm unterstehenden Ministerien und Verwaltungsbehörden verpflichteten, vor dem Erlass neuer Regulierungsvorschriften dem Haushaltsbüro des Präsidenten („Office of Management and Budget“) eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse vorzulegen⁴⁴⁾. Mit dieser Zentralisierung der Regulierungskompetenzen im „Office of Management and Budget“ verfolgte der Präsident das Ziel, die Initiierung neuer Regulierungen von vornherein zu erschweren und die mit den Kongreßausschüssen und Interessengruppen kooperierenden Fachverwaltungen in seine Politik einzubinden.

Ogleich die Entregulierungs- und Entbürokratisierungskampagne von Reagan wirkungsvoller als die entsprechenden Reformbestrebungen seiner Amtsvorgänger war, blieben die Resultate seiner Maßnahmen hinter den allgemeinen Erwartungen zurück. Zwar konnte er eine Zunahme der Regulierungsvorschriften verhindern, nicht aber die von ihm im Wahlkampf angekündigte absolute Verrin-

³⁹⁾ Vgl. hierzu die ausgezeichnete Darstellung des amerikanischen Haushaltsverfahrens bei Winfried Steffani, *Opposition und Kooperation. Präsident und Kongreß in der Ära Reagan*, in: H. Wasser (Anm. 13), S. 89 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. Timothy J. Conlan, *The Politics of Federal Block Grants*, in: *Political Science Quarterly*, 99 (1984), S. 276.

⁴¹⁾ Vgl. Timothy Conlan, *Congress and the Contemporary Intergovernmental System*, in: R. J. Dilger (Anm. 14), S. 98; J. E. Chubb (Anm. 23), S. 286.

⁴²⁾ Zu den verschiedenen Formen staatlicher Regulierungen siehe D. F. Kettl (Anm. 31), S. 1–7.

⁴³⁾ Vgl. David R. Beam, *Washington's Regulation of States and Localities: Origins and Issues*, in: *Intergovernmental Perspective*, (1981) 7, S. 8 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. Morton Rosenberg, *OMB and Agency Rulemakings. A Description of the Regulatory Review Process Under Executive Orders 12498 and 12291* (Congressional Research Service Report Nr. 85-7281), Washington 1985.

gerung staatlicher Regulierungstätigkeiten durchsetzen.

Außerdem zeigte sich, daß die Verlagerung von staatlichen Entscheidungsfunktionen auf die einzelstaatliche Ebene zum Teil nur schwer mit der Entregulierung des privaten Sektors zu vereinbaren war. Vielfach wurde nämlich von privaten Interessengruppen nachdrücklich darauf insistiert, die Regulierungskompetenzen nicht zu dezentralisieren, sondern national einheitliche Vorschriften zu erlassen⁴⁵).

Die Ergebnisse der Reaganschen Deregulierungspolitik waren somit enttäuschend, zumal die Bundesregierung von ihrem eigenen Konzept abwich, wenn dies für die Realisierung ihres vorrangigen politischen Ziels — den Abbau des Wohlfahrtsstaates — erforderlich schien. So wurden zum Beispiel bei einzelnen sozialpolitischen Bundesprogrammen die Auflagen und Kontrollen eher noch verschärft⁴⁶).

Insgesamt betrachtet kann man feststellen, daß der „New Federalism“ nur in wenigen Bereichen über das Anfangsstadium hinausgekommen ist. Die Reagan-Administration hatte es nicht vermocht, die Aufgaben- und Entscheidungsstrukturen des föderativen Systems in grundlegender Weise zu reformieren. Für das Scheitern der Reforminitiative waren eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich. Hierzu gehörte vor allem der nach anfänglicher Kooperationsbereitschaft immer stärker werdende Widerstand des Kongresses, dessen Mehrheitsverhältnisse und politisches Profil sich seit 1982 zuungunsten von Reagan verändert hatten⁴⁷). Hinzu kam, daß seine Reformpläne auch bei den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf Ableh-

nung gestoßen waren. Diese hatten zwar den Abbau von zentralstaatlichen Auflagen beim Vollzug der Förderprogramme begrüßt, lehnten aber die vorgesehenen Programm Kürzungen ab. „New Federalism“ schien für viele nichts anderes als ein „Kodewort“ für drastische Ausgabenkürzungen zu sein.

Der entscheidende Grund für das frühe Ende des „Neuen Föderalismus“ war jedoch die mangelnde Konsequenz, die die Bundesregierung bei der Durchsetzung des Reformkonzeptes an den Tag legte. Wie Timothy Conlan anhand von mehreren Beispielen überzeugend nachgewiesen hat, war Reagan bei politischen Zielkonflikten immer bereit, sein Föderalismuskonzept zugunsten seiner anderen politischen und ideologischen Überzeugungen zu „opfern“⁴⁸). Entgegen seinen Äußerungen („My administration is committed — heart and soul — to the broad principles of federalism“) stellte der „New Federalism“ für ihn also nur ein zweitrangiges politisches Ziel dar. Ungleich wichtiger dürfte für die Bundesregierung gewesen sein, daß das Konzept des „Neuen Föderalismus“ und die hierdurch bedingten und erforderlichen Reformmaßnahmen bei der Umsetzung ihrer Agenda strategisch genutzt und politisch instrumentalisiert werden konnten. Ein wichtiges Indiz hierfür ist, daß fast alle föderalstaatlich motivierten Reformmaßnahmen der Reagan-Administration in erster Linie auf die Verwirklichung ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele ausgerichtet waren. Der Abbau von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch die Dezentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen ist sicherlich das beste Beispiel für eine solche strategische Nutzung des Reaganschen Föderalismuskonzeptes.

III. Die Auswirkungen des „New Federalism“ am Beispiel der Umweltpolitik

Seitdem in den USA zu Beginn der vierziger Jahre die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Umweltpolitik auf den Bund übergegangen sind⁴⁹), waren die sich hieraus ergebenden Regelungs- und Vollzugsprobleme immer wieder Gegenstand von scharfen Auseinandersetzungen zwischen Bund

und Einzelstaaten. In der Regel ging es hierbei um die bundesgesetzlichen Auflagen, deren Erfüllung für die Einzelstaaten mit zum Teil beträchtlichen Kosten und zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden war. Angesichts der Unpopularität dieser Gesetze zeigten die Einzelstaaten häufig nur ein geringes Vollzugsinteresse, so daß die gesetzlichen Regelungen vielfach keine Wirksamkeit entfalten konnten.

Der Kongreß reagierte hierauf mit der Verabschiedung mehrerer grundlegender Umweltschutzgesetze, von denen der „National Environmental Policy Act“ (1969), der „Clean Air Act“ (1972) und der „Water Pollution Act“ (1972) hinsichtlich der föderativen Kompetenzverteilung im Bereich der Umweltpolitik von besonderer Bedeutung waren. Denn in diesen Gesetzen wurden Einzelstaaten und

⁴⁵) Vgl. D. R. Beam (Anm. 16), S. 438 f.; G. E. Peterson (Anm. 30), S. 226.

⁴⁶) Vgl. Robert Agranoff/Alexander Pattakos, Intergovernmental Management: Federal Changes, State Responses and New States Initiatives, in: Publius, 14 (1984), S. 53, 83 f.

⁴⁷) Vgl. Demétrios Caraley/Yvette R. Schlüssel, Congress and Reagan's New Federalism, in: Publius, 16 (1986), S. 49 f.

⁴⁸) Timothy Conlan, Federalism and Competing Values in the Reagan Administration, in: Publius, 16 (1986), S. 45.

⁴⁹) Zur Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Einzelstaaten im Bereich des Umweltschutzes siehe M. Bothe (Anm. 16), S. 129 f.

Kommunen als Träger des Gesetzesvollzugs verbindlich verpflichtet, innerhalb bestimmter Fristen die gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen zu ergreifen. Dabei behielt der Bund sich das Recht vor, selber entsprechende Ersatzvorkehrungen zu treffen, falls sich die einzelstaatlichen Durchführungsmaßnahmen als unzureichend erweisen sollten⁵⁰). Obwohl die Einzelstaaten sich gegen diese rigide und auch verfassungsrechtlich bedenkliche Form der Durchsetzung eines bundeseinheitlichen Standards zur Wehr setzten, konnten sie die Ausweitung der umweltpolitischen Aktivitäten des Bundes nicht verhindern, der mit immer strikteren Vorschriften und mit der Vergabe von zweckgebundenen Finanzzuweisungen die einzelstaatliche Umweltpolitik regulierte und kontrollierte.

Um die umweltbezogenen Aktivitäten der Bundesverwaltung effektiver zu koordinieren, wurden unter Präsident Nixon eine nationale Umweltschutzbehörde („Environmental Protection Agency“) und ein Beratungstab für Umweltfragen („Council of Environmental Quality“) ins Leben gerufen⁵¹). Während der dem Präsidenten direkt unterstellte „Council“ vor allem konzeptionelle Aufgaben zu erfüllen hatte, oblag der Umweltschutzbehörde zunächst nur die Koordinierung und Durchsetzung der Umweltgesetze. Durch die Erweiterung ihres Aufgabenbereichs konnte sie jedoch in den folgenden Jahren einen immer stärkeren Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung der Umweltpolitik gewinnen, so daß die Behörde zum Ende der siebziger Jahre das Zentrum des amerikanischen Umweltschutzes darstellte.

Die zunehmenden umweltpolitischen Aktivitäten des Bundes gingen vor allem auf das veränderte Problembewußtsein der Öffentlichkeit zurück, die infolge zahlreicher Umweltkatastrophen und -skandale dem Umweltschutz einen immer größeren politischen Stellenwert einräumte. Der sichtbarste Ausdruck dieser Entwicklung war die Entstehung zahlreicher Umweltschutzorganisationen, die im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eine immer wichtigere Rolle zu spielen begannen. Diese „umweltpolitische Wende“ in der öffentlichen Meinung schien am Ende der siebziger Jahre, der sogenannten „Environmental Decade“⁵²), eine unüberwindbare Barriere für die Durchsetzung einer konservativen Umweltpolitik darzustellen.

Mit Ronald Reagan war im Jahre 1980 allerdings ein Präsident gewählt worden, der sich schon während des Vorwahlkampfes als entschiedener Gegner der „Environmentalists“ zu erkennen gegeben hatte. Seine umweltpolitischen Reformvorschläge

waren jedoch nur wenig konkret und entsprachen in ihrer Allgemeinheit und Unverbindlichkeit weitgehend der Wahlkampfplattform der Republikanischen Partei. Danach wurde zwar die Bedeutung „einer gesunden Umwelt für das Wohlbefinden der Bürger“ anerkannt, zugleich aber betont, daß der Umweltschutz nicht als Vorwand für eine „Nicht-Wachstums-Politik“ („no-growth“ policy) und eine „schrumpfende Volkswirtschaft“ („shrinking economy“) dienen dürfe⁵³).

Welcher dieser beiden Komponenten, der ökonomischen oder der ökologischen, der neue Präsident die größere Bedeutung zumessen würde, wurde deutlich, als der ihm unterstehende „Council on Environmental Quality“ in seinem ersten Jahresbericht die umweltpolitischen Leitprinzipien und die geplanten Reformen der Bundesregierung erläuterte. Hiernach sollte der Schwerpunkt der umweltpolitischen Reformmaßnahmen darin liegen, die Flut der Verwaltungsvorschriften und staatlichen Kontrollen zurückzudämmen und durch eine Kosten-Nutzen-Analyse die Notwendigkeit der in Kraft befindlichen Regulierungen zu ermitteln. Ferner sei die Regierung bestrebt, die Verantwortlichkeiten für den Umweltschutz auf die einzelstaatliche Ebene zurückzuverlagern („New Environmentalism“), wobei die Verteilung der natürlichen Ressourcen soweit wie möglich unter Vertrauen auf die Kräfte der freien Marktwirtschaft erfolgen solle⁵⁴).

Die zentralen Punkte des Berichts – Deregulierung und Dezentralisierung – entsprachen genau dem Reformkonzept des „New Federalism“, das offensichtlich das allumfassende innenpolitische Koordinierungsprogramm der Reagan-Administration darstellte. Die ausdrückliche Vertrauensbekundung gegenüber der freien Marktwirtschaft deutete jedoch daraufhin, daß die Bundesregierung auch in der Umweltpolitik versuchen würde, mittels vorgeblich föderalstaatlicher Reformmaßnahmen ihre wirtschaftspolitischen Ziele durchzusetzen. Dieser Verdacht bestätigte sich, als Präsident Reagan bei mehreren wichtigen Personalentscheidungen unzweideutig erkennen ließ, daß die eigentliche Stoßrichtung seiner Umweltpolitik die Entlastung der Wirtschaft vor Auflagen und staatlichen Kontrollen war. So wurden die Leistungspositionen der Umweltschutzbehörde ausschließlich mit Leuten besetzt, die früher eindeutige „Gegner“ der Behörde waren und der Wirtschaft sehr nahestanden. Als Direktorin der Behörde wurde eine Frau ernannt, die nicht einmal über die für ihre Aufgabe erforderlichen Minimalkenntnisse verfügte. Derartige Personalentscheidungen gehörten zu der soge-

⁵⁰) Vgl. D. Thurer (Anm. 28), S. 123.

⁵¹) Vgl. Rudolf Steinberg, Politik und Verwaltungsorganisation, Baden-Baden 1979, S. 153 f.

⁵²) Vgl. Paul R. Portney, Natural Resources and the Environment, in: J. L. Palmer/I. V. Sawhill (Anm. 30), S. 142.

⁵³) Vgl. Michael E. Kraft/Norman J. Vig, Environmental Policy in the Reagan Presidency, in: Political Science Quarterly, 99 (1984), S. 423 f.

⁵⁴) Vgl. ebda.

nannten „administrative strategy“⁵⁵⁾ des Präsidenten, wonach bei der Auswahl von politischen Beamten weniger auf Professionalität als vielmehr auf politische und ideologische Übereinstimmung zu achten war. Durch eine solche Politisierung der Verwaltung, die in der Reagan-Ära bei allen Bundesbehörden zu beobachten war und die zum Teil bis auf die Sachbearbeiterebene hinunterreichte, sollte potentiellen Obstruktionsversuchen der Berufsbeamten entgegengewirkt werden. Reagan versuchte damit die Fehler seiner Vorgänger zu vermeiden, deren politische Programme nicht selten im „Dickicht der Bürokratie“ hängengeblieben waren.

Bei der Umweltschutzbehörde zielte die Personalpolitik des Präsidenten vor allem darauf ab, mittels loyaler Verwaltungsbeamten auf den Gesetzesvollzug einzuwirken und „wirtschaftsfreundlicher“ zu gestalten. Diese Strategie schien umso erfolgversprechender zu sein als es zu der Aufgabe der Behörde gehörte, die zumeist relativ weit gefaßten Gesetze des Kongresses in Form von Verwaltungsrichtlinien zu konkretisieren und „administrabel“ zu machen. Der hierbei vorhandene Ermessensspielraum erlaubte es der Behörde, die gesetzlichen Vorschriften großzügig zugunsten der Wirtschaft auszulegen. Des weiteren sollten die finanziellen Mittel der Umweltschutzbehörde, die unter Präsident Carter zur größten Regulierungsbehörde des Bundes mit einem Etat von 1,3 Milliarden US-Dollar herangewachsen war, um rund 50 Prozent gekürzt werden. Obwohl sich Reagan mit diesem Vorschlag beim Kongreß nicht durchsetzen konnte, waren die während seiner Amtszeit vorgenommenen Kürzungen dennoch so beträchtlich, daß die Zahl der Behördenmitarbeiter von 14 000 auf 11 400 zurückging⁵⁶⁾.

Die drastische Reduzierung des Budgets des „Council on Environmental Quality“, die Einführung einer obligatorischen Kosten-Nutzen-Prüfung von neuen Umweltschutzvorschriften im Haushaltsbüro des Präsidenten und der Versuch, die Mitwirkung von Umweltschutzorganisationen im Gesetzgebungsprozeß zu unterbinden, waren weitere wirtschaftsfreundliche Maßnahmen der Reagan-Administration zu Lasten des Umweltschutzes. Komplettiert wurde dieses Reformprogramm, dessen angeblich umweltpolitische Zielrichtung selbst bei noch so guten Willen nicht zu erkennen war, durch einschneidende Kürzungen bei den umweltbezogenen Förderprogrammen des Bundes, deren Gesamtsumme um etwa 50 Prozent reduziert werden sollte. Als Ausgleich hierfür sollten die Regulierungsvorschriften des Bundes abgebaut werden.

⁵⁵⁾ Vgl. Richard P. Nathan, Institutional Change under Reagan, in: John L. Palmer (Hrsg.), Perspectives on the Reagan Years, Washington 1986, S. 128 f.

⁵⁶⁾ Vgl. M. Kraft/N. J. Vig (Anm. 53), S. 426 ff.

deren Erfüllung für die Einzelstaaten besonders im Bereich des Umweltschutzes mit zum Teil erheblichen Kosten und Verwaltungsaufwand verbunden war. Bezüglich der strengen Vorschriften des „Clean Water Act“ sah sich ein Großteil der Bundesstaaten sogar außerstande, den von der nationalen Umweltschutzbehörde vorgegebenen Standard zu erreichen.

Während die geplanten Programmkürzungen weitgehend realisiert wurden, konnte die in Aussicht gestellte Deregulierung nur in Ansätzen verwirklicht werden. Es gelang der Reagan-Administration nicht einmal, die Auflagen des „Clean Air Act“ zu beseitigen, deren überschießende Durchführungskosten (20 Milliarden Dollar pro Jahr) und geringe Wirksamkeit auch von liberalen Demokraten scharf kritisiert wurden⁵⁷⁾. Die Auswirkungen der Kürzungen der Umweltprogramme waren auf der einzelstaatlichen Ebene von Staat zu Staat verschieden. Denn inwieweit der einzelne Bundesstaat von den Programmkürzungen betroffen wurde, hing davon ab, ob die Kürzungen durch Umschichtungen im Haushaltsetat oder auch durch Steuererhöhungen aufgefangen werden konnten. Inwieweit die Kürzungen durch eigene Leistungen kompensiert wurden, war jedoch nicht in allen Staaten eine Frage der Ressourcen. Für die Bereitschaft zum Ausgleich der Kürzungen war mindestens ebenso entscheidend, welcher politische Stellenwert dem Umweltschutz im einzelnen Staat eingeräumt wurde.

Wie die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zeigen, hat die Mehrzahl der Bundesstaaten keinen Ersatz für die Kürzung der Umweltprogramme vorgenommen, weil für solche Kompensationen kein politischer Wille vorhanden war⁵⁸⁾. Damit hatte sich also die Annahme der Reagan-Administration bestätigt, daß die Einzelstaaten bei einer Reduzierung der Bundeszuschüsse ihre umweltpolitischen Aktivitäten einschränken würden.

Obleich Reagan seine Deregulierungspolitik nicht im vorgesehenen Maße verwirklichen konnte, vermochte er doch den Erlaß von neuen Umweltschutzregulierungen durch den Bund zu verhindern. Zusammen mit der Kürzung der umweltbezogenen Bundesprogramme und der Verlagerung von umweltpolitischen Aufgaben auf die Einzelstaaten hatte er damit den seit 1960 anhaltenden Trend der „Nationalisierung“ der Umweltpolitik zum Stillstand gebracht. Zu einem großen Teil beruhte dieser Erfolg darauf, daß die Einzelstaaten bereit waren, die Kürzungen bei den Umweltprogrammen

⁵⁷⁾ Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (Anm. 20), S. 232.

⁵⁸⁾ Vgl. Charles E. Davis/James P. Lester, Decentralizing Federal Environmental Policy, in: Western Political Quarterly, 40 (1987), S. 555 ff.; James P. Lester, New Federalism and Environmental Policy, in: Publius, 16 (1986) S. 149 ff.

des Bundes im Gegenzug für mehr politische Entscheidungsfreiheit zu akzeptieren. Im Bereich der Umweltpolitik konnte er somit sein Föderalismuskonzept in Ansätzen realisieren.

Angesichts des immer stärker werdenden Widerstands der Öffentlichkeit war aber sein Plan einer radikalen „Entstaatlichung“ des Umweltschutzes nicht durchsetzbar. Wie Meinungsumfragen schon kurz nach Reagans Amtsantritt zeigten, fand seine Umweltpolitik bei der Mehrheit der Bevölkerung keine Zustimmung. Überdies hatten sich zahlreiche regionale Interessengruppen auf Bundesebene zu nationalen Interessenverbänden zusammengeschlossen, die mit der Gründung von eigenen Wahlkampfkomitees („Political Action Committees“) in die Kongreßwahlkämpfe eingriffen und besonders „umweltschutzfreundliche“ Abgeordnete und Senatoren unterstützten. Allerdings konnte diese Allianz aus öffentlicher Meinung, Umweltschutzverbänden und Kongreßmitgliedern nur den von der Reagan-Administration beabsichtigten „Kahlschlag“ im Bereich des Umweltschutzes verhindern, nicht aber die Aufhebung der 1981 eingeleiteten Reformen erzwingen.

So erreichte die Umweltschutzbewegung mit Hilfe des Kongresses, daß mehrere politische Beamte der Umweltschutzbehörde ausgewechselt wurden, die versucht hatten, die „Environmental Protection Agency“ in eine Behörde zur Förderung der Privatwirtschaft umzufunktionieren. Die Kürzung des Behördenbudgets konnte jedoch nicht wieder rück-

gängig gemacht werden, so daß diese ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion nur noch in verringertem Umfang zu erfüllen vermochte. Dies zeigte sich vor allem darin, daß die Zahl der gerichtlichen Klagen der Umweltschutzbehörde gegen den Verstoß von Umweltschutzgesetzen während der Amtszeit von Reagan um rund 60 Prozent zurückging⁵⁹).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Reagan mit seinem Plan einer völligen Neugestaltung der Umweltpolitik gescheitert ist. Gleichwohl gelang es ihm, durch Politisierung des Gesetzesvollzugs und durch die personelle und finanzielle Ausdünnung der nationalen Umweltschutzbehörde die gesetzlichen Umweltschutzbestimmungen und die staatlichen Kontrollen zugunsten der Wirtschaft „aufzuweichen“. Zumindest einen Teilerfolg stellt die Verlagerung von verschiedenen umweltpolitischen Aufgaben auf die Einzelstaaten dar, was er mittels drastischer Kürzungen bei den Umweltförderungsprogrammen durchzusetzen vermochte. Bei dieser Reföderalisierung der Umweltpolitik, die von der Bundesregierung werbewirksam als „New Environmentalism“ bezeichnet wurde, handelte es sich aber um nichts anderes als um eine ergänzende Maßnahme zur Durchsetzung wirtschafts- und fiskalpolitischer Ziele des Präsidenten. Ging es ihm doch hierbei zuallererst um die Entlastung des Bundeshaushalts und um den Abbau von Umweltschutzvorschriften, die nach seiner Ansicht die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft behinderten.

IV. Ausblick

Obgleich Reagan sein ehrgeiziges Ziel einer umfassenden Restrukturierung des föderativen Systems nicht erreicht hat, ist durch seine Idee eines „Neuen Föderalismus“ sicherlich nicht nur die Diskussion über die Aufgaben und die politische Eigenständigkeit der Einzelstaaten wiederbelebt worden. Ein Teil der von ihm realisierten Reformen dürfte langfristig zu einer veränderten Position der Einzelstaaten im politischen System der USA führen. Denn schon jetzt, zum Ende der zweiten Amtsperiode des Präsidenten, lassen sich auf der einzelstaatlichen Ebene Entwicklungen erkennen, die als Folgen der Reaganschen Innenpolitik gedeutet werden können. So haben die Einzelstaaten infolge der Reaganschen Budgetkürzungen und den für sie negativen Auswirkungen der Steuerreform in einem bemerkenswerten Umfang eigene Initiativen entwickelt, um die Konsequenzen dieser Reformmaßnahmen auszugleichen⁶⁰).

Zu den wichtigsten neueren politischen Aktivitäten der Einzelstaaten gehören etwa die Auflagen von

Wirtschaftsförderungsprogrammen und Steuerreformen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und Ansiedelung von Wirtschaftsunternehmen zu unterstützen. Fünfzehn Bundesstaaten haben sogar ein eigenes Außenhandelsministerium errichtet und mehr als die Hälfte der Einzelstaaten unterhält inzwischen in Europa und Asien ein eigenes Büro, um die Exportwirtschaft zu fördern. Zugleich sind in fast allen Bundesstaaten Verwaltungsreformen durchgeführt worden, wodurch die Qualität der staatlichen Dienstleistungen deutlich verbessert werden konnte. Aufgrund dieser verstärkten Aktivitäten haben die Einzelstaaten, so die allgemeine Einschätzung, ihre politische Eigenständigkeit zum Teil wieder zurückgewinnen können. Angesichts dieses zunehmenden politischen Gewichts der Einzelstaaten scheint sich in der Reagan-Ära doch noch ein „Neuer Föderalismus“ herausgebildet zu haben, wenn er auch vom Präsidenten in dieser Form nicht geplant war.

⁵⁹) Vgl. M. E. Kraft/N. J. Vig (Anm. 53), S. 426 ff.

⁶⁰) Vgl. Robert Gleason, *Federalism 1986–87: Signal of a New Era*, in: *Intergovernmental Perspective*, 14 (1988), S. 9 ff.

Die amerikanische Wirtschaftspolitik unter Ronald Reagan

I. Die Ausgangslage

Als Ronald Reagan im Januar 1981 in das Amt des amerikanischen Präsidenten eingeführt wurde, trat die neue Regierung ein schweres wirtschaftspolitisches Erbe an: Am Ende der siebziger Jahren hatte das gemeinsame Auftreten von Preissteigerungen und stagnierendem Wirtschaftswachstum zur Entstehung eines neuen Begriffes geführt. Die Stagflation¹⁾ stellte herkömmliche volkswirtschaftliche Theorien auf den Kopf. Die Inflationsrate stieg in den USA 1980 auf fast 14 Prozent und Zinssätze bis zu 21 Prozent lähmten die Investitionsnachfrage. Gleichzeitig nahmen aber Wachstum und Produktivität der amerikanischen Wirtschaft in bedenklichem Maße ab. An der Spitze der Tagesordnung stand daher die Devise „inflationstheoretisches Wirtschaftswachstum“. Präsident Reagan, der als Gouverneur von Kalifornien in seinem Heimatstaat beachtliche wirtschaftspolitische Erfolge erzielt hatte, glaubte, mit dem angebotsorientierten Konzept der „Reaganomics“ eine Lösung gefunden zu haben.

Als im Herbst 1980 die Präsidentschaftskampagne auf Hochtouren lief, wurde von der republikanischen Partei ein Bericht veröffentlicht, der folgenden Titel trug: Ronald Reagans Strategie für Wirtschaftswachstum und Stabilität in den achtziger Jahren. Zu den Mitverfassern gehörten unter anderem der jetzige Außenminister George Shultz sowie No-

tenbankchef Alan Greenspan. Im Mittelpunkt des Berichts standen fünf Thesen, die der amerikanischen Wirtschaftspolitik der darauffolgenden Jahre ihren Stempel aufdrückten¹⁾:

– Die Staatsausgaben sollten auf ein „vernünftiges Niveau“ reduziert werden.

– Einkommensteuersenkungen sollten eingeführt und durch erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten sowie neue Spar- und Investitionsanreize ergänzt werden.

– „Regulierungsvorschriften müßten sorgfältig überprüft und diejenigen unverzüglich beseitigt werden, die das Wirtschaftswachstum bisher gehemmt haben.“

– Es müßte eine „stabile und voraussehbare Geldpolitik“ eingeführt werden.

– „Die Finanzpolitik des Bundes müßte Konstanz aufweisen und sich nicht von Monat zu Monat ändern“.

Obwohl der letzte Punkt als Seitenhieb auf die unberechenbare Wirtschaftspolitik unter Präsident Jimmy Carter gedacht war, spiegelten sich in den ersten vier Thesen die wichtigsten Vorhaben der Angebotstheoretiker wider.

II. Reaganomics – das theoretische Konzept

1. Die Steuerpolitik

Dreh- und Angelpunkt der angebotsorientierten „Reaganomics“ sollten Einkommensteuersenkungen sein. Niedrigere Steuersätze würden zu einer Verbreiterung der Steuerbasis führen und somit aufkommensneutral sein. Die Regierung bräuchte demnach langfristig keine Ausweitung des Haushaltsdefizits zu befürchten – ganz im Gegenteil, nach Auffassung der sogenannten „hard-line Reaganomists“ würde es sogar zu Mehreinnahmen kommen.

Der entscheidende Vorteil sei jedoch darin zu sehen, daß die „produktiven Kräfte“ in der amerikanischen Volkswirtschaft wieder freigesetzt werden, Investitionsschübe entstehen und die private Nachfrage wiederbelebt wird. Somit könnten die Voraussetzungen für inflationstheoretisches Wachstum geschaffen werden.

Das angebotsorientierte Konzept der Reaganschen Steuerpolitik wurde seiner Titulierung als „Wende“ bzw. „Reagan-Revolution“ im theoretischen Ansatz durchaus gerecht. Es stellte nämlich den keynesianischen Gedanken der gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung völlig auf den Kopf und ging

¹⁾ Vgl. Stephen Goode, *Reaganomics*, New York 1982, S. 66 f.

teilweise sogar soweit, den Keynesianismus als angebotsorientierte Theorie aufzufassen²⁾.

Dem ambitionierten Vorhaben lag jedenfalls folgender Gedanke zugrunde: Produktion und Investition erfolgen grundsätzlich zum Zwecke der Einkommenserzielung³⁾. Steigende Grenzsteuersätze würden somit aufgrund der sinkenden Rendite zu einem Produktionsrückgang führen. Keynesianische Nachfragesteuerung, so die Angebotstheoretiker, wäre in diesem Fall erfolglos, da eine Nachfragebelebung bei stagnierender Produktion höchstens Preissteigerungen zur Folge haben könnte. Angesichts der Stagflation unter Präsident Carter wäre ein weiterer Inflationsschub verhängnisvoll gewesen.

Höhere Grenzsteuersätze würden unter anderem bewirken, daß Produktionsfaktoren, die für den Wirtschaftskreislauf unverzichtbar sind, in die Schattenwirtschaft abwandern. Die sogenannten „Opportunitätskosten“ der Freizeit würden sinken, da der Verzicht auf ein höher besteuertes Einkommen ein geringerer Verzicht ist, der von den Angehörigen mittlerer und höherer Steuerklassen immer häufiger in Kauf genommen wird.

Dem keynesianischen Argument, daß nämlich Steuererhöhungen, sofern sie für zusätzliche Staatsausgaben verwendet werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ankurbeln, hielt Arthur Laffer, einer der Mitbegründer der angebotsorientierten Theorie, folgende Überlegung entgegen: Der berühmte „Laffer tax-wedge“ (d. h. Steuerkeil) beruhe auf dem Argument, daß beispielsweise eine Erhöhung der Sozialversicherungsabgaben — oder auch anderer Steuern — sich doppelt negativ auswirken würde:

1. auf der Nachfrageseite: Das verfügbare (Netto-) Einkommen sinkt und dämpft somit die Konsumnachfrage.

2. auf der Angebotsseite: Durch den Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung steigt die Belastung der Unternehmer. Die Rendite jeder zusätzlichen Investition bzw. jedes zusätzlichen Angestellten sinkt, und die Produktion würde demzufolge gedrosselt werden. Außerdem würden sich weitere

²⁾ George Gilder, einer der prominentesten Angebotstheoretiker, argumentierte so: Die sogenannte „effektive Nachfrage“, d. h. die Summe aus der erwarteten Konsum- und Investitionsnachfrage, bestimmt zusammen mit der „Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals“ (MEC), der Rendite, den Umfang der Produktion. Ein Unternehmer wird so lange weiterproduzieren, bis der Marktzins und die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals identisch sind. Daher sei die „effektive Nachfrage“, eine der zentralen Größen in der keynesianischen Analyse, vielmehr ein angebotsorientiertes Konzept, da sie von den Erwartungen und subjektiven Vorstellungen des Anbieters — nämlich des Unternehmers — abhängt.

³⁾ Vgl. Richard H. Fink, *The Supply-Side Argument*, New York 1981, S. 1–13.

Arbeitskräfte freiwillig für die Schattenwirtschaft entscheiden, da die Differenz zwischen Nettoeinkommen und Arbeitslosenunterstützung den Arbeitseinsatz kaum noch lohnend erscheinen läßt.

2. Die Laffer-Kurve

Auf die sogenannte „Laffer-Kurve“ stützten sich sämtliche Steuerreformen, die von der Reagan-Administration durchgeführt wurden. Der prominente Stanford-Ökonom Arthur Laffer hat sie nach eigener Aussage beim Mittagessen Präsident Reagan auf eine Serviette gezeichnet, der von der einfachen, aber plausiblen Wirkungsweise angeblich so beeindruckt war, daß er sich von diesem Zeitpunkt an angebotsorientierte Steuersenkungen auf seine Fahnen schrieb.

Nach Auffassung Laffers gibt es für jedes Steueraufkommen im Prinzip zwei mögliche Steuersätze⁴⁾. Strebe die Regierung beispielsweise Einnahmen in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar an, könnten zwei Wege zum Erfolg führen. Durch Steuererhöhungen würde die Steuerbasis vorläufig unverändert bleiben, langfristig aber schmaler werden. Aufgrund sinkender Renditen würde nämlich die Produktion gedrosselt und folglich würden die verfügbaren Einkommen, die über Konsum- oder Investitionsausgaben wieder in den Wirtschaftskreislauf fließen, ebenfalls schrumpfen.

Den Vorwurf, es handele sich um eine an den Haaren herbeigezogene Theorie, die einer praktischen Bewährungsprobe niemals standhalten könne, wiesen Laffer und seine Anhänger zurück. Schließlich konnte man Praxiserfolge aus der Vergangenheit vorweisen. 1978 wurde in Kalifornien die umstrittene „Proposition 13“ verabschiedet, die eine umfassende Senkung der Grundsteuer vorsah. Das neue Gesetz wurde teilweise als „skandalös“ verschrien, da die erwarteten Einnahmeverluste angeblich ein Riesenloch in den Staatshaushalt reißen würden. Es kam jedoch ganz anders. Die Wachstumsrate lag in Kalifornien daraufhin um 40 Prozent über dem bundesweiten Durchschnitt, und innerhalb von zwei Jahren wurden 400 000 neue Stellen geschaffen. Der Einnahmeverlust im Grundsteuerbereich wurde durch zusätzliche Einnahmen aufgrund der verbreiterten Einkommensteuerbasis fast wieder ausgeglichen.

Als Musterbeispiel führten jedoch die „Reaganomists“ die Kennedy-Johnson Steuerreform aus dem Jahre 1963 an. Die Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen wurde von 91 auf 70 Prozent gesenkt, und der Spitzensteuersatz für Erwerbseinkommen auf 50 Prozent gesenkt. Das erwartete haushaltspolitische Fiasko blieb aus, und dringend benötigtes Kapital, das zuvor überwiegend in Im-

⁴⁾ Vgl. *America's New Beginning: A Program for Economic Recovery*, Washington 1981.

mobilien investiert wurde, floß zurück in den industriellen Sektor. Der wirtschaftliche Aufschwung der darauffolgenden Jahre wurde fast einhellig auf die Steuersenkungen zurückgeführt.

3. Die große Steuerreform von 1981: Der „Economic Recovery Tax Act“

Mit dem „Economic Recovery Tax Act of 1981“ (ERTA), der in strikter Anlehnung an das angebotsorientierte Konzept verfaßt wurde, sollten die Voraussetzungen geschaffen werden für eine Wiederbelebung der amerikanischen Wirtschaft. Das Gesetz beruhte auf den Initiativen des Kongreßabgeordneten Jack Kemp sowie des Senators William Roth, die den „Kemp-Roth Bill“ bereits 1977 im Kongreß als Gesetzesvorlage eingebracht hatten. Nach Wunsch der beiden konservativen Republikaner sollten innerhalb von drei Jahren die Einkommensteuersätze gestaffelt um 30 Prozent gesenkt werden. Der „ERTA“ enthielt ferner Investitionsanreize, die für ein stabiles, inflationsfreies Wirtschaftswachstum sorgen sollten⁵⁾. Die Stagflation der späten siebziger Jahre hatte nämlich die Forderung nach einer weitreichenden Reform der indirekten Investitionsförderung laut werden lassen. Die lange Abschreibungsdauer führte angesichts gewaltiger Preissteigerungsraten dazu, daß die real absetzbaren Beträge an Wert verloren und der Zweck, die Investitionstätigkeit zu beleben, deut-

lich verfehlt wurde. Die Abschreibungsdauer wurde daher im Zuge des „ERTA“ auf drei, fünf und 15 Jahre (für Anlagevermögen) verkürzt. Das Zusammenwirken der neuen Regelung mit dem von Präsident John F. Kennedy eingeführten Investitionssteuernachlass führte jedoch zu einer bemerkenswerten Entwicklung: Häufig war die Summe der absetzbaren Beträge größer als die gesamte Steuerbelastung. Viele Unternehmer „verkaufte“ daher ihre Steuergutschriften an profitträchtigere Unternehmen, die einer höheren Steuerbelastung ausgesetzt waren. Etliche Großbetriebe wurden daher mit „Negativ-Steuern“ belegt, bekamen also trotz ansehnlicher Bilanzgewinne vom Finanzamt Gelder in Millionenhöhe noch zurückerstattet⁶⁾. Durch den Tax Equity and Fiscal Responsibility Act im darauffolgenden Jahr rückte man diesem Mißstand zu Leibe und schob dem sogenannten „safe-harbor leasing“ einen Riegel vor.

Im Haushaltsplan der neuen Regierung wurde der Steuerreform besonders große Aufmerksamkeit gewidmet, zumal sie in Anbetracht des ausufernden Haushaltsdefizits sehr umstritten war. Daß es sich bei der sogenannten „Reagan-Revolution“ wahrhaftig um eine Wende handelte, kam im ersten Budgetentwurf besonders deutlich zum Ausdruck. Erstmals hatte nämlich ein neugewählter Präsident den Entwurf seines Vorgängers vorbehaltlos abgelehnt⁷⁾.

III. Die Ausgabenpolitik

Neben den bereits erwähnten Steuersenkungen waren es die Aufstockung des Rüstungsetats, erweiterte Abschreibungsbestimmungen sowie die ab 1985 vorgesehene Indexierung der Einkommensteuerklassen, die das finanzielle Gebaren des Bundes während der ersten Reagan-Jahre prägen sollten⁸⁾.

Vorwürfen der demokratischen Opposition, daß Ausgabenerhöhungen, die gleichzeitig mit Steuersenkungen eingeführt werden, die Haushaltsmisere nur verschärfen könnten, begegnete man immer wieder mit denselben Argumenten:

⁵⁾ Vgl. Economic Report of the President, Washington 1982.

⁶⁾ Vgl. Joseph Pechman, Setting National Priorities, Washington 1983.

⁷⁾ Durch die zeitliche Differenz zwischen der Präsidentschaftswahl (November 1980) und der Amtseinführung des neugewählten Regierungschefs (Januar 1981) ist es grundsätzlich die Aufgabe des scheidenden Präsidenten, einen Entwurf für das darauffolgende Haushaltsjahr vorzulegen. Dieser kann dann von der neuen Regierung teilweise oder vollständig übernommen, andererseits aber auch vollständig abgelehnt werden.

⁸⁾ Vgl. David Stockman, The Triumph of Politics, New York 1986, S. 247.

Die Sozialausgaben sollten auf ein sogenanntes „social safety net“ („soziales Sicherheitsnetz“) reduziert werden. Dies würde zu bedeutenden Einsparungen führen. Die Steuersenkungen würden langfristig eine Verbreiterung der Steuerbasis zur Folge haben und somit zu Mehreinnahmen führen. Durch Deregulierung könnten die Kosten im öffentlichen Sektor verringert werden. Der sogenannte „Neue Föderalismus“ sollte etliche Aufgaben an die Einzelstaaten und Gemeinden „zurückdelegieren“. Man rechnete auf diesem Wege mit einer umfangreichen Entlastung des Bundeshaushalts.

Die Zweckoptimisten in der republikanischen Regierung wurden jedoch bald in die Schranken gewiesen. Im Laufe des ersten Haushaltsjahres wurde die Einschätzung der Defizitentwicklung nämlich mehrmals nach oben korrigiert. Wie sich erst nach Verabschiedung des ERTA-Gesetzes herausstellte, würden die Steuersenkungen innerhalb von fünf Jahren Einnahmeverluste von 750 Mrd. Dollar verursachen.

Der endgültigen Verabschiedung des „ERTA“ ging ein monatelanges Tauziehen zwischen Regierung und Kongreß voraus. Die demokratische Opposi-

tion sträubte sich gegen 30prozentige Einkommensteuersenkungen. Vor allem wären nach Auffassung der Opposition sogenannte „across the board cuts“ unsozial, da sie die höheren Einkommensklassen begünstigen würden. Man war jedoch bereit, bis zu 20 Prozent entgegenzukommen, dies aber auch nur dann, wenn die unteren Lohnklassen stärker entlastet würden.

Durch geschicktes diplomatisches Taktieren, das Präsident Reagan vor allem dem Vorsitzenden der Haushaltsbehörde Office of Management and Budget (OMB)⁹⁾, David Stockman, zu verdanken hatte, wurde dem Tauziehen im Spätsommer ein Ende gesetzt. Am 29. Juli 1981, nachdem in beiden Kammern des Kongresses Mehrheiten erzielt worden waren, erlangte die umfassendste amerikanische Steuerreform seit John F. Kennedy mit der Unterschrift Präsident Reagans endgültig Rechtskraft. Die Zugeständnisse gegenüber der demokratischen Opposition waren minimal: Die Einkommensteuersätze wurden nicht um 30, sondern lediglich 25 Prozent heruntersetzt. Im ersten Jahr würde die Senkung 5 Prozent, in den beiden darauffolgenden Jahren jeweils 10 Prozent betragen.

Obwohl einigen der hartnäckigsten „Reaganomics“-Befürwortern schon bald klar wurde, daß die angebotsorientierte Politik mit bedeutenden Mängeln versehen war, blieb auch in den darauffolgenden Jahren die Einkommensteuer weitgehend verschont. David Stockman hatte als erster die Notwendigkeit von Steuererhöhungen angesprochen, da ansonsten das Budgetdefizit hoffnungslos ausufern würde. Diese beschränkten sich jedoch auf „unsichtbare“ Verbrauchssteuern sowie Maßnahmen zur Eliminierung diverser Vergünstigungen.

1. Die Rolle David Stockmans

Heimlicher Drahtzieher und einer der Wegbereiter der Reaganschen Wirtschaftspolitik war während der ersten Jahre OMB-Chef David Stockman. Stockman trat ein undankbares Amt an, da es galt, mehrere allem Anschein nach unvereinbare Ziele gleichzeitig zu realisieren. Präsident Reagan hatte sich nämlich zum Ziel gesetzt, bis 1984 das Haushaltsdefizit vollständig abzubauen. Aufgrund der vorgesehenen Steuersenkungen konnte dies aber nur über die Ausgabenseite des Budgets durchgesetzt werden. Hier gab es allerdings einige „heilige Kühe“, die aufgrund starker Interessenvertretungen als so gut wie unantastbar galten. Eine Erhöhung des Verteidigungsetats war für den Präsidenten genauso unverzichtbar wie die Steuerreform. Es mußte daher vorwiegend im Sozialbereich der Gürtel enger geschnallt werden. Für das Fiskaljahr 1982 waren daher Einsparungen in Höhe von 41,4 Milli-

arden Dollar vorgesehen, die sich folgendermaßen aufteilten¹⁰⁾: diverse Sozialprogramme, einschließlich „medicaid“ (gesetzliche Krankenversicherung), „Essensmarken“ (Nahrungsmittelzuschüsse) 10,1 Mrd. US-Dollar; Personalausgaben auf Bundesebene (Personalkürzungen, Kürzung von Zusatzleistungen wie Weihnachtsgeld, reale Lohnkürzungen) 6,3 Mrd. US-Dollar; Abbau von Beschäftigungsprogrammen 6,1 Mrd. US-Dollar; Subventionsabbau (Molkereindustrie, Transportindustrie, Bundespost) 3,3 Mrd. US-Dollar; Abbau direkter Investitionsförderungsmaßnahmen 3,1 Mrd. US-Dollar; Sparmaßnahmen im Bildungssektor, insbesondere Kürzung von „Studentendarlehen“ 1,6 Mrd. US-Dollar; Eliminierung von Wohnungsbauprogrammen, Mietsubventionen 0,6 Mrd. US-Dollar sowie Diverses von 1,3 Mrd. US-Dollar: Die Summe der Kürzungen belief sich auf 41,4 Mrd. US-Dollar.

Obwohl die Ausgabenkürzungen vorwiegend die unteren Einkommensklassen trafen, bezeichnete sie Präsident Reagan als „gerecht und sozial ausgewogen“. Der demokratische Widerstand im Kongreß konnte durch geschicktes Taktieren des OMB-Chefs Stockman überwunden werden, der es verstand, mit mehr oder minder belanglosen Zugeständnissen einzelne Interessengruppen zu ködern. Bei der Verabschiedung des ersten Bundeshaushalts unter Präsident Reagan blieben von den geplanten Kürzungen in Höhe von 41,4 Mrd. US-Dollar immerhin 36 Mrd. US-Dollar erhalten.

Die Kombination aus der Steuerreform „ERTA“ und einer sehr restriktiven Sozialpolitik, die allen negativen Voraussagen zum Trotz innerhalb weniger Monate durch beide Kammern des Kongresses geboxt werden konnte, stellte die Weichen für die größte wirtschaftspolitische Wende seit Roosevelts „New Deal“ zu Beginn der dreißiger Jahre.

Inmitten der Euphorie, die sich angesichts des ersten großen wirtschaftspolitischen Erfolges in Regierungskreisen breitmachte, bewahrte lediglich Stockman einen kühlen Kopf. Der OMB-Chef hatte früh erkannt, daß auf der Kehrseite der Medaille die Entwicklung des Haushaltsdefizits stand. Als Stockman wenige Tage nach der Senatsabstimmung Präsident Reagan in einem vier-Augen Gespräch mitteilte, daß es unter den gegebenen Voraussetzungen unmöglich sein werde, den Bundeshaushalt bis 1984 auszugleichen, soll der Präsident gesagt haben: „Wenn das stimmt, hatte ja Tip O'Neill (demokratischer Abgeordneter und Sprecher des Repräsentantenhauses) die ganze Zeit Recht!“

Stockman, der mit seinen Thesen an die Öffentlichkeit ging und in einem aufsehenerregenden Inter-

⁹⁾ Das OMB ist unmittelbar dem Präsidenten unterstellt und für den jährlichen Haushaltsentwurf zuständig.

¹⁰⁾ Vgl. St. Goode (Anm. 1), S. 82f.

view zugab, daß „einige Aspekte der angebotsorientierten „Reaganomics“ durchaus unrealistisch

waren“¹¹⁾, wurde als Verräter abgestempelt und reichte dann Anfang 1982 seinen Rücktritt ein.

IV. Die Deregulierungspolitik der Reagan-Administration

Zwischen Mitte der sechziger Jahre und dem Amtsantritt Ronald Reagans wurden in den Vereinigten Staaten etwa zwanzig neue Regulierungsbehörden gegründet. Etliche Bereiche sollten durch staatliche Eingriffe strikteren Vorschriften unterliegen: das Gesundheitswesen, die Umwelt, Arbeitsplatzsicherheit und vor allem der Energiesektor und das Transportgewerbe. Zu den wichtigsten Neugründungen zählten die Consumer Product Safety Commission (CPSC) als Verbraucherschutzbehörde, die National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) zur Überwachung der Straßenverkehrssicherheit, die Umweltbehörde Environmental Protection Agency (EPA) sowie die Occupational Safety and Health Administration (OSHA), die für die Überwachung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zuständig ist.

Nach einer Studie des angesehenen Nationalökonom Murray Weidenbaum entstanden durch den „Dschungel“ an Regulierungsvorschriften jährliche Kosten bis zu einer Höhe von 66 Mrd. US-Dollar¹²⁾. Ein großer Teil des Produktivitätsverlustes in der amerikanischen Wirtschaft wurde ebenfalls auf die Regulierungswelle der vorangegangenen Jahre zurückgeführt, und eine weitere Studie behauptet, daß amerikanische Bürger jährlich etwa 1,5 Mrd. Stunden an Zeit aufwenden würden, um Formulare auszufüllen.

Bezeichnenderweise war es die sozialliberale Regierung von Jimmy Carter, bei der erste Ansätze gemacht wurden, die Zügel etwas zu lockern. Die zivile Luftfahrt wurde vollständig dereguliert, und im September 1980 beschloß der Kongreß, Ölpreiskontrollen ein Jahr später völlig abzuschaffen. Unter Ronald Reagan sollte jedoch die Lawine erst richtig ins Rollen kommen.

1. Maßnahmen unter der neuen Regierung

Mit ihrem klaren Bekenntnis zum Rückzug des Staates aus der Wirtschaft hatten sich die „Reaganomists“ zum Ziel gesetzt, dem Trend der vorangegangenen 15 Jahre Einhalt zu gebieten. Die neue Regierung zögerte auch nicht lange, ihr umfassendes Deregulierungsprogramm in die Praxis umzusetzen. Am 22. Januar 1981, vierzehn Tage nach

dem Amtsantritt des neuen Präsidenten, wurde unter der Leitung von Vizepräsident George Bush der „Presidential Task Force on Regulatory Relief“ gegründet, dem die Durchsetzung und Überwachung der Deregulierungspolitik oblag. Sechs Tage später wurden durch eine Verordnung des Präsidenten zahlreiche Vorschriften für sechzig Tage außer Kraft gesetzt, vorbehaltlich einer Überprüfung durch die neue Regierung. Die Ölpreiskontrollen wurden mit sofortiger Wirkung aufgehoben und das „Council on Wage and Price Stability“, das 1975 zur Inflationsbekämpfung gegründet worden war, wurde aufgelöst.

Dreh- und Angelpunkt der Deregulierungsoffensive war jedoch eine Verordnung des Präsidenten, die am 17. Februar erlassen wurde: Das OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) sollte künftig veranlassen, daß alte und neue Vorschriften, die staatliche Eingriffe in die Privatwirtschaft zur Folge hätten, einer „Kosten-Nutzen“-Prüfung unterzogen werden. Den Urhebern der neuen Verordnung war freilich bewußt, daß eine Quantifizierung der Vor- und Nachteile bestimmter Vorschriften schwierig, teilweise sogar unmöglich sein würde. Offenkundiges Ziel war es daher auch, der Regierung die Möglichkeit einzuräumen, neue Regelungen vor ihrem Inkrafttreten zu überprüfen und eventuelle Ergänzungen vorzunehmen. Daß es sich dennoch vorwiegend um einen symbolischen Schritt handelte, zeigten die Erfolge der ersten Monate deutlich: Von 172 neuen Vorschriften traten 112 unverändert in Kraft, und lediglich achtzehn wurden zurückgezogen oder abgeschafft¹³⁾.

Die ersten Anstrengungen der neuen Regierung waren von Enthusiasmus und guten Absichten gekennzeichnet. Die Begeisterung ließ jedoch bald nach, und in den darauffolgenden sieben Jahren stellten sich eher bescheidene Erfolge ein.

Rundfunk und Kommunikation: Seit Beginn der dreißiger Jahre liegt die Zuständigkeit für die Vergabe von Sendefrequenzen beim „Federal Communications Commission“ (FCC). Die Vergabe an neugegründete Rundfunkstationen hing in vielen Fällen von Zugeständnissen hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung bestimmter Sendungen ab. Der von Präsident Reagan ernannte neue FCC-Vorsitzende, Mark Fowler, hatte die Aufgabe, die Deregulierung im Hörfunksektor voranzutreiben und verkrustete bürokratische Strukturen, die häufig zu

¹¹⁾ Das umstrittene Interview mit David Stockman erschien in der Dezember-Ausgabe 1981 der Zeitschrift „Atlantic Monthly“

¹²⁾ Vgl. R. De Fina/Murray L. Weidenbaum, *The Cost of Federal Regulation of Economic Activity*, Washington 1978.

¹³⁾ Vgl. William A. Niskanen, *Reaganomics – An Insider's Account*, New York 1988, S. 118.

Protektion und Mißbräuchen geführt hatten, aufzulösen.

Erneuerungsanträge für abgelaufene Rundfunklizenzen wurden unter Fowler schneller und unbürokratischer abgewickelt¹⁴⁾. Außerdem sollte der Markt allmählich geöffnet werden, indem zunächst die Sendeabstände von zehn auf neun Kilohertz reduziert werden sollten. Dieser Vorstoß verlief aber nach einiger Zeit genauso im Sande wie der Versuch, den einzelnen Fernsehstationen mehr Freiheiten bei der Urheberschaft neuer Serien sowie der allgemeinen Programmgestaltung einzuräumen. In letzterem scheiterten sämtliche Anstrengungen am Widerstand der sogenannten „Hollywood-Mafia“ innerhalb der Bundesregierung. Film- und Fernsehproduzenten aus Hollywood hatten bei „alten Freunden“ in Washington ihren Einfluß geltend gemacht, um sich die Konkurrenz vom Leibe zu halten¹⁵⁾.

Energiepolitik: Wie auch in vielen anderen Bereichen wollte Präsident Reagan den Einfluß der öffentlichen Hand im Energiesektor auf ein Minimum reduzieren. Der erste entscheidende Schritt war die Aufhebung der 1971 eingeführten Ölpreiskontrollen. Diese Maßnahme zeitigte ungewöhnliche Erfolge und schien den Bemühungen der neuen Regierung Recht zu geben: Seit März 1981 gingen Rohöl- und Benzinpreise fast ununterbrochen zurück. Trotz der sinkenden Preise stieg die inländische Produktion bis 1982 um fast 50 Prozent.

Die Widersprüchlichkeit der Reaganschen Energiepolitik drohte jedoch bald, die ersten, erfolgreichen Deregulierungsschritte ad absurdum zu führen: Während die Ölpreise nunmehr den Gesetzen des freien Marktes unterliegen sollten, wurden die Erdgaspreise weiterhin von Washington aus diktiert. Der „Natural Gas Policy Act“ aus dem Jahre 1978 bewirkte zwar eine teilweise Aufhebung der staatlichen Eingriffe. Bis 1985 sollten nämlich die Preisobergrenzen für „neues“ Erdgas aufgehoben werden, das aus Quellen stammte, die erst nach 1977 erschlossen wurden. „Altes“ Erdgas hingegen unterlag nach wie vor staatlich festgelegten Preisobergrenzen. Nach Auffassung vieler Experten würde jedoch eine vollständige Deregulierung Verbrauchern und Unternehmern gleichermaßen zugute kommen: Die Produktion und somit das Angebot würden steigen, und die wichtigste Folge aus der Sicht der Konsumenten wäre eine voraussehbare Preisentwicklung¹⁶⁾.

¹⁴⁾ 1981 wurde dann vom Kongreß ein Gesetz verabschiedet, das die Gültigkeit von Rundfunklizenzen von drei auf sieben Jahre und die der Fernsehlicenzen von drei auf fünf Jahre verlängerte.

¹⁵⁾ Vgl. Niskanen (Anm. 13), S. 120.

¹⁶⁾ Diese Auffassung Murray Weidenbaums, der zahlreiche Berichte zur Deregulierung verfaßt hat, wird von zahlreichen anderen Experten, auch innerhalb der Regierung, geteilt. Vgl. De Fina/Weidenbaum (Anm. 12).

Dieser Vorschlag, den die Regierung 1986 im Kongreß als Gesetzesvorlage eingebracht hat, ist jedoch bisher ohne Resonanz geblieben. Ähnlich verhält es sich mit Richtlinien zur Begrenzung des Benzinverbrauchs amerikanischer Personenkraftwagen und kleinerer Lastkraftwagen. Diese wurden unter der Carter-Administration eingeführt, um nach den Ölpreisschocks der siebziger Jahre eine Drosselung des Benzinverbrauchs zu erzwingen. Eine Anwendung der CAFE (Corporate Average Fuel Standards)-Vorschriften hätte bedeutet, daß die Regierung gegen amerikanische Autohersteller wie General Motors und Ford Strafen in Höhe von mehreren hundert Millionen Dollar hätte verhängen müssen. Gerade die größeren PKWs, die sich durch wesentlich höheren Benzinverbrauch auszeichnen, sind jedoch für die internationale Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Autoindustrie von entscheidender Bedeutung. Erst im Jahre 1986, als die Importbeschränkungen für japanische Kleinwagen aufgehoben wurden, schritt die Regierung zur Tat. Die CAFE-Regelungen wurden aber nur unwesentlich gelockert: Neu zugelassene amerikanische Autos müssen seit 1986 lediglich 26 Meilen pro Gallone zurücklegen können, während die Zahl vorher bei 27,5 Meilen pro Gallone lag¹⁷⁾. Auch in diesem Bereich sind seit 1986 keine Fortschritte mehr erzielt worden.

Finanzmärkte: Wie die jüngsten Zuspitzungen der amerikanischen Banken- und Sparkassenkrise zeigen, ist die Wirksamkeit der Finanzmarktderegulierung ebenfalls zweifelhaft. Der ehemalige Finanzminister Donald Regan hatte bereits vor seinem Amtsantritt die Weichen gestellt für eine Lockerung der staatlichen Zügel im amerikanischen Kreditwesen. Regan war zuvor Chef des prominenten Investment-Unternehmens „Merryl Lynch“ und hatte kleine und mittlere Investoren mit Anlagemöglichkeiten geködert, die eine wesentlich höhere Rendite versprachen als Sparbücher oder andere Bankeinlagen.

Da amerikanische Kreditinstitute seit 1933 vom Wertpapierhandel ausgeschlossen sind, wurden Kapitalanlagegesellschaften zur ernsthaften Konkurrenz für Privatbanken und Sparkassen¹⁸⁾. Sparbücher wurden im Eiltempo aufgelöst, und die Banken wandten sich verzweifelt an den Gesetzgeber, der ihnen neue Tätigkeitsfelder eröffnen sollte.

Im Kongreß wurde daraufhin ein Gesetz verabschiedet, das die Zinsobergrenzen für Spareinlagen

¹⁷⁾ Dies entspricht einem maximalen Benzinverbrauch von 9,1 Liter pro 100 Kilometer. Die alte Begrenzung lag bei etwa 8,6 Liter pro 100 Kilometer.

¹⁸⁾ Während der Weltwirtschaftskrise gingen in den USA über achttausend Banken in Konkurs. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederzugewinnen, wurde das sogenannte „Glass-Steagall“-Gesetz verabschiedet, das es den Kreditinstituten untersagte, sich mit Kundengeldern auf riskante Börsengeschäfte einzulassen.

aufhob. Um mit dem reichhaltigen Angebot an Anlagemöglichkeiten, die aber ausschließlich den Investment-Fonds bzw. zugelassenen Börsenmaklern vorbehalten waren, konkurrieren zu können, zahlten die Banken ihren Kunden wesentlich höhere Zinsen. Die höhere Zinsbelastung leistete freilich einen bedeutenden Beitrag zur Insolvenzwelle, die seit einigen Jahren das Fundament des amerikanischen Kreditwesens ernsthaft in Frage stellt.

2. Zusammenfassende Betrachtung — Deregulierung unter Präsident Reagan

Neben angebotsorientierten Steuersenkungen war die Deregulierungspolitik die entscheidende Stütze des Reaganomics-Konzepts. Das klare Bekenntnis der neuen Regierung zu einem weitgehenden Rückzug des Staates aus der amerikanischen Wirtschaft beschränkte sich hauptsächlich auf medienwirksame Maßnahmen, deren Symbolwert ihre inhaltliche Bedeutung deutlich übertraf. Der von Vizepräsident George Bush geleitete „Presidential Task Force on Regulatory Relief“ veröffentlichte 1983 unmittelbar vor seiner Auflösung einen Ergebnisbericht, der von den meisten unabhängigen Experten heftig kritisiert wurde. Während der ersten zwei Jahre unter Präsident Reagan sollen durch Deregulierung Kostenersparnisse in Höhe von 16 Milliarden Dollar entstanden sein¹⁹⁾. Künftig dürfe man mit weiteren jährlichen Einsparungen von 13 bis 14 Milliarden US-Dollar rechnen.

Andere unabhängige Studien sprachen sogar von Zusatzkosten, so daß von einem allgemeinen Konsens hinsichtlich der Auswirkungen der Deregulierungspolitik keine Rede sein kann. Schwierigkeiten entstanden vor allem bei der Quantifizierung bestimmter Variablen (bspw.: „Arbeitsplatzsicherheit“), deren Nutzen sich nicht mit einem Preisschild versehen läßt.

Obwohl in einigen Bereichen (Energie, Finanzmärkte, Arbeitsplatzsicherheit) gewisse Fortschritte erzielt wurden, verliefen in wichtigen Sektoren jegliche Bemühungen im Sande. So scheiterten beispielsweise sämtliche Versuche, den „Clean Air Act“ (Gesetz zur Reinhaltung der Luft) sowie den „Clean Water Act“ zu reformieren und zu vereinfachen, am Widerstand einzelner Interessenvertretungen. Hinzu kommt noch, daß grundlegende legislative Veränderungen vermieden wurden. Ausnahmen stellten lediglich das „Garn-St. Germain“-Gesetz (1982) zur Bankenreform sowie im selben Jahr ein Gesetz zur Reform der Tarifgestaltung im Busverkehr (Bus Regulatory Reform Act) dar.

Darüber hinaus prägten langatmige Debatten und kurzlebige Verordnungen das Geschehen. Vor allem in der Landwirtschaft scheiterten die Bemühungen, die besonders strikte Regulierung zugunsten privater Initiativen abzubauen, geradezu kläglich. Mit öffentlicher Unterstützung versperren kartellartige Zusammenschlüsse größerer Betriebe für eine Reihe landwirtschaftlicher Produkte kleinen und mittleren Unternehmen den Markt und haben somit eine oligopolistische Struktur heraufbeschworen.

Dem ehrgeizigen Vorhaben Präsident Reagans, die amerikanische Wirtschaft von der Bürde öffentlicher Eingriffe weitgehend zu befreien, blieben bis heute nur äußerst bescheidene Erfolge beschert. Die Steuerpolitik wies hingegen auch nach dem „Economic Recovery Tax Act“ von 1981 eine gewisse Kontinuität auf.

Dem ehrgeizigen Vorhaben Präsident Reagans, die amerikanische Wirtschaft von der Bürde öffentlicher Eingriffe weitgehend zu befreien, blieben bis heute nur äußerst bescheidene Erfolge beschert. Die Steuerpolitik wies hingegen auch nach dem „Economic Recovery Tax Act“ von 1981 eine gewisse Kontinuität auf.

V. Die Entwicklung bis 1988

1. Die weiteren Steuerreformen

Bereits 1982 hatte die Regierung erkannt, daß der eingeschlagene Weg kaum zu der für 1984 vorgesehenen Budgetsanierung führen würde. Der Vorsitzende des Office of Management and Budget, David Stockman, hatte bereits für 1982 Steuererhöhungen vorgeschlagen, war damit aber nicht durchgedrungen. Als Stockman mit seinen umstrittenen Äußerungen an die Öffentlichkeit trat, schlossen sich auch einige Regierungsmitglieder Stockmans Thesen an. Es zeichnete sich jedenfalls eine langsame Abkehr der Bundesregierung vom Reaganomics-Dogma ab. Die unerbittliche Realität eines ausufernden Haushaltsdefizits zwang Präsident

Reagan dann auch, zur Tat zu schreiten und sich mit dem Gedanken möglicher Steuererhöhungen anzufreunden. Die im Rahmen des Economic Recovery Tax Act eingeführten Einkommensteuersenkungen blieben zwar unangetastet. Dafür wurden Verbrauchssteuererhöhungen sowie eine Quellensteuer auf Zins- und Dividendeneinkommen eingeführt²⁰⁾.

1982 hieß das große Steuergesetz Tax Equity and Fiscal Responsibility Act (TEFRA). Der anspruchsvollen Titulierung als „Gesetz für Steuergerechtigkeit und haushaltspolitische Verantwortung“ konnte TEFRA jedoch nicht ganz gerecht

¹⁹⁾ So lautete das Fazit des Berichts „Reagan Administration Regulatory Achievements“, der im Frühjahr 1983 veröffentlicht wurde.

²⁰⁾ In einer konzertierten Aktion haben sich aber bundesweit mehrere hundert Banken, die durch die Quellensteuer zahlreiche Kunden verloren hatten, zusammengetan und durch eine starke Lobby die Abschaffung der Quellensteuer durchgesetzt.

werden. Wichtig war vor allem die Abschaffung einiger Investitionsanreize, die im Vorjahr durch den ERTA in Kraft getreten waren und in vielen Fällen zu den bereits angesprochenen „Negativsteuern“ geführt hatten. Von TEFRA, das geringfügige Veränderungen bewirkte, ohne aber das grundlegende wirtschaftspolitische Konzept der Regierung in Frage zu stellen, versprach man sich innerhalb von drei Jahren Mehreinnahmen in Höhe von etwa 100 Mrd. US-Dollar.

Im Wahljahr 1984 wurde ein weiteres Steuergesetz verabschiedet, das in Anbetracht der politischen Umstände zwei wesentliche Voraussetzungen zu erfüllen hatte: Es mußten Maßnahmen ergriffen werden, die auf der Einnahmenseite zur Budgetsanierung beitragen. Die Steuererhöhungen mußten jedoch „unsichtbar“ bleiben, damit bei der Präsidentschaftswahl den regierenden Republikanern keine Nachteile entstünden. Abgesehen von geringfügigen Verbrauchsteuererhöhungen sowie dem teilweisen Abbau indirekter Investitionsförderungsmaßnahmen sorgte ein Präzedenzfall für Aufregung in der amerikanischen Öffentlichkeit: Um Mißbräuchen bei den Empfängern von Sozialleistungen vorzubeugen, wurden erstmals Daten, über die bislang jeweils nur einzelne Bundesbehörden (so z. B. die Steuerbehörde Internal Revenue Service) verfügten, zusammengelegt. Direkte Vergleiche sollten mögliche Unregelmäßigkeiten aufdecken und somit Fahndungen und Ermittlungen nach „Mehrfachempfängern“ erleichtern. Dieser Passus wurde nicht nur deswegen kritisiert, weil er in einem Steuergesetz fehl am Platz erschien und gegen den Geist der Reaganschen Deregulierungspolitik verstieß, sondern es war vor allem zweifelhaft, ob nicht Verstöße gegen Datenschutzbestimmungen vorliegen könnten. Der Deficit Reduction Act (DEFRA) von 1984 blieb jedoch, ähnlich wie TEFRA im Jahre 1982, weit hinter den Erwartungen zurück.

Das jüngste Kapitel in der Geschichte der amerikanischen Steuerpolitik war zugleich eines der umfassendsten. Im Mittelpunkt der Steuerreform von 1986 stand eine weitere Entlastung im Bereich der persönlichen Einkommensteuer. Das Steuersystem sollte durch die Abschaffung diverser Vergünstigungen und die Verringerung von 14 auf lediglich zwei Einkommensteuersätze überschaubarer gemacht werden und durch die Schließung zahlreicher „Schlupflöcher“ zusätzliche Einnahmen sicherstellen. Seit 1988 unterliegen Einkünfte aus selbständiger und unselbständiger Arbeit einem Steuersatz von 15 oder 28 Prozent²¹⁾. Die Körperschaftsteuer wurde angehoben, und zwar bis zu einem Höchstsatz von 34 Prozent. Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionsfreibeträge wurden ein-

²¹⁾ Einzelverdiener mit einem jährlichen Einkommen bis zu 14 875 US-Dollar, Familien mit einem Einkommen bis zu 29 750 US-Dollar werden mit 15 Prozent besteuert, darüberliegende Einkommen mit 28 Prozent.

geschränkt und der Investitionssteuernkredit für Forschungsausgaben auf 20 Prozent reduziert.

2. Ausgabenpolitik

Kernpunkt der Reaganschen Haushaltspolitik war eine Drosselung der Zuwachsrate der öffentlichen Ausgaben. Der Verteidigungsetat sollte aufgestockt und die Sozialausgaben auf das sogenannte „soziale Sicherheitsnetz“ reduziert werden. Hierzu gehörten Arbeitslosenunterstützung, Rentenzahlungen (im Rahmen des social security systems), Familienbeihilfe sowie die Invalidenrente. Die umfassendsten Kürzungen bezogen sich auf das Bildungswesen, Arbeitsmarktförderung sowie Wohnungsbeihilfe und Verpflegungszulagen für Familien, die oberhalb der Armutsgrenze leben.

Obwohl die reale Zuwachsrate der Sozialausgaben von 4,6 auf 2,5 Prozent zurückgeführt werden konnte, wurden auch hier die geplanten Kürzungen nicht in vollem Umfang durchgesetzt. Drei Kriterien werden hierfür als Hauptursachen angeführt:

- Die Wirtschaft wuchs während der ersten Reagan-Jahre langsamer als erwartet. Arbeitslosenzahlungen sowie andere Transferzahlungen wurden demzufolge stärker in Anspruch genommen.
- Viele Sozialprogramme, die nach Wunsch der Regierung gestrichen werden sollten, blieben aufgrund des Widerstandes im Kongreß bestehen.
- Die Ausweitung der Agrarsubventionierung hat die öffentlichen Haushalte stärker als erwartet belastet.

Die Entwicklung des Haushaltsdefizits unterstreicht jedenfalls, daß der ehemalige OMB-Chef David Stockman, der von „einigen unrealistischen Aspekten“ der Reaganomics sprach, mit seiner kritischen Voraussage recht behalten hat. Das Ziel der Reagan-Administration, bis 1984 den Bundeshaushalt zu sanieren, war mit dem Bekenntnis zu kontinuierlichen Einkommensteuersenkungen kaum vereinbar. Die Vereinigten Staaten sind in der Zwischenzeit vom weltgrößten Gläubiger zum weltgrößten Schuldner geworden.

Die Budgetentwicklung seit 1981: (in Millionen US-Dollar)

Haushaltsjahr	Ausgaben	Einnahmen	Defizit
1981	689 100	624 800	– 64 300
1982	764 900	616 700	– 148 100
1983	795 916	600 563	– 195 354
1984	841 800	666 457	– 175 342
1985	945 987	734 057	– 211 931
1986	989 789	760 091	– 220 698

VI. Die Reagan-Bilanz

Die wirtschaftspolitische Bilanz der Reagan-Administration präsentiert sich als zweischneidiges Schwert. Hinter unbestrittenen Erfolgen, die man noch vor sieben Jahren für unmöglich gehalten hätte, verbergen sich die Schattenseiten. Das „Wirtschaftswunder“ wird vom republikanischen Präsidentschaftskandidaten George Bush im Wahlkampf stark hervorgehoben. In den entgegengesetzten Standpunkten des Vizepräsidenten und seines demokratischen Kontrahenten Michael Dukakis spiegelt sich auch die Widersprüchlichkeit der Reaganschen Wirtschaftspolitik wider:

Auf den ersten Blick erscheint die Bezeichnung „Reagan-Revolution“ mit dem daraus resultierenden „Wunder“ durchaus gerechtfertigt. Innerhalb von sieben Jahren sind über siebzehn Millionen neue Arbeitsplätze entstanden. Die Arbeitslosenrate wurde von über 7 Prozent auf 5,2 Prozent, das niedrigste Niveau seit 1974, zurückgeführt. Als Ronald Reagan den demokratischen Präsidenten Jimmy Carter im Weißen Haus ablöste, war der Begriff der „Stagflation“ in aller Munde. Von Wirtschaftswachstum konnte keine Rede sein, da das Brutto sozialprodukt um jährlich 0,2 Prozent schrumpfte. Gleichzeitig betrug aber die Preissteigerungsrate 14 Prozent, und in ihrem Sog schossen die Zinsen in die Höhe, teilweise bis zu 21 Prozent.

Sieben Jahre später wächst die Wirtschaft um 3,3 Prozent pro Jahr, und die Inflationsrate liegt bei 4,3 Prozent. Die Zinssätze haben sich in der Zwischenzeit halbiert und maßgeblich zur Belebung der Investitions- und Konsumnachfrage beigetragen. Auf diese unbestrittenen Erfolge verweist George Bush und reklamiert sie als Verdienst der republikanischen Regierung, in der er immerhin der „zweite Mann“ war. Für den Fall eines Wahlsieges hat Bush dreißig Millionen weitere Arbeitsplätze in Aussicht gestellt.

Auf der Kehrseite der Medaille steht die sogenannte „Neue Armut“. Der demokratische Kandidat Dukakis verweist darauf, daß das heutige Pro-Kopf-Einkommen der Amerikaner dem Niveau

von 1968 entspricht. Das Handelsministerium hat Anfang September Statistiken über die Einkommensverteilung in den USA veröffentlicht. Die Zahl der Amerikaner, die unterhalb der offiziellen Armutsgrenze leben, wuchs im Vorjahr auf 33 Millionen. Daß jeder achte Amerikaner in Armut lebt, auf der anderen Seite aber 17 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden sind, erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich. Einen entscheidenden Beitrag hierzu hat jedoch das Stagnieren des gesetzlichen Mindestlohns geleistet. Seit 1981 beträgt der Mindestlohn, der nicht einmal der Inflationsrate angepaßt wurde, 3,35 US-Dollar pro Stunde. Ein überproportionaler Teil der neuen Jobs bewegt sich in diesem unteren Bereich. Der demokratische Senator Ted Kennedy erklärt sich das Phänomen folgendermaßen: „In den Vereinigten Staaten wird immer noch derjenige akzeptiert und anerkannt, der einen schlechtbezahlten Job einer (eventuell) besser bezahlten Arbeitslosigkeit vorzieht.“ Die offizielle Armutsgrenze wurde vom Statistischen Bundesamt (U. S. Census Bureau) auf 11 600 US-Dollar (für eine vierköpfige Familie) festgesetzt. George Bush erinnert zwar daran, daß das Durchschnittseinkommen einer vierköpfigen Familie um 1,1 Prozent auf 31 000 US-Dollar gestiegen ist, doch sechzig Prozent des Zuwachses kommen der höchsten Einkommensteuerklasse zugute.

Hinter der eleganten Wahlkampfretorik verbergen sich dann noch die sogenannten „Zwillingsdefizite“. Das Haushaltsdefizit erreichte vor zwei Jahren 220 Mrd. US-Dollar, und der Negativsaldo im Außenhandel weist erst seit Mitte 1988 gewisse Besserungstendenzen auf. Auch der „Neue Föderalismus“ zeigte nur geringe Erfolge. Etliche Aufgaben, vor allem im Sozialbereich, wurden an die Einzelstaaten und Gemeinden zurückdelegiert. Die dezentralen Körperschaften verzeichneten zu Beginn der siebziger Jahre Überschüsse, die in der Summe dem Defizit des Bundeshaushaltes entsprachen. In der Zwischenzeit schreiben jedoch die Einzelstaaten ebenfalls rote Zahlen, und der Negativsaldo im Bundeshaushalt liegt nach wie vor bei etwa 150 Mrd. US-Dollar.

Sozialpolitik unter der Reagan-Administration

Acht Jahre der Regierung Reagan neigen sich dem Ende zu; ein Anlaß, Bilanz zu ziehen: Welche Änderungen wurden in diesen Jahren herbeigeführt? Wie sind die getroffenen Maßnahmen und ihre Wirkungen zu beurteilen, wenn man sie an den ursprünglichen Zielsetzungen mißt? Absicht der Regierung sei es nicht — so Reagan 1980 — generell Sozialleistungen abzubauen, sondern vielmehr sie zu verbessern und zielsicherer zu gestalten, indem Mißbrauch verhindert wird; man wolle den Bedürftigsten helfen, nicht denjenigen aber, die unrechtmäßig die Leistungen des Wohlfahrtsstaates beanspruchen. Um dies zu erreichen, sollten Leistungen gekürzt, aber auch in die Verantwortung der Einzelstaaten ganz zurückgegeben werden.

Wurden diese Ziele eingelöst? Die Politik der Regierung Reagan führte in einer ersten Phase einen erheblichen Abbau von Sozialleistungen herbei, der im ersten Schwung der konservativen Wende

durchgesetzt werden konnte. Doch ob dieser wirklich eine bessere Ausrichtung der Leistungen auf die wirklich Bedürftigen nach sich zog, daran sind Zweifel angebracht. Einige Jahre nach dem konservativen Aufbruch schälten sich immer deutlicher wichtige sozialpolitische Initiativen der Einzelstaaten heraus, die die Lücke zu schließen suchen, die der Bund bei seinem teilweisen Rückzug aus der Sozialpolitik hinterlassen hat. Dies geschah aus dem aktuellen sozialen Problemdruck heraus, obwohl Reagan seine umfassenden Reföderalisierungspläne, die eine formale Kompetenzumschichtung vom Bund zu den Einzelstaaten anstrebten, im Kongreß nicht durchsetzen konnte. In jüngster Zeit schließlich lassen Vorschläge von Bundespolitikern aufhorchen, die — unterstützt durch die demokratischen Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat — darauf hindeuten, daß die Verantwortung des Bundes, Sozialleistungen zu verbessern, wieder stärker akzeptiert wird.

I. Abbau von Sozialleistungen

Unter dem Eindruck wirtschaftlicher Rezession und der fiskalischen Krise der Städte breitete sich das wirtschaftspolitische Credo der Reagan-Administration schnell aus und wurde für die Politik bestimmend: Eine angebotsorientierte Politik sollte durch radikale Steuersenkungen wirtschaftliche Wachstumsenergien freisetzen, die Investitionsbereitschaft der Unternehmer erhöhen und damit mittelbar über „Sickereffekte“ Arbeitslosigkeit und Armut vermindern.

Damit einher ging die Überzeugung, daß ein Zuviel an Staat gefährlich sei (Reagan: „Government is not the solution to our problems; government is the problem“), ein Versorgungsstaat die Initiative des einzelnen lähme und einer Vielzahl von Interessengruppen, die von der sozialen „Dienstleistungsindustrie“ leben, unverhältnismäßige Profitancen böte und daher eingedämmt werden müsse.

Sehr schnell schälte sich in Erklärungen und Handlungen der Regierung jedoch eine interessante Differenzierung zwischen Armenpolitik und Sozialversicherungspolitik heraus: Während die erste zu der Zielscheibe wohlfahrtsstaatlicher Kritik erhoben wurde, blieben die Sozialversicherungsleistungen in der politischen Diskussion und von Kürzungen (zu-

nächst) weitgehend verschont¹⁾, denn — so die Argumentation — Sozialversicherungsleistungen wie die bundesstaatliche Krankenversicherung für Alte (Medicare) oder die Rentenversicherung (Social Security — OASDI²⁾) basieren ja auf Versicherungsleistungen und stellen wohlerworbene Ansprüche dar, während die erste — aus Steuermitteln finanziert — zu vielen Arbeitsunwilligen die Chance böte, auf Kosten der Allgemeinheit ein Leben lang, ohne eine Gegenleistung zu bieten, von öffentlichen Leistungen zu profitieren.

Der Bundesstaat — so Reagan — hat in der Sozialpolitik versagt: „Indeed it (federal authority, A. W.-H.) has created more problems in welfare, education, housing, food stamps, medicaid“³⁾. Konkret wurde vorgeschlagen, die Verantwortung für die beiden einkommensabhängigen Wohlfahrtsprogramme Aid for Families with Dependent Children (AFDC) sowie das Nahrungsmittelprogramm

¹⁾ Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier. Politik „für die Bedürftigsten und ehrlichen Armen“. Ziele und Folgen der Sparpolitik Reagans im Sozialsektor, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1985) 1, S. 107 ff.

²⁾ Old Age, Survivors and Disabled Insurance.

³⁾ Richard P. Nathan, The Role of the States in American Federalism, Paper Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago 1987, S. 9.

(Food Stamps) den Einzelstaaten zu überantworten. Im Gegenzug bot die Regierung an, die medizinische Versorgung für Arme (Medicaid) ganz in bundesstaatliche Regie zu übernehmen. Dieser Tausch wäre — nach der Einschätzung D. P. Moynihans⁴⁾ — in manchen Staaten einer Abschaffung von AFDC und Food Stamps gleichgekommen. Der ehrgeizige Plan eines New Federalism, der Übernahme von AFDC und Food Stamps durch die Staaten und von „Medicaid“ durch den Bund, stieß in der politischen Öffentlichkeit jedoch überwiegend auf Ablehnung. Republikanische Gouverneure neigten zu mehr Wohlwollen, demokratische, insbesondere in alten Industriegebieten des Nordostens, zeigten sich eher skeptisch⁵⁾. Politiker der großen Städte äußerten die Befürchtung, daß die Staaten aus Angst davor, Arme anzuziehen, die freiwilligen Sozialausgaben gering halten würden⁶⁾. Große Unterschiede in dieser Hinsicht beständen in den einzelnen Staaten schon jetzt, durch das Abtreten von Wohlfahrtsfunktionen an die Staaten würden sie noch verstärkt. Demokratische Politiker stellten eine kühle Rechnung auf: „The President (would) give the states the most difficult constituencies; minorities, low-income families, foodstamps recipients“⁷⁾. Dafür übernahm er die respektableren Klientele, die Alten und die Kranken, in seine Verantwortung.

Zwar wurde eine solch umfassende Umschichtung von Kompetenzen zwischen Bund und Staaten nicht realisiert, jedoch erhebliche Kürzungsmaßnahmen im Rahmen der bestehenden Programme vorgenommen: Mit Hilfe des neuen Budgetinstrumentes „Reconciliation“⁸⁾ wurden im Rahmen des Omnibus Budget Reconciliation Act in den ersten zwei

4) Senator des Staates New York.

5) Vgl. Newsweek vom 8. 2. 1982, S. 33.

6) Vgl. Paul G. Peterson, Redistributive Policies and Patterns of Citizen Participation in Local Politics in the USA, in: L. J. Sharpe (Hrsg.), Decentralist Trends in Western Democracies. A First Appraisal, London-Beverly Hills 1979, S. 157 ff.

7) So der demokratische Bürgermeister von Seattle, zit. in: Newsweek vom 8. 2. 1982, S. 34.

8) Als 1974 im neuen Haushaltsgesetz die Sektion 310 aufgenommen wurde, war man sich nicht darüber im klaren, welche Bedeutung diese Sektion gewinnen würde: Das Haushaltsgesetz sieht zwei Haushaltsbeschlüsse im Jahr vor: einen im Frühjahr, den anderen im Herbst. Der erste Beschluß formuliert „nonbinding“ Ziele und der zweite Obergrenzen der Staatsausgaben. Sektion 310 bestimmt nun, daß die zweite Entscheidung Richtlinien (Directions) enthalten kann an andere Ausschüsse „to determine and commend changes to accomplish a change of such total amount.“ Das Gesetz schreibt weiterhin vor, daß, wenn diese Directions (jetzt Instructions genannt) mehr als einen Ausschuß in einem der beiden Häuser betreffen, das Budget Committee des jeweiligen Hauses, nachdem es diese Empfehlungen erhalten hat, dem betreffenden Haus eine Reconciliation Bill vorlegen soll. Sektion 310 des Haushaltsgesetzes von 1974 — eine scheinbar unbedeutende Bestimmung des Gesetzes — wurde zum neuen Haushaltsprozeß der Regierung; vgl. Richard P. Nathan, Retrenchment Comes to Washington, in: Society, (1983), S. 46.

Jahren der Amtszeit Reagans die Weichen gestellt und Leistungen deutlich ausgedünnt. Das Schwerkgewicht der Kürzungen lag dabei, wie erwähnt, auf den Programmen für die Armen und den einkommensabhängigen Programmen mit Anspruchsberechtigung und nicht auf den Sozialversicherungsprogrammen.

So wurden im Bereich der Sachleistungen für Arme der Anspruch auf Nahrungsmittelmarken gekürzt, indem die Einkommensgrenze gesenkt wurde, die Eigenbeteiligung bei der medizinischen Hilfe für Arme (Medicaid) erhöht und den Staaten weniger Zuschüsse für freiwillige Leistungen gewährt, sowie die Wohnbeihilfen für einkommensschwache Mieter gesenkt. Eine Ausdünnung erfuhren nicht nur die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen mit Anspruchsberechtigung, sondern auch die sogenannten Discretionary Programs, deren finanzielle Gesamthöhe der Kongreß jedes Jahr festsetzt, beispielsweise „Essen auf Rädern“, die Ernährungsberatung für Mütter, Schulernährungsprogramme, Weiterbildungsprogramme und Arbeitsvermittlung. Die Arbeitslosenunterstützung wurde ebenfalls gekürzt, das Bundesbeschäftigungsprogramm CETA (Comprehensive Education and Training Act) lief im September 1981 ganz aus und hatte Entlassungen aus dem Dienst der Kommunen von rund 400 000 Personen⁹⁾ zur Folge.

Betrachten wir einige Kürzungen schwerpunktmäßig, so erweisen sich insbesondere die Kürzungen im Rahmen der Familienbeihilfe (Aid for Families with Dependent Children)¹⁰⁾ als folgenreich, deren Anspruchsberechtigung deutlich eingegrenzt und auf diejenigen Personen beschränkt wurde, deren Einkommen unter 150 Prozent des „Bedürftigkeitsstandards“ eines Staates (die dieser gemäß seiner durchschnittlichen Lebenshaltungskosten festlegt) liegen. Auch wurde AFDC für Erwerbstätige und diejenigen, die eine Arbeit aufnahmen, gekürzt und zum Teil ganz abgeschafft¹¹⁾, indem die Abzugsmöglichkeiten von Erwerbseinkommen (Income disregards) eingeschränkt wurden¹²⁾. Ebensowenig können heute AFDC-Leistungen für schulpflichtige Kinder zwischen 18 und 21 Jahren geltend gemacht

9) Vgl. Frances F. Piven/Richard A. Cloward, The New Class War. Reagan's Attack on the Welfare State and Its Consequences, New York u. a. 1982, S. 33.

10) 1983 erhielten 10,9 Millionen Personen Leistungen nach AFDC. Der Bund trägt bis zu 78 Prozent der Leistungen eines Staates und 50 Prozent der Verwaltungskosten. Bei der Prüfung des Anspruchs (dem Grunde nach) werden das Einkommen und die Vermögenswerte überprüft (vgl. Axel Murswiek, Sozialpolitik in den USA, Opladen 1988, S. 104).

11) Vgl. John C. Weicher, The Safety Net After Three Years, in: ders. (Hrsg.), Maintaining the Safety Net. Income Redistributive Programs in the Reagan Administration, Washington—London 1984, S. 13.

12) Vgl. Kenneth W. Clarkson, The Safety Net from the Reagan Administration's Perspective, in: Weicher (Anm. 11), S. 179.

werden. Den Einzelstaaten steht es frei, dies bei 18jährigen zu gewähren¹³).

Die Regierung schätzt, daß bundesweit dadurch rund zehn Prozent der bisher Leistungsberechtigten ihren Anspruch verloren haben und die Leistungshöhe für die weiterhin Empfangsberechtigten um rund sieben Prozent gekürzt wurden¹⁴). Immer häufiger wurden AFDC-Empfänger zu Workfare herangezogen, d. h. gegen eine geringe Vergütung zur gemeinnützigen Arbeit verpflichtet¹⁵). Die AFDC-Kürzungen treffen meist alleinstehende Mütter und ihre Kinder¹⁶). Schon vor den Kürzungen fielen die Leistungen der Einzelstaaten sehr ungleich aus: Eine Familie von drei Personen erhielt 1983 in Mississippi nur 96 US-Dollar monatlich, jedoch in Kalifornien 1977 bereits 300 US-Dollar¹⁷). In zwei Dritteln der Staaten betragen (1983) die Familienbeihilfe-Leistungen (AFDC) weniger als 65 Prozent des Einkommens der Armutsgrenze. Auch wenn man die Food Stamps in Geldwert dazu zählt, erhöht sich das AFDC-Einkommen nicht über die Armutsgrenze¹⁸). So wurde AFDC vom Hilfeprogramm für eine breit definierte Gruppe armer Familien mit Kindern, erwerbstätig oder nicht, zu einem schmalen Programm für meist nicht-erwerbstätige, alleinstehende Mütter und deren Kinder. Eine gravierende Folge ist, daß diejenigen, die ihren Anspruch auf Familienbeihilfe verlieren, häufig auch keinen Anspruch mehr auf Medicaid erheben können¹⁹).

Die arbeitenden Armen sind somit von den Kürzungsmaßnahmen besonders betroffen, weil ihr Leistungsanspruch eliminiert oder gekürzt wurde, und Hand in Hand damit ihr Anspruch auf andere Wohlfahrtsprogramme wie Nahrungsmittelprogramm und Medicaid. Sie sehen sich häufig in einer „No-Win-Choice-Situation“, müssen zwischen einem schlecht bezahlten Arbeitsplatz oder einer etwas höheren Wohlfahrtsleistung wählen. In dieser Situation entscheiden sie sich eventuell für die Wohlfahrtsleistung, eine Wirkung „... totally contrary to the (administration's) stated philosophy“²⁰). So haben in 24 von 48 untersuchten Staa-

¹³) Vgl. Piven/Cloward (Anm. 9), S. 34.

¹⁴) Vgl. Helen F. Ladd, Federal Aid to State and Local Government, in: Gregory Mills/John Palmer (Hrsg.), Federal Budget Policy in the 1980s, Urban Institute, Washington 1984, S. 29; der Autor weiter: „Massachusetts, for example, reduced its caseload by 21 Percent in less than a year, the largest drop in the state's history.“

¹⁵) Vgl. Clarkson (Anm. 12), S. 179.

¹⁶) Zur AFDC Klientel vgl. Ralph Segalman/Asoke Basu, Poverty in America. The Welfare Dilemma, Westport 1981, S. 133 ff.

¹⁷) Vgl. ebda., S. 154.

¹⁸) Vgl. Tom Joe, Shredding an Already Tattered Safety Net, in: Weicher (Anm. 11), S. 190.

¹⁹) Wenn nicht ein Anspruch auf die Leistungen eines Programmes für die „Medically Needy“ besteht, das es in 31 Staaten gibt (ebda., S. 192).

²⁰) Newsweek vom 5. 4. 1982, S. 48.

ten „AFDC(Familienbeihilfe)-Mütter“, die erwerbstätig sind, weniger Einkommen als „AFDC-Mütter“, die nur Wohlfahrtsempfängerinnen bleiben²¹).

Im Bereich der Beschäftigungsförderung lief 1981 der Comprehensive Education and Training Act aus, damit auch die Bundesförderung für das Public Service Employment Program, das Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen bietet, die auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbar sind²²). Erleichtert wurde dies durch den Umstand, daß das Public Service Employment Programm hinsichtlich seiner Wirksamkeit sehr umstritten war bzw. ist, denn es geht mit einem hohen Verwaltungsaufwand einher und eröffnet zu wenig Ausbildungsmöglichkeiten.

Nachfolger des Beschäftigungsprogrammes CETA ist das Job Training Partnership Program, das entsprechend den Reföderalisierungszielen der Regierung von den Einzelstaaten in Zusammenarbeit mit der Industrie durchgeführt wird. Daneben besteht noch das alte Job Corps Program für Jugendliche. Die beiden Maßnahmen werden gegenwärtig in den Medien kontrovers diskutiert: während die Regierung das Job Corps Program gerne auslaufen ließe, weisen dessen Befürworter darauf hin, daß es unterprivilegierten Jugendlichen viel mehr nütze als das neue Job Training Partnership Program, das zwar billiger sei, jedoch nur von relativ wenigen Jugendlichen beansprucht würde²³).

Auch die Zuschüsse für die Arbeitsvermittlung erfuhr eine erhebliche Einschränkung, die zur Folge hatte, daß mehrere hundert lokale Arbeitsämter geschlossen werden mußten; allerdings machte das öffentliche Job Placement Service immer nur einen kleinen Anteil der gesamten Stellenvermittlungen auf dem Arbeitsmarkt aus²⁴).

Gleichzeitig wurde das Arbeitslosengeld 1982 um 6,5 Prozent gekürzt (bis 1987 um 17 Prozent²⁵). Insbesondere die Langzeitarbeitslosen sind davon betroffen, denn die „Supplementary Benefits“, die nach der normalen maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von 26 Wochen bei hoher Arbeitslosigkeit²⁶) weitere 13 Wochen lang bezahlt werden konnten, wurden zunächst stark eingeschränkt, dann ganz abgeschafft. 1982 bezogen nur 45 Prozent der Stellenlosen Arbeitslosengeld²⁷).

²¹) In Kalifornien macht der Unterschied 82 US-Dollar aus; vgl. ebda., S. 42; Joe (Anm. 18), S. 191.

²²) Vgl. Marc Bendick, Jr., Employment, Training, and Economic Development, in: John L. Palmer/Isabell V. Sawhill (Hrsg.), The Reagan Experiment. Examination of Economic and Social Policies under the Reagan Administration, The Urban Institute Press, Washington 1982, S. 256.

²³) Vgl. New York Times vom 5. 11. 1984.

²⁴) Vgl. Bendick (Anm. 22), S. 262.

²⁵) Vgl. Murswieck (Anm. 10), S. 90.

²⁶) Vgl. James R. Storey, Income Security, in: Palmer/Sawhill (Anm. 22), S. 378).

²⁷) Vgl. Murswieck (Anm. 10), S. 90.

In einem Lebensbereich verschärfte sich die Problemsituation, unter anderem bedingt durch Kürzungsmaßnahmen der Bundesregierung, besonders drastisch: im Wohnungsbereich. Deutlich setzte die Reagan Regierung ihre Prioritäten im Wohnungsbau darauf, die Zuschüsse für den Eigenheimbau auszuweiten, Wohnhilfen für Einkommensschwache und die Wohnumfeldentwicklung (Housing Assistance and Community Development) hingegen einzuschränken²⁸⁾. So zog sich der Bund aus der Subventionierung des Wohnungsbaus nach 1980 stark zurück. „Since 1981, the Federal Government had not just walked away, it has run away from housing programs, especially those for low and moderate-income Americans.“²⁹⁾

Die alten Wohnungsbauprogramme des Bundes nach dem Housing and Community Development Act von 1974, insbesondere die Inanspruchnahme von Sektion 8³⁰⁾, ein Programm für die Vermietung von existierenden Wohneinheiten einerseits und den Bau für neue oder die Sanierung von alten Wohneinheiten andererseits, wurde erschwert. Insgesamt kürzte die Regierung die Bundesausgaben für Billigwohnungen von 25 Mrd. US-Dollar auf 8 Mrd. US-Dollar jährlich³¹⁾. Der Intention nach sollte Sektion 8 eigentlich ein Instrument sein, um die Nachfrage nach Wohnungen zu steigern, wurde praktisch jedoch dafür benutzt, um das Wohnungsangebot zu fördern, indem die Bautätigkeit bezuschußt wurde. Diese Hypothekarförderung für Bauherren, die Wohnungseinheiten für einkommensschwache Gruppen anbieten, läuft 1988 aus. Damit drohen 500 000 Wohnungen für sozial schwache Familien in den Sog der „Gentrification“ zu gelangen, das heißt, sie werden privat saniert und dann zu höheren Preisen wieder vermietet, natürlich nicht an die alten Bewohner.

Mit dem Antritt der Reagan-Administration wurde die Wohnzuschußkomponente von Sektion 8 wieder aktiviert: Der Wohnzuschuß (Housing Voucher) wird als *die* Lösung der Wohnungsprobleme propagiert³²⁾. Mittelfristig beabsichtigt die Regierung, den Wohnungsbau nicht mehr produktions-

orientiert zu fördern, also über den öffentlichen Wohnungsbau, Hypothekarzins-Zuschüsse und Hypothekarkredit-Garantien, sondern konsumorientiert zu subventionieren: Warum — so die Überlegung — nicht die Arbeitslosen, die Armen, dahin bringen, wo die Arbeitsplätze sind, häufig also weg aus den sozialen Brennpunkten der Großstädte in neue Industriegebiete? Um die erforderliche Mobilität zu ermöglichen, sollen Wohn-Gutscheine (Housing Vouchers) angeboten werden, die einen Zuschuß zu den Wohnkosten am neuen Arbeitsplatz leisten. Diese richten sich (ohne Anspruchsberechtigung) an einkommensschwache Haushalte (bis maximal 50 Prozent des SMSA³³⁾ Durchschnittseinkommens) für drei bis fünf Jahre³⁴⁾. Gegenwärtig wird ein entsprechendes Modellprogramm in verschiedenen Regionen der USA durchgeführt. Die Administration hofft, bis in die neunziger Jahre alle Bundeswohnungsbauprogramme durch ein Voucher-System abzulösen und die Wohnungsbautätigkeit ganz der privaten Bauwirtschaft zu überlassen³⁵⁾. Dahinter steht die Auffassung einer „neuen städtischen Wirklichkeit“³⁶⁾, die davon ausgeht, daß die städtischen industriellen Zentren im zukünftigen gesellschaftlichen und politischen Leben der USA eine immer geringere Rolle spielen werden.

Diesen Bestrebungen der Bundesregierung fügt sich das Konzept des „Triage“ ein³⁷⁾: Große Komplexe von öffentlichen Wohnungsbaueinheiten werden abgerissen, weil dem Department of Housing and Urban Development die Kosten dafür, diese Hochburgen von Verbrechen, Drogenmißbrauch, ungesunden Lebensbedingungen und langfristiger Wohlfahrtsabhängigkeit instandzuhalten, zu hoch sind. An deren Stelle soll der Bau zerstreuter kleinerer sozialer Wohnungsbaueinheiten treten, in der Hoffnung, auf diese Weise den Circulus vitiosus von ungünstigen Umwelteinflüssen, Armut, Arbeitslosigkeit, Schwangerschaft von Teenagern und

28) Vgl. Raymond J. Struyk/John A. Tuccillo/James P. Zais, Housing and Community Development, in: Palmer/Sawhill (Anm. 22), S. 413 ff.

29) Mayor Koch, Press Release, New York City vom 30. 4. 1986.

30) Sektion 8 läßt das Eigentum und die Verwaltung bei privaten Vermietern und Investoren. Die unterstützten Haushalte müssen nur einen bestimmten Anteil ihres Einkommens für die Miete aufwenden, die Differenz zwischen einer „reasonable“ Marktmiete und dem Eigenbetrag des Mieters zahlt der Bund. Nur eine vierköpfige Familie mit einem Einkommen, das rund 80 Prozent des regionalen Einkommens entspricht, hat Anrecht darauf, diese Leistung in Anspruch zu nehmen (vgl. Struyk/Tuccillo/Zais [Anm. 28], S. 397).

31) Vgl. Newsweek vom 4. 1. 1982, S. 12.

32) Vgl. George Sternlieb/David Listokin, Housing in New York City: Matrix and Microcosm, in: George Sternlieb, Patterns of Development, New Brunswick 1986, S. 48.

33) Standard Metropolitan Statistical Area.

34) Vgl. Jonathan Erlitz, Turning Back the Clock in Federal Housing Policy. The Impact on Poor Families of the Recommendations of the Presidential Commission on Housing, Community Service Society, New York 1982, S. 3.

35) Vgl. New York Times vom 1. 6. 1985.

36) Vgl. G. Paul Peterson (Hrsg.), The New Urban Reality, Washington 1986, S. 24.

37) „Triage“ bedeutet in diesem Zusammenhang, daß eine bestimmte geographische Region von den öffentlichen Dienstleistungen ausgeschlossen wird, weil der besonders ausgeprägte Bedarf nach solchen Leistungen dieselben in dieser Region ineffizient macht (vgl. Peter Marcuse/Peter Medoff/Andrea Pereira, Triage as Urban Policy, in: Social Policy, [1982], S. 34.). „Federal housing subsidies can be used to encourage movement away from deteriorating areas. The stretches of empty blocks may then be knocked down, services can be stopped, subway stations closed, and the land left to lie fallow until a change in economic and demographic assumptions makes the land useful once again“ (Roger Starr, New York Times, 15. 11. 1976, zit. nach Marcuse u. a., ebda., S. 33).

Kriminalität, in dem die heutige städtische Unterschicht verhaftet ist, durch die räumliche Zerstreuung aufzubrechen. Das Konzept hat nur einen großen Nachteil: Die Konstruktion kleiner öffentlicher Wohnungsbauprojekte stößt überall auf den Widerstand von Local Community Boards und örtlichen Maklern, die in ihrer Nachbarschaft keine sozialen Wohnungsbauten tolerieren wollen („Not in my backyard“).

Eine Folge der Sparpolitik im öffentlichen Wohnungsbau und der öffentlichen Wohnungshilfe präsentiert sich in immer bedrückenderer Form: in der wachsenden Obdachlosigkeit. Obdachlose tauchen immer zahlreicher auf den Straßen der Großstädte auf: Schäbig angezogene Männer und Frauen, die in Müllcontainern herumstochern, in Eingängen von Gebäuden und über Luftschächten der Subway kauern, um sich im Winter warmzuhalten, sind kein ungewöhnlicher Anblick. Ihre Erscheinung ist heruntergekommen, das Verhalten oft seltsam und ziellos, ihre Habseligkeiten tragen sie in Plastiktaschen und verschnürten Schachteln mit sich herum – all dies unterscheidet die Obdachlosen im Straßenbild von den anderen Fußgängern³⁸⁾.

Die Zahl der Obdachlosen lag 1984 nach einer konservativen Schätzung des Department of Housing and Urban Development bei rund 250 000 bis 350 000 Personen³⁹⁾. Familien machen ein Drittel der Obdachlosen aus, es sind insbesondere Familien mit nur einem Elternteil, den Müttern⁴⁰⁾. Die Ursachen, die der wachsenden Obdachlosigkeit zugrunde liegen, sind Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit, aber auch gesundheitliche Probleme, verschärft durch die Entlassung von psychisch Kranken aus stationären staatlichen Einrichtungen, die in den sechziger Jahren begann und bis heute andauert. Im Staat New York beispielsweise wurden zwischen 1965 und 1977 126 000 Personen entlassen⁴¹⁾.

Grundsätzlich weist der Bund die Zuständigkeit für die Versorgung von Obdachlosen von sich und fordert Kommunen und Staaten zum Handeln auf, allerdings bietet die Bundesregierung eine Anzahl von Zuschüssen an, mit deren Hilfe die Kommunen Leistungen für die Obdachlosen bereitstellen können. Viele Obdachlose haben Anspruch auf Supplemental Security Income (SSI), eine Unterstützung für Alte und Behinderte und städtische Wohlfahrtsleistungen. Dieser Anspruch besteht jedoch zu häufig nur der Form nach. Denn nur wenige der Ob-

dachlosen verfügen über die notwendige Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Behörden und erhalten diese Leistungen auch. In ihrer aufrüttelnden Untersuchung „Private Lives and Public Spaces“ stellten Baxter und Hopper fest, daß „... the process of applying for income maintenance programs and undergoing the periodic review is so forbidding that only the most clever, assertive and persistent can negotiate it on their own“⁴²⁾.

Seit die Bundesregierung (1987) überdies bei der Berechnung von Supplemental Security Income für arme Alte, Blinde und Behinderte mitberücksichtigt⁴³⁾, ob diese Personen gratis Nahrungsmittel, Unterkunft, Brennholz und Winterkleidung von Kirchen und karitativen Organisationen erhalten und diese Sachleistungen auf Supplemental Security Income anrechnet, ist die Inanspruchnahme noch mehr gesunken. Die freien Wohlfahrtseinrichtungen laufen Sturm gegen diese Maßnahme. „For every bag of groceries we give these poor people, the Government will reduce their benefit checks“⁴⁴⁾. „It defeats the whole purpose of trying to help someone with private assistance.“⁴⁵⁾ Im Kongreß sind gegenwärtig Gegenmaßnahmen im Gang, die darauf abzielen, die Nichtberücksichtigungsregel (von 1984 bis 1987) zu verlängern.

Eine wachsende Gruppe von Obdachlosen stellen die Familien dar, die ihre billigen Wohnungen verloren, sei es, weil sie die Mieten nicht bezahlten, das Gebäude abbrannte oder zusammenbrach, sei es, daß sie von dem Hauptmieter, mit dem sie eine Wohnung teilten (doubling up) vertrieben wurden⁴⁶⁾. Diese obdachlosen Familien werden provisorisch in „Welfare Hotels“ untergebracht, bis die Städte preisgünstige Wohnungen für sie finden. Diese „vorläufige Situation“ dehnt sich jedoch häufig auf Jahre aus⁴⁷⁾.

Nach dem Emergency Assistance Program des Bundes zahlt dieser bis zu 100 US-Dollar pro Nacht für ein Zimmer in einem Welfare Hotel für obdachlose

⁴²⁾ Baxter/Hopper (Anm. 38), S. 42.

⁴³⁾ Insgesamt 4,3 Millionen Personen (vgl. New York Times vom 16. 10. 87). Nach den neuen Richtlinien wird jede Sachleistung, die eine Person von einer karitativen Organisation erhält, zu ihrem Marktwert geschätzt und als Einkommen angerechnet (sofern sie 20 US-Dollar übersteigt) und schlägt sich in einer Leistungskürzung nieder. Die höchste Bundesleistung nach SSI beträgt gegenwärtig 340 US-Dollar im Monat für eine Einzelperson, 510 US-Dollar für ein Ehepaar.

⁴⁴⁾ Daly, U. S. Catholic Conference, in: New York Times vom 16. 10. 1987.

⁴⁵⁾ Machler, Social Security Administration for New York and New Jersey, in: New York Times vom 16. 10. 1987.

⁴⁶⁾ Vgl. John H. Simpson/Margaret Kiduff/C. Douglas Blewett, Struggling to Survive in a Welfare Hotel, Community Service Society, New York 1984, S. 6.

⁴⁷⁾ Eine Untersuchung über 360 Familien im Hotel Martini-que in New York zeigt, daß die Unterbringung meist länger dauert als geplant. 45 Prozent der befragten Familien, die dort untergebracht sind, waren schon mindestens 12 Monate im Martini-que (vgl. Simpson u. a. [Anm. 46], S. 3).

³⁸⁾ Vgl. Ellen Baxter/Kim Hopper, Private Lives / Public Spaces. Homeless Adults on the Streets of New York City, Community Service Society, New York 1981, S. 22.

³⁹⁾ Vgl. New York Times vom 19. 2. 1986.

⁴⁰⁾ Vgl. New York Times vom 10. 5. 1987.

⁴¹⁾ Die Zahl der psychisch Kranken unter den Obdachlosen in der Stadt New York wird beispielsweise auf rund ein Drittel der alleinstehenden Obdachlosen geschätzt (vgl. New York Times vom 4. 1. 1987).

Familien. Obwohl Präsident Reagan sich darüber mokierte, daß die Stadt New York 37 000 US-Dollar im Jahr ausbebe, um eine Familie in einem Hotel unterzubringen, wo sie doch für dasselbe Geld der Familie ein Haus kaufen könne⁴⁸), untersagte die Bundesregierung der Stadt die Mittel aus diesem Programm für den Bau von Wohnungen für Obdachlose zu verwenden, aus Gründen der inneradministrativen Arbeitsteilung: Das Department of Health and Human Services, das für die Bundeswohlfahrtsprogramme verantwortlich ist, geriet damit in das Aufgabenfeld des Wohnungsbaus und -erwerbs hinein, wofür es nicht kompetent sei⁴⁹). Dafür kündigte die Bundesregierung 1987 an, daß sie ihre Unterstützung für die Unterbringung von obdachlosen Familien in „Shelters“ und Hotels nunmehr auf 30 Tage beschränken würde⁵⁰).

Auch im Bereich der medizinischen Versorgung ergaben sich deutliche Veränderungen, die durch bundesstaatliche Maßnahmen bedingt sind. Wieder zeigt sich zunächst die typische Divergenz: Das „Armutsprogramm“, das heißt die medizinische Hilfe für die Einkommensschwachen, die stationäre und ambulante medizinische Versorgung, Pflege und Vorsorge (für Kinder) umfaßt, wurde von Anfang an deutlich eingeschränkt, indirekt über die Tatsache, daß oft mit dem Verlust des Anspruchs von Sozialhilfe (Familienbeihilfe, AFDC) auch der Verlust von Medicaid einherging, aber auch ganz gezielt direkt durch eine Kürzung der Gesundheitsleistungen nach Medicaid. Eine Folge der ersten Kürzung (über Familienbeihilfe) ist, daß fast 33 Millionen arbeitende arme Amerikaner, die keine AFDC-Empfänger sind, kein Medicaid erhalten, sich aber auch keine private Krankenversicherung leisten können. Sie fallen somit zwischen Stuhl und Bank. Dies bedeutet auch, daß die Krankenversicherung eine besondere Schwelle darstellen kann, wenn eine Familie bestrebt ist, aus der Wohlfahrtsabhängigkeit heraus in die wirtschaftliche Selbständigkeit zu gelangen: Eine Person, die Arbeit annimmt⁵¹), kann gerade zuviel verdienen, um noch in den Genuß von Medicaid zu gelangen und viele Arbeitgeber in Niedriglohnbereichen bieten keine betriebliche Krankenversicherung an. Dies mag die Bereitschaft schmälern, eine Arbeit anzunehmen.

Die Regierung versuchte von Anfang an, eine direkte Begrenzung der Medicaid-Ausgaben politisch durchzusetzen, was sich aber nicht realisieren ließ. Der Kongreß willigte jedoch ein, die Rate des Zu-

schußanteils des Bundes an Staaten zu vermindern⁵²).

Im Unterschied zur medizinischen Hilfe für Arme (Medicaid), wurde Medicare, die Krankenversicherung für Amerikaner über 65 Jahren und Behinderte, zunächst kaum in Kürzungsmaßnahmen miteinbezogen. Medicare besteht aus zwei Teilen: Zum einen schließt sie die Bezahlung von Krankenhausbehandlungen und -aufenthalt (die ersten 60 Tage) sowie Heim- und Hauspflege ein, zum anderen besteht sie aus einer ergänzenden freiwilligen Versicherung für die ambulante ärztliche Versorgung (Supplementary Medical Insurance), für die eine Prämie entrichtet wird, die 1987 17,90 US-Dollar im Monat betrug. Rund 95 Prozent aller über 65jährigen werden von Medicare erfaßt. 1982 wurde die „Hospital Insurance“ auf den Öffentlichen Dienst ausgedehnt und 1983 auf die Angehörigen gemeinnütziger Organisationen⁵³). In der ersten Amtsperiode Reagans wurde Medicare nur wenig berührt von Kostendämpfungsmaßnahmen, obwohl die Regierung von Anfang an mit dem Anspruch auftrat, mehr Markt- und Kostenbewußtsein bei den Konsumenten zu schaffen⁵⁴). Allerdings wurde langsam die Selbstbeteiligung erhöht. 1986 betrug sie 20 Prozent der ärztlichen Kosten⁵⁵). Rund 61 Prozent der Alten haben eine zusätzliche private Krankenversicherung, um die Lücke abzudecken, die durch die „Cost-Sharing“-Regeln entstanden ist⁵⁶).

Angesichts der immer schneller wachsenden Kosten im Gesundheitssektor führte die Bundesregierung 1985 eine Ausgabenkontrolle auch für Medicare ein, und zwar für den Bereich der stationären Behandlung: Die Kosten für die 30 Millionen über 65jährigen Patienten und behinderten Amerikaner, die Medicare erfaßt, werden nicht mehr einfach seitens der Bundesregierung den Krankenhäusern erstattet, vielmehr zahlt diese eine feste Gebühr entsprechend einem Katalog von 467 „Diagnosed Related Groups“ von Krankheiten und Operationen. Das System wurde über drei Jahre hinweg Schritt für Schritt in Kraft gesetzt. Wenn ein Krankenhaus weniger aufwendet als die festgesetzte Gebühr für die Behandlung eines Patienten, kann es einen Gewinn erzielen, wenn es mehr ausgibt, muß es mit einem Verlust rechnen. Was die finanzielle Seite anbetrifft, so zeigt das Diagnosed-Related-Groups-System günstige Ergebnisse: Für Medicare-Patienten ist die Verweildauer im Krankenhaus von durchschnittlich zehn Tagen auf weniger als acht

⁴⁸) Vgl. New York Times vom 16. 6. 1987.

⁴⁹) Vgl. ebda.

⁵⁰) Vgl. New York Times vom 16. 10. 1987.

⁵¹) Wenn eine AFDC-Mutter Arbeit annimmt, erhält sie sich auf jeden Fall vier Monate lang ihren Medicaid-Anspruch, dann gelten verschiedene Anspruchsregeln in den Einzelstaaten; in vielen Staaten besteht dann auch bei einem niedrigen Verdienstniveau kein Anspruch mehr.

⁵²) Vgl. Weicher (Anm. 11), S. 14.

⁵³) Vgl. Murswieck (Anm. 10), S. 76.

⁵⁴) Vgl. Judith Feder/John Holahan/Randall R. Bobjerg/Jack Hadley, Health, in: Palmer/Sawhill (Anm. 22), S. 297.

⁵⁵) Vgl. U. S. News and World Report vom 14. 4. 1988, S. 61.

⁵⁶) Vgl. Murswieck (Anm. 10), S. 78.

Tage gesunken. Die Kostensteigerung im Krankenhausesektor sank von 9 Prozent jährlich (1974 bis 1984) auf 6,2 Prozent 1985/86⁵⁷⁾.

Ähnlich wie Medicare blieb Social Security (OASDI)⁵⁸⁾, die Rentenversicherung für Alte, Hinterbliebene und Behinderte, zunächst vor Eingriffen verschont. Als Reagan Kürzungen auf „the most sacred Federal program of all“ auszudehnen suchte, schlug dies bezeichnenderweise fehl. Die Regierung hatte 1981 vorgeschlagen, die Finanzen der Rentenversicherung zu sanieren, indem die Frührenten (ab 62 Jahren) von 42 Prozent auf 38 Prozent des Vorrentenalter-Gehalts gekürzt werden, und die Rentenanpassung um sechs Monate zu verschieben⁵⁹⁾. Der politische Aufschrei, der diesem Vorschlag gefolgt war, veranlaßte Reagan, seinen Plan schleunigst zurückzuziehen. Um die Wogen zu glätten, richtete Reagan eine überparteiliche Kommission ein, die einen Sanierungsvorschlag für die Rentenversicherung entwickeln sollte.

Schließlich wurden dann die Minimalrenten für Leistungsempfänger, die nach 1981 in Rente kommen, sowie Hinterbliebenenrenten für College Studenten fallengelassen⁶⁰⁾. 1983 wurde dann die „Payroll Tax“ für Social Security, die Spezialsteuer, die zur Finanzierung von den Versicherten als Beitrag erhoben wird, erhöht. Folgen dieser Maßnahmen sind, daß die gesetzliche Rentenversicherung heute einen Überschuß von über 30 Mrd. US-Dollar verzeichnet, ein Trend, der sich bis zum Jahre 2030 fortsetzen soll. Finanzierungsprobleme werden erst dann entstehen, wenn „the baby boomers head for Sarasota and begin to draw down the cash in the trust fund“⁶¹⁾.

Als Fazit ergibt sich, daß die Sparmaßnahmen in der ersten Amtszeit der Reagan Regierung nicht den Anspruch Reagans erfüllt haben, eine Sozialpolitik für die „Bedürftigsten“ und „rechtschaffenen Armen“ zu betreiben. So entfielen rund zwei Drittel der Einsparungen 1982 auf Leistungsprogramme des Bundes, die für Amerikaner vorgesehen sind, die offiziell als „arm“ eingestuft werden⁶²⁾. Darüber hinaus drohten die Sparmaßnahmen

eine große Zahl erwerbstätiger Einkommenschwacher unter die Armutsschwelle zu drängen und die — wenn auch bescheidenen — sozialen Fortschritte, die durch den „Krieg gegen die Armut“ erreicht worden waren, zunichte zu machen.

Sicher bargen die Wohlfahrtsleistungen der „Great Society“ der siebziger Jahre die Gefahr in sich, eine „Kultur der Abhängigkeit“ entstehen zu lassen⁶³⁾. Jedoch mag die Tendenz zu einer Herausbildung einer „städtischen Unterschicht“ noch verschärft werden, weil die „Mobilitäts-Programme“, die über Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme eine Chance der ökonomischen und sozialen Eigenständigkeit bieten, zum Teil ganz abgeschafft (CETA) oder eingeschränkt wurden.

Auch kann man einigen Programmen ihre Wirksamkeit nicht absprechen⁶⁴⁾. So fiel beispielsweise die Zahl armer Alter von 18 Prozent (1966) auf 13 Prozent (1980). Für männliche Schwarze ist der Rückgang noch deutlicher: von 17 Prozent (1966) auf 9 Prozent (1980)⁶⁵⁾. Als erfolgreiche Strategien zur Armutsbekämpfung gelten die Ernährungsprogramme wie die Vergabe von Food Stamps, Schulspeisungen und Ernährungshilfen für Mütter (WIC), denen es gelang, Hunger und schlechte Ernährung bei Kindern deutlich zu verringern⁶⁶⁾.

Somit waren die Armen vom Sparimpetus der gegenwärtigen Regierung am meisten betroffen und nur bedingt die Rentner und Veteranen, deren Programme zwar viel kostspieliger sind⁶⁷⁾, deren Empfänger jedoch nur zu einem Fünftel als arm bezeichnet werden können. Das Sicherheitsnetz der Armen besteht aus einem Flickwerk vielfältiger, zweckgebundener Einzelprogramme für Einzelbedürfnisse. Gerade diese sind aber dem Rotstift im besonderen Maße zum Opfer gefallen oder unter dem weiten Mantel von Blockzuschüssen verschwunden, deren Verwendung im einzelnen den Staaten obliegt. Wie haben die Einzelstaaten darauf reagiert?

Annals of the American Academy of Political and Social Science. (1981), S. 140.

⁶⁴⁾ Vgl. ebda., S. 130–152; Robert H. Havemann, Poverty, Income Distribution and Social Policy. The Last Decade and the Next, in: Public Policy. (1977), S. 4–23; George Dellaportas, The Effectiveness of Public Assistance Payments in Reducing Poverty, in: The American Journal of Economics and Sociology, (1980), S. 113–121.

⁶⁵⁾ Vgl. Suits, Southern Regional Council, Atlanta, in: Newsweek vom 5. 4. 1982, S. 47.

⁶⁶⁾ Vgl. Segalman/Basu (Anm. 16), S. 180.

⁶⁷⁾ Die Kosten für Old Age Insurance und Medicare sowie Veterans-Benefits stiegen um mehr als 200 Mrd. US-Dollar

⁵⁷⁾ Vgl. Anm. 55.

⁵⁸⁾ Vgl. Anm. 2.

⁵⁹⁾ Vgl. Newsweek vom 25. 5. 1981, S. 34.

⁶⁰⁾ Vgl. Storey (Anm. 27), S. 378.

⁶¹⁾ New York Times vom 11. 4. 1988.

⁶²⁾ Vgl. Newsweek vom 5. 4. 1982, S. 37.

⁶³⁾ Vgl. Sheldon Danziger/Robert Plotnick, Income Maintenance Programs and the Pursuit of Income Security, in: The

II. Initiativen der Staaten und die Reaktion des Bundes

Zwar kam der „große Tausch“ (Familienbeihilfen [AFDC] und Foodstamps gegen Medicaid) nicht zustande, der die Aufrechterhaltung zentraler, bundesstaatlicher Wohlfahrtsfunktionen in Frage gestellt hätte, die während des New Deal eingeführt worden waren, jedoch wurden massive Kürzungen bei den Bundeszuschüssen an die Staaten getroffen: Die einschneidendsten Kürzungen wurden 1981 getroffen, das Eisen geschmiedet solange es heiß war: Um 7 Prozent wurden Bundeszuwendungen an Staaten und Kommunen gekürzt, die erste solch tiefgreifende Kürzung seit 25 Jahren⁶⁸⁾. In diesem Zusammenhang wurden bei der Bundeshilfe an Einzelpersonen, also bei Familienbeihilfe und Medicaid, die gemeinsam von Bund und Staaten finanziert werden, Kosten auf die Einzelstaaten und Kommunen verlagert⁶⁹⁾. „Many of the federal ‘savings’ are actually shifts in costs to state and local governments“⁷⁰⁾.

Zunächst traten die Staaten kaum mit eigenen Programmen an die Stelle der reduzierten Bundesunterstützung. „In the short run at least, the changes in AFDC relieved pressures on both federal and state budgets. The bulk of the burden was thus borne by the working poor.“⁷¹⁾ Jedoch haben sich die Staaten bemüht, die strengere Gewährungspraxis zu umgehen, indem sie ihre Bedürftigkeitsstandards erhöhten, damit Anspruchsvoraussetzungen für Familienbeihilfe leichter erfüllt werden können⁷²⁾.

Der Anspruch der Bundesregierung war es, Zuschüsse gezielter im Hinblick auf den örtlichen Problembedarf zu verteilen. Allerdings schälte sich nach einigen Jahren der Erfahrung mit dem „Neuen Föderalismus“ Reagans heraus, daß es nicht zu einer schwerpunktmäßigen Verteilung, vielmehr zu einer stärkeren Streuung von Mitteln kam⁷³⁾, damit

zu einer relativ schlechteren Versorgung der Problemregionen. Dies läßt sich unter anderem daran ermessen, daß die sozialen und ökonomischen Probleme in den Zentren derjenigen Städte sich verschärften, die die traurige Spitzenreiterposition bei den „Problemstädten“ einnehmen: Newark, Hartford, Cleveland, Baltimore, Chicago, Detroit und New York blieben — gemessen am Central City Hardship Index⁷⁴⁾ in noch ausgeprägterem Maße — nach wie vor in dieser Position.

Die Zuspitzung des Unterschieds zwischen reichen und armen Kommunen zwang viele Staaten, ihre Instrumente zur Bekämpfung von Armut neu zu überdenken, so daß gegenwärtig von den Einzelstaaten interessante Initiativen zur Problemlösung ausgehen, die zum Teil auch Eingang in die bundespolitische Arena finden. Es wird als „Paradoxon der Reaganschen Devolution“⁷⁵⁾ bezeichnet, daß die Staaten in der Sozialpolitik aktiviert wurden und damit die Bestrebungen der Bundesregierung, staatliche Interventionen zu verringern, konterkarierten⁷⁶⁾. Die meisten innovativen Reaktionen kommen in den größeren, alten, im allgemeinen liberaleren bzw. progressiveren Einzelstaaten vor, aber sie lassen sich auch in Staaten beobachten, die diesem Typ nicht entsprechen: Florida, Massachusetts, New Jersey, New York und Oklahoma. Eine geringe innovative Reaktion zeigt Kalifornien, eine mittlere Mississippi, Ohio und Texas⁷⁷⁾. „Conservatives who gleefully assumed that shifting the responsibility for social programs to the states would mean the end of the programs have discovered that the state governments were not as conservative as they thought.“⁷⁸⁾ 38 Staaten erhöhten ihre Steuern 1983, einige reagierten, indem sie ihre Ausgaben in Bereichen steigerten, in denen Reagan Kürzungen vorgeschlagen hatte, die aber nie zustande kamen. Dies führte überraschend zu einer Nettozunahme der öffentlichen Gesamtausgaben, was die Bundesregierung nicht bezweckt hatte⁷⁹⁾.

Ein Beispiel für neue staatliche Aktivitäten, das hier allerdings nicht weiter vertieft wird, weil es den Rahmen der Sozialpolitik im engeren Sinne sprengt, ist die Schulpolitik. Ein weit verbreiteter funktionaler Analphabetismus veranlaßt immer

⁶⁸⁾ Vgl. Nathan (Anm. 3), S. 10.

⁶⁹⁾ Der Anspruch auf Familienbeihilfe wurde nach der Entscheidung von 1981 nur noch für Personen genehmigt, die 150 Prozent des Einkommens nach dem Bedürftigkeitsstandard eines Staates haben. Im übrigen erhöhte sich mit den Kürzungen und neuen Anspruchsregelungen — entgegen dem Ziel der Regierung — der administrative Aufwand für Staaten und Kommunen, denn die Empfänger müssen nunmehr den lokalen Sozialbehörden monatliche Berichte über ihre Einkommensverhältnisse vorlegen. Auch sind Familien mit einem Vermögen über 1 000 US-Dollar nicht mehr anspruchsberechtigt. Um dies festzustellen, müssen die zuständigen Behörden auf der Basis einer von Klienten angefertigten Liste deren Vermögen schätzen, was ein beträchtlicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand bedeutet (vgl. Joe [Anm. 18], S. 198).

⁷⁰⁾ Joe (Anm. 18), S. 195.

⁷¹⁾ Ladd (Anm. 14), S. 29.

⁷²⁾ Vgl. Weicher (Anm. 11).

⁷³⁾ Vgl. Richard P. Nathan/Paul R. Dommel, Needed — A Federal Safety Net for Communities. Statement for U. S. Senate Committee on Governmental Affairs, Subcommittee on Intergovernmental Relations, June 1987, S. 2.

⁷⁴⁾ Der Central City Hardship Index mißt sechs sozioökonomische Faktoren: Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit, Niedrigeinkommen und niedrige Ausbildung, überfüllte Wohnungen und Armut (vgl. Nathan/Dommel [Anm. 73], S. 3). „The index measures the hardship in 55 of the nation’s largest cities relative to the hardship in the surrounding suburbs within that particular SMSA (Standard Metropolitan Statistical Area)“ (ebda.).

⁷⁵⁾ Stärkung der Verantwortung der Staaten.

⁷⁶⁾ Vgl. Nathan (Anm. 3), S. 10.

⁷⁷⁾ Vgl. ebda., S. 12.

⁷⁸⁾ Hagstrom, zit. nach Nathan, ebda., S. 13.

⁷⁹⁾ Vgl. ebda., S. 13.

mehr Einzelstaaten, ihre Schulsysteme in Frage zu stellen, die Vorschulkindergarten-Erziehung auszuweiten, die Lehrer leistungsorientiert und besser zu bezahlen, deren Weiter- und Fortbildung zu intensivieren sowie die Lerninhalte zu revidieren, damit den Schülern mehr grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden.

Zentral in unserem Zusammenhang ist die Diskussion um die Reform des Wohlfahrtssystems, die von einzelnen Staaten ausging: Im Mittelpunkt steht – nicht überraschend – Arbeit als Heilmittel, um die Armutsprobleme zu entschärfen. Jedoch hat sich in den letzten Jahren eine Neubewertung und eine Neuinterpretation von „Workfare“ (Hilfe zur Arbeit) vollzogen. Während die amerikanischen Liberalen, zu denen die Welfare Community in den Vereinigten Staaten überwiegend gehört, in den siebziger Jahren die Anwendung des Instruments „Workfare“ noch entrüstet ablehnten, zeichnet sich seit Mitte der achtziger Jahre ein sachter Sinneswandel in dieser Frage ab. „Workfare“ wird gegenwärtig in einer ausgeweiteten Form in vielen Staaten angewendet: „Workfare New Style“ ist heute nicht nur die obligatorische „Community Arbeit“, um die Sozialhilfe „abzuverdienen“, sondern schließt Arbeitsvermittlung und Ausbildungsmaßnahmen mit ein und schafft zumindest kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten auf der Eingangsstufe, häufig auch eine längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt⁸⁰).

So hat beispielsweise der Staat New York seine Beschäftigungs- und Ausbildungsbemühungen für Sozialhilfeempfänger stark intensiviert und 12 000 Wohlfahrtsempfänger in Ausbildungsmaßnahmen, das Work Experience Program, eingegliedert, das in städtischen Behörden und gemeinnützigen Organisationen durchgeführt wird. Allerdings scheinen Anspruch und Wirklichkeit noch relativ stark auseinanderzuklaffen. „In practice most city welfare recipients are exempt from work and training requirements, and some of those who are not have never been called in.“⁸¹ Immerhin hat sich im Staat New York die Zahl der Wohlfahrtsempfänger 1985/86 um 4,5 Prozent (50 842 Personen) reduziert⁸², was jedoch nicht nur durch solche Programme bedingt ist, sondern durch den wirtschaftlichen Aufschwung, der sich gegen Ende der ersten Amtszeit Reagans bemerkbar machte und – damit verbunden – die sinkende Arbeitslosigkeit.

Kalifornien führte 1985 das GAIN (Greater Avenue for Independence) Programm ein, eine sehr umfassende Maßnahme zur Verbindung von Wohlfahrt und Arbeit, das eine Vielzahl von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen anbietet, so beispielsweise einen kompensatorischen Unterricht

für Analphabeten. Die Teilnahme ist obligatorisch für Mütter mit schulpflichtigen Kindern und Väter, bis sie Arbeit finden oder keine Wohlfahrtsunterstützung mehr benötigen⁸³).

Auch in Massachusetts ist eine Renaissance von „Workfare“ in Anwendung (Massachusetts Employment and Training Program), das Aufmerksamkeit auf sich zieht. Es ist freiwillig, jedoch schöpfen die Sozialarbeiter des Staates alle Möglichkeiten aus – von der freundlichen Überzeugung bis hin zur brieflichen Aufforderung –, um die Klienten dem Arbeitsmarkt zuzuleiten. Mütter mit Kindern unter sechs Jahren werden in der Regel nicht zur „Hilfe zur Arbeit“ herangezogen⁸⁴).

Am meisten von sich reden jedoch macht New Jersey, das als erster Staat einen Kompetenzverzicht des Bundes erzielte, um eigenständig eine der weitreichendsten Wohlfahrtsreformen des Landes einzuleiten. So erzielte der Staat in langen Verhandlungen mit der Bundesregierung das Recht, die Bundesmittel zu behalten, und nach eigenem Gutdünken für Wohlfahrtszwecke wiederzuverwenden, die es aufgrund seiner Reformmaßnahmen einspart. Ein Teil der Wohlfahrtsempfänger⁸⁵, die eine Arbeit als Betreuer in einer Familientagesstätte aufnehmen, dürfen ihre Wohlfahrtsunterstützung sowie Medicaid (Medicaid: zwölf Wochen lang) behalten – was eine Umkehrung der Maßnahmen bedeutet (Arbeit schließt Sozialhilfe aus), die zu Beginn der Reagan-Administration beschlossen worden war. Darüber hinaus erhielt New Jersey das Recht, das Programm selbst abgestuft anlaufen zu lassen und in verschiedenen Counties (Kreisen) unterschiedlich anzuwenden⁸⁶).

Eine breite Auswertung der einzelstaatlichen Work/Welfare-Initiativen (mit rund 35 000 Wohlfahrtsklienten)⁸⁷ kam zu dem Ergebnis, daß ein substantieller Teil der Wohlfahrtsempfänger zur Teilnahme an den Aktivitäten veranlaßt werden konnte, daß diese zu höheren Verdiensten (zwischen 8 bis 37 Prozent) führten und die Wohlfahrtszahlungen bis elf Prozent (in Arkansas) senkten. Jedoch sind Work/Welfare-Programme keine einfachen Lösungen für das Problem Armut und Abhängigkeit. Viele Maßnahmen sind so erfolgreich, daß sie aufrechterhalten werden sollten, aber nicht in dem Maße, daß sie allein die Bedingungen verändern könnten, die Armut und Abhängigkeit hervorbringen⁸⁸).

⁸³) Vgl. Manpower Demonstration Research Corporation, Annual Report 1986, S. 8.

⁸⁴) Vgl. Newsweek vom 2. 2. 1987, S. 25.

⁸⁵) Zunächst nur eine kleine Zahl.

⁸⁶) Vgl. New York Times vom 25. 10. 1987.

⁸⁷) Durch die Manpower Demonstration Research Corporation, die seit 1982 Projekte in elf Staaten begleitend untersucht.

⁸⁸) Vgl. Manpower Demonstration Research Corporation (Anm. 83), S. 7.

⁸⁰) Vgl. ebda., S. 61.

⁸¹) Vgl. New York Times vom 25. 4. 1988.

⁸²) Vgl. New York Times vom 26. 8. 1986.

Die Diskussion um die Reform des Wohlfahrtssystems fand auch auf Bundesebene Widerhall. Seit 1987 lassen sich hier Bemühungen beobachten, die auf eine bessere Absicherung der Sozialleistungen ausgerichtet sind. Die politischen Ursachen werden zum einen in den veränderten Mehrheiten im Kongreß (in beiden Häusern demokratische Mehrheiten), aber auch in den politischen Kosten gesehen, die für die Regierung durch die „Irangate“-Affäre entstanden sind. Insbesondere im Kongreß, aber auch bei der Regierung wird zunehmend die Bereitschaft deutlich, das soziale Sicherungssystem besser auszustatten. In erster Linie gelten die Bemühungen dem Wohlfahrtssystem und dessen Reform. Der Beschluß der Gouverneure der Einzelstaaten wurde aufgegriffen und mündete in drei verschiedene Vorschläge zur Veränderung von Aid for Families with Dependent Children, die gegenwärtig auf der bundespolitischen Bühne diskutiert werden: Die „Moynihan Bill“ (ein Entwurf des demokratischen Senators Daniel P. Moynihan aus New York), ein Entwurf des Repräsentantenhauses sowie eine Vorlage des Weißen Hauses. Sowohl der Vorschlag des Repräsentantenhauses als auch derjenige Moynihans fordert einen schärferen Vollzug der Unterhaltspflicht für Väter. So sieht die „Moynihan Bill“ vor, daß das Unterhaltsgeld automatisch vom Lohn des Vaters abgezogen wird (allerdings ist es oft schwierig, diese Väter aufzufinden, und wenn dies gelingt, sind sie oft arbeitslos).

Sowohl die Senatsvorlage Moynihans, als auch diejenige des Repräsentantenhauses wollen nicht nur alleinstehenden Müttern mit Kindern, sondern auch armen Familien mit Mutter und Vater eine Unterstützung gewähren⁸⁹⁾, da ansonsten die Gefahr besteht, daß die Väter ihre Familien verlassen, damit deren Anspruch auf Familienbeihilfe (AFDC) nicht verloren geht⁹⁰⁾. Das Kernstück aller drei Entwürfe bezieht sich auf „Hilfe zur Arbeit“ (Workfare). Die Pflicht jedes Hilfeempfängers, Arbeit anzunehmen oder sich für den Arbeitsmarkt ausbilden zu lassen, wird nachdrücklich betont. Hilfen bei der Umschulung, Arbeitssuche sowie in großzügigem Umfang für die Betreuung von Kindern, wenn die Mütter bei der Arbeit oder in der Schule sind, soll gewährleistet werden. Auch soll der Versicherungsschutz von Medicaid länger aufrechterhalten werden⁹¹⁾. Das Reformgesetz, der Family Security Act, das weitgehend auf der „Moynihan Bill“ basiert, wurde 1988 durch beide Häuser des Kongresses verabschiedet.

⁸⁹⁾ Vgl. Newsweek vom 3. 8. 1987, S. 21.

⁹⁰⁾ Ein Gesetz von 1961 sieht vor, daß der Bund den Staaten „Matching Funds“ auch dann zur Verfügung stellt, wenn sie AFDC-UP (Aid for Families with Dependent Children — Unemployment Parent) zahlen, d. h. wenn ein arbeitsloser Vater in der Familie ist. Ungefähr 50 Prozent der Staaten nehmen diese Möglichkeit wahr.

⁹¹⁾ Vgl. New York Times vom 27. 4. 1988.

Auch im Wohnungsbereich, in dem die Einzelstaaten nach dem Rückzug des Bundes zu mehr Initiativen gezwungen wurden, wurde schließlich — aufgerüttelt durch die desolante Situation der wachsenden Zahl von Obdachlosen — 1988 auch auf Bundesebene wieder ein Wohnungsbaugesetz verabschiedet. Es verlängert die Bundeszuschüsse für 152 000 bedürftige Familien, die demnächst ausgelassen wären⁹²⁾, und sieht die Renovierung von rund 10 000 (!) baufälliger öffentlicher Wohnungsbau-Einheiten vor.

Gegenüber den Obdachlosen haben wiederum die Einzelstaaten und die Städte, zum Teil — so die Stadt New York — durch gerichtliche Urteile gezwungen, ihre Wohlfahrtspolitik überdacht und gewähren auch den alleinstehenden Obdachlosen eine bescheidene Wohlfahrtszahlung sowie Medicaid-Leistungen. Aber Obdachlose sollen — soweit möglich — in Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme eingegliedert werden. In anderen Staaten werden solche Zahlungen schon länger angeboten, da keine Obdachlosenunterkünfte vorhanden sind, oder aber es werden Gutscheine ausgegeben, die für eine Hotelunterbringung verwendet werden können. Direkte Geldzahlungen leistet außer dem Staat New York jedoch kein Staat an alleinstehende Obdachlose⁹³⁾. Einige Staaten sind dazu übergegangen, es gesetzlich zu ermöglichen, psychisch kranke Obdachlose zwangsweise zur stationären Behandlung einzuweisen, wenn deren Leben auf der Straße gefährdet ist⁹⁴⁾.

Sowohl auf der Ebene der Einzelstaaten als auch auf Bundesebene lassen sich im Gesundheitssektor politische Initiativen beobachten, die aus zwei Entwicklungen folgen und die staatliches Handeln als dringend geboten erscheinen lassen: Zum einen die anhaltende Kostenausweitung im Gesundheitssektor, zum anderen der Umstand, daß trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs der letzten Jahre und der sinkenden Arbeitslosigkeit (5,5 Prozent 1988) eine Vielzahl von Niedriglohnstellen entstanden sind, die mit keiner betrieblichen Krankenversicherung einhergehen, aufgrund der bundespolitischen Kürzungsmaßnahmen in der ersten Amtsperiode Reagans aber auch nicht mehr unter Medicaid fallen.

Um die Ausgabenexpansion im Gesundheitssektor einzudämmen, trägt sich die Bundesregierung mit dem Gedanken, das System der Diagnosed Related Groups von Krankheitsbehandlungen und Operationen, das für Medicare, also die Krankenversi-

⁹²⁾ Heute erhalten 4.1 Millionen Familien einen Bundeszuschuß verschiedener Art zum Wohnen. Dies stellt eine Zunahme von 600 000 seit 1982 dar. Diese Erhöhung ist jedoch noch auf Bewilligungsgesetze zurückzuführen, die während der Carter-Administration verabschiedet worden waren (vgl. Newsweek vom 14. 1. 1988, S. 18).

⁹³⁾ Vgl. New York Times vom 16. 7. 1987.

⁹⁴⁾ Vgl. New York Times vom 9. 12. 1986.

cherung der Alten im stationären Bereich gilt, auch auf die ambulante ärztliche Behandlung auszudehnen. Ein Beirat (Physician Payment Review Commission), der vom Kongreß berufen wurde, entwickelt gegenwärtig einen standardisierten bundesweiten Gebührenkatalog für ambulante Leistungen⁹⁵⁾, der allerdings regionale Unterschiede berücksichtigt, die den örtlichen Lebenshaltungskosten und Preisen für medizinische Dienstleistungen entsprechen⁹⁶⁾.

Entsprechend haben einige Staaten, so New Jersey, damit begonnen, die Vergütungspraxis für viele Patienten nicht nur bei Medicare, sondern auch bei „Blue Cross“ und „Blue Shield“⁹⁷⁾ sowie Medicaid-versicherten Patienten, umzustellen und schreiben den Krankenhäusern vor, sich nach vorgeschriebenen Gebührenordnungen zu richten, wenn sie die Kosten für bestimmte Behandlungen und Operationen abrechnen. Im Staat New York scheiterte allerdings bisher die Verabschiedung eines solchen Gesetzes daran, daß zwischen Gouverneur und Parlament keine Einigung darüber erzielt werden konnte, wie die Gebühren festzulegen sind. Während sich das Parlament dafür aussprach, bei den Gebühren die „Kostengeschichte“ eines jeden Krankenhauses mitzuberücksichtigen, möchte der Gouverneur die Kosten für eine ganze Region, also viele Krankenhäuser, festlegen, weil ansonsten Krankenhäuser, die traditionell hohe Preise verlangt haben, belohnt, diejenigen, die weniger „teuer“ waren, bestraft würden⁹⁸⁾.

Eine weitere Kosteneinsparung, die in den Einzelstaaten praktiziert wird, ist die Einschränkung der Zahl von Medikamenten, die an Medicaid-Patienten bezahlt werden. So hat beispielsweise New Hampshire nur noch drei Rezepte pro Monat bezahlt, dies jetzt jedoch dahingehend abgeändert, daß eine Eigenbeteiligung von einem US-Dollar pro Arzneimittel verlangt wird⁹⁹⁾.

⁹⁵⁾ Vgl. New York Times vom 22. 2. 1987.

⁹⁶⁾ Gegenwärtig zahlt Medicare praktisch unterschiedliche Gebühren an jeden Arzt: 80 Prozent dessen, was als „reasonable charge“ für eine spezifische Leistung eingestuft wird, während der Patient den Rest bezahlen muß. Die „reasonable charge“ definiert sich als die niedrigste der drei folgenden Komponenten: a) die gestellte Rechnung des Arztes, b) die übliche Gebühr, die der Arzt für diese Art von Leistung erhebt oder c) die übliche Gebühr für diese Leistung in dieser Region. Die Regierung unterscheidet circa 240 Regionen.

⁹⁷⁾ Die beiden größten gemeinnützigen Krankenversicherungen in den USA.

⁹⁸⁾ Vgl. New York Times vom 12. 8. 1987.

⁹⁹⁾ Vgl. New York Times vom 3. 8. 1987.

Auf Bundesebene werden gegenwärtig verschiedene Varianten diskutiert, die Medicare-Patienten vor zu hohen finanziellen Belastungen bei schweren und langwierigen Erkrankungen („Catastrophic Illness“) schützen sollen. Zwei Gesetzentwürfe stehen in der politischen Diskussion: eine Vorlage des Repräsentantenhauses und eine des Weißen Hauses. Der Entwurf des Repräsentantenhauses sieht vor, daß die Eigenbeteiligung für die Krankenhauskosten 544 US-Dollar pro Jahr nicht überschreiten soll, unabhängig davon, wie lange eine Person im Krankenhaus weilen muß¹⁰⁰⁾. Kein Versicherter des Medicare Systems soll darüber hinaus mehr als 1 043 US-Dollar im Jahr für ärztliche Leistungen bezahlen, die vom Staat als „reasonable charges“¹⁰¹⁾ anerkannt werden. Medicare soll aber auch 150 Tage (heute 100 Tage) Pflege in einem Pflegeheim finanzieren, und Heimpflege von sieben Tagen pro Woche (bis maximal 35 Tage) bezahlen. Darüber hinaus soll nach den Vorstellungen des Repräsentantenhauses Medicare (nach einer Eigenbeteiligung von 500 US-Dollars) 80 Prozent der Kosten für Medikamente übernehmen¹⁰²⁾. Nach dem Vorschlag der Regierung soll eine unbegrenzte Krankenhausbehandlung gewährt werden, nachdem zunächst 2 000 US-Dollar vom Patienten selbst getragen wurden¹⁰³⁾. Finanziert werden sollen die erhöhten Leistungen nach den Vorstellungen des Repräsentantenhauses, indem die Versicherungsprämien progressiv mit einem steigenden Einkommen erhoben werden bis zu einer maximalen Prämie von 580 US-Dollar¹⁰⁴⁾ pro Jahr bei einem Einkommen, das über 14 166 US-Dollar pro Jahr liegt (wobei Social Security Renten nicht als Einkommen angerechnet werden)¹⁰⁵⁾.

Eine stärkere Bezuschussung von Medicare-Patienten hat der Staat New York bei der Verwendung von Medikamenten eingeführt. Alte Patienten, die über ein geringeres Einkommen als 15 000 US-Dollar im Jahr verfügen (Ehepaare 20 000 US-Dollar) erhalten durchschnittlich einen Zuschuß von 60 Prozent der Kosten für jedes Medikament¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁰⁾ Heute werden nur die ersten 60 Tage im Krankenhaus bezahlt, nachdem ein Eigenbetrag von 520 US-Dollar geleistet wurde.

¹⁰¹⁾ Zu den reasonable charges vgl. Anm. 96.

¹⁰²⁾ Vgl. New York Times vom 23. 7. 1987.

¹⁰³⁾ Vgl. New York Times vom 14. 2. 1987.

¹⁰⁴⁾ Gegenwärtig beträgt die Medicare Versicherungsprämie für jeden Empfänger, unabhängig vom Einkommen, 214,80 US-Dollar im Jahr.

¹⁰⁵⁾ Vgl. New York Times vom 26. 7. 1987.

¹⁰⁶⁾ Vgl. New York Times vom 1. 10. 1987.

III. Fazit

Acht Jahre Sozialpolitik unter Reagan brachten frühe und massive Kürzungsmaßnahmen bei den „Armutsprogrammen“, während die Sozialversicherungsprogramme zunächst schonend behandelt wurden, später aber auch kostendämpfenden Maßnahmen unterlagen. Der Rückzug des Bundesstaates aus der Sozialpolitik rief – mit einiger Verzögerung – eine Vielzahl einzelstaatlicher sozialpolitischer Maßnahmen hervor, um der Armutproblematik Herr zu werden. Einige dieser Initiativen schlagen sich heute – unter veränderten politischen Rahmenbedingungen und aufgrund des seit 1983 anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs – auch in den neuen bundespolitischen Aktivitäten zur Verbesserung des sozialen Sicherungssystems nieder.

Wie wirkten sich die Sozialpolitik und die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre auf die Lebenssituation der armen Amerikaner aus? Die Armutsquote, die diejenigen Familien erfaßt, die mit ihrem Einkommen unterhalb der offiziellen Armutsgrenze (11 203 US-Dollar 1986) liegen, sank von 15,2 (1983) auf 13,6 Prozent (1987). Sie ist jedoch höher¹⁰⁷⁾ als sie in den Jahren 1967 bis 1980 war¹⁰⁸⁾. Rund 3,7 Millionen Erwachsene erhalten Familienbeihilfe-Leistungen, ungefähr ein Viertel

von ihnen über neun Jahre lang¹⁰⁹⁾. Gleichzeitig hat sich das durchschnittliche Familieneinkommen 1986 (inflationsbereinigt) um 4,2 Prozent auf 29 458 US-Dollar im Jahr erhöht¹¹⁰⁾. Die Arbeitslosenquote reduzierte sich mit 5,7 Prozent 1987 auf das niedrigste Niveau seit 1979¹¹¹⁾. Innerhalb einer sich verringern den Gesamtarmut verfestigt sich ein harter Kern und es schälen sich neue Armutprobleme heraus, die sich in der „städtischen Unterschicht“ kumulieren: eine rasch wachsende Gruppe von unverheirateten Müttern, immer häufiger im Teenager-Alter, eine wachsende Armut unter den spanischstämmigen Amerikanern sowie eine steigende Zahl von Obdachlosen.

Somit schält sich ein zwiespältiges Bild heraus: auf der einen Seite sinkende Arbeitslosigkeit und Armut und ein bescheiden gestiegenes Durchschnittseinkommen, auf der anderen Seite eine Verfestigung von Armut und Abhängigkeit bei bestimmten Gruppen, die mit politischen Maßnahmen schwer aufzubrechen sind. Es erscheint allerdings auch fraglich, ob sie aufgrund von „Sickereffekten“, die sich aus dem allgemeinen wirtschaftlichen Wachstum ergeben, verschwinden werden.

(33 Millionen 1985) um 2,7 bis 11,5 Millionen (U. S. Census Bureau, nach New York Times vom 3. 10. 1986).

¹⁰⁷⁾ Vgl. D. T. Ellwood, in: Newsweek vom 2. 2. 1987, S. 25.

¹¹⁰⁾ U. S. Census Bureau 1987, in: Newsweek vom 24. 8. 1987, S. 41.

¹¹¹⁾ Vgl. New York Times vom 9. 1. 1988.

¹⁰⁷⁾ Mit Ausnahme des Jahres 1980.

¹⁰⁸⁾ Werden allerdings die Sachleistungen wie Nahrungsmittelmarken, Wohnzuschüsse und medizinische Hilfen als Einkommen gerechnet, so verringert sich die Zahl der Armen

Die Weltpolitik der Reagan-Administration

Am 20. Januar 1989, mittags 12 Uhr, endet die Amtszeit Präsident Ronald Reagans. Er wird dann acht Jahre lang im Weißen Haus regiert haben, die von der amerikanischen Verfassung vorgesehene Höchstdauer. Bisher hat nur ein einziger Präsident der amerikanischen Nachkriegszeit zwei Amtsperioden durchgestanden: Dwight D. Eisenhower. Acht Jahre sind eine lange Zeit, und schon deswegen ist es berechtigt, von der „Ära Reagan“ in den Vereinigten Staaten zu sprechen. Reagan hat die achtziger Jahre aber auch inhaltlich geprägt. Er hat den Vereinigten Staaten seinen Stempel des Konservatismus aufgedrückt; er hat dem Präsidentenamt, dessen Ansehen durch Richard Nixon zerstört, aber schon durch Gerald Ford, vor allem durch Jimmy Carter wiederhergestellt worden war, eine

Gloriole des Pomp mitgegeben, die ihn zu einem der beliebtesten Präsidenten der Nachkriegszeit gemacht hat. Wenn er auch nicht im strengen Sinne regiert hat — die Einzelheiten der Politik, vor allem die der Außenpolitik interessierten ihn nicht —, so hat er doch geherrscht, hat er in seiner Person und in seinem Auftreten den Anspruch der USA durchscheinen lassen, die erste Führungsmacht der Welt zu sein. Gewiß war der Präsident, den die USA und das Ausland zu sehen bekamen, eine PR-Erscheinung, sorgfältig von Medienberatern in Szene gesetzt. Aber Ronald Reagan ließ sich auch inszenieren. Er besaß alles, was die Amerikaner lieben: persönliche Stärke, Selbstironie und Witz. Die politischen Siege, die Reagan errungen hat, vor allem die Wahlsiege, verdankte er in erster Linie sich selbst.

I.

Reagans politische Programme waren bei weitem nicht so unumstritten wie die Person des Präsidenten. Er gehörte dem extrem rechten Flügel der Republikanischen Partei an, muß also als ultra-konservativ bezeichnet werden. In seinem Anti-Kommunismus war er nicht zu übertreffen; sein Sowjetunionbild war in den fünfziger Jahren entstanden und seitdem kaum verändert worden. Dementsprechend registrierte er die Herausforderung der amerikanischen Macht durch die Sowjetunion besonders deutlich. Er sah die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten gefährdet, sah das außenpolitische Hauptziel seiner Administration darin, die amerikanische Überlegenheit gegenüber der Sowjetunion wiederherzustellen. Er hielt die Entspannungspolitik für prinzipiell falsch, weil sie lediglich der sowjetischen Aufrüstungspolitik nützte. Ein solches Programm ließ sich weder in den USA noch in der Welt durchsetzen. Es spricht für die Flexibilität des Politikers Reagan, daß er dies alsbald eingesehen, seine Politik zunächst angepaßt und schließlich um 180 Grad gedreht hat. Aus dem Saulus der Entspannungskritik wurde der Paulus des ersten Abrüstungsvertrages der Weltgeschichte.

Der Wandel wurde Reagan dadurch erleichtert, daß sein Hauptinteresse nicht der Weltpolitik, sondern der Innen- und Sozialpolitik der USA galt. Ronald Reagan war von seiner politischen Laufbahn her auf die Innenpolitik ausgerichtet. Hier hatte er seine Interessen, hier verfügte er über hervorragende und ausgedehnte Erfahrungen. Sein Kampf galt dem Sozialstaat, schon der New Deal-Gesetzgebung Roosevelts, vor allem aber den großen sozialpolitischen Reformen unter Kennedy und Johnson. Sie hatten die Sozialversicherung ausgedehnt und das Netz staatlicher Wohlfahrtspolitik erheblich erweitert. Diese Entwicklung der USA zum Sozialstaat europäischer Prägung rückgängig zu machen, war das politische Hauptziel Reagans seit den sechziger Jahren. Ihm hat er seine Präsidentschaft gewidmet, zu seinen Gunsten wohl auch die Außenpolitik, vor allem die Aufrüstungspolitik eingesetzt. Was der Verteidigung zusätzlich gegeben werden mußte, konnte nur der Sozialpolitik genommen werden. Auf diesem Ansatz beruhte Reagans Umverteilungspolitik, ebenso wie Präsident Johnson seinerzeit die Mehraufwendungen für die Sozialpolitik der ‚Großen Gesellschaft‘ zumindest teilweise dem Verteidigungshaushalt entnommen hatte. Man kann die These aufstellen, daß Reagans Aufrüstungspolitik weniger der Sowjetunion als vielmehr der Re-Distribution in den USA galt. An ihr jedenfalls hat der Präsident bis zum Ende seiner Amtszeit unverrückbar festgehalten, während er seine ursprüngliche Sowjetunionpolitik in ihr Gegenteil verkehrte.

Der Aufsatz enthält kondensierte Teilergebnisse meines Forschungsprojektes über die amerikanische Sowjetunionpolitik seit der Mitte der siebziger Jahre. Ich bin der Stiftung Volkswagenwerk für großzügige Unterstützung dankbar. Die das Projekt abschließende Monographie erscheint im Frühjahr 1989 im Verlag C. H. Beck, München.

Andererseits lag der Akzent der Reaganschen Weltpolitik eindeutig und fast ausschließlich auf der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion. Sie hatte seit 1945 im Vordergrund der amerikanischen außenpolitischen Aufmerksamkeit gestanden, sich aber erst in verschiedenen Schüben zum Hauptproblem entwickelt. Erst zu Beginn der siebziger Jahre hatte die Sowjetunion aufgrund ihrer Aufrüstungspolitik seit 1965 die strategische Parität mit den Vereinigten Staaten erreicht. 1974 begann sie mit ihrer Intervention in Angola offensichtlich auch die politische Parität zu verlangen. Jedenfalls sahen sich in der Mitte der siebziger Jahre die USA vor eine ganz neue Lage gestellt, deren Entwicklung ihnen während ihrer Beschäftigung mit dem Vietnam-Krieg offenbar entgangen war. Die Sowjetunion war zur Weltführungsmacht Nummer Zwei geworden, war vielleicht sogar auf dem Wege, die Vereinigten Staaten zu überrunden. Die USA mußten ihre Strategie erneut überdenken. Deren zweiter Entwurf¹⁾: Weltführung durch Führung von Allianzsystemen war im Vietnam-Krieg zusammengebrochen und von der Nixon-Doktrin ersetzt worden, die den Leistungsaufwand mehr den Verbündeten zuschob und die amerikanische Führung in der Steuerung des weltpolitischen Dreiecks Washington — Peking — Moskau installierte. Henry Kissingers Erwartung, die Sowjetunion auf diese Weise zu weltpolitischem Wohlverhalten anhalten zu können, zerbrach in Angola 1974, vor allem im Horn von Afrika 1978. Die konservative Kritik an der Entspannungspolitik, auch an der von Jimmy Carter versuchten Kombination von Rüstungskontrolle und offensiver Menschenrechtspolitik, wurde Mitte der siebziger Jahre zu einer kräftigen gesellschaftlichen Bewegung ausgebaut. Sie warnte vor den Zielen der Sowjetunion, die, hinter dem Schleier der Entspannungspolitik, die USA militärisch zu überholen versuche. Sie warnte auch vor

dem weltpolitischen Expansionismus der Sowjetunion unter Breschnew. Diese Kritik zwang den USA eine erneute Diskussion über die gegenüber Moskau einzuschlagende Strategie auf und erzeugte dabei ein innenpolitisches Klima, das die Reagan-Koalition langsam vorbereitete.

Ronald Reagan hatte, wie erwähnt, kein außenpolitisches Konzept. Das „Buschfeuer“, das er schon seit 1964 ständig anfachte, galt dem Erzfeind des amerikanischen Konservatismus: der Bundesregierung in Washington. Sie schränkte in der konservativen Sicht die Freiheit und den Lebensspielraum der Amerikaner ein, sie war das politische Hauptproblem der USA, nicht etwa dessen Lösung. Mit der Kritik am „Big Government“ in Washington schuf Ronald Reagan die politische Basis seiner Koalition, auf die sich Großbürger und Kleinbürger, Big Business und Small Business einigen konnten. Reagans politische Hauptleistung bestand darin, jenen gesellschaftlichen Populismus zu erzeugen, auf den sich das republikanische Lager von rechts außen bis zur Mitte hin verpflichten ließ. Die außenpolitische Komponente wurde erst später hinzugefügt, vor allem durch das „Committee on the Present Danger“, aber auch durch die „Neo-Konservativen“²⁾. Unter dem Druck dieser Bewegung mußte schon Jimmy Carter nachgeben, mußte die Sozialpolitik kürzen und die Rüstung aufstocken. Er hätte ihm in den Wahlen von 1980 vielleicht immer noch erfolgreich standhalten können, wenn nicht der Ajatollah Chomeini 1979 zweiundfünfzig amerikanische Diplomaten als Geiseln genommen und mehr als ein Jahr festgehalten hätte, wenn vor allem Breschnew im Dezember des gleichen Jahres nicht in Afghanistan einmarschiert wäre. Ronald Reagan hatte eben nicht nur eine Koalition, er hatte auch „fortune“. Mit beiden gewann er die Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1980.

II.

Das Glück hat ihn nicht verlassen. Er galt als der „Teflon-Präsident“, an dem nichts hängenblieb. Zum Ausgang seiner Amtszeit verhalf ihm der sowjetische Parteichef Gorbatschow mit dem Rückzug aus Afghanistan erneut zu einem politischen Trumpf. Aber Ronald Reagan hielt auch an seinem Programm fest. Er wollte wiederherstellen, was in seiner Erinnerung die USA in den fünfziger Jahren gekennzeichnet hatte: Macht nach außen, Reich-

tum nach innen. Das eine sollte durch die riesige Steigerung der Rüstung, das andere durch „Reaganomics“ erreicht werden, die angebotsorientierte Wirtschaft mit dem Kern in einer substantiellen Senkung der Einkommensteuer. Reagan versprach sich davon die Beseitigung von Arbeitslosigkeit und Inflation, die Eingliederung der Armen in den Wirtschaftskreislauf, die die Wohlfahrtspolitik, vielleicht sogar die Sozialpolitik überflüssig machen würde.

Ein außenpolitisches Programm war das gerade nicht. Sozialpolitisch hatte Ronald Reagan sehr konkrete Vorstellungen. Er ließ die Sozialversicherungsprogramme intakt, verminderte aber deren Leistungsumfang. Er kürzte die Wohlfahrtspro-

¹⁾ Zu den verschiedenen Entwürfen der amerikanischen Nachkriegspolitik vgl. Ernst-Otto Czempel, Entwicklungslinien der amerikanisch-europäischen Beziehungen, in: Europa-Archiv, 28 (1973) 22, S. 781 ff.

²⁾ Dazu Michael Staack, Kurswechsel in Washington, Entspannungsgegner und Rüstungskontrolle unter der Präsidentschaft Ronald Reagan, Berlin 1987.

gramme, vor allem die Familien- und die Lebensmittelhilfe. Da der Kongreß zumindest in den ersten drei Jahren der Reagan-Administration zustimmte, waren 1986 die Ausgaben des amerikanischen Sozialstaats um 12,5 Prozent, praktisch auf den Stand von 1964 zurückgefallen³⁾.

Die Politik gegenüber der Sowjetunion reduzierte sich zunächst auf eine konfrontative Rhetorik und auf eine massive Erhöhung des Rüstungsetats, die zunächst ebenso unbegründet wie ungezielt blieb. Getragen von der politischen Krisenstimmung der beginnenden achtziger Jahre gab auch hier der Kongreß zunächst nach, steigerte in den drei Jahren von 1981 bis 1983 das Rüstungsbudget um 43 Prozent. Insbesondere die investiven Ausgaben für Produktion, Forschung und Entwicklung von Waffen wurden berücksichtigt, teilweise verdoppelt. Bis heute ist freilich unklar geblieben, ob dieses riesige Aufrüstungsprogramm Präsident Reagans erforderlich war und in welcher Weise die amerikanische Verteidigungsfähigkeit davon profitiert hat⁴⁾. In der Praxis hat die Reagan-Administration nämlich nur dasjenige Rüstungsprogramm ausgeführt, das schon Carter geplant, aber finanziell nicht so großzügig ausgestattet hatte. Eine Ausnahme bildete lediglich der B 1-Bomber, den Präsident Carter gestrichen hatte, weil er ihn für überholt hielt. Als wirkliche Neuheit wird man nur die Strategische Verteidigungsinitiative (SDI) bezeichnen können, die Präsident Reagan im März 1983 verkündete. Sie wurde aber erst seit 1985 im Haushalt veranschlagt und kann deswegen schwerlich für den 1,5 Trillionen US-Dollar-Verteidigungshaushalt verantwortlich gemacht werden, den Reagan bis dahin ausgegeben hat.

Selbst die 600 Schiff-Marine, Reagans Lieblingsprojekt, erweist sich jenseits der beiden zusätzlichen Flugzeugträgerkampfgruppen, die Reagan geordert hat, mehr als Umrüstung, denn als Aufrüstungsprogramm. Lediglich der Luft- und der Seetransport sowie die Vornestationierung von Kriegsmaterial haben von dem Reaganschen Aufrüstungsprogramm profitiert. Sie dienen sicherlich auch der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion, in erster Linie aber der amerikanischen „power projection“ in der Dritten Welt.

Ein solches Resultat darf insofern nicht verwundern, als es an der strategischen Rüstung der USA kaum etwas zu verbessern gab. Keiner der Vorgänger Reagans hatte an dieser Rüstung etwas fehlen lassen, zu keinem Zeitpunkt war eine strategische Überlegenheit der Sowjetunion auch nur perspektivisch in Sicht. Die für die Sicherheit der USA in

erster Linie verantwortlichen Vereinigten Generalstabschefs erklärten 1982, daß zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion strategisch ein wirkliches Gleichgewicht (essential equivalence) und auf allen anderen Gebieten eine eindeutige Überlegenheit der Vereinigten Staaten gegeben war⁵⁾. Das berühmt gewordene „Fenster der Verwundbarkeit“, mit dem die Reagan-Koalition ihren Wahlkampf geführt und Reagan seine zusätzlichen Rüstungsgelder gefordert hatte, hatte (wie seinerzeit die ‚Raketenlücke‘ bei John F. Kennedy) in dieser Form nie bestanden. Bestanden hatte auf Seiten der Reagan-Koalition der politisch begründete Wunsch, mehr Geld für die Rüstung auszugeben. 1976 hatte sie der Carter-Administration das sogenannte ‚Team B‘ aufs Auge gedrückt, das die Analysen, die die CIA über die sowjetische Aufrüstung angefertigt hatte, nach oben korrigieren sollte. Die Sowjetunion gab ein Mehrfaches des amerikanischen Rüstungsbudgets für ihre Aufrüstung aus, weil sie Mitte der sechziger Jahre von einem sehr viel niedrigeren Niveau aus gestartet war und ihre Rüstungszyklen anders verliefen als die der bereits hochgerüsteten USA. 1983 mußte die CIA öffentlich einräumen, daß der sowjetische Verteidigungshaushalt keineswegs jährlich um 3 bis 5 Prozent, sondern lediglich um 2 Prozent gesteigert worden und der Aufwand für die Waffenbeschaffungsprogramme in den sieben Jahren seit 1976 konstant gehalten worden war⁶⁾. War es also evident, daß die Sowjetunion aufgerüstet und die Vereinigten Staaten auf dem strategischen Gebiet eingeholt hatte, so war es ebenso evident, daß sie nicht im Begriff war, die USA zu überholen. 1985 fror der Kongreß das Rüstungsbudget ein, wenn auch auf bereits sehr hohem Niveau.

Da Reagans fiskalpolitische Strategie, die aus der Verbindung von Einkommensteuersenkungen und Rüstungsausgabensteigerungen sich notwendig ergebenden Fehlbeträge aus dem Sozialetat zu decken, am Widerstand der Legislative scheiterte, begann das Haushaltsdefizit der USA beträchtlich zu steigen. Hatte es 1979 noch 40,2 Mrd. US-Dollar ausgemacht, so verfünffachte es sich unter den Händen Ronald Reagans bis 1983 auf 208 Mrd. US-Dollar. Diesen, in seiner Höhe unerhörten Verstoß gegen die fiskalpolitischen Grundsätze des Republikanismus verdeckte die erste Reagan-Administration durch eine pointiert konfrontative, teilweise sogar donnernde Polemik gegen die Sowjetunion. Der Präsident stellte sie als das „Reich des Bösen“ hin, das „lügt, betrügt und zu jedem Verbrechen

³⁾ Vgl. Axel Murswiek, Sozialpolitik in den USA, Opladen 1988.

⁴⁾ United States Congress, Congressional Budget Office, Defense Spending: What Has Been Accomplished?, Staff Working Paper, Washington, April 1985.

⁵⁾ United States Congress 97/2, Committee on Armed Services, Senate, Structure and Operating Procedures of the Joint Chiefs of Staff, Hearing, Washington 1983, Statement Admiral Holloway, S. 5.

⁶⁾ United States Congress 98/2 und 99/1, Joint Economic Committee, Allocation of Resources in the Soviet Union and China — 1984, pt. X, Washington 1985, Statement Robert Gates, Deputy Director for Intelligence, CIA, S. 7.

fähig“ ist. Was Jimmy Carter nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan an amerikanisch-sowjetischen Verbindungen noch stehengelassen hatte, wurde von Reagan gekappt. Von 1981 bis 1983, in der Zeit von „Reagans Regime“, versanken die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen in einer neuen Eiszeit. Die Reagan-Administration erklärte die Entspannung offiziell für tot, den SALT II-Vertrag für schädlich und die Rüstungskontrolle für entbehrlich.

Die von der Reagan-Administration dieser Periode bevorzugte konfrontative Rhetorik bereitete in Amerika wie in Westeuropa zunehmend Sorgen. Die amerikanischen Mittelstreckenraketen, deren Stationierung im Herbst 1983 begann, veränderten ihre Bedeutung. Sie galten vielen nicht mehr nur als Siegel des amerikanischen Schutzes, sondern auch schon als Vorposten einer möglicherweise offensiven Strategie der Reagan-Administration gegen die Sowjetunion. In die gleiche Richtung deutete die in den ersten Jahren offiziell vertretene Strategie der ‚horizontalen Eskalation‘. Sie implizierte, daß die USA im Konfliktfall den Krieg globalisieren, also vielleicht auch in Europa führen wollten, selbst wenn er dort nicht begonnen hatte. Die Sorgen nahmen zu, nachdem Präsident Reagan im März 1983 die Strategische Verteidigungsinitiative verkündet hatte: Würde sie nicht, zumindest in der Übergangszeit, den USA eine Erstschlagskapazität gegen die Sowjetunion verleihen? Würde sie nicht, zweitens, erneut zu einer Abkopplung der USA von Westeuropa, zu Zonen unterschiedlicher Sicherheit in der Allianz führen? Gewiß, diese Sorgen bezogen sich vor allem auf Vorgänge, die auf der deklatorischen Ebene der Politik, nicht auf der operativen angesiedelt waren. SDI aber gehörte zweifellos auf jene operative Ebene, ebenso wie die FOFA-Strategie und das Kampfhandbuch für die Armee ‚Airland Battle 2000‘. Wenn sich auch Präsident Reagan in der Praxis seiner Politik sehr zurückhaltend verhielt, so wich seine Administration doch fundamental von der mittleren Position ab, die von Eisenhower bis Carter die amerikanische Weltpolitik bestimmt hatte.

Den außereuropäischen Problemen versuchte die erste Reagan-Administration mit Hilfe eines ‚Strategischen Konzeptes‘ beizukommen. Außenminister Haig glaubte, daß Araber und Israelis, Palästinenser und Perser ihre Konflikte vergessen, jedenfalls vernachlässigen würden zugunsten des gemeinsamen Kampfes gegen die Sowjetunion. Diese Hoffnung trog mehrfach. Israel nutzte das ihm erstmals angebotene Militärabkommen zum Einmarsch in den Libanon, woraufhin Washington enttäuscht dieses Abkommen wieder suspendierte. Die zur UN-Botschafterin ernannte Neo-Konservative Jeane Kirkpatrick distanzierte die Reagan-Administration von der durch Carter erneut belebten, eigentlich traditionellen amerikanischen Menschen-

rechtspolitik. Sie erklärte den Kommunismus und den Terrorismus zu den eigentlichen Gegnern der USA und ließ dadurch ein günstigeres Licht auf rechtsautoritäre Diktaturen fallen⁷⁾. Das half zwar den Contras in Nicaragua, die von der CIA ins Leben gerufen worden waren und viele Somoza-Anhänger aufwiesen, es überzeugte aber nicht einmal den amerikanischen Kongreß. Nur zweimal, 1984 und 1987, hat er dem Präsidenten Militärhilfe für die Contras bewilligt.

Allerdings hatte das ‚Strategische Konzept‘ keine weiterreichenden Folgen. Auch hier schlug die Rhetorik nicht auf die Politik durch. Gewiß, Reagan kehrte zu einer kräftigen Unterstützung Südafrikas zurück. Er schlug aber gegenüber dem philippinischen Diktator Marcos und gegenüber Südkorea durchaus kritische Töne an, trug später auch zur Entfernung von Marcos aus Manila und von Duvallier aus Haiti bei.

Ein politisches Konzept, eine auch nur einigermaßen durchgearbeitete Strategie gegenüber den Problemen der außereuropäischen Welt lag dem nicht zugrunde. Sie fehlte sogar gegenüber der Sowjetunion. In den ersten drei Jahren von ‚Reagans Regime‘ gab es nur einen einzigen Versuch, der Aufrüstung und der konfrontativen Isolierung der Sowjetunion einen konzeptuellen Rahmen zu verleihen. Am 15. Juni 1983 gründete der neue Außenminister Shultz vor dem Kongreß die Sowjetunionpolitik der Reagan-Administration auf die Annahme, daß „die Sowjetunion von unseren Maßnahmen, die ihr die mit einer Aggression verbundenen Risiken verdeutlichen, eher abgeschreckt wird, als durch ein zerbrechliches Netz der Interdependenz“⁸⁾. Das war die Absage an Kontakte und Kooperation, an Rüstungskontrollvereinbarungen und politische Abkommen jeder Art. Bilaterale Verabredungen, die bisherigen Versuche der Verständigung und der Zusammenarbeit sollten, da sie offensichtlich in Afghanistan gescheitert waren, ersetzt werden durch die unmißverständliche Sprache der amerikanischen Macht.

Es ist nicht zu bezweifeln, daß Shultz das außenpolitische Kalkül des harten Kerns der Reagan-Administration exakt wiedergab. Shultz selbst gehörte nicht dazu. Wie das Außenministerium insgesamt, zählte er zusammen mit den Vereinigten Stabschefs zu den Gemäßigten in der Administration. Die Falken waren in der zivilen Leitung des Pentagon zu finden, angeführt von Verteidigungsminister Weinberger und seinem Staatssekretär Perle, aber auch in der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde

7) Jeane Kirkpatrick, Dictatorships and Double Standards, in: Commentary, 68 (1979) 5, S. 34 ff.

8) Erklärung von Außenminister George P. Shultz vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Senats am 15. Juni 1983, abgedruckt in: Ernst-Otto Czempel/Carl-Christoph Schweitzer (Hrsg.), Weltpolitik der USA nach 1945, Einführung und Dokumente, Bonn 1987², S. 409 f.

(ACDA), die Ronald Reagan bei seinem Amtsantritt von jedem Rüstungskontrollanhänger gesäubert und mit Anhängern strikter Aufrüstungspolitik besetzt hatte. Diese Gruppe hatte großen Einfluß auf die konzeptionelle Diskussion der ersten Reagan-Jahre, vor allem im Bereich der Rüstungskontrollpolitik.

Jenseits dessen gestaltete Reagan seine Weltpolitik eher vorsichtig. Er zog die amerikanische Armada vor Beirut zurück, statt nach dem Massaker an amerikanischen Soldaten militärisch gegen Syrien, den Klienten der Sowjetunion, vorzugehen. Rhetorisch brachte Reagan die Sowjetunion mit jeder politischen Gewaltaktion, sogar mit dem internationalen Terrorismus in Verbindung, wie er anlässlich der Eroberung von Grenada offen proklamierte. Seine Praxis aber unterschied sehr deutlich zwischen Kommunismus und Terrorismus, bombardierte zwar Libyen, informierte aber rechtzeitig die Sowjetunion darüber, so daß sie ihre Schiffe aus den gefährdeten Häfen zurückziehen konnte.

Als Außenminister Shultz im Juni 1983 die außenpolitische Devise der ersten drei Reagan-Jahre formulierte, war die Zeit ihres Regimes praktisch schon vorüber. Das Außenministerium hatte im Sommer 1983 den Kontakt zur Sowjetunion wieder hergestellt, hatte Moskau über die Einrichtung neuer Konsulate in den beiden Staaten sondiert. Die Wiederannäherung wurde durch den Abschluß der koreanischen Verkehrsmaschine durch einen sowjetischen Jäger zwar nochmals verzögert, aber nicht mehr endgültig gestört.

Im Januar 1984 änderte Präsident Reagan seine Sprache, bot der Sowjetunion in einer Fernsehansprache erneut Kontakt und Kooperation an. Damit ging das Regime der ersten drei Jahre endgültig zu Ende. Es machte einer Strategie Platz, die zwar noch immer antagonistisch war und nach wie vor auf den Sieg der USA setzte, die aber doch dem Element der Kooperation und der Rüstungskontrolle wenigstens wieder Aufmerksamkeit zuwandte. Das unilaterale Diktat der Macht, das der Sowjetunion ihren Platz in der Weltpolitik zuweisen wollte, wurde erneut ersetzt durch die Bereitschaft zu Kommunikation und Kooperation. Auch sie beruhten auf der Macht, dem Medium der internationalen Politik. Aber sie beschränkte sich eben nicht mehr auf die gewaltsame sprachlose Geste, sondern stellte sich dem Dialog mit dem Gegner.

Das war eine bedeutende Wende der Reagan-Administration, die sich damit zur traditionellen Mitte der amerikanischen Weltpolitik zurückzutasten begann. Als Außenminister Shultz im Oktober 1984 diese neue Politik umriß, ließ er nicht nur die von ihm ein Jahr zuvor präsentierte Konzeption, sondern sogar die von Nixon und Kissinger weit hinter

sich. Beide hatten der Sowjetunion ihr Wohlverhalten in der Dritten Welt durch das Gegengeschäft der Rüstungskontrolle und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sozusagen abkaufen wollen. Die „linkage-Politik“⁹⁾ sollte die Sowjetunion zur politischen Selbsteindämmung dadurch veranlassen, daß sie ihr im Verweigerungsfall die politischen und ökonomischen Kompensationen entzog. Als dieser Fall eintrat, 1974 in Angola, 1978 im Horn von Afrika und 1979 schließlich mit der Intervention in Afghanistan, mußte diese Politik die angedrohten Konsequenzen auch ziehen. Carter bestrafte die Sowjetunion mit Sanktionen, mit Weizenboykott und Olympiaverzicht. Das hatte eigentlich ganz auf der harten Linie Reagans gelegen, die er in den ersten drei Jahren auch verfolgte.

1984 ging Außenminister Shultz weit über Nixon und Kissinger hinaus. Er stellte die Sanktionspolitik prinzipiell in Frage, ebenso die „linkage-Politik“, die beide nur amerikanische Interessen schädigten, ohne sowjetisches Verhalten erfolgreich zu beeinflussen. Shultz löste statt dessen die Verknüpfung auf, machte amerikanisch-sowjetische Vereinbarungen unabhängig von möglichem sowjetischen Fehlverhalten. „Sollen wir uns weigern, mit den Sowjets eine Vereinbarung auf einem Gebiet abzuschließen, wenn sie auf einem anderen Gebiet etwas Empörendes unternehmen? Würde uns ein derartiges Vorgehen stärkere Einwirkungen auf das Verhalten Moskaus schaffen?“ Shultz gab sich selbst die Antwort und gab damit gleichzeitig die neue Devise der Reaganschen Sowjetunionpolitik aus: „Wir sollten keine langfristigen Interessen opfern, um unmittelbare Empörung zu äußern.“¹⁰⁾

Das war eine wirkliche Wende vorwärts, eine Kursänderung der Außenpolitik der Reagan-Administration um 180 Grad. Sie zielte jetzt darauf ab, zwischen den Bereichen der Kooperation – in den Fragen der Rüstungskontrolle und der gefährlichen regionalen Konflikte – und denen der Konfrontation, nämlich in der Konkurrenz um militärische Stärke und um die Dritte Welt, deutlich zu unterscheiden. Shultz intensivierte im Jahre 1984 die Kontakte mit seinem sowjetischen Kollegen Gromyko, der am 28. September 1984 sogar von Präsident Reagan empfangen wurde – zum ersten Mal in vier Jahren. Am 8. Januar 1985 verabredeten beide Außenminister das Rüstungskontrollgespräch in Genf, das im Winter 1983 von den Sowjets abgebrochen worden war, wieder aufzunehmen.

⁹⁾ Zur „linkage-Politik“ vgl. Gebhard Schweigler, Von Kissinger zu Carter. München 1982; Christian Hacke, Die Ära Nixon-Kissinger, 1969–1974. Stuttgart 1983.

¹⁰⁾ Rede von Außenminister George P. Shultz vor der RAND Corporation in Los Angeles am 18. Oktober 1984, abgedruckt in: Czempiel/Schweitzer (Anm. 8), S. 416 ff.

III.

Was hatte die Wende vom Januar 1984 in Washington ausgelöst? Die Antwort darauf kann nur in einem Punkt eindeutig und verbindlich sein: Es war nicht Gorbatschow, der zu diesem Zeitpunkt noch mehr als ein Jahr vom Amtsantritt in Moskau entfernt war. Der wichtigste Antrieb kam vielmehr aus der amerikanischen Innenpolitik. Die Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1984 warfen ihre Schatten voraus. Reagans Popularität hatte in den Jahren der Rezession, 1982 und 1983, stark gelitten —, seine Aufrüstungspolitik hatte nur in einem Jahr, 1981, Zustimmung gefunden. Seitdem nahm sie kontinuierlich ab, und zwar besonders in den Phasen, in denen der Präsident die Konfrontation mit der Sowjetunion zuspitzte¹¹⁾.

In den USA hatte Reagans Absage an die Rüstungskontrolle die Freeze-Bewegung hervorgerufen¹²⁾ (und in Europa die Friedensbewegung). Im Mai 1983 hatte sich sogar das Repräsentantenhaus in einer Resolution dafür ausgesprochen, die Kernwaffen auf beiden Seiten einzufrieren. Reagans Regime hatte in den USA verbreitet Angst ausgelöst und die Erinnerung an den Wahlkampfvorwurf wieder wachgerufen, daß der Präsident „triggerhappy“ sei. Nicht nur die breite Öffentlichkeit, so fand der Chicago Council on Foreign Relations im März 1983 heraus, sondern gerade die politische Elite drängte auf die Wiederherstellung des Rüstungskontrolldialoges mit der Sowjetunion und auf die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit Moskau¹³⁾.

Die Alarmlampen im Weißen Haus hatten aber schon früher aufgeleuchtet. Die (Zwischen)Wahlen im Herbst 1982 hatten die konservative Koalition, die Präsident Reagan in den ersten beiden Jahren automatische Mehrheiten beschert hatte, beendet. Bei den gleichzeitig stattfindenden Gouverneurswahlen hatten die Demokraten den größten Sieg seit zwölf Jahren davongetragen. Gegen solche starke Strömungen in der Gesellschaft und im Kongreß läßt sich in den USA keine Politik betreiben.

Hinzu kamen die Sorgen der Europäer und ihre Interventionen in Washington. Besonders die Bun-

desrepublik war an einer Wiederaufnahme des amerikanisch-sowjetischen Dialoges interessiert, weil sie unter seiner Unterbrechung am meisten litt. Außenminister Genscher hatte denn auch die Periode der amerikanisch-sowjetischen Sprachlosigkeit durch häufige Ostblockreisen zu überbrücken versucht.

Von der amerikanischen Gesellschaft auch bei Strafe des möglichen Machtverlustes aufgefordert und von den westeuropäischen Alliierten bedrängt, mußte Ronald Reagan wenden. Er wendete radikal und erfolgreich. Die Amerikaner honorierten seine Wiederannäherung an die Sowjetunion und die erneute Aufnahme des Rüstungskontrolldialoges im November 1984 mit einem Erdrutschsieg. Dazu hatte zweifellos auch die verbesserte Wirtschaftslage beigetragen, die nach der Überwindung der Rezession 1983 eintrat. Nicht vergessen werden dürfen die Zerrissenheit der Demokratischen Partei und die daraus resultierende Schwäche des Herausforderers Mondale. Nicht vergessen werden darf auch Roger Ailes, der Medienberater Präsident Reagans, der das Erscheinungsbild des Präsidenten in der letzten Phase des Wahlkampfes erheblich verbesserte.

Ausschlaggebend für die Wende dürfte also die Perspektive einer möglichen Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen vom November 1984 gewesen sein. Nicht nur die präsidentielle Rhetorik, auch seine konfrontative Politik gegenüber der Sowjetunion befanden sich nicht im Einklang mit den Anforderungen der amerikanischen Gesellschaft. Sie war zwar an einer starken Machtposition der USA interessiert, befürwortete deswegen auch eine beträchtliche Aufrüstung. Gleichzeitig aber votierte sie konstant für die Kooperation mit der Sowjetunion, insbesondere auf dem Sektor der Rüstungskontrolle und der Vermeidung eines Nuklearkrieges. Diesem Interesse mußte der Präsident Rechnung tragen.

Dazu brauchte er nicht einmal so sehr die Politik zu verändern. Immerhin hatte es ja bis Ende 1983 Rüstungskontrollverhandlungen in Genf gegeben, wenn sich die Reagan-Administration auch spät dazu entschlossen und dann darin recht zögerlich verhalten hatte. Die konfrontative Rhetorik mußte aufgegeben, die politische Diskriminierung der Sowjetunion fallengelassen und die diplomatische Isolierung beendet werden. Die machtpolitische Substanz der Reaganschen Weltpolitik sollte beibehalten, ihr Erscheinungsbild aber mußte verändert werden.

¹¹⁾ Dazu Miroslav Nincic, *The United States, the Soviet Union, and the Politics of Opposites*, in: *World Politics*, XL (1988) 4, S. 452 ff.

¹²⁾ Dazu Bernd W. Kubbig, *Amerikanische Rüstungskontrollpolitik. Die innergesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in der ersten Amtszeit Reagans (1981–1985)*, Frankfurt 1988.

¹³⁾ John E. Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1983*, The Chicago Council on Foreign Relations, Chicago 1983, S. 36.

Dieses Kalkül konnte gegenüber der Dritten Welt durchgehalten werden, nicht aber gegenüber der Sowjetunion. Hier veränderte der Amtsantritt Michail Gorbatschows im Frühjahr 1985 die internationale Umwelt Reagans geradezu dramatisch. Praktisch zu Beginn seiner zweiten Amtszeit sah sich Ronald Reagan einem Gegner gegenüber, der von der starren, auf Rüstung und Macht fixierten und daher eigentlich berechenbaren Politik der Alten Garde in Moskau weit entfernt war. Gorbatschow verordnete der Sowjetunion eine innen-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reform, um sie aus der Stagnation herauszubringen und in eine moderne Führungsmacht zu verwandeln¹⁴). Er nahm die Expansionspolitik seiner Vorgänger zurück und schaltete quasi über Nacht die sowjetische Amerikapolitik von Konfrontation auf Kooperation um.

Dadurch wurde Ronald Reagans Versuch vereitelt, zwar seine Rhetorik und sein Verhalten anzupassen, nicht aber die Substanz seiner Politik auszuwechseln. Präsident Reagan hielt nach wie vor in der Sache nichts von der Rüstungskontrolle, gab vielmehr im Mai 1986 bekannt, daß er zum Ende des Jahres die SALT II-Obergrenzen, die er bis dahin trotz der Ablehnung dieses „grundsätzlich verfehlten“ Vertrages eingehalten hatte, überschreiten würde. Sein Aufrüstungsprogramm ließ ohnehin keinen Einfluß der Wende vom Januar 1984 erkennen. 1985 sah sich der Kongreß gezwungen, seinerseits die Aufrüstungspläne des Präsidenten zu stoppen und ihm auch seine fiskalpolitische Taktik zu nehmen. Die Legislative lehnte Reagans Vorschlag, den Budgetausgleich in der Verfassung zu verankern, ab, und brachte ihn stattdessen im Budgetausgleichsgesetz von 1985 unter. Seine – notfalls automatisch eintretenden – Kürzungen mußten zur Hälfte vom Rüstungsbudget getragen werden. Damit war Ronald Reagans innenpolitische Revolution, sein Versuch, mit Hilfe der Aufrüstung den Sozialstaat zu revidieren, in eine Sackgasse geraten. Schon 1983 hatte der Kongreß eine weitere Beschneidung des Sozialetat zugunsten des Rüstungsetats verweigert; das Budgetausgleichsgesetz legte es dem Präsidenten nahe, seine Rüstungsbudgetforderungen nicht zu übertreiben.

Der Kongreß machte auch Reagans Absicht, zwar das Erscheinungsbild seiner Politik, aber nicht deren Zielrichtung zu verändern, zunichte. Die Legislative holte im Sommer 1986 zu einem rüstungskontrollpolitischen „Rundumschlag“ aus. Vier Gesetze sollten den Präsidenten zwingen, ein Moratorium beim Test von Anti-Satellitenwaffen zu verhängen,

¹⁴) Vgl. dazu Richard H. Ullmann, Ending the Cold War, in: Foreign Policy, 72 (1988), S. 130 ff.

die Gelder für die Produktion chemischer Waffen zu streichen, die SALT-Obergrenzen beizubehalten und den Vertrag über die friedliche Nutzung der Atomenergie sowie den über die Schwellenwerte bei Atomtests endlich zur Ratifikation vorzulegen. Hätte der Kongreß diese Vorlagen verabschiedet, was nach Lage der Dinge als gesichert gelten konnte, hätten sie Reagans Aufrüstungspolitik empfindlich gestört.

Von seiner Frau klug beraten, trat Ronald Reagan die Flucht nach vorn an. Er verwandelte damit die drohende Niederlage in einen überraschenden, seine Flexibilität demonstrierenden Sieg. Innerhalb von elf Tagen verabredete er sich mit Gorbatschow zum „Vorgipfel“ von Reykjavik. Damit hatte er dem Kongreß die Waffen aus der Hand geschlagen; die Gesetzentwürfe wurden zu Resolutionen heruntergestuft bzw. zurückgezogen. Der Präsident seinerseits kam freilich vom Regen des Kongresses in die Traufe seines sowjetischen Gegenspielers. Gorbatschow brachte ein komplettes Abrüstungspaket mit nach Reykjavik, das Reagan zwar auflösen, aber nicht gänzlich zurückweisen konnte. Er einigte sich mit seinem Gegner über die Abrüstung der Mittelstreckenraketen in Europa und eine Halbierung der strategischen Offensivwaffen, wurde nur durch einen sowjetischen Verhandlungsfehler vor der Unterschrift bewahrt. Gorbatschows spätere Konzessionen lösten das Paket auf und räumten für den INF-Vertrag alle weiteren Hindernisse aus dem Weg, indem sie auf die verbliebenen 100 Sprengköpfe bei den Mittelstreckenraketen größerer und auf die Raketen mittlerer Reichweite ganz verzichteten. Auf dem Washingtoner Gipfel im Dezember 1987 konnte auf diese Weise der INF-Vertrag mit der doppelten Null-Lösung unterschrieben werden. In Moskau, Anfang Juni 1988, wurde er in Kraft gesetzt.

Zu Recht hat Henry Kissinger die Konferenz von Reykjavik eine „Revolution“ genannt; sie ist es in mehrfachem Sinn. Niemals zuvor in der Geschichte war ein wichtiges, hochmodernes und einsatzfähiges Waffensystem wegverhandelt worden. Auch für die Reagan-Koalition war es eine Revolution. Angetreten mit der Absicht, die Rüstungskontrolle zu verhindern, mußte sie sich jetzt zu einer radikalen Abrüstungsmaßnahme verstehen. Schließlich war es auch für die NATO-Allianz eine Revolution: Präsident Reagan brach mit dem INF-Vertrag nicht nur aus dem europäischen Verteidigungssystem diejenigen amerikanischen Abschreckungswaffen wieder heraus, die die Europäer erst 1979/83 erhalten hatten. Der erste Abrüstungsvertrag der Weltgeschichte durchbrach das Allianzsystem auch konzeptionell. Tendenziell hatten das schon Nixon und Kissinger mit den Rüstungskontrollabkommen der

siebziger Jahre getan, indem sie die Allianzsysteme durch die rüstungsbeschränkenden Absprachen mit dem Gegner überbrückten. Ronald Reagan aber ging sehr viel weiter. Er reduzierte die Allianzfunktion, indem er sich mit dem Gegner über die Beseitigung eines wichtigen, in deutschen und westeuropäischen Augen geradezu entscheidenden Abschreckungsmittels verständigte.

Es ist fraglich, ob die Reagan-Administration diese strukturverändernden Qualitäten des INF-Vertrages mitreflektiert hat. Sie folgte wohl eher anderen Interessen, von denen eines allerdings auch Strukturqualität besitzt. Die USA waren zu keiner Zeit daran interessiert, in Westeuropa mit eurostrategischen Kernwaffen präsent zu sein, weil sie das amerikanische Mutterland automatisch an jeden Konflikt in Westeuropa ankoppeln. Unter diesem Aspekt bringt der INF-Vertrag die USA in die Position zurück, die sie bis 1979/83 innegehabt hatten. Zu berücksichtigen ist auch, daß die im INF-Vertrag und in dem kommenden Vertrag über die Halbierung der Offensivwaffen sich ausdrückende Minderung der Relevanz von Kernwaffen die technologische Überlegenheit der USA im Bereich der konventionell bestückten 'smart weapons' stärkt.

Diese Hinweise verkleinern nicht die politische Leistung Ronald Reagans. Er hat mit dem INF-Vertrag einen Durchbruch zugelassen, den keiner seiner Vorgänger für möglich gehalten, geschweige denn geschafft hatte. Ronald Reagan kann es bequem seinem Nachfolger überlassen, diesen Ansatz weiterzuführen und, vor allem, die konzeptionellen Konsequenzen daraus zu ziehen. Sie könnten durchaus bewirken, daß die USA den zweiten Entwurf ihrer Weltführungsstrategie, Weltführung durch Führung von Allianzen, überarbeiten bzw. aufgeben zugunsten eines moderneren, mehr zeitgemäßen Führungsstils.

Dieses Problem hat Ronald Reagan nicht gelöst, er hat es durch seinen Rückgriff auf die Konfrontationspolitik und auf die Militarisierung der Ostpolitik eher noch zugespitzt.

Seine Politik stellte vermutlich den letzten Versuch der Vereinigten Staaten dar, ihre Weltführungs politik ganz unter das Zeichen des Konfliktes mit der Sowjetunion zu stellen und mit den in der Vergangenheit dafür bereitgestellten Mitteln zu instrumentieren. Dieser Versuch erwies sich schon am Ende der ersten Amtszeit Reagans als nicht mehr praktikabel, weder in den Vereinigten Staaten selbst, noch in Westeuropa. Ronald Reagan modifizierte ihn vorbildlich mit seiner Revolution, die, wenn nicht alles täuscht, eine neue, tiefer gehende und länger anhaltende Phase der Entspannung zwischen den beiden Supermächten eingeleitet hat.

Für Westeuropa werden damit die gleichen Probleme heraufziehen, die die partielle Kooperation zwischen Moskau und Washington in den siebziger Jahren erzeugt hatte: größere Abhängigkeit, geringerer Einfluß. Die Westeuropäer, allen voran die Deutschen, wären daher gut beraten, wenn sie dazu beitragen würden, daß die in Reagans revolutionärem Abrüstungsvertrag liegende Chance zur konzeptionellen Überwindung der Allianzsysteme ergriffen und ausgenutzt wird zu einer verstärkten politischen Kooperation innerhalb Westeuropas und zwischen ihm und den Vereinigten Staaten. Erst dadurch entsteht ein politisches Machtgebilde, das es sich leisten kann, militärische Gewalt und die dazugehörigen Allianzsysteme an das Ende des politischen Mittelspektrums zu rücken und den Austrag des Konfliktes mit der Sowjetunion vornehmlich politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Mitteln anzuvertrauen.

V.

Die Politik der Reagan-Administration gegenüber der Dritten Welt zeigte auch in der zweiten Amtsperiode des Präsidenten keinerlei konzeptionellen Durchbruch. Im Gegenteil. Das 'Strategische Konzept' wurde in der zweiten Reagan-Administration zu der (offiziell so nicht genannten) Reagan-Doktrin, die der Präsident in seiner Kongreß-Botschaft vom 14. März 1986 darlegte¹⁵⁾. Reagan stellte darin fest, daß die Sowjetunion, die in der Phase der Entspannungspolitik politisch expandiert hatte, vor

der unter Reagan wieder erwachten Stärke des Westens auf dem Rückzug begriffen sei. Diesen Exodus des sowjetischen Einflusses aus der Welt wollte Präsident Reagan mit den Mitteln der „power projection“ und der „Kriegführung niedriger Intensität“¹⁶⁾, mit Militärhilfe und wirtschaftlicher Unterstützung an Freiheitskämpfer und antikommunistische Regierungen vollenden. Zu diesem Zweck verschob er die Zusammensetzung der amerikanischen Auslandshilfe immer weiter in den militärischen

¹⁵⁾ Botschaft des Präsidenten Ronald Reagan an den Kongreß über Probleme der regionalen Sicherheit vom 14. März 1986, abgedruckt in: Czempiel/Schweitzer (Anm. 8), S. 433 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Michael T. Klare, The Interventionist Impulse: U.S. Military Doctrine for Low-Intensity Warfare, in: ders./Peter Kornbluh (eds.), Low-Intensity Warfare. Counterinsurgency, Proinsurgency and Antiterrorism in the Eighties, New York 1988, S. 53 ff.

Bereich¹⁷⁾. Er hatte bei den Empfängerländern im ‚Krisenbogen‘ des Nahen Ostens: Israel, Ägypten und Jordanien, schon immer den Löwenanteil erhalten. Jetzt wurde er bei allen Empfängerländern stärker bedacht. Militär- und militärische Unterstützungshilfe nahmen 1988 fast 60 Prozent der Auslandshilfe der USA ein, während auf die reine Entwicklungshilfe nur 40 Prozent entfielen. Im langjährigen Durchschnitt hatten die Anteile stets bei 51 und 49 Prozent gelegen.

Da die Auslandshilfe infolge der Sparmaßnahmen (und der allgemeinen Abneigung) des Kongresses absolut abnahm, sich 1988 nur noch auf 15 Mrd. US-Dollar belief, trat ihre militärische Kopflastigkeit noch stärker hervor. Sie spiegelte die Grundeinstellung der Reagan-Administration wider, daß der Staat nur für den Sachbereich der militärischen Sicherheit, für alle anderen Sachbereiche hingegen die Gesellschaft selbst zuständig sei. Entwicklung und Entwicklungshilfe gehörten damit in den Bereich der Privatwirtschaft. Auch die Vereinten Nationen, das diplomatische Hauptinstrument der Dritten Welt, bekamen Reagans Abneigung zu spüren. Er kürzte die amerikanischen Beitragszahlungen an die internationale Organisation derart, daß sie mehrfach, und 1988 erneut, an den Rand der Zahlungsunfähigkeit geriet.

Für diese stark militarisierte Politik in der Dritten Welt erhielt Reagan Schützenhilfe durch den Kongreß. Die Legislative hob 1985 das Clark-Amendment auf, das die Einmischung in den angolischen Bürgerkrieg verboten hatte. Sie erlaubte im gleichen Jahr erstmals die öffentliche Unterstützung der Widerstandskämpfer in Afghanistan und Kambodscha, genehmigte mit der Einlagerung von Waffen und Gerät in Thailand sogar die vorsichtige militärische Rückkehr der USA nach Indochina¹⁸⁾.

Allerdings hat Reagan es in der Dritten Welt nicht bei einseitiger Machtpolitik belassen. Er bot mit seiner Rede vor den Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1985 der Sowjetunion eine „regionale Friedensinitiative“ an¹⁹⁾. Wo immer ein regionaler Konflikt in der Dritten Welt beendet werden konnte — in der Sicht Reagans: wo immer sich die Sowjetunion zurückzog —, sollten die beiden Supermächte politische Garantien übernehmen und wirtschaftliche Entwicklungshilfe leisten. Der erste Test dieses Angebots kam mit dem sowjetischen Rückzug aus Afghanistan. Die USA und die Sowjetunion unterzeichneten als Garantiemächte die Abkommen zwischen Afghanistan und Pakistan

¹⁷⁾ Dazu Bernhard May, Reagan und die Entwicklungsländer. Die Auslandshilfepolitik im amerikanischen Regierungssystem. München 1987.

¹⁸⁾ Stephen S. Rosenfeld, The Guns of July, in: Foreign Affairs, 64 (1986) 4, S. 698 ff.

¹⁹⁾ Abgedruckt in: Wireless Bulletin 197, 25. Oktober 1985, S. 1 ff.

und gaben darüber hinaus Nicht-Einmischungsgarantien ab²⁰⁾. Der Antagonismus der Reagan-Doktrin schlug damit in die regionale Kooperation der Supermächte um. Es bleibt abzuwarten, wieweit sie trägt.

Die Reagan-Doktrin kann für sich in Anspruch nehmen, daß sie ihre Ziele erreicht hat. Die Sowjetunion hat sich nicht nur aus Afghanistan zurückgezogen, sie hat ihre Unterstützung Nicaraguas verringert und sich auch bereit erklärt, Vietnam zugunsten seines Rückzugs aus Kambodscha zu beeinflussen. Moskau wirkt an einer Angola-Regelung mit, die den Rückzug der Kubaner bringen soll. Es hat seine U-Boote vor der amerikanischen Küste zurückgezogen, die Anzahl seiner Schiffsbewegungen erheblich verringert. Die Sowjetunion ist also weltpolitisch auf dem Rückzug. Wenn auch die Entscheidung dazu wohl eher auf Moskauer Entschlüsse als auf Washingtoner Taten zurückgeführt werden dürfte, so kann die Reagan-Administration sich durchaus damit brüsten. Sie war gewiß nicht ohne Einfluß in Moskau, und sei es nur als Umweltbedingung für die Durchsetzung des Gorbatschow-schen Reformkurses.

Daraus läßt sich freilich noch keine positive Gesamteinschätzung der Politik Reagans in der Dritten Welt ableiten. Abgesehen von ihrer Übermilitarisierung und der Vernachlässigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer liegt das bedeutendste Versäumnis der Reagan-Administration darin, daß sie zu der Lösung der wirklich großen Probleme nichts beigetragen hat. Im Nahen Osten hat sie sich nach dem Scheitern des Reaganschen Friedensplanes auf die Rolle des interessierten Zuschauers zurückgezogen und den Dingen freie Hand gelassen. Erst die im Herbst 1987 beginnenden Aufstände im Gaza-Streifen und im Westjordanland lösten eine neue, aber erfolglose Initiative von Außenminister Shultz aus. Sie konnte fünf Jahre des Verzichts auf die Weiterführung der von Präsident Carter eingeleiteten Politik nicht mehr wettmachen.

Eine Namibia- und eine Angola-Regelung sind durch die Torschlußaktivitäten des amerikanischen Unterstaatssekretärs Crocker näher gerückt; sie werden für den November erwartet. Bis dato hatte Reagan die Position der Republik Südafrika faktisch gestärkt.

Noch schwerer wiegt, daß die Reagan-Administration — hier allerdings die Politik ihrer Vorgänger fortsetzend — das Verhältnis zu Indien nicht verbessert, den „tilt“ zu Pakistan beibehalten hat. Der Tod von Staatspräsident Zia eröffnet hier neue Möglichkeiten der Korrektur. Reagans einseitiger und im Laufe der Jahre verstärkter Verlaß auf

²⁰⁾ Die Verträge sind abgedruckt in: Europa-Archiv, 43 (1988) 11, S. D306 ff.

China wird selbst in Washington besorgt betrachtet, zumal sich die sowjetisch-chinesischen Beziehungen deutlich verbessern.

Die größte Fehlanzeige muß Ronald Reagan in Mittelamerika erstatten. Es ist ihm in den acht Jahren seiner Tätigkeit weder gelungen, El Salvador zu stabilisieren, noch den Konflikt in Nicaragua zu beenden. Die militärische Unterstützung der Contras hat zwar das Regime in Managua verunsichert, enthielt aber zu keiner Zeit eine tragfähige politische Lösung für die Zukunft dieses Landes.

Ebenfalls ein Fragezeichen verdient die Auseinandersetzung Reagans mit dem internationalen Terrorismus. Sie zählte von Anfang an zu seinen Hauptzielen; ihr widmete er am 15. April 1986 das Bombardement Libyens. Gegen den Willen der Westeuropäer unternommen, bezeichnete diese Aktion einen einsamen und kritischen Höhepunkt der Reaganschen Antiterrorismuspolitik. Libyen hat deswegen seine anti-amerikanischen Aktivitäten keinesfalls aufgegeben, sondern sie bis in den Südpazifik hinein erweitert.

Die eher einschlägigen Mittel, die Sorge für die Menschenrechte und die Förderung der Demokratisierung, hat der Präsident erst sehr spät in sein politisches Programm aufgenommen²¹⁾. Sein Vorgänger Carter war ihm hier weit voraus, als er versuchte, mit einer aktiven Menschenrechtspolitik das wichtigste Problem der Dritten Welt zu lösen, die Quelle der Gewalt zu versiegeln und auf diese Weise das Tor des sowjetischen Einflusses zu verschließen. Unter Ronald Reagan hat sich zwar Moskau aus der Dritten Welt militärisch zurückgezogen. Seine politische Präsenz aber ist unter Gorbatschow stärker denn je geworden, der es offenbar verstanden hat, den aus der wirtschaftlichen Notlage geborenen militärischen Rückzug der sowjeti-

schen Macht in eine politische Werbekampagne zu verwandeln.

Die Reagan-Administration war zu lange und zu ausschließlich auf die gewaltsame Bekämpfung des sowjetischen Einflusses in der Dritten Welt fixiert, als daß sie den dort ablaufenden relevanten Prozeß hätte wahrnehmen können: den Generationswechsel und die damit verbundene Entstehung eines endogenen Nationalismus. Weniger denn je will sich diese Welt unter das Joch des Ost-West-Konflikts zwingen lassen. Wer Einfluß auf sie nehmen will, muß einen ganz anderen Führungsstil entwickeln, der nicht diktiert und erzwingt, sondern überredet und gewinnt. Es genügt eben nicht mehr, eine bewaffnete Armada in den Persischen Golf zu entsenden. Sie kann, indem sie einem der dortigen Kriegspartner Schützenhilfe bietet, die Waffenstillstandsbereitschaft des anderen Partners beschleunigen. Die politischen Probleme der Region werden dadurch nicht gedämpft, sondern eher zugespitzt. Es wird Reagans Nachfolger sehr schwerfallen, die politischen Beziehungen zum Iran wiederherzustellen. Der Irak wird sich nicht davon abhalten lassen, die neu gewonnene Handlungsfreiheit den noch immer ungelösten Problemen des arabisch-israelischen Konfliktes zuzuwenden. Gewiß, es ist schwer, wenn nicht unmöglich, für alle Probleme der Welt eine Lösung zu finden. Es sollte aber relativ leichtfallen, eine militarisierte Machtpolitik zu unterlassen, deren Anachronismus seit Vietnam, seit dem Fall des iranischen Schah und, wenn man so will, seit Afghanistan evident ist. Daß Ronald Reagan sich in den acht Jahren seiner Präsidentschaft allzu sehr auf solche vertrauten, aber eben nicht mehr effektiven Mittel verlassen hat, ist das wahrscheinlich größte Defizit seiner Politik.

VI.

Für diese eher rückwärtsgewandte, sozusagen künstlich wiederbelebte Großmachtpolitik alten Stils haben die USA mehrfach bezahlt. Der wirtschaftliche Wohlstand seit 1983 war, weil die Einsparungsvorstellungen der Legislative und des Präsidenten sich gegenseitig blockierten, nur noch auf Kredit zu haben. Einst der große Gläubiger der Welt, wurden die USA auf diese Weise zu ihrem größten Schuldner. Vielleicht noch gravierender war das Außenhandelsdefizit, das sich Anfang der achtziger Jahre erneut einstellte und seitdem stark vergrößerte. Seine Gründe lagen nicht nur im Höhenflug des Dollar, der in den ersten Jahren

Reagans die Stärke der USA zu demonstrieren schien und schließlich mit Hilfe einer konzertierten Aktion des Westens zu einer sanften Landung veranlaßt werden konnte. Die Gründe lagen auch in der abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrie. Reagan war zwar ein anerkannter Vorkämpfer des Freihandels, der den protektionistischen Strömungen energisch Widerstand leistete, so daß ein relativ akzeptables Außenhandelsgesetz 1988 zustande kam. Jenseits der Rhetorik aber hat kein anderer amerikanischer Präsident der einheimischen Industrie soviel Schutz und Unterstützung zukommen lassen wie Reagan. Eine Industriepolitik modernen Stils hingegen ist in den Jahren seiner Herrschaft nicht zustande gekommen.

²¹⁾ Friedbert Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, München 1983.

Für Reagans Machtpolitik haben die USA auch politisch bezahlt. Ronald Reagan hat, ohne es freilich zu sagen, die „imperiale Präsidentschaft“ Richard Nixons weitergeführt, hat jedenfalls die amerikanische Innenpolitik und, wie sich bei der Krise um das Erdgas-Röhren-Geschäft gezeigt hatte, auch die amerikanische Außenhandelspolitik den Interessen der auswärtigen Machtpolitik unterzuordnen versucht. Der Freedom of Information Act wurde wieder eingeschränkt. Die CIA erhielt ihre Handlungsfreiheit fast uneingeschränkt wieder zurück, und der Lügendetektor wurde zum amtsüblichen Instrument der Loyalitätsprüfung erhoben. Im Zeichen der nationalen Sicherheit und des Primats der Außenpolitik verselbständigte sich der bürokratische Apparat des Nationalen Sicherheitsrates und der CIA. Beide führten in Nicaragua Krieg auf eigene Faust, obwohl der Kongreß dies ausdrücklich verboten hatte. In der Iran-Contra-Affäre machte sich die ebenso undemokratische wie un-amerikanische Einstellung breit, daß der Zweck die Mittel heilige. Als dieser Skandal im Herbst 1986 aufflog, zog er die gesamte Außenpolitik Reagans in eine tiefe Vertrauenskrise, von der sie sich nicht mehr richtig erholt hat²²⁾.

Präsident Reagan trat auf die personalpolitische Notbremse. Der nationale Sicherheitsberater mußte gehen, der Stabschef des Weißen Hauses ebenfalls. Den CIA-Direktor Casey rief der Tod ab. Eine neue Mannschaft hat die letzten beiden Jahre der Reaganschen Außenpolitik geleitet und für Konsolidierung und Beruhigung gesorgt. Aber es muß doch als symptomatisch für die strukturbildende Wirkung der achtjährigen Reagan-Herrschaft gelten, daß ein Oberst des Nationalen Sicherheitsrates offen das von ihm diagnostizierte Sicherheitsinteresse der USA über die Verfassung und über die politischen Kontrollrechte des Kongresses stellen und dafür noch öffentlichen Applaus ernten konnte. Ronald Reagan hat nicht nur den Konservatismus, nicht nur den Nationalismus in den USA (und in der Welt) hoffähig gemacht; er hat

auch die Entstehung des „Sicherheitsstaates“, die Unterordnung der Freiheiten und der Entfaltungsinteressen des einzelnen unter die außenpolitischen Machterfordernisse des Staates, weiter vorangetrieben. Das kann nicht die Absicht des Kandidaten Reagan gewesen sein, der ja eben das alte liberaldemokratische Amerika wiederherstellen wollte. Aber es wurde zur Konsequenz der Präsidentschaft Reagans, der die machtpolitische Überlegenheit der Vereinigten Staaten zu einem Zeitpunkt wiederherstellen wollte, als dies nicht nur als unmöglich, sondern auch als anachronistisch zu gelten hatte.

Es ist unbestritten, daß unter Ronald Reagan und mit ihm die Vereinigten Staaten und der Westen die seit der Mitte der sechziger Jahre laufende Phase des Ost-West-Konfliktes gewonnen haben. Die Sowjetunion hat erstmals in die Abrüstung der nuklearen wie der konventionellen Waffen eingewilligt; sie zieht sich von den unter Breschnew eingegangenen weltpolitischen Engagements zurück. Wem immer diese Erfolge im einzelnen zu verdanken sind, Ronald Reagan ist sehr wohl berechtigt, sie auch an seine Fahnen zu heften. Seine Politik hat seine Ziele erreicht. Aber es war ein posthumer Sieg — über die Sowjetunion Breschnews. Es war ein teurer Sieg zudem, der auch die USA an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit herangeführt und damit in der Welt das Bild der Hegemoniekrise verbreitet hat. Nicht umsonst wird gerade in Asien Kennedys Buch über „Aufstieg und Fall der Großmächte“ begeistert zitiert, das militärische Überanstrengung als die Ursache des Großmachtverfalls ausweist²³⁾. Das ist so unrichtig nicht, wenn es auch die ungeheuren Kraftreserven der Gesellschaft und der Wirtschaft der USA verkennt. Auch dann wird die Macht der USA nicht groß genug sein, um die der Regionalmächte — Europa, China, Japan, Australien, Israel, Brasilien — zu mediatisieren. Der Versuch dazu ist, sozusagen, im Ansatz verfehlt, und deswegen muß Ronald Reagan wohl als der letzte amerikanische Präsident gelten, der es noch einmal versucht hat. Die Welt kann auf den Führungsimpuls der Vereinigten Staaten nicht verzichten. Er muß nur modernisiert und den Zuständen unserer polyarchischen und multipolaren Welt angepaßt werden. Deren Zukunft wird maßgeblich davon abhängen, ob Reagans Nachfolger diese Aufgabe meistert.

²²⁾ Vgl. die umfassende Dokumentation in: United States Congress 100/1, Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions With Iran, House, und Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, Senate: Iran-Contra Affair, Report, Washington, November 1987.

²³⁾ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987.

Wolfgang Welz: Präsidentielles Regierungssystem und bundesstaatliche Ordnung. Zur Reorganisation und Politisierung des föderativen Systems in der Reagan Ära

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, S. 3–14

Ronald Reagans Konzept eines „Neuen Föderalismus“ gehört zu den Punkten der konservativen Agenda des Präsidenten, die auf seiner Prioritätenliste ganz oben standen. Entgegen seinen programmatischen Aussagen verfolgte der Präsident mit seinem Plan der Reorganisation des föderativen Systems nicht nur die Absicht, den Bund von Aufgaben zu entlasten, die auf der regionalen und lokalen Staatsebene effizienter erfüllt werden konnten. Vielmehr zielte sein Konzept des „Neuen Föderalismus“ auf die generelle Begrenzung zentralstaatlicher Aktivitäten im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft ab.

Es ist das Ziel des Beitrages, zu untersuchen, inwieweit dieses eigentlich verfassungsrechtliche Konzept politisiert und in Entscheidungen umgesetzt worden ist. Zugleich sollen die politischen Auswirkungen des „Neuen Föderalismus“ am Beispiel der Umweltpolitik aufgezeigt und diskutiert werden. Um die politische Problematik und die Hintergründe des Reformkonzepts von Ronald Reagan zu verdeutlichen, werden im ersten Teil des Beitrages die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen herausgearbeitet, innerhalb derer der Präsident seine Reformmaßnahmen durchsetzen mußte.

Peter De Thier: Die amerikanische Wirtschaftspolitik unter Ronald Reagan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, S. 15–23

Im Januar 1981 trat der Nachfolger Jimmy Carters ein schweres wirtschaftspolitisches Erbe an. Unter der demokratischen Regierung war die Inflationsrate auf 14 Prozent gestiegen, und Zinssteigerungen bis zu 21 Prozent lähmten die Investitionstätigkeit. Gleichzeitig stagnierte aber die konjunkturelle Entwicklung. Es kam zur Entstehung eines neuen Begriffes, nämlich der „Stagflation“, mit der volkswirtschaftliche Theorien regelrecht auf den Kopf gestellt wurden.

Ronald Reagan setzte sich beim Amtsantritt zum Ziel, für „inflationstheoretisches Wirtschaftswachstum“ zu sorgen. Bis 1984 sollte das Defizit im Bundeshaushalt vollständig abgebaut werden. Im Mittelpunkt der angebotsorientierten „Reaganomics“ standen Einkommensteuersenkungen, eine umfangreiche Deregulierung der Wirtschaft sowie Ausgabenkürzungen, die sich vorwiegend auf den Sozialbereich konzentrierten.

Nach sieben Jahren „Reaganomics“ verweist die Regierung stolz auf 17 Millionen neugeschaffene Arbeitsplätze und eine Halbierung der Zinssätze im Vergleich zu 1980. Die Arbeitslosenrate fiel auf den niedrigsten Stand seit vierzehn Jahren, und auch die Preisstabilität erscheint zur Zeit noch ungefährdet. Der demokratische Präsidentschaftskandidat behauptet dagegen, daß, wenn ein Land acht Jahre lang „auf Kreditkarte lebt“, irgendwann „die Rechnung beglichen werden müßte“. Wer die Schulden zu begleichen haben wird und – vor allem – wie weit sie noch steigen werden, dürfte sich aber erst nach der Präsidentschaftswahl herausstellen.

Adrienne Windhoff-Héritier: Sozialpolitik unter der Reagan-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, S. 24–35

Nach acht Jahren Reagan Regierung bietet es sich an, eine Bilanz der Veränderungen zu ziehen, die sich im Bereich der Sozialpolitik ergeben haben. Es lassen sich drei verschiedene Phasen unterscheiden, die sich im einzelnen überlappen, aber insgesamt den Ablauf der staatlichen Aktivitäten geprägt haben.

Vor dem Hintergrund der konservativen Umorientierung und der fiskalischen Krise führte die Reagansche Politik zunächst einen erheblichen Abbau von Sozialleistungen herbei, die insbesondere die Armutsprogramme der „Great Society“ trafen, weniger die Sozialversicherungsprogramme. Einige Jahre später treten immer deutlicher Reaktionen der Einzelstaaten hervor, die versuchen, die Folgen der bundesstaatlichen Sparpolitik innovativ zu bewältigen. Diese Aktivitäten bestehen insbesondere im Bereich der Sozialhilfe (Aid for Families with Dependent Children), aber auch der Krankenversicherung sowie der Schulpolitik. In jüngster Zeit schließlich bildeten sich wiederum neue Initiativen des Bundesstaates heraus, die – zum Teil angeregt durch einzelstaatliche Vorbilder – die Verantwortung des Bundes für eine Verbesserung von Sozialleistungen wieder stärker bejahen.

Ernst-Otto Czempiel: Die Weltpolitik der Reagan-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, S. 36–46

Die Ära Reagan stellt den Versuch dar, die Weltführungspolitik der USA noch einmal der Führung von Allianzsystemen anzuvertrauen. Reagan (und der Westen) hat damit die seit der Mitte der sechziger Jahre laufende Phase des Ost-West-Konfliktes gewonnen. Die Sowjetunion hat erstmals in die Abrüstung nuklearer und konventioneller Waffen eingewilligt; sie hat sich aus Afghanistan und aus den unter Breschnew eingegangenen weltpolitischen Engagements zurückgezogen.

Reagans Sowjetunionpolitik zerfällt klar in die Periode scharfer Konfrontation bis Ende 1983 und in die zunehmender Kooperation seit 1984, die ihren (ersten) Höhepunkt im INF-Vertrag von 1988 fand. Der Wandel erklärt sich aus der Kritik der amerikanischen Gesellschaft an der Konfrontationspolitik Reagans, aber ebenfalls daraus, daß diese Politik für Ronald Reagan auch ein Mittel war, um die Staatsausgaben der USA von der Sozial- auf die Machtpolitik umzulenken. Dieser Versuch war nur bis 1983 erfolgreich, weil der Kongreß danach Widerstand leistete und auch das Rüstungsbudget einfro. So mußte — und konnte — der Dialog mit Moskau wieder beginnen.

Reagans Konzentration auf die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion hat seine Außenpolitik übermilitarisiert und eine Vernachlässigung der großen weltpolitischen Konflikte (Nahost, Afrika) heraufgeführt. Sie blieb andererseits als Konfliktlösungsmittel erfolglos, wie Zentralamerika zeigt. Aufgabe des Nachfolgers wird es sein, eine modernere Weltführungspolitik der USA zu konzipieren, die der sich herausbildenden polyarchischen und multipolaren Welt besser entspricht.