

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Florian Gerster / Eva-Maria Masyk

Partnerschaft im Wandel

Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa

Manfred Stinnes

Die amerikanische Europa-Politik und die Ost-West-Beziehungen

Andreas Falke

Eine trügerische Normalität?

Amerikanische Innen- und Wirtschaftspolitik unter Präsident Bush

B 45/89

3. November 1989

Florian Gerster, Beratender Diplom-Psychologe, geb. 1949; Studium der Psychologie und Betriebswirtschaftslehre in Mannheim; 1977–1987 Mitglied des Landtages von Rheinland-Pfalz; seit 1987 Mitglied der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages und Mitglied des Verteidigungsausschusses; Major der Reserve.

Veröffentlichungen zu sicherheitspolitischen Themen.

Eva-Maria Masyk, Dr. phil., M. A., geb. 1954; seit 1985 selbständige wissenschaftliche Tätigkeit in München.

Veröffentlichungen u. a.: Die Guam-Doktrin. Grundlegung und Strategie der Asienpolitik der Nixon-Regierung, München 1981; Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika gegenüber ASEAN unter der Reagan-Administration, München 1986; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Manfred Stinnes, Ph. D. (University of Minnesota), M. A., geb. 1944; Studium der Politikwissenschaft, Philosophie, Soziologie und Geschichte in Gießen, Berlin, Berkeley und Minneapolis (USA); Lehrtätigkeit in den USA, Oslo und Frankfurt; 1973–1977 Forschungstätigkeit an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); seit 1977 Referent für Internationale Beziehungen beim Kultur- und Informationsdienst (USIS) der Botschaft der USA in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Interventionskrieg und Widerstand: Soziale Schichten, Gewerkschaften und der Krieg in Vietnam, in: Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung, Freiburg 1977; Political Theory and Peace, University of Michigan Microfilm-Press 1978; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Andreas Falke, Dr. disc. pol., geb. 1952; Studium der Sozialwissenschaften und Amerikanistik in Göttingen, Miami und St. Louis; 1980–1983 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen; seit 1983 Referent für Innenpolitik und Gesellschaft beim United States Information Service an der amerikanischen Botschaft in Bonn; 1988/89 Kennedy-Memorial-Fellow an der Harvard University; Sommer 1989 Guest scholar, Brookings Institution.

Veröffentlichungen u. a.: Großstadtpolitik und Stadtteilbewegung in den USA. Zur Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall, Basel–Stuttgart–Boston 1987; Regulation und Deregulation im Spannungsfeld des amerikanischen Regierungssystems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1989) 2; Der amerikanische Kongreß und die deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: James A. Cooney u. a. (Hrsg.), Deutsch-Amerikanische Beziehungen, Jahrbuch 1, Frankfurt – New York 1989.



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, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, 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, 1987 und 1988 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.

Partnerschaft im Wandel

Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa

I. Die Ausgangslage für Präsident Bush

George Bush, der am 20. Januar 1989 als der 41. Präsident der Vereinigten Staaten ins Weiße Haus einzog, wurde mit einer deutlichen Stimmenmehrheit gegenüber seinem demokratischen Herausforderer Michael Dukakis in dieses Amt gewählt. Obgleich selbst eher pragmatisch als ideologisch orientiert, hatte Vizepräsident Bush es erfolgreich verstanden, sich als loyaler Gefolgsmann und legitimer Erbe Ronald Reagans darzustellen und damit von dessen außergewöhnlich großer Beliebtheit zu profitieren.

Bush hatte als einziger republikanischer Kandidat vorbehaltlos den INF-Vertrag unterstützt und sich im Wahlkampf entschieden gegen protektionistische Ansätze, wie sie von dem demokratischen Präsidentschaftskandidaten Gebhardt — aber auch von republikanischen Bewerbern — vertreten wurden, ausgesprochen. Trotz verbesserter Sozialprogramme sollten nach Bush unpopuläre Steuererhöhungen vermieden und — noch im Sinne einer „Politik der Stärke“ — eine moderate Rüstungspolitik bei gleichzeitiger Fortsetzung der Abrüstungsverhandlungen und eine Politik der Verständigung mit dem politischen Gegner verfolgt werden. Ein schlüssiges Konzept zur Reduzierung der hohen Auslandsverschuldung der USA und des nationalen Haushaltsdefizits — die vordringlichste Aufgabe für den neuen Präsidenten — vermochte George Bush ebensowenig wie die übrigen republikanischen Kandidaten im Wahlkampf anzubieten.

Drastische Steigerungen der Rüstungsausgaben bei gleichzeitigen Einkommenssteuersenkungen hatten unter der Regierung Reagan eine Verfünffachung des amerikanischen Haushaltsdefizits zur Folge gehabt¹⁾. Bei der Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe ist Präsident Bush auf die enge Zusammenarbeit mit einem demokratisch kontrollierten Kongreß angewiesen. Schon vor Jahren hatte eine Gruppe von einflußreichen konservativen Demokraten, die sich zum „Democratic Leadership

Council“ (DLC) zusammengeschlossen haben — darunter Nunn, Aspin, Gebhardt und andere — der Reagan-Administration den Vorwurf gemacht, über keine kohärente Verteidigungsstrategie zu verfügen, die der Außenpolitik der USA und den alliierten Fähigkeiten angepaßt sei und die Verteidigungsausgaben in Einklang bringe mit Militärdoktrinen, Taktiken und Ressourcen. Ein kostspieliges, aber wenig überzeugendes strategisches Programm und eine nicht ausreichend definierte SDI-Forschung hätten lediglich zur Verschwendung der ohnehin knapp bemessenen Mittel geführt. Da die gegenwärtige militärische Rüstung die hohen Kosten nicht wert sei, müßten die USA — so die zentrale Forderung des DLC — weitreichende Veränderungen in der Verteidigungspolitik hinsichtlich Planung, Finanzen und Organisation vollziehen, um nicht nur möglichen militärischen Bedrohungen, sondern auch den immer größer werdenden politischen und ökonomischen Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können²⁾.

In diesem Zusammenhang findet die wieder entflammte Debatte um eine gerechtere Aufteilung der Verteidigungslasten mit den europäischen Bündnispartnern, die zusehends als starke wirtschaftliche Konkurrenten der USA auf dem Weltmarkt auftreten, in einem veränderten internationalen Umfeld und vor dem Hintergrund neu auftauchender Differenzen unter den Alliierten statt. So kann auch der Erfolg von Präsident Bush, der auf dem NATO-Gipfel im Mai mit weitreichenden Abrüstungsvorschlägen die in der Modernisierungsfrage zerstrittenen Verbündeten auf eine gemeinsame Kompromißformel brachte, nicht darüber hinwegtäuschen, daß der sicherheitspolitische Konsens unter den NATO-Mitgliedern immer schwieriger wird. Die Frage eines Nachfolge-Systems für die Lance-Raketen wurde auf der Gipfelkonferenz nicht definitiv gelöst, sondern lediglich bis 1992 vertagt, und viele Europäer, die die ersten Ergebnisse

¹⁾ Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Weltpolitik der Reagan-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, S. 36–46.

²⁾ Vgl. Democratic Leadership Council, Defending America. Building a New Foundation for National Strength, Washington D. C. 1986.

der konventionellen Abrüstungsverhandlungen in Wien mit Ungeduld erwarten, haben ihre Hoffnung auf eine baldige dritte und vierte Null-Lösung bei den atomaren Kurzstrecken- und Gefechtsfeldwaffen nicht aufgegeben.

In der Bundesrepublik Deutschland hat die besonders mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien kontrovers geführte Diskussion um eine Modernisierung des atomaren Kurzstreckenpotentials der NATO zu einer verstärkten Besinnung auf die eigenen nationalen Sicherheitsinteressen geführt, die in diesem Falle nicht mit den amerikanischen oder britischen identisch sind. Die Ursache hierfür ist auch in gewandelten Bedrohungswahrnehmungen zu suchen, denn nur noch eine Minderheit der Bundesbürger fühlt sich von der Sowjetunion bzw. den militärischen Fähigkeiten des Warschauer Paktes unmittelbar bedroht. Die gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Kohl und Parteichef Gorbatschow, mit vereinten Kräften auf die Veränderung des Status quo und die Überwindung der Teilung Europas hinzuwirken, stellt ein herausragendes Ereignis innerhalb dieser Entwicklung dar, die den Ausbau der politischen, wirtschaftlichen, kul-

turellen und umweltpolitischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion zum Ziel hat.

Mit der gleichen Zielsetzung ist auch die Regierung Bush an der Fortsetzung und Intensivierung des positiven Verhältnisses zur Sowjetunion interessiert. Dennoch kann für eine dauerhafte Neugestaltung der Ost-West-Beziehungen auf einen soliden sicherheitspolitischen Konsensus unter den westlichen Verbündeten nicht verzichtet werden. Dringender als jemals einer seiner Vorgänger muß deshalb Präsident Bush partnerschaftlich mit den Westeuropäern auf eine Lösung der Probleme hinarbeiten, die den Zusammenhalt der Allianz seit ihrem Bestehen immer wieder auf die Probe gestellt haben und die angesichts der sich rapide wandelnden internationalen politischen Lage nun akut geworden sind. Das sind in erster Linie Fragen der Strategie, hier besonders der Atomwaffen und der Glaubwürdigkeit der nuklearen Garantie der USA, aber auch Probleme der Lastenverteilung, der Rüstungskontrolle und der Stationierung von US-Truppen in Westeuropa, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland.

II. Kooperation und Abrüstung der Supermächte

Mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden des Vertrages über die weltweite Abschaffung aller landgestützten Mittelstreckenraketen am 1. Juni 1988 haben die verbesserten amerikanisch-sowjetischen Beziehungen einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte wurde zwischen den beiden Supermächten ein echter Rüstungsabbau, nicht nur eine Festlegung auf Obergrenzen (SALT I + II) vereinbart. Betroffen ist eine ganze Klasse von nuklearen Waffen, nämlich ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite von 500 bis 5500 km.

Sowohl Befürworter als auch Gegner des NATO-Doppelbeschlusses verbuchen das INF-Abkommen als ihren Erfolg. So kam es nicht zuletzt unter dem Einfluß der Friedensbewegungen in den USA und in Westeuropa überhaupt zur Formulierung der Null-Lösung, die ursprünglich von den USA nicht ernst gemeint, sondern lediglich taktisch gedacht war, um die nervösen Verbündeten zu befriedigen und die Stationierung durchzusetzen.

Eine weitere Voraussetzung für den erfolgreichen Vertragsabschluß war die Veränderung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und des gesamten diplomatischen Geschehens unter der Führung

von Parteichef Gorbatschow. Als erster sowjetischer Generalsekretär hat er erkannt, daß die nationale Sicherheit der Sowjetunion realistischerweise immer in ein beiderseitiges Sicherheitsverhältnis zu ihrem politischen und militärischen Konkurrenten eingebunden sein muß und nicht auf dessen Kosten gehen darf. Im Rahmen dieses neuen internationalen politischen Denkens werden nun auch Verifikationsmaßnahmen als Voraussetzung für Rüstungsvereinbarungen akzeptiert, ebenso das Prinzip des militärischen Gleichgewichts, das notfalls auch mit einseitigem Rüstungsabbau erreicht werden soll³⁾. Skeptiker unter den westlichen Politikern werden von sowjetischen Vertretern darauf hingewiesen, daß das neue politische Denken einen tiefgreifenden Prozeß ausgelöst habe, der auf die Einbeziehung universeller menschlicher Werte und Maßstäbe in die Praxis der internationalen Politik abziele und durch die Demokratisierung aller Bereiche der sowjetischen Gesellschaft irreversibel gemacht werden solle. Außenpolitik solle in Zukunft frei von Ideologie auf eine stabile Koexistenz und

³⁾ Als ersten Schritt in diese Richtung kündigte Gorbatschow im Dezember 1988 vor der UN-Vollversammlung die einseitige Reduzierung von 500 000 sowjetischen Soldaten und 10 000 Panzern innerhalb von zwei Jahren an.

gemeinsame friedliche Entwicklung gerichtet sein⁴). In diesem Sinne betont auch Außenminister Schewardnadse, daß es bei den Abrüstungsverhandlungen um mehr gehe als nur um den Abbau der Waffen, nämlich um gemeinsame Anstrengungen zur Überwindung der Teilung Europas⁵).

Die Chancen für ein positives Ergebnis der Wiener Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte stehen deshalb gut, zumal der Warschauer Pakt das westliche Konzept und den Rahmen für die Verhandlungen über die konventionellen Streitkräfte in Europa (VKSE) bereits akzeptiert hat. Der bislang weitestgehende Vorschlag wurde anlässlich der NATO-Gipfelkonferenz im Mai dieses Jahres von Präsident Bush eingebracht, der für die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten gleiche Obergrenzen für die Stationierung von Truppen in Europa vorsieht, wobei die abgezogenen Soldaten nicht nur verlegt, sondern demobilisiert werden sollen. Des weiteren enthält der Vorschlag von Bush — der vom Warschauer Pakt positiv aufgenommen wurde — konkrete Zahlen für gleiche Obergrenzen bei Panzern, Schützenpanzern, Artilleriegeschützen, Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern. Alle abgezogenen Kriegsgeräte sollen vernichtet werden⁶).

Mit diesen Reduzierungen sollen die Invasionsfähigkeit und die Option des Warschauer Paktes zum Überraschungsangriff beseitigt und ein möglichst sicheres und stabiles Gleichgewicht im konventionellen Bereich herbeigeführt werden. Verhandlungen über nukleare Kurzstreckenraketen werden erst aufgenommen — so lautet der Brüsseler Kompromiß —, wenn die noch zu vereinbarenden konventionellen Abrüstungsmaßnahmen eingeleitet worden sind. Auch dann aber, wenn bis spätestens 1992 ein Ergebnis der KSE-Verhandlungen erzielt worden ist, wird der NATO eine weitere Auseinandersetzung um die Notwendigkeit der Einführung

und Stationierung eines neuen atomaren Kurzstreckensystems nicht erspart bleiben⁷).

Nach wie vor verhalten sich vor allem die USA und Großbritannien dagegen, daß die in naher Zukunft zu erwartenden Verhandlungen über den Abbau nuklearer Kurzstreckenwaffen mit einer Reichweite von unter 500 km mit dem Ziel einer dritten — unter Einbeziehung aller Gefechtsfeldwaffen auch einer vierten — Null-Lösung geführt werden sollen, wie dies von der Bundesrepublik Deutschland und den meisten anderen NATO-Mitgliedern angestrebt wird. Diese Differenzen zwischen den USA aber auch Großbritanniens und ihren kontinental-europäischen Alliierten sind grundsätzlicher Art und betreffen die Rolle von nuklearen und konventionellen Waffen in der gültigen NATO-Strategie der „flexible response“.

Da nach der INF-Abrüstung die in der NATO verbleibenden landgestützten atomaren Systeme (Artillerie und Lance-Raketen) aufgrund ihrer kurzen Reichweite in jedem Fall nur auf deutschem Territorium zum Einsatz kommen könnten, ist der Abbau aller nuklearen Kurzstrecken- und Gefechtsfeldwaffen parallel zur Schaffung eines konventionellen Gleichgewichts für die Bundesrepublik Deutschland von vorrangiger Bedeutung. Da der Warschauer Pakt in den achtziger Jahren ein umfassendes Modernisierungsprogramm seiner atomaren Kurzstreckensysteme durchgeführt hat und hier selbst eine Überlegenheit von 12:1 zugibt, kann es sich bei einer beidseitigen Abschaffung dieser Waffenkategorie kaum um ein vermeidbares Sicherheitsrisiko handeln — selbst wenn die Herstellung einer konventionellen Balance in Europa noch nicht erreicht ist. Als eigentlicher und positiver Zweck der landgestützten atomaren Kurzstreckenwaffen muß deshalb ihr Wert als Verhandlungsgegenstand verstanden werden, um gleiche Waffen im Osten durch ein verifizierbares Abkommen abzuschaffen.

Einwände seitens der USA, die in Europa stationierten US-Truppen seien ohne wirkungsvolle nukleare Abschreckung, sind wenig überzeugend: Nuklearwaffen, die zur Abschreckung eines feindlichen Atomwaffeneinsatzes dienen sollen, müssen nicht unbedingt an Land stationiert sein. Mängel in der konventionellen Verteidigung können aber durch Nuklearwaffen nur scheinbar kompensiert werden, da der Einsatz atomarer Waffen im dichtbesiedelten Europa für Freund und Feind gleicher-

⁴) „The primacy of universal human ideas and values calls for firm action designed to remove ideology from interstate relations.“ Rede des stellvertretenden sowjetischen Außenministers V. Petrovsky anlässlich des internationalen Kolloquiums in Tutzing vom 20. Juni 1989.

⁵) Vgl. E. Schewardnadse, Rede auf der Schlußberatung der KSZE-Folgekonferenz am 19. Januar 1989.

⁶) Dem Vorschlag von Präsident Bush zufolge soll jede Seite nur noch über 20 000 Panzer, 28 000 Schützenpanzer und 24 000 Artilleriegeschütze, 5 700 Kampfflugzeuge und 1 900 Kampfhubschrauber verfügen. Die Sowjetunion und die USA sollen gemeinsam nicht mehr als 275 000 Soldaten in Europa haben. Für die USA bedeutete dies ein Abbau von 20 Prozent unter das derzeitige NATO-Niveau. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10. Juli 1989.

⁷) „Die Frage der Einführung und Stationierung eines Folgesystems für die Lance wird 1992 im Lichte der sicherheitspolitischen Gesamtentwicklung behandelt werden.“ Gemeinsame Erklärung der NATO-Mitglieder, in: Das Parlament vom 2. Juni 1989.

maßen von verheerender Wirkung wäre. Die NATO muß deshalb fähig sein — so auch der amerikanische Senator Sam Nunn —, sich nicht nur für Tage, sondern für Wochen in Europa zu verteidigen, ohne zum Rückgriff auf nukleare Mittel gezwungen zu sein.

Was ihre Unterstützung für weitere Abrüstungsschritte der beiden Supermächte anbelangt, hier vor allem eine 50prozentige Reduzierung des strategisch-nuklearen Arsenal und die Abschaffung aller chemischen Waffen, sind sich die NATO-Verbündeten einig. Die Haupthindernisse für einen schnellen Abschluß bei den START-Verhandlungen sind im wesentlichen die Verifikation bei seegestützten atomaren Marschflugkörpern und mobilen ballistischen Raketen sowie die Rolle der Strategischen Verteidigungsinitiative. Dennoch haben sowohl die USA als auch die Sowjetunion ein starkes Interesse an der Fortsetzung ihrer positiven Beziehungen und deshalb auch am tatsächlichen Zustandekommen

eines derartigen Abkommens. Für die Sowjetunion sind einschneidende Verringerungen des eigenen Militärpotentials die unabdingbare Voraussetzung für eine Verbesserung des ständig sinkenden Lebensstandards der eigenen Bevölkerung. Für die USA bedeutet eine Verringerung ihrer konventionellen und strategisch-nuklearen Rüstungsausgaben eine wichtige finanzielle Entlastung, die neben der Bekämpfung der nationalen Staatsverschuldung auch den Transfer von dringend benötigten Mitteln in andere Bereiche des öffentlichen Lebens erlaubt. Für die Westeuropäer stellt die Weiterentwicklung eines friedlichen, kooperativen amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses mehr als nur die Verringerung der militärischen Bedrohung und die Einsparung von Ressourcen für die Verteidigung dar: Sie bietet eine reelle Chance, ihr Verhältnis zu den USA partnerschaftlich neu zu gestalten und unter Berücksichtigung eigener nationaler Interessen am Aufbau einer europäischen Friedensordnung verantwortlich mitzuarbeiten.

III. Hintergründe und Ursachen der Strategie-Debatte

Der erfolgreiche Abschluß des Vertrages zur weltweiten Vernichtung aller Mittelstreckenraketen hat bei vielen Menschen die Hoffnung auf eine Fortsetzung der neuen Entspannungspolitik zwischen den Supermächten geweckt. Die gleichzeitig von Politikern, Militärs und Wissenschaftlern mit Nachdruck geforderte Verstärkung der konventionellen Rüstung der NATO zum Ausgleich der konventionellen Überlegenheit des Warschauer Paktes muß heute, angesichts der positiven Entwicklung der Ost-West-Beziehungen und berechtigter Hoffnungen auf ein baldiges Abkommen zur Herstellung eines konventionellen Gleichgewichtes in Europa, in einem anderen Licht betrachtet werden: Die Forderungen der amerikanischen Seite nach einer Verbesserung der konventionellen Verteidigung haben ihre tiefere Ursache in dem seit langem bestehenden Dissens über die gültige Strategie der NATO. Besonders seit die UdSSR die strategische Parität mit den USA erlangt hat, zweifeln die Europäer an der nuklearen Garantie der USA. Schon 1979 hatte Henry Kissinger in Brüssel erklärt, die erweiterte Abschreckung bis hin zur strategisch-nuklearen Konfrontation könne nicht funktionieren, und er forderte eine Revision der alliierten strategischen Doktrin.

Während in den USA allgemein die Auffassung vertreten wird, daß bei einem Versagen der Abschreckung ein militärischer Konflikt be-

endet werden muß, ohne zum globalen Atomkrieg zu eskalieren — notfalls mit Hilfe des Einsatzes von taktischen Nuklearwaffen —, wird in Europa der Wert von taktischen und strategischen Atomwaffen vor allem politisch in der Kriegsverhinderung durch Abschreckung gesehen⁸⁾. Die Ängste der Europäer vor einer strategischen Abkoppelung von Amerika, das eine existentielle Gefährdung seines eigenen Territoriums durch eine militärische Auseinandersetzung in Europa vermeiden will, werden durch die Ergebnisse der von Verteidigungsminister Weinberger 1986 eingesetzten Strategiekommision noch verstärkt⁹⁾.

Mit der Betonung der eigenen amerikanischen Sicherheitsinteressen sollen — so der Bericht — durch neue Technologien bessere konventionelle und nukleare Optionen geschaffen werden, mit de-

⁸⁾ „Die substrategischen Streitkräfte (atomaren Kurzstreckensysteme) der Bündnispartner sind nicht dazu bestimmt, konventionelle Ungleichgewichte auszugleichen.“ Wortlaut des NATO-Kompromisses über die strategischen Atomwaffen (SNF), in: Süddeutsche Zeitung vom 31. Mai 1989.

⁹⁾ „Bei der Unterstützung der Verteidigung unserer Verbündeten und der Verteidigung unserer Interessen im Ausland können wir uns nicht auf Bedrohungen stützen, die darauf ausgerichtet sind, unsere eigene Vernichtung zu provozieren.“ Vgl. Fred C. Ikle/Albert Wahlstetter u. a., Empfehlungen zur langfristigen Sicherheitsstrategie, in: Amerika Dienst vom 20. Januar 1989.

nen allerdings ein allgemeiner Atomkrieg weder angedroht noch provoziert werden dürfe. Im Rahmen einer derartigen „differenzierten“ Abschreckung („discriminate“ deterrence) müßten sich taktische Atomwaffen für einen selektiven Einsatz als Kriegsführungsinstrumente durch optimale Präzision und Effektivität auszeichnen, um einen möglichst hohen Abschreckungswert zu besitzen. Dieses de-facto „limited war“-Konzept für Europa wird von Verteidigungsminister Cheney bestätigt, der darauf hinweist, daß die amerikanischen taktischen Nuklearwaffen nicht nur zur Abwehr sowjetischer Raketen, sondern auch gegen die konventionellen Fähigkeiten der Sowjetunion gerichtet sind. Nukleare Kurzstrecken und atomare Gefechtsfeldwaffen werden deshalb von den USA für die Implementierung der flexible response-Strategie und der Vorneverteidigung als unentbehrlich angesehen.

Um einen frühzeitigen Einsatz von Nuklearwaffen in Europa zu vermeiden — die NATO vermag derzeit in Europa nur einige Tage lang einen rein konventionellen Krieg zu führen —, drängen die USA ihre Alliierten zu einer besseren, hoch-technologisierten konventionellen Verteidigung. Zwar sollen nach offiziellen Verlautbarungen im Falle eines militärischen Konfliktes die amerikanischen Truppen in Westeuropa innerhalb von zehn Tagen durch sechs Divisionen ergänzt werden, doch mußten selbst Pentagon-Experten 1988 resignierend zugeben, daß allein eine Division mehr als 30 Tage für den Transport über den Atlantik benötigt und für sechs Divisionen überhaupt keine Kontingente zur Verfügung stünden¹⁰⁾.

Das unveränderbare geostrategische Grundproblem der nordatlantischen Allianz besteht darin, daß eine enge Verbindung der Sicherheit Europas mit der Sicherheit Amerikas immer geostrategische — nicht notwendigerweise politische — Zonen unterschiedlicher Sicherheit in Rechnung stellen muß. Dieses Dilemma kann weder durch eine Modifizierung oder Ablösung des flexible-response-Konzeptes, noch durch eine verbesserte konventionelle Rüstung überwunden werden. Solange aber die „differenzierte“ Abschreckung lediglich die nationalen Interessen der USA berücksichtigt, bleibt sie für die Westeuropäer unannehmbar. Vielmehr muß ihre zentrale Aussage auch für die Europäer gelten, das heißt, daß sich auch die europäische Verteidigung nicht auf Waffensysteme stützen darf, die im Falle ihres Einsatzes die eigene — europäische — Vernichtung provozieren.

Eine Konventionalisierung der gesamten westlichen Verteidigung, so wie in Reagans „visionären“ Darlegungen propagiert, kann aber vorläufig nicht im Interesse der europäischen Verbündeten sein. Allein durch ihre Existenz üben Atomwaffen einen beträchtlichen abschreckenden und damit friedenssichernden Einfluß aus. Viele Kritiker des INF-Vertrages argumentieren deshalb, daß mit den taktischen Atomwaffen, von denen die meisten in der Bundesrepublik Deutschland stationiert sind, die „falschen“ Atomwaffen in Europa bleiben. Diese Waffen können durch Artillerie und Flugzeuge zum Einsatz gebracht werden, und in einem Konflikt verlangen die Artilleriegeschütze mit geringerer Reichweite eine frühe „use or loose“-Entscheidung.

Dem deutschen Begehren nach Abschaffung dieser Waffensysteme steht jedoch massiver Widerstand seitens der Amerikaner entgegen, die das Prinzip des „gleichmäßig verteilten Risikos“¹¹⁾ gewahrt sehen möchten. In ihren Augen können weder Mittelstreckenraketen noch Interkontinentalraketen eine effektive Abschreckungsfunktion übernehmen, wenn sich nicht in gleicher Weise der Entschluß, notfalls nukleare Waffen einzusetzen, auch auf die Kurzstreckenraketen und atomaren Gefechtsfeldwaffen erstreckt. Mit anderen Worten: wenn die NATO im Falle einer drohenden konventionellen Niederlage davor zurückschreckt, taktische Atomwaffen einzusetzen, ist für den Gegner auch nicht mit einem Einsatz von Mittel- und Langstreckenraketen zu rechnen.

Ein weiterer umstrittener Punkt in der Strategie-Debatte ist der Rogers-Plan bzw. das sogenannte FOFA-Konzept („Follow-on-Forces-Attack“), welches im Rahmen von gezielten Gegenangriffen den massiven Einsatz konventioneller Distanzwaffen zur Bekämpfung der zweiten und dritten nachrückenden Staffel des Warschauer Paktes vorsieht. In den Augen vieler Europäer ist ein derartiges operationales Offensivkonzept nicht mit dem Prinzip der grenznahen Verteidigung und der defensiven Aufgabe der NATO zu vereinbaren. Das Gleiche gilt in noch stärkerem Maße für die amerikanische AirLand-Battle-Studie und die 1982 eingeführte Heeresdienstvorschrift FM 100-5. Im Field Manual 100-5 wird die Bedeutung der militärischen Gegenoffensive im Kontext der gesamten Verteidigung hervorgehoben, und das AirLand-Battle-Konzept bezieht den Einsatz atomarer Gefechtsfeldwaffen

¹⁰⁾ Vgl. Time vom 29. Mai 1989.

¹¹⁾ Richard Burt, in: Amerika Dienst, Dokumentation vom 19. November 1987, S. 5.

in seine militärischen Operationsplanungen ein und verleiht diesen damit den Charakter von Kriegsführungswaffen.

Richtschnur für die Anwendung neuer Technologien und die damit verbundenen operativen Konzepte muß stets die defensive Natur des nordatlantischen Bündnisses und die Orientierung an einer strukturellen Angriffsunfähigkeit sein, welche durch die Konventionalisierung noch verstärkt werden soll.

Stärker als FOFA und amerikanische Dienstvorschriften aber beeinflussen die Meinungsverschiedenheiten über die amerikanische Strategische Verteidigungsinitiative die strategische Debatte unter den Verbündeten. Der politisch-philosophische Grund für SDI ist aus Reagans „Star Wars“-Rede vom 23. März 1982 ersichtlich, in der eine Vision von einer „nuklearfreien“ Welt der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Reagan hielt eine Strategie der „gesicherten gegenseitigen Zerstörung“ („Mutual Assured Destruction“) für unmoralisch und den Aufbau einer wirksamen Verteidigung für eine wichtige ethische Aufgabe. Präsident Bush, der von jeglichen „visionären“ Maßstäben bei der Entscheidung für die Fortsetzung von SDI absieht, betrachtet dieses als „offenes“ Programm, dessen Kosten-Nutzen-Verhältnis mit nüchternen, praktischen Kriterien beurteilt werden muß. Unter strikter Beachtung des ABM-Vertrages soll SDI — an dessen

Entwicklung die Sowjetunion ebenfalls arbeitet — als Option beibehalten werden.

Der philosophisch-visionäre Hintergrund der konzeptionellen Überlegenheit Ronald Reagans — und schon Jahre zuvor waren ähnliche Ideen unter amerikanischen Neokonservativen aufgetaucht — wurde in Europa, wo SDI auf härteste Kritik stieß, kaum beachtet. Stattdessen konzentrieren sich die meisten Einwände auf die technische Nicht-Machbarkeit einer effektiven strategischen Raketenabwehr, die hohe Verwundbarkeit eines derartigen Systems und die dazu erforderlichen immensen Kosten. Tatsächlich deuten alle Verlautbarungen aus dem Pentagon in der letzten Zeit darauf hin, daß sich ein pragmatischer Ansatz bei der SDI-Forschung durchzusetzen beginnt. Dieser wird sich — zumindest für die absehbare Zukunft — auf eine bodengestützte Raketenabwehr zur Sicherung der Überlebensfähigkeit der eigenen Interkontinentalraketen, so wie im ABM-Vertrag ausdrücklich zugestanden, konzentrieren. Obgleich die führenden NATO-Mitgliedstaaten sich inzwischen zu SDI bekannt und auch ihre Mitarbeit an verschiedenen Projekten zugesagt haben, so bleiben doch Befürchtungen hinsichtlich der möglichen strategischen und rüstungskontrollpolitischen Auswirkungen von SDI bestehen. Sollte in ferner Zukunft ein funktionierendes strategisches Verteidigungssystem wirklich stationiert werden, hätte das zweifelsohne tiefgreifende Veränderungen der international-strategischen Situation zur Folge.

IV. Probleme der Lastenverteilung

Die Diskussion zwischen den Vereinigten Staaten einerseits und den Westeuropäern andererseits um eine möglichst gerechte Aufteilung der Verteidigungslasten wird in der NATO bereits seit ihrem Beginn geführt. Schon 1949 warnte Senator Connally vor dem außenpolitischen Ausschuß des Senats davor, daß die USA im Begriff seien, ganz allein für die Sicherheit der westeuropäischen Verbündeten aufzukommen¹²⁾.

Entschlossener denn je erklären nun die USA ihre Absicht, nicht mehr denselben hohen Anteil an den Verteidigungslasten des Westen bestreiten zu wol-

len wie bisher. Da als Folge der Engpässe eine personelle Schrumpfung der US-Streitkräfte in der Zukunft nicht mehr auszuschließen ist, werden die westeuropäischen Verbündeten mit Nachdruck aufgefordert, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen. In diesem Sinne erklärt der 1988 von der Kommission für militärische Lastenverteilung des Streitkräfteausschusses erstellte Bericht, daß die europäischen Verbündeten der USA sich „sehr wohl auf die Verteidigung ihres eigenen Territoriums ohne ein Engagement umfangreicher amerikanischer Landstreitkräfte vorbereiten müssen, weil dieses Engagement nicht für immer garantiert werden kann“¹³⁾. Da die Vornestationierung amerikanischer Truppen jedoch „kurzfristig weiterhin den

¹²⁾ Beispiele amerikanischer Initiativen zur Durchsetzung ihrer „burden-sharing“-Interessen waren das Nunn-Amendment von 1984 (im Senat gescheitert), das den Verbleib der US-Truppen in Europa von bestimmten Auflagen abhängig machen sollte, sowie die Gramm-Rudman-Legislation von 1987 zur Reduzierung der US-Defizite.

¹³⁾ Amerika Dienst, Hintergrundmaterial, vom 24. August 1988.

Eckpfeiler der Militärstrategie der Vereinigten Staaten“ bilden soll, werden die europäischen NATO-Alliierten aufgefordert, 60 Prozent der Anschaffungs- und Betriebskosten für die Flugzeuge zu übernehmen, die für den Transport amerikanischer Truppen im Falle eines Konfliktes in Europa notwendig sind¹⁴⁾.

Doch nicht allein finanzielle Lasten sind es, die die Vereinigten Staaten in gesteigertem Maße mit ihren Alliierten zu teilen beabsichtigen. Vor dem Hintergrund eines permanenten Ringens um eine bessere Lastenverteilung innerhalb der NATO ist eine periodisch auftretende Verschärfung dieser Kontroverse ein sicheres Indiz für aktuelle Probleme und Meinungsverschiedenheiten, die über den reinen Bereich der atlantischen Verteidigung hinausgehen. So steht die gegenwärtige „burden-sharing“-Debatte in engem Zusammenhang mit der negativen Handelsbilanz der USA gegenüber Westeuropa – und amerikanische Kongressmitglieder werden nicht müde, eine direkte Beziehung zwischen dem amerikanischen Handelsdefizit und der Stationierung von US-Truppen in Europa herzustellen – und mit der Kritik der USA an der protektionistischen Agrarpolitik und Subventionspraxis der Europäischen Gemeinschaft. Zum anderen sind weitere wichtige Gründe für die Unzufriedenheit der Amerikaner mit ihren europäischen Alliierten Strategiedifferenzen und die in amerikanischen Augen häufig mangelnde Solidarität mit der Außenpolitik der USA.

In den USA selbst wird die „burden-sharing“-Debatte von zwei verschiedenen Lagern aus geführt. Auf der einen Seite stehen die sogenannten „Atlantiker“ – hierzu gehören die Demokraten und der liberale Flügel der Republikaner –, die den amerikanisch-europäischen Beziehungen in der Außenpolitik oberste Priorität einräumen und am meisten Verständnis für die unterschiedlichen politischen Gegebenheiten in Europa zeigen. Sie fordern den Aufbau einer stärkeren konventionellen Streitmacht in Europa, um die Abhängigkeit der Alliierten von der nuklearen Verteidigung durch die USA so gering wie möglich zu gestalten. Auf der anderen Seite wird von amerikanischen Neo-Konservativen eine sehr ideologiebewußte „US-first“-Politik angestrebt, in der die im Vergleich zu anderen Weltregionen geringer werdende militärischer Bedeutung Westeuropas herausgestellt wird, und für die eine Übernahme größerer Verteidigungsaufgaben durch die Europäer selbstverständlich ist. Ihr Ziel ist eine

erhöhte strategische Mobilität sowie die maritime Überlegenheit der USA, um die Grundvoraussetzungen für eine unilateralistische Außenpolitik zu schaffen, unbehindert von komplizierten Bündnisbeziehungen, die die amerikanische Handlungsfreiheit einschränken.

Die Unwilligkeit der Europäer, sich als Partner bei den globalen Aktivitäten der USA zu engagieren, ihr Zögern hinsichtlich einer konsequenten Verbesserung der konventionellen NATO-Streitkräfte, wirtschaftliche Differenzen und nicht zuletzt die zunehmende Staatsverschuldung haben in den USA die Anzahl der Stimmen größer werden lassen, die einen teilweisen oder auch vollständigen Rückzug der in Europa stationierten Truppen verlangen. Damit – so argumentieren Liberale und nunmehr in stärkerem Maße auch Konservative – könnten erhebliche Kosten eingespart werden.

Wirkliche Einsparungen aber, so wurde vom Verteidigungsausschuß des Senats festgestellt, seien von einem Abzug der US-Truppen aus Westeuropa nicht zu erwarten. Während die Kosten für die reine Truppenstationierung sich auf jährlich zwei Milliarden Dollar belaufen, müßten für einen Rückzug von nur 100 000 Soldaten mitsamt Ausrüstung 670 Millionen veranschlagt werden. Eine permanente Stationierung in den USA käme dann zwar pro Jahr um circa 540 Millionen billiger, doch würden allein Ausrüstung und Training der Soldaten, um im Notfall wieder nach Europa zurückkehren zu können, hohe Kosten verursachen. Rechnet man hierzu noch die Aufwendungen des umfangreichen Lufttransports hinzu, so kann von kostenbewußter Militärplanung keine Rede mehr sein. Eine echte Einsparung von circa 4,6 Milliarden Dollar pro Jahr könnte nur mit der Demobilisierung der in Europa stationierten Truppen erreicht werden¹⁵⁾ bzw. eine geringere Kostenersparnis, wenn in absehbarer Zukunft mit der Sowjetunion ein Abkommen über die beiderseitige Demobilisierung von Truppen in Europa vereinbart werden sollte. Einseitige Abrüstungsmaßnahmen jedoch würden einer Schwächung der gesamten Verteidigungsfähigkeiten der USA gleichkommen, zumal die gegenwärtige amerikanische Außenpolitik und Sicherheitsstrategie der Stationierung von US-Streitkräften im Ausland

¹⁴⁾ Die Zahlen wurden übernommen von: David C. Morrison, Sharing NATO's Burden, in: National Journal vom 30. Mai 1987.

“For us, alliances with like-minded nations are a strategic necessity. Alliance diplomacy is sometimes tiresome, but the alternative is worse.” John W. Coffey, American Soldiers in Europe: a Bulwark of Freedom, in: The National Interest, Sommer 1987.

¹⁴⁾ Vgl. ebd.

zum Schutz der nationalen Interessen hohe Bedeutung beimißt. Insofern ist auch der statistische Kostenfaktor irreführend, da diese Streitkräfte sowohl für die NATO als auch für andere Bereiche eingesetzt werden können und die Vornedislozierung der US-Streitkräfte in Westeuropa immer noch die kostengünstigste Lösung für die nationalen Verteidigungsanstrengungen darstellt. Schließlich bleiben die USA Mitglied in der NATO und stationieren ihre Streitkräfte in der ganzen Welt nicht wegen der Westeuropäer, sondern auf Grund vitaler nationaler Sicherheitsinteressen. Die Unabhängigkeit und Sicherheit Europas ist auch die Sicherheit Amerikas.

Da ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland – und ebenso die meisten NATO-Staaten – im Gegensatz zu den USA keine weltweiten Bündnisverpflichtungen hat und deshalb auch keiner Rapid Deployment Force, keiner großen Marine, weitreichender konventioneller Luftstreitkräfte oder nuklearer Systeme bedarf, muß ein Vergleich zwischen den Verteidigungsausgaben eines europäischen NATO-Landes und der USA, gemessen am Bruttosozialprodukt, immer inadäquat bleiben. In den meisten Ländern Westeuropas besteht zudem Wehrpflicht, so daß die im Vergleich zu einer Freiwilligenarmee geringeren Kosten nicht mit den

amerikanischen Aufwendungen verglichen werden können. Dazu kommt, daß die Bundesrepublik allein fast 27 Prozent der Kosten für die Infrastruktur der NATO trägt, was dem höchsten Anteil nach dem der USA entspricht. Darüber hinaus stellen die Dichte der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte, der Umfang der Übungen und Großmanöver und die damit verbundenen Belastungen für die Bevölkerung ebenfalls ein nicht unerhebliches „burden-sharing“ dar¹⁶).

Mit 90 Prozent der Landstreitkräfte, 75 Prozent der Seestreitkräfte und 50 Prozent der Luftstreitkräfte stellen die Europäer heute den Großteil der NATO-Streitkräfte für die Verteidigung Europas. Seit 1975 haben die westeuropäischen NATO-Partner außerdem ihre aktive militärische Stärke um 182 000 erhöht, während die USA ihre Präsenz nur um 32 000 aufgestockt haben. Bei einer Totalmobilmachung verfügen die Europäer über drei Millionen Reservekräfte, wobei rückläufige Zahlen bei den aktiven Kräften auf Grund geburtenschwacher Jahrgänge zu erwarten sind. Alles in allem gilt es, Probleme der Lastenverteilung innerhalb der NATO – so wichtig die einzelnen Bereiche auch sind – nicht zum Zentrum der amerikanisch-europäischen Beziehungen werden zu lassen.

V. Aufgaben in der Zukunft

Die zentrale Herausforderung für US-Präsident George Bush, der zunehmende Geldmangel bei der Verwirklichung von staatlichen Programmen, wird auch die zukünftigen Beziehungen Amerikas gegenüber seinen Alliierten beeinflussen. Weiterhin stark steigende Verteidigungsausgaben werden nicht mehr möglich sein, sollen gleichzeitig auch wichtige Prioritäten in der von Reagan stark vernachlässigten Sozialpolitik verfolgt werden. Die Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung ist inzwischen von der Stärke der USA im Vergleich zur Sowjetunion überzeugt und spricht sich gegen eine Erhöhung des Verteidigungshaushaltes aus. Dagegen werden wieder mehr Ausgaben für Fürsorgeprogramme sowie eine aktivere Rolle des Staates im Gesundheits-, Wohnungs- und Erziehungswesen und im Kampf gegen die sich ausbreitende Armut von den meisten Amerikanern befürwortet. Für

bessere Sozialprogramme wären 60 Prozent laut Umfragen sogar bereit, höhere Steuern zu akzeptieren.

Trotz der Kontroversen der letzten Jahre und wachsender Meinungsverschiedenheiten über Handels- und Finanzfragen zwischen den USA und Westeuropa bleibt die Haltung der amerikanischen Bevölkerung gegenüber Westeuropa weiterhin positiv. Die Unterstützung der Amerikaner für einen Einsatz amerikanischer Truppen zur Verteidigung Westeuropas ist gegen Ende der siebziger Jahre stark angestiegen und ist heute größer denn je¹⁷). Die Verteidigung Europas bleibt also ein zentrales Anliegen des amerikanischen Volkes, und in jüngsten Analysen und Meinungsumfragen ist auch – trotz mancher anderslautender Äußerungen –

¹⁶) Jährlich finden in der Bundesrepublik Deutschland 85 große und circa 5 000 kleinere militärische Manöver sowie zusätzlich 580 000 Flugbewegungen statt. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 2. Dezember 1988.

¹⁷) 68 Prozent der Öffentlichkeit und 93 Prozent der Führungsschicht befürworten den Einsatz von US-Truppen bei einer sowjetischen Invasion Westeuropas. Vgl. John E. Rielly, America's State of Mind, in: Foreign Policy, 66 (1987); vgl. Time vom 29. Mai 1989.

keine substantielle Änderung der Prioritäten bezüglich der gesteigerten Bedeutung anderer Weltregionen feststellbar.

Gleichzeitig wird in der amerikanischen Öffentlichkeit auch Kritik an den westeuropäischen Verbündeten vorgebracht, vor allem wegen der in der Vergangenheit unzureichenden Unterstützung bei einzelnen außenpolitischen Aktionen der USA und der mangelnden Bereitschaft, durch konventionelle Aufrüstung die Abhängigkeit von Amerikas Atomwaffen zu verringern. In der Überzeugung, daß in einem Nuklearkrieg keine Seite gewinnen könne, möchte die überwiegende Mehrheit der Amerikaner, daß die USA bei einem konventionellen Angriff der Sowjetunion auf Westeuropa auf keinen Fall mit Atomwaffen reagieren¹⁸⁾.

Parallel zu diesem Trend in den Vereinigten Staaten wird die NATO-Strategie, die sich auf Nuklearwaffen stützt und unter Umständen deren Ersteinsatz vorsieht, von der deutschen Bevölkerung — ähnliches gilt auch für andere NATO-Staaten — immer weniger akzeptiert. Im Gegensatz zu vielen Verteidigungsexperten befürworten 79 Prozent aller Bundesbürger den Abzug aller Atomwaffen aus Europa, so eine Umfrage des Allensbacher Instituts für Demoskopie im Jahre 1988.

Auf der Suche nach praktikablen Antworten für die dringend zu lösenden Probleme in der amerikanischen Gesellschaft stehen viele innenpolitische Vorhaben auf Grund der beschränkten finanziellen Mittel in Konkurrenz zu sicherheits- und rüstungspolitischen Programmen. Die amerikanischen Forderungen nach einer besseren Form der Lastenverteilung werden deshalb unter der Regierung Bush — vor allem durch den Einfluß des amerikanischen Kongresses — mit Sicherheit an Eindringlichkeit gewinnen.

Darauf müssen sich die westeuropäischen Verbündeten und besonders auch die Bundesrepublik Deutschland einrichten. Aber die Administration Bush stellt in vielerlei Hinsicht auch die Chance für einen neuen Anfang in den alliierten Beziehungen dar. Die Voraussetzung für einen soliden Konsensus und ein tragfähiges Sicherheitskonzept für die Zukunft ist ein grundlegender struktureller Wandel im amerikanisch-europäischen Verhältnis. Dazu

muß die Bundesrepublik Deutschland ihre nationalen sicherheitspolitischen Ziele und Bedürfnisse — ebenso wie die anderen westeuropäischen Länder — innerhalb der Allianz besser definieren und durchsetzen, um eine eigene verteidigungspolitische Identität zu erlangen.

Die USA ihrerseits müssen die prinzipielle Gleichrangigkeit europäischer Interessen anerkennen und in der angestrebten „reifen“ Partnerschaft den Verbündeten Raum geben für die Verfolgung eigener traditioneller Werte. Das bedeutet vor allem die stärkere Berücksichtigung der innovativen europäischen Vorschläge zur künftigen Sicherheitspolitik und Streitkräftestruktur der westlichen Allianz, um so die Verantwortung der europäischen Alliierten für ihre eigene Verteidigung zu fördern. Auf der Basis eines Bewußtseins gemeinsamer Verantwortung wünschen sich die USA die Europäer als aktive Partner bei globalpolitischen Führungsaufgaben. Lange Zeit jedoch waren die meisten europäischen Alliierten in vieler Hinsicht zu zurückhaltend, um aus eigener Kraft mehr an der Gestaltung der Allianz mitzuwirken. Präsident Bush hat nun die Bereitschaft der USA bekräftigt, zur Entwicklung von neuen Konsultations- und Kooperationsmechanismen innerhalb der bislang eher hierarchisch und auf amerikanische Bedürfnisse hin strukturierten nordatlantischen Allianz beizutragen. Eine reifere Partnerschaft wird nach Präsident Bush auch Auseinandersetzungen und Kontroversen über wirtschaftliche Fragen unbeschadet überstehen. Desgleichen sollte auch das deutsch-amerikanische Verhältnis stabil genug sein, um — wie in der Modernisierungsdebatte — unterschiedliche Auffassungen in sicherheitspolitischen und abrüstungspolitischen Fragen zu ertragen und Kompromißfähigkeit sicherzustellen.

Das von deutschen Sozialdemokraten langfristig verfolgte Ziel der Abschaffung aller bodengestützten Atomwaffen in Europa wird von führenden amerikanischen Politikern unterstützt, die die Abhängigkeit der NATO von Atomwaffen so weit wie möglich verringert sehen möchten. Wenn konventionelle Stabilität und strukturelle Angriffsunfähigkeit erreicht sind, genügt eine minimale nukleare Abschreckung zur Verhinderung des Atomwaffeneinsatzes durch den Gegner. Diese minimale nukleare Abschreckung wird auf mittlere Sicht notwendig sein, da Sicherheit nicht allein durch ein konventionelles Gleichgewicht garantiert werden kann und der Ostblock auch in absehbarer Zeit ein beträchtliches Potential an politischer Instabilität

¹⁸⁾ 81 Prozent aller Amerikaner sind davon überzeugt, daß der amerikanische Präsident Nuklearwaffen nur als Reaktion auf einen sowjetischen Angriff auf Amerika einsetzen würde. Vgl. Time vom 29. Mai 1989.

darstellt¹⁹). Zudem darf bei allen möglichen positiven Ergebnissen der Wiener und Genfer Abrüstungsverhandlungen nicht vergessen werden, daß die Sowjetunion als einzige Supermacht in Europa weiterbestehen und erheblichen Einfluß ausüben wird. Auch müssen asiatische und vor allem globalpolitische Zusammenhänge berücksichtigt werden, so daß ein rein europäisches sicherheitspolitisches Gleichgewicht nicht zu verwirklichen ist.

Eine minimale nukleare Abschreckung kann z. B. mit der Stationierung von Atomwaffen auf U-Booten und Flugzeugen erreicht werden und bedarf weder nuklearer Artillerie noch Kurzstreckenwaffen. Als Übergangslösung zu diesem Ziel könnten schon jetzt in Mitteleuropa atomwaffenfreie Korridore eingerichtet werden. Diese Zonen müßten gleichzeitig auch frei sein von schweren konventionellen Waffen, die zum Angriff geeignet bzw. für einen Schlag in die Tiefe des gegnerischen Territoriums vorgesehen sind. Ein Überraschungsangriff würde damit unmöglich gemacht werden, da die Verlegung von offensiven Kriegsgeräten wie etwa von Panzern in diese Zonen nicht unbemerkt bleiben könnte.

Oberstes Ziel aller Abrüstungsmaßnahmen in der Zukunft soll sowohl für die NATO als auch für den Warschauer Pakt sein, die unabdingbaren Verteidigungsfähigkeiten voll zu erhalten und gleichzeitig die Bündnisse so zu gestalten, daß sie zur tief eindringenden Invasion unfähig sind. Die Orientierung an einer strukturellen Angriffsunfähigkeit verlangt deshalb zum Teil weitreichende Veränderungen hinsichtlich der Strategie, der gesamten Verteidigungsstruktur und -organisation und der Bewaffnung. Letztere müßte effektiver auf die Defensive ausgerichtet sein, indem die Heeresverbände in Zukunft hinreichend mit modernen Panzer- und Luftabwehrwaffen, Minen und Panzersperren ausgerüstet werden und die NATO-Staaten eine flächendeckende Luftverteidigung aufbauen. Derartige Verbesserungen der konventionellen Verteidigungsfähigkeiten könnten entscheidend zur Stabilisierung der strategischen Situation in Europa beitragen und die Grundlage für eine echte Vertrauensbildung schaffen, die notwendig ist, sollen alle

¹⁹) „Die Geschichte lehrt, daß es für den Krieg keines politischen Angriffsplanes bedarf; man kann auch in den Konflikt ‚hineinschlittern‘. Wie in der Vergangenheit innere Umstürze und Revolutionen oft der Auslöser für militärische Weiterungen waren, so liegt hier auch für Europa in den nächsten Jahrzehnten die wahrscheinlichste Gefahr.“ Christoph Bertram, Aufgaben und Perspektiven der Sicherheitspolitik Westeuropas in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/88, S. 3–11.

offensiven Komponenten in den Verteidigungsbündnissen und einseitige Überlegenheiten im konventionellen Bereich beseitigt werden. Dazu gehört seitens des Warschauer Paktes die Revision der Strategie der Vorwärtsverteidigung und die Übernahme des westlichen Prinzips der Vorverteidigung.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen ist für die Förderung der gemeinsamen Sicherheit in Europa unabdingbar. Ausgehend von dem gemeinsamen Interesse, eine direkte militärische Auseinandersetzung, insbesondere aber einen nuklearen Krieg zu verhindern, ist eine Politik der „gemeinsamen Sicherheit“ zwischen den Supermächten schon länger Realität. In der gemeinsamen Prinzipienklärung von Moskau im Mai 1972 anlässlich der Unterzeichnung des SALT I-Vertrages wurde diese „Sicherheitspartnerschaft“ zwischen den USA und der Sowjetunion zum ersten Mal manifestiert. Ihr Ziel ist der Abbau des gegenseitigen Mißtrauens, die Einschränkung der bestehenden Konflikstoffe und die Regulierung des globalen Wettstreits. Grundlage dafür war das gewandelte Sicherheitsverständnis der damaligen Politiker Nixon und Breschnew, die erkannt hatten, daß es im nuklearen Zeitalter keine Alternative zur Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen auf der Basis von friedlicher Koexistenz gibt²⁰).

Heute, im Gefolge eines bislang einmaligen Abrüstungsvertrages und angesichts erfolgversprechender Verhandlungen zur Reduzierung der konventionellen und strategischen Rüstung zwischen den Supermächten, bestehen mehr Chancen denn je, eine tragfähige Sicherheitspartnerschaft auch unter Einbeziehung der europäischen Staaten zu entwickeln. Mit einem stabilen Rüstungsgleichgewicht und beidseitigen Strukturveränderungen der Streitkräfte in Richtung auf eine Angriffsunfähigkeit kann eine intensive Kooperation der Supermächte und der europäischen Staaten die Grundlage für eine gemeinsame Sicherheit bilden, die auf die Überwindung der Blöcke und die Schaffung einer europäischen Friedensordnung abzielt.

Der Ausbau des europäischen Pfeilers der Allianz durch eine Wiederbelebung und Erweiterung der WEU, die substantiellen Fortschritte in der

²⁰) „Unsere Bündnisse sind nicht länger in erster Linie darauf ausgerichtet, hinter einem amerikanischen Schutzschild die Sowjetunion und China einzudämmen. Wir wollen vielmehr mit diesen Mächten einen starken Weltfrieden schaffen.“ Richard M. Nixon, The second year of his Presidency, in: Congressional Quarterly, (1971).

deutsch-französischen Zusammenarbeit und ein neues, sich entwickelndes Selbstbewußtsein hinsichtlich der Möglichkeiten der Neugestaltung eines europäischen Sicherheitssystems sind ein Indiz dafür, daß die Europäer nunmehr als gleichberechtigte Partner der USA die Prämissen für ihre eigene Sicherheit mitbestimmen wollen. Auf der Suche nach einem vertrauensbildenden Verteidigungskonzept, das Stabilität im konventionellen Bereich herbeizuführen vermag und gleichzeitig die Sicher-

heitsinteressen der Gegenseite berücksichtigt, müssen die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Alliierten partnerschaftlich zusammenarbeiten. Denn nur auf der Grundlage einer echten Partnerschaft zwischen den Verbündeten kann ein konsensfähiges Konzept für die Zukunft gefunden werden, das die gemeinsamen Wertvorstellungen im nordatlantischen Bündnis widerspiegelt und den Frieden in Europa unter gewandelten Bedingungen wirkungsvoll stärkt.

Die amerikanische Europa-Politik und die Ost-West-Beziehungen

I. Die Anfangsphase

Für die neue amerikanische Regierung standen nach der Regierungsbildung Europa und die Ost-West-Beziehungen im Zentrum des Interesses. Zwei Europa-Reisen des neuen amerikanischen Präsidenten symbolisieren die Bedeutung dieses Prozesses.

George Bush ging während der ersten acht Monate seiner Amtszeit durch eine Reihe von Stimmungsphasen, die durch Zustimmung und Kritik gekennzeichnet waren. Nach den in den Medien überaus positiv bewerteten beiden Europa-Reisen sahen 67–70 Prozent der Bevölkerung seine Politik positiv – eine Zustimmungsrate, die ungewöhnlich hoch ist und sechs bis neun Prozentpunkte über der durchschnittlichen Zustimmungsrate vom Frühjahr 1989 lag¹⁾. Neben den als Erfolg gewerteten außenpolitischen Initiativen in Europa gründete Präsident Bushs Popularität auch in seiner Persönlichkeit. Sein häufig belächeltes Wahlkampfversprechen, eine „sanftere und liebenswürdigere Gesellschaft“ zu schaffen, verweist auf seine nicht-ideologische und pragmatische Orientierung.

Im Gegensatz zu der hohen Popularitätsrate sind die kritischen Stimmen vieler Kommentatoren bemerkenswert. Zentrale Kritikpunkte waren die zögernde Besetzung der wichtigsten Führungspositionen in der neuen Administration und das Fehlen eines umfassenden Regierungskonzeptes. Arthur M. Schlesinger bemerkte im April: „Das Grundproblem ist, daß er eigentlich nur Präsident werden wollte, und jetzt, da er es ist, weiß er nicht, was er damit tun will. Das erklärt die dilettantische Art, mit der er seine Regierung aufbaut.“²⁾ Thomas E. Mann verwies auf die psychologischen und praktischen Probleme, neue Akzente zu setzen, wenn der neue Präsident derselben politischen Partei angehört wie sein Vorgänger: „Es ist eine Präsidentschaft, die auf der Meinung aufbaut, daß wir in

einem guten Zustand sind und nur die rauen Ecken durch Versöhnung und durch Kompromißbildung beseitigen, die Reagan hinterlassen hat.“³⁾

Nach einer Serie innen- und außenpolitischer Reden und Initiativen wurde immer wieder Kritik am Stil von Präsident Bush geübt. Insbesondere Vertreter der demokratischen Partei im Kongreß äußerten sich negativ über die budgetäre Substanz und die Finanzierbarkeit vieler Initiativen, wie z. B. der Ankündigung eines Raumfahrtprogramms zur bemannten Landung auf dem Mars⁴⁾. Die Washington Post faßte diese Stimmung so zusammen: „Haushaltsexperten und Mitgliedern des Kongresses zufolge besteht eine Diskrepanz zwischen den populären Zielen, für die der Präsident geworben hat, und der Knappheit der Ressourcen, die zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig besteht Herr Bush darauf, daß Steuern nicht erhöht werden.“⁵⁾

Im Gegensatz zu dieser scheinbaren Tatenlosigkeit der neuen Administration, die diese Kritik zu beinhalten scheint, gelang es Bush, zwei wichtige innenpolitische Akzente zu setzen, die von erheblicher positiver Wirkung auf seine außenpolitische Handlungsfähigkeit waren: der Haushaltskompromiß und die Verständigung über Nicaragua und die Contra-Guerillas. Die Administration und führende Vertreter des Kongresses verständigten sich im März über die Höhe des Bundeshaushalts 1990. Sollte dieser Kompromiß tragfähig sein, würden dadurch auch die Konturen des Bundeshaushalts 1991 bestimmt werden. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, liegt die Bedeutung des Kompromisses darin, daß es Bush gelungen ist, mit den von der demokratischen Partei kontrollierten beiden Kammern des Kongresses ein konstruktives Arbeits-

¹⁾ Vgl. International Herald Tribune vom 8. August 1989; Washington Post vom 30. September 1989.

²⁾ Zit. nach Dom Bonafede, Presidential Focus: Rating Bush, in: National Journal vom 8. April 1989, S. 890.

³⁾ Ebd.

⁴⁾ Vgl. David Hoffman, Bush's Lofty Goals Lack Bottom Line, in: International Herald Tribune vom 26. Juli 1989.

⁵⁾ Ebd.

klima herzustellen⁶⁾. Dies steht im Gegensatz zur Atmosphäre, die unter Präsident Reagan herrschte, als die Haushaltsentwürfe der Regierung auch von führenden republikanischen Senatoren feindselig aufgenommen wurden und zu endlosen und lähmenden Auseinandersetzungen führten⁷⁾.

Entscheidender für die Gestaltung der Außenpolitik war die am 24. März 1989 von Bush unterzeichnete Vereinbarung mit führenden Vertretern beider Kammern des Kongresses, eine gemeinsam getragene Politik gegenüber Nicaragua zu verfolgen. Nach sechs Jahren erbitterter Auseinandersetzung stimmten beide Kammern am 13. April 1989 einem „nicht-militärischen“ Paket zu und ermächtigte die Regierung, mit 49,75 Mio. US-Dollar „nicht-militärischer Hilfe“ die „Contra“-Guerillas zu unterstützen und weitere 16,9 Mio. für medizinische Zwecke und Verwaltungsaufwand auszugeben⁸⁾.

Außenminister Baker bemerkte: Wir haben angefangen, so hoffe ich, ein Problem hinter uns zu lassen, daß eine der größten Auseinandersetzungen in der Nachkriegsgeschichte auslöste⁹⁾. Diese „größte Auseinandersetzung“ erregte seit 1983 die Gemüter und war insbesondere im Repräsentantenhaus die Ursache für die tiefe ideologische und parteipolitische Spaltung. Der Konflikt mit Nicaragua war für die Reagan-Administration Teil des Ost-West-Konfliktes. Der Kompromiß signalisierte den erfolgreichen Ansatz der Bush-Administration, das innenpolitische Klima zu versöhnen, auf die demokratische Partei zuzugehen und damit auch ein pragmatisches Arbeitsklima mit dem Kongreß herzustellen. Gleichzeitig konnte Bush neue Akzente in den Ost-West-Beziehungen setzen, eigenes Profil entwickeln und sich damit von seinem Amtsvorgänger lösen.

Das Verhältnis der neuen republikanischen Administration zur Vorgängerin war ein beliebtes und

⁶⁾ Vgl. im Gegensatz dazu die nicht sehr freundliche Würdigung dieses Kompromisses aus der Sicht einzelner Ausschüsse im Senat und im Repräsentantenhaus: Lawrence J. Haas, Budget Report: Stand But Don't Deliver, in: National Journal vom 24. Juni 1989, S. 1636–1639. In dieser kritischen Analyse wird von einer „Welle des Zynismus auf dem Capitol“ gesprochen angesichts der geringen Aussichten, das Haushaltsdefizit signifikant zu kürzen.

⁷⁾ Vgl. hierzu z. B. die Charakterisierung der „neuen“ Atmosphäre bezüglich des Verteidigungshaushalts: Pat Towell, The Pentagon Budget — Party Battle Lines Are Fuzzy in House Defense Debate, in: Congressional Quarterly vom 17. Juni 1989, S. 1483–1486.

⁸⁾ Zum Hintergrund vgl. John Felton, Hill Gives Contra Package Bipartisan Landing, in: Congressional Quarterly vom 15. April 1989, S. 832–836.

⁹⁾ Ebd., S. 833.

lange diskutiertes Thema. Die gängige Kritik an der sich scheinbar so lange hinziehenden Besetzung der Regierungsposition — etwa zwei- bis dreitausend Stellen kann ein neuer Präsident mit Personen seiner Wahl besetzen — hat wichtige Aspekte der Zusammensetzung der Bush-Administration überlagert. Die führenden Positionen wurden nämlich von erfahrenen Fachleuten besetzt, die aufgrund ihrer Herkunft oder Ausbildung die Rückkehr des klassischen Ostküsten-Establishments signalisieren. Die Gruppierungen der Reagan-Administration, die zum Teil rechtskonservative Strömungen der republikanischen Partei repräsentierten, waren soziale „Aufsteiger“ und geographisch eher dem amerikanischen Südosten zuzuordnen. Sie wurden weitgehend aus der Regierungsverantwortung verdrängt. Im Gegensatz zur stark ideologisch akzentuierten Politik Reagans zeichnet sich der Stil der Bush-Administration durch Pragmatismus und Kompromißbereitschaft aus¹⁰⁾. Dieser Aspekt wird besonders durch die Persönlichkeit Präsident Bushs symbolisiert: Er entstammt einer wohlhabenden Neu-England-Familie, deren Vorfahren mit der „Maiflower“ in die damalige britische Kolonie übersiedelten. Er gehört damit zur klassischen bürgerlichen Aristokratie der USA.

Der pragmatische Ansatz der Bush-Administration steht im Gegensatz zum eher ideologischen der Reagan-Administration. Während des Wahlkampfes sprach Bush wiederholt davon, daß der Kalte Krieg noch nicht zu Ende sei und distanzierte sich damit früh von der Stimmung der Reagan-Anhänger, die den Kalten Krieg für gewonnen hielten. Insbesondere wurde Reagans sehr persönliches Verhältnis zu Gorbatschow als zu optimistisch und seine nukleare Abrüstungspolitik, die offensichtlich auch von einer persönlichen Aversion gegen Atomwaffen geprägt war, als zu „utopisch“ kritisiert.

Pragmatisch heißt in diesem Kontext kluge Vorsicht und abwartendes Beobachten und bedeutet auch empirisch gehaltvolle Politikentwürfe, die sich langsam entfalten und gleichzeitig die internationale Lage und die innenpolitische Stimmung einbeziehen. Ein wichtiger Faktor in der amerikanischen Politik ist die öffentliche Meinung, auf die jeder Präsident Rücksicht nehmen muß. Die Meinungsfragen zeigen eine sehr starke innenpolitische Akzentuierung und Betonung infrastruktureller und wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen. Kaum ein Amerikaner fühlt sich noch von der Sowjetunion

¹⁰⁾ Vgl. Rochelle L. Stanfield, Foreign Policy Focus: Cutting Deals, in: National Journal vom 8. April 1989, S. 889.

bedroht. Sorgen werden eher über die sich verändernden internationalen ökonomischen Bedingungen geäußert. Der Anspruch an die neue Administration besteht darin, sicherheitspolitische und

wirtschaftliche Beziehungen zu den wichtigsten Verbündeten — Europa und Japan — in einer Weise umzugestalten, die die neue internationale ökonomische Lage mitberücksichtigt¹¹⁾.

II. Die innenpolitischen Hintergründe der außenpolitischen Konzeptsuche

Vor diesem Hintergrund entfaltete sich die Europa- und Ost-West-Politik der Bush-Administration. Es ist sicherlich sinnvoll, schon jetzt von zwei Phasen zu sprechen. Die erste Phase dauerte vom Amtsantritt im Januar bis etwa Mitte Mai 1989. Es war eine Zeit der Konzept- und Profilsuche. Während der frühere Präsident Reagan am 10. Dezember 1988 in einer Radioansprache im Rückblick auf den gerade zu Ende gegangenen Besuch Gorbatschows in New York, sein fünftes Treffen mit Gorbatschow innerhalb von vier Jahren, von einem „lang ersehnten Bruch mit der Vergangenheit und dem Aufziehen einer neuen Ära in den internationalen Angelegenheiten“ sprach¹²⁾, wurde „Umsicht“ (caution) das Schlüsselwort in der ersten Phase der Bush-Administration. Bush ordnete zunächst eine grundsätzliche Überprüfung der Außen- und Sicherheitspolitik an, um dann zu Schlußfolgerungen für die Abrüstungs- und Ost-West-Politik zu kommen. Dem Vernehmen nach wurden diese Analysen auf der mittleren Ebene im Außenministerium und im Nationalen Sicherheitsrat durchgeführt. So berichtete die New York Times z. B. über interne Auseinandersetzungen zwischen „kalten Kriegern“ und den Diplomaten, die eine große Chance für die USA in den Ost-West-Beziehungen sahen¹³⁾.

Bush sprach am 12. März anlässlich der Amtseinführung Richard Cheney's, des neuen Verteidigungsministers, von einer „Übergangszeit“. Trotz einer „sehr positiven Sicht“ von Gorbatschows Politik verwies er darauf, daß „noch mehr Fragen als Antworten auf das Ergebnis“¹⁴⁾ der sowjetischen

Reformpolitik bestünden. In den Medien wurde diese Haltung auch als „Status quo plus“ bezeichnet¹⁵⁾, während im Kongreß Ungeduld laut wurde. Les Aspin, der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, rief zu einer „schnellen Antwort auf Gorbatschows Abrüstungsschritte“ auf¹⁶⁾.

Die zunächst vorsichtige Haltung gegenüber Gorbatschow wurde besonders im sicherheitspolitischen Bereich betont. Es galt dort als schwierig, mit der Sowjetunion, die sich in einem Übergangsstadium befinde, in einen Dialog über eine grundsätzliche Neuverständigung einzutreten. Zudem war die Haltung verbreitet, daß ein forciertes Fahrplan für Abrüstungsverhandlungen besonders auf der nuklearen Ebene unberechenbare Auswirkungen auf die Fundamente der NATO und ihre Abschreckungsstrategie haben könnte. Diese „umsichtige“ Haltung, die von der Regierung Großbritanniens intensiv unterstützt wurde, kollidierte mit den Forderungen der Bundesrepublik Deutschland nach „baldigen“ Verhandlungen im Bereich der Kurzstreckenraketen (SNF). Verschärft wurde diese Auseinandersetzung durch manche taktischen Fehler auch auf deutscher Seite¹⁷⁾. Neben militärtechnischen und abschreckungstheoretischen Fragen war der Streit um die Kurzstreckenwaffen eine politische Auseinandersetzung über die Zukunft der Ost-West-Beziehungen, über die Haltung des westlichen Bündnisses zu Gorbatschow, über die Zukunft der NATO und ganz besonders über die Rolle der Bundesrepublik Deutschland.

Der gaullistische Oppositionsführer Jacques Chirac faßte die Haltung derjenigen, die zur Vorsicht rieten, so zusammen: „Um es offen zu sagen, die Fragen (über die Kurzstreckenraketen — M.St.) entstehen aufgrund der Furcht auf seiten bestimmter

¹¹⁾ In einer Gallup-Umfrage im Februar 1989 meinten 58 Prozent der Befragten, daß Japan und Westeuropa zu wenig „für ihre eigene Verteidigung aufbrächten“. Zit. nach: Opinion Outlook, Views on National Security, in: National Journal vom 8. April 1989, S. 882. Eine Zusammenstellung vieler Meinungsumfragen zur Außenpolitik ist: Opinion Roundup, in: Public Opinion, 11 (1989) 6, S. 21–40.

¹²⁾ Ronald Reagan, „New Era“ in International Affairs Possible, in: U.S. Policy Information and Texts, Nr. 231/B, 12. Dezember 1989, S. 3.

¹³⁾ Vgl. Thomas L. Friedman, Gorbachev's Adroitness Irritates Bush Officials, in: International Herald Tribune vom 19. Mai 1989.

¹⁴⁾ U.S. Policy Information and Texts, Nr. 40, 22. März 1989, S. 7; im folgenden zitiert als U.S. Policy.

¹⁵⁾ Vgl. die Berichte auf der ersten Seite der New York Times und Washington Post.

¹⁶⁾ U.S. Policy, Nr. 49, 12. April 1989, S. 13.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu die Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24. April 1989; Bush's First Foreign Crisis, in: Newsweek, CXIII (1989) 19, S. 8–10; und im Guardian vom 22. April 1989.

westlicher Länder, daß die Deutschen zum Osten abdriften.“¹⁸⁾

Auch der sich seit längerer Zeit hinziehende Streit über ein neues Gesamtkonzept der NATO, in dessen Rahmen die SNF-Frage entschieden werden sollte, zeichnete sich durch nichtöffentliche Debatten zur Rolle der Bundesrepublik aus. Die deutsche Regierung schien sich dabei gegen den Status quo auszusprechen. Außenminister Genscher sprach von einem „Gezeitenwechsel von der Konfrontation zur Kooperation“ und forderte eine schnellere Politik, die „dynamisch, nicht statisch“ sein sollte¹⁹⁾.

Neben rivalisierenden Einschätzungen über ein Abklingen des Kalten Krieges und das Tempo der einzuschlagenden Schritte, wobei die deutsche rüstungspolitische Position in der amerikanischen Öffentlichkeit durchaus Unterstützung fand²⁰⁾, konzentrierte sich die Bush-Administration auf die Frage, welche Risiken und Konsequenzen eine Politik der „dynamischen“ Veränderung des Status quo in den Ost-West-Beziehungen hätte. Einerseits argumentierte man, daß ein schneller Abbau der Militärpotentiale in Europa der Sowjetunion einen nicht absehbaren politischen Einfluß in Europa sichern könnte. Andererseits könnte der Einsatz des wirtschaftlichen Potentials der Bundesrepublik in Osteuropa Prozesse auslösen, die in ihrer Konsequenz nicht abzuschätzen wären, insbesondere in

Anbetracht der schon bestehenden zentrifugalen Kräfte in der NATO. Damit wurde die amerikanische Politik gegenüber der Sowjetunion auch mit ihrer Europa-Politik verknüpft.

Der Ansatz der Bush-Administration, eine abwartende Haltung in den Ost-West-Beziehungen an den Tag zu legen, hatte seine Gründe auch in der amerikanischen Erfahrung mit der Sowjetunion. Ein großer Teil der führenden Regierungsmitglieder und der Präsident selbst hatten in der kurzen Phase der Ford-Administration wichtige Regierungspositionen inne. In dieser Phase brach die von Nixon eingeleitete Entspannungspolitik mit der Sowjetunion zusammen. Sie wurde offen und schließlich erfolgreich vom konservativen Flügel der Republikaner bekämpft. Bush nahm deshalb zunächst auch Rücksicht auf diesen Flügel seiner Partei, der sich durch Reagans schnelle Gangart in der Ostpolitik getäuscht fühlte. Zudem kann erwartet werden, daß Verhandlungsergebnisse, die sich auf Abrüstung oder Handel beziehen, im Senat einer detaillierten und strengen Kontrolle unterzogen werden. Sicherheitsexperten des Senats sind nicht glücklich über Maßnahmen des Verifizierungsprotokolls zum Vertrag über die Beseitigung der Mittelstreckenraketen. Sie machten Auflagen für ein Verifizierungsverfahren eines möglichen Abrüstungsvertrags für die strategischen Nuklearwaffen.

III. Das erste amerikanisch-sowjetische Außenministertreffen

Die erste hochrangige Begegnung zwischen dem sowjetischen Außenminister und seinem amerikanischen Kollegen fand am 10./11. Mai 1989 in Moskau statt. James Baker ging in dieses Treffen mit der Absicht, „unsere kooperative Beziehung zu vertiefen und auszubauen, besonders in bezug auf regionale Fragen“²¹⁾. Der Begriff „regionale Fragen“ verwies in diesem Zusammenhang auf die ungelösten Probleme in Afghanistan, Mittelamerika und im Nahen Osten. Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung hatten keine Priorität. Für den Be-

reich der Abrüstung deutete er jedoch Möglichkeiten an, die aber noch „untersucht und entwickelt“ werden müßten. Im übrigen betonte er noch einmal die Notwendigkeit „sorgfältiger Bewegung durch ein Schritt-für-Schritt-Programm und eines langsamen, aber beständigen Kurses auf Verbesserung hin“. Schließlich, so betonte er, sei die Welt komplexer geworden, nachdem sie „dem Zusammenstoß der Supermächte, der die Weltpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte, entwachsen ist“²²⁾. Atmosphärisch beeinflußt wurde das Treffen durch eine Vereinbarung vom 2. Mai, nach der die USA – außerhalb des Getreideabkommens von 1982 – der Sowjetunion 1,5 Mio. Tonnen subventionierten Weizen verkauften²³⁾.

¹⁸⁾ Interview in: Newsweek, ebd., S. 52.

¹⁹⁾ Zuletzt: Hans-Dietrich Genscher, Neue Chancen für eine Politik dauerhafter Stabilität und Sicherheit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 66, 30. Juni 1989, S. 597.

²⁰⁾ Vgl. Hamilton Calls for Talks on Short-Range Missiles, in: U.S. Policy, Nr. 60, 8. Mai 1989, S. 21 f.

²¹⁾ Baker Stresses Need for Continued U.S. Leadership, in: U.S. Policy, Nr. 51, 17. April 1989, S. 13.

²²⁾ Ebd., S. 9.

²³⁾ Ein weiterer Effekt sollte auch eine Warnung an die EG und ihren subventionierten Außenhandel mit landwirtschaftlichen Produkten sein. Vgl. U.S. Policy, Nr. 56, 3. Mai 1989, S. 15.

Baker zufolge konzentrierten sich die Gespräche auf Menschenrechtsfragen, politische Gefangene, den Stand der Gesetzesvorlagen im Obersten Sowjet zum Recht auf Auswanderung, auf die Wiederaufnahme der strategischen Rüstungskontrollgespräche (START), Chemiewaffengespräche und die Raketentechnikverbreitung, regionale Konflikte sowie auf Aspekte zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen (u. a. Ausbau des Kultur- und Wissenschaftsaustausches).

Die Fragen der Abrüstung sollten also nicht singular, sondern nur im Rahmen eines umfassenden Ansatzes der Beziehungen gesehen werden. Den regionalen Fragen wurde auch „eine höhere Bedeutung beigemessen“, obwohl dies, wie Baker sagte, „in keiner Weise die Bedeutung irgendeines anderen Aspektes, wie Rüstungskontrolle, Menschenrechte und andere Fragen, herabstufte“²⁴⁾.

Neben den Gesprächen mit Schewardnadse traf sich Baker auch mit Gorbatschow. Der amerikanische Außenminister übergab ihm ein Schreiben von Bush, in dem dieser deutlich den Wunsch zum Ausdruck brachte, daß die Politik der wirtschaftlichen Reform in der UdSSR zum Erfolg führe. Diese Reformen, so erklärte er, seien „signifikant, sogar revolutionär“. Sie stellten das Fundament für einen Fortschritt dar, und er würde „den Fortschritt suchen“. Des weiteren brachte er seine Absicht zum Ausdruck, „ernsthaft und sorgfältig, Schritt für Schritt zu arbeiten, um den Grund für eine ausdauernde Kooperation vorzubereiten“²⁵⁾.

Gorbatschow und Baker sprachen unter anderem auch über die Frage der Kurzstreckenraketen (SNF) und über mögliche Verhandlungen. Baker charakterisierte den Austausch als „recht umfassende und in die Tiefe gehende Diskussion“. Offenbar näherten sich die Standpunkte nicht an. Baker sagte öffentlich, daß beide Seiten übereingekommen seien, nicht übereinzustimmen. Später sagte er, daß die Vereinigten Staaten einseitige Schritte der Sowjetunion begrüßen würden. Die USA hätten die Sowjetunion wiederholt aufgerufen, SNF-Systeme zu reduzieren, um das Ungleichgewicht abzuschwächen. Erst danach könne man die Frage von Verhandlungen in Betracht ziehen²⁶⁾. Der New York Times zufolge betonte Gorbatschow, daß beide Seiten versuchen müßten, zusammenzu-

arbeiten, um zur besseren Beziehung zu kommen²⁷⁾.

Baker und Schewardnadse vereinbarten schließlich eine bemerkenswerte Gemeinsame Erklärung zum Libanon-Konflikt, für eine Neuaufnahme der unterbrochenen Gespräche über strategische Offensiv- und Defensivwaffen für den 19. Juni 1989, separate Konsultationen über die Chemiewaffen am Rande der Genfer UN-Verhandlungen und über die Verbreitung von Mittelstreckenraketen-Techniken. Die sowjetische Seite stellte zudem ein Eingehen auf westliche Vorstellungen bei den seit März in Wien begonnenen Verhandlungen über konventionelle Abrüstung in Aussicht.

Offensichtlich waren die Gespräche in dem Sinne erfolgreich, daß damit die Bush-Administration in ihrem Kurs bestätigt wurde, der zwischen Skeptizismus und Optimismus eine Balance zu finden suchte. Robert M. Gates, der stellvertretende Nationale Sicherheitsberater, dem eine beträchtliche Skepsis gegenüber den Absichten Gorbatschows nachgesagt wird, und der von Gorbatschow während des Treffens mit Baker deswegen persönlich angesprochen wurde²⁸⁾, sagte später, daß „die Politik kühn genug sein sollte, um auf die Veränderungen einzugehen, die in der Sowjetunion entstehen, aber sie sollte nicht so kühn oder phantasievoll sein, daß sie unverantwortlich ist“²⁹⁾.

Die Bush-Administration war bestrebt, Kontinuität im Status quo der Beziehungen zur Sowjetunion zu erhalten, um gleichzeitig auf dieser Basis die Möglichkeiten des Wandels zu einer vertieften Zusammenarbeit zu erproben — eines Wandels, für den angemessene Konzepte noch entwickelt werden mußten. Offensichtlich als Antwort auf den sorgfältig bedachten Versuch Bakers, einen umfassenden Verhandlungsansatz zu entwickeln, in dem Rüstungskontroll- und Abrüstungsfragen nur ein Element unter anderen sind, verkündete Gorbatschow später öffentlich einen einseitigen Abzug von 500 Sprengköpfen im Bereich der Kurzstreckenraketen, wie es zuvor Schewardnadse seinem Kollegen Baker bei den nichtöffentlichen Verhandlungen angekündigt hatte. Diese sowjetische Initiative brachte die Frage der nuklearen Abrüstung erneut ins Zentrum der öffentlichen Diskussion, insbesondere in Anbetracht der heftigen Auseinandersetzung zwischen Bonn und Washington in diesem Bereich. Die Reaktion der Administration drückte

²⁴⁾ U.S. Policy, Nr. 51, 17. April 1989, S. 19.

²⁵⁾ Ebd., S. 18.

²⁶⁾ Ebd., S. 17 und S. 19.

²⁷⁾ Vgl. International Herald Tribune vom 3. Juli 1989.

²⁸⁾ Vgl. ebd.

²⁹⁾ Ebd., S. 4.

Verärgerung aus. Während der Pressesprecher des Weißen Hauses, Fitzwater, von einem „PR-Trick“ sprach und Gorbatschow einen „drug store cowboy“ nannte, beklagte Verteidigungsminister Cheney den angekündigten Abzug und die beabsichtigte Zerstörung von 500 Sprengköpfen³⁰⁾ als „armselig“ im Vergleich zu dem riesigen sowjetischen Übergewicht in diesem Bereich. In einem Leitartikel der Washington Post wurde Fitzwater ironisch als „brillanter außenpolitischer Analytiker“ und abwertend als „albern“, seine Aussagen als „gedankenloses Zeug“ charakterisiert. Die Bush-Administration wurde aufgefordert, ihre Ernsthaftigkeit unter Beweis zu stellen³¹⁾.

Les Aspin, der einflußreiche (demokratische) Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, sagte während einer Anhörung, daß die Regierung im Begriff sei, die Auseinandersetzung mit Moskau zu verlieren, „weil sie nicht prompt und phantasievoll auf die verschiedenen Rüstungskontrollvorschläge Gorbatschows reagiert“ hätte. Er forderte eine Vision, die aber „einfach nicht da ist“³²⁾.

Die Kritiker der Regierung übersahen allerdings, daß Präsident Bush versuchen wollte, eine gemeinsame westliche Politik zu entwickeln. Deshalb traf er sich am 10. Februar 1989 mit dem kanadischen Ministerpräsidenten Mulroney in Ottawa und empfing im Mai 1989 den französischen Staatspräsidenten Mitterrand zu einem persönlichen Gedanken-

austausch in seinem Sommersitz in Maine. Zwischenzeitlich bereiste Außenminister Baker die europäischen Hauptstädte, um sich über die Ost-West-Beziehungen und Fragen des Ost-West-Handels zu beraten³³⁾.

Trotz dieser Aktivitäten wurden die Einzelheiten der grundsätzlichen außen- und sicherheitspolitischen Analyse von einem sogenannten „Stellvertreter-Ausschuß“ durchgeführt, der vom stellvertretenden Sicherheitsberater Gates geleitet wurde und dem zwei Staatssekretäre des Außenministeriums, ein Staatssekretär des Verteidigungsministeriums, ein Vertreter der Vereinigten Stabschefs der Streitkräfte und der stellvertretende Direktor des CIA angehörten. In diesem Ausschuß wurden unterschiedliche ministerielle Politikvorschläge zusammengefaßt und dem Präsidenten zur Entscheidung vorgelegt. Auf dieser Ebene wurden zunächst die durch Vorsicht gekennzeichneten Optionen entwickelt. Die Administration war allerdings während dieser ersten Phase nicht gänzlich untätig. Ein Indiz dafür war die Ankündigung Bushs vom 17. April, unter anderem selektive Importerleichterungen für polnische Waren zu genehmigen und Umschuldungsverhandlungen im Rahmen des Pariser Clubs sowie Anreize für Firmenkooperationen (joint ventures) zu initiieren³⁴⁾. Dies war die schnelle amerikanische Antwort auf die am 5. April erfolgte Legalisierung der Solidaritäts-Bewegung in der Volksrepublik Polen.

IV. Die außenpolitischen Grundsatzreden des Präsidenten

Die mehrmonatige Bestandsaufnahme beendete Bush mit mehreren Reden über seine künftige Außenpolitik³⁵⁾. In der ersten Rede sprach er davon, sein Ziel sei „ehrgeiziger als alles, was meine Vorgänger für möglich hielten“. Er charakterisierte das Ergebnis seiner außenpolitischen Zwischenbilanz als „einen neuen Weg zur Lösung dieses Streits“ zwischen den USA und der Sowjetunion. Er sprach von einer Politik „jenseits der Eindämmung“, von

der Möglichkeit der „Integration der Sowjetunion in die Staatengemeinschaft“ und von der „Rückkehr der Sowjetunion in die Weltordnung“. Er griff den Plan „Offene Himmel“ aus den fünfziger Jahren auf und befürwortete militärische Vertrauensmaßnahmen, in deren Rahmen unbewaffnete Flugzeuge die Territorien der USA und der Sowjetunion überfliegen sollten. Zudem bot er der Sowjetunion im Handelsbereich „den Status der Meistbegünstigung“ an, wenn Auswanderungsgesetze gemäß den internationalen Standards gesetzlich festgelegt würden³⁶⁾.

In seiner Rede vom 21. Mai 1989 ging Bush besonders auf Europa ein. Unter anderem konstatierte er grundlegende Veränderungen in Westeuropa und sprach von „neuen Formen der Zusammenarbeit

³⁰⁾ International Herald Tribune vom 12. Mai 1989, S. 4. Cheney sagte wörtlich: „Er hat so viele Rattenlöcher drüben in Osteuropa, daß 500 einfach armselig ist.“

³¹⁾ Vgl. Fitzwater Diplomacy, in: Washington Post vom 19. Mai 1989.

³²⁾ International Herald Tribune vom 19. Mai 1989.

³³⁾ Vgl. U.S. Policy, Nr. 23, 13. Februar 1989, S. 5 ff. und S. 21 ff.

³⁴⁾ Vgl. U.S. Policy, Nr. 52, 19. April 1989, S. 20 f.

³⁵⁾ Die wichtigsten Reden sind abgedruckt in: Europa-Archiv (EA), (1989) 12, S. D 323 ff.

³⁶⁾ Vgl. EA, S. D 331–334.

zwischen den USA und Westeuropa“ und sah das „Heraufkommen Europas als einen Partner bei der Führung der Welt“. Im Bereich der Abrüstungsverhandlungen sprach er von seiner Vision eines „weniger militarisierten Europa“ und eines Friedens, „der sich auf gemeinsamen Optimismus, und nicht auf bewaffnete Lager“ gründet³⁷⁾.

Die Reaktion in der amerikanischen Öffentlichkeit war von Enttäuschung gekennzeichnet. In Anspielung auf die Kritik des Sprechers der Demokraten im Senat, Senator Mitchell, die Bush-Administra-

tion zeige keine Phantasie im Umgang mit den Veränderungen in der Sowjetunion, betonte Baker, die USA seien im Gespräch mit der Sowjetunion über „transnationale und globale Probleme — etwas, was bisher nicht geschah“³⁸⁾.

Präsident Bush war jedoch sehr unzufrieden mit der öffentlichen Resonanz auf seine nicht unbeträchtlichen Ankündigungen wie auch über das nicht absehbare Ende der Auseinandersetzungen über die Frage der Modernisierung der Kurzstreckenraketen.

V. NATO-Gipfel und Europa-Reisen

Nach intensiven Verhandlungen der NATO-Außenminister am 29. Mai einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine gemeinsame Abschlusserklärung und auf ein von der deutschen Bundesregierung gefordertes Gesamtkonzept. Unter anderem verständigte man sich darauf, „eine neue Struktur der Beziehung zwischen den Staaten in Ost und West zu schaffen, in der ideologische und militärische Gegensätze ersetzt werden durch Zusammenarbeit, Vertrauen und friedlichen Wettbewerb“³⁹⁾. Nach einem Hinweis, „das übermäßige Gewicht des militärischen Faktors im West-Ost-Verhältnis zu reduzieren“ und „nun das Potential der Rüstungskontrolle als Mittel des Wandels voll ausschöpfen“⁴⁰⁾ zu wollen, legte sich das Bündnis auf eine Erweiterung der Wiener „Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE)“ fest. Im einzelnen wurde neu beschlossen: den Bestand an Hubschraubern und landgestützten Kampfflugzeugen um 15 Prozent zu reduzieren und zu zerstören; „eine 20prozentige Kürzung bei den Kampftruppen der US-Stationierungskräfte“ vorzuschlagen und eine sich daraus ergebende Obergrenze von ungefähr 275 000 Mann für amerikanisches und sowjetisches Personal der Land- und Luftstreitkräfte, das außerhalb des nationalen Territoriums im Gebiet vom Atlantik bis zum Ural stationiert ist. Neben der Demobilisierung dieser Truppen soll „ein solches Abkommen innerhalb von sechs Monaten bis zu einem Jahr und der Abschluß der Reduzierungen für 1992 oder 1993“ angestrebt werden⁴¹⁾.

Nach einer längeren Ausführung über die weiterhin gültige Abschreckungsstrategie der NATO erklärten sich die USA bereit, „in Konsultationen mit den betroffenen Verbündeten . . . in Verhandlungen einzutreten, um eine teilweise Reduzierung amerikanischer und sowjetischer landgestützter nuklearer Flugkörpersysteme kürzerer Reichweite auf ein gleiches und verifizierbares Niveau zu erreichen“⁴²⁾. Diese Verhandlungen sollten mit dem Beginn der Implementierung des konventionellen Abrüstungsvertrags eingeleitet werden.

Die Gipfelerklärung und das „Gesamtkonzept“ beseitigten den Konflikt innerhalb der NATO und ließen den anschließenden Besuch des amerikanischen Präsidenten in der Bundesrepublik in einer versöhnlichen Stimmung enden⁴³⁾. In einer Grundsatzzrede in Mainz wiederholte Bush seine abrüstungspolitischen Vorstellungen und verwies auf die Bundesrepublik als einen „Partner in der Führung“.

Zwar wird die Frage der SNF-Systeme die westliche Allianz noch weiter beschäftigen; aber die Annäherung der Positionen zwischen NATO und Warschauer Vertrag in Wien im September, die durch frühere sowjetische Äußerungen angedeutet wurde, scheint die Aussicht zu bekräftigen, daß das Wiener VKSE-Forum ein Mittel sowohl des militärischen als auch politischen Wandels wird⁴⁴⁾.

³⁷⁾ EA, S. D 334—337.

³⁸⁾ U.S. Policy, Nr. 65, 22. Mai 1989, S. 26.

³⁹⁾ EA, S. D 338 f.

⁴⁰⁾ EA, S. D 340.

⁴¹⁾ Vgl. ebd.

⁴²⁾ EA, S. D 353.

⁴³⁾ Vgl. die Erklärung der Bundesregierung zur NATO-Gipfelkonferenz und zum Besuch des Präsidenten der Vereinigten Staaten, in: EA, S. D 361—366.

⁴⁴⁾ Zur Reaktion in den USA vgl. European Arms Control After the NATO Summit. A briefing with Stanley R. Resort, John D. Steinbrunner, Paul Warnke, and Jack Mendelsohn, in: Arms Control Today, 19 (1989) 5, S. 3—8.

Nach dem NATO-Gipfel und den Besuchen in Italien, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien wurde von den USA der Gorbatschow-Besuch in Bonn aufmerksam beobachtet. Aus amerikanischer Sicht stellten sich alle unausgesprochenen Sorgen als gegenstandslos dar, weil der sowjetische Staatspräsident im wesentlichen keinen Versuch unternahm, die Bundesrepublik von den USA zu entfremden, und weil er die NATO-Vorschläge für die konventionellen Abrüstungsgespräche positiv bewertet hatte. Bush bereitete sich inzwischen auf seine zweite Europa-Reise vor, die ihn nach Polen, Ungarn und schließlich vom 14. bis 16. Juli zum Weltwirtschaftsgipfel nach Paris führen sollte.

Am 6. Juli hielt Bush während einer Konferenz zur Lage in Osteuropa eine Rede, in der er die amerikanische Geschäftswelt aufforderte, „praktische Hilfe“ zu leisten und „mit Privatunternehmen in Ungarn und Polen“ zusammenzuarbeiten. Neben den Universitäten rief er auch die Gewerkschaften zu einem stärkeren Engagement auf. In dieser Rede deutete er ein wichtiges Moment seiner kommenden Reise an, auf das er wiederholt zurückkommen sollte. Er wolle die Lage für Gorbatschow in Osteuropa nicht „komplizieren“⁴⁵⁾.

Während eines Interviews mit polnischen Journalisten zur Vorbereitung seiner Polen-Reise betonte Bush seine Absicht, die Reformpolitik in Polen zu unterstützen und nicht „die Angelegenheiten zwischen der Sowjetunion und Polen zu komplizieren oder irgend etwas anderes“. Er wolle sich auch nicht in die inneren Angelegenheiten einmischen, keine „Veränderungen anheizen“ oder „absichtlich irgend etwas tun, was eine Krise verursachen könnte“. Gleichzeitig sprach er wiederholt und in starken Worten von einer „historischen Chance“, von der amerikanischen Bewunderung für die Veränderungen in Polen und befürwortete in allgemeinen Worten einen sowjetischen Truppenabzug aus der Volksrepublik⁴⁶⁾.

Seine Staatsbesuche in Polen und Ungarn vor dem Pariser Wirtschaftsgipfel fanden in einer offenen Atmosphäre statt. Bush gab in öffentlichen Reden den Umfang der Hilfeleistungen bekannt.

Für Polen stellte er – vorbehaltlich der Zustimmung des Kongresses – 100 Mio. US-Dollar (etwa 200 Mio. DM) für die polnische Privatwirtschaft

⁴⁵⁾ U.S. Policy, Nr. 86, 7. Juli 1989, S. 11 f.

⁴⁶⁾ Vgl. ebd., S. 13–15.

über einen dreijährigen Zeitraum in Aussicht, 15 Mio. US-Dollar für Umweltschutzmaßnahmen, vier Mio. zur Unterstützung der polnischen Gewerkschaften und zusätzlich zu den laufenden 8,4 Mio. US-Dollar für Lebensmittelhilfe weitere 100 Mio. US-Dollar für 1990. Für Ungarn sagte Bush privatwirtschaftliche Unterstützung in Höhe von 25 Mio. US-Dollar und fünf Mio. für Umweltschutz zu. Für beide Länder wurden ebenfalls bilaterale Handelserleichterungen beschlossen⁴⁷⁾.

In Hintergrundgesprächen mit amerikanischen Journalisten auf seinem Flug nach Paris betonte der Präsident wiederholt, wie sehr er von der Offenheit der Gespräche mit den Führungspersonlichkeiten beider Länder beeindruckt gewesen sei. Dies stand für ihn in starkem Gegensatz zu den wenig ergiebigen Gesprächen, die er in Warschau hatte, als er 1988 Polen als Vizepräsident besuchte. In Paris teilte er den Teilnehmern des Weltwirtschaftsgipfels mit, daß Gorbatschow keine Einwände gegen ein westliches Hilfsprogramm für Osteuropa habe⁴⁸⁾. Offensichtlich hatte es Kontakte zwischen Washington und Moskau über diese Frage gegeben.

Nach einer intensiven Diskussion über die Form und das Ausmaß weiterer westlicher Hilfeleistungen beschlossen die Gipfelteilnehmer nach einer Initiative von EG-Kommissionspräsident Delors, Bundeskanzler Kohl und Präsident Bush, daß die EG alle weiteren Maßnahmen koordinieren solle. Zusätzlich wurden schnelle Umschuldungsverhandlungen zwischen dem Internationalen Währungsfond (IWF) und Polen befürwortet, die auch die Kreditwürdigkeit der Volksrepublik wieder herstellen sollen.

In der amerikanischen Presse und in der demokratischen Partei wurde allerdings bald kritisch geäußert, daß die amerikanischen Hilfeleistungen zu mager seien und daß Bush historische Gelegenheiten verpasse. Als Ergebnis schlugen die Demokraten im September eine etwa um das Dreifache erhöhte Wirtschaftshilfe vor. Die neue Summe sollte durch Kürzungen des Verteidigungshaushaltes um 1,8 Mrd. US-Dollar gewonnen werden⁴⁹⁾. Trotz aller rhetorischen Schärfe in der innenpolitischen Auseinandersetzung sollte jedoch nicht übersehen

⁴⁷⁾ Vgl. Bushs verschiedene Reden abgedruckt in den Ausgaben U.S. Policy, Nr. 88, 12. Juli 1989 sowie Nr. 89, 14. Juli 1989.

⁴⁸⁾ Vgl. International Herald Tribune vom 15. Juni 1989.

⁴⁹⁾ Zu dieser Kontroverse vgl. Washington Post vom 20. September 1989.

werden, daß die demokratischen Senatoren keineswegs die Ziele, sondern nur den Umfang des Engagements kritisieren.

Vom 22. bis 24. September trafen sich schließlich der sowjetische und der amerikanische Außenmini-

ster im amerikanischen Bundesstaat Wyoming, um Konfliktfragen in der Dritten Welt (sog. regionale Probleme), die Fortführung der verschiedenen Rüstungskontrollverhandlungen⁵⁰⁾ und eine Begegnung des amerikanischen und des sowjetischen Präsidenten vorzubereiten.

VI. Abschließende Bewertung

Die Bewertung der Politik der Bush-Administration in Europa, gegenüber Osteuropa und der Sowjetunion kann in Anbetracht des historischen Wandels nur vorläufig sein. Trotzdem zeichnen sich wichtige Grundzüge ab: Die Gestaltung der Beziehungen zu Westeuropa, EG und NATO ist eng mit der Politik gegenüber der Sowjetunion, der Warschauer Vertragsorganisation und den osteuropäischen Ländern verknüpft. Auf einer niedrigen Ebene sind die Beziehungen der USA zur Bundesrepublik ebenfalls eng mit den gegenwärtigen Veränderungen in Osteuropa verwoben. Obwohl der bilaterale Dialog zwischen Washington und Moskau weiterhin der Hauptfaktor zwischen Ost und West bleibt, streift der amerikanische strategische Blick auf Osteuropa zunehmend über die Bundesrepublik und das wachsende deutsche wirtschaftliche – und damit politische – Potential. Sich wandelnde gesellschaftliche Bedingungen in Osteuropa und in der Sowjetunion verändern den Charakter der Ost-West-Beziehungen – politisch, militärisch und wirtschaftlich – und damit auch die Position und die Bedeutung der Bundesrepublik.

Der amerikanische Präsident traf seine Entscheidung, die konventionellen Abrüstungsverhandlungen in Wien zu intensivieren und umfassend anzulegen, aufgrund des innenpolitischen Drucks im eigenen Land, in Reaktion auf die sowjetischen Vorschläge vom 23. März in Wien und während des Treffens der Außenminister in Moskau am 10./11. Mai, aber auch aufgrund der westdeutschen Unzufriedenheit über den Verlauf des Abrüstungsprozesses in Europa. Die Verringerung des Faktors Sicherheit in den Ost-West-Beziehungen bedeutet damit automatisch, daß andere – wirtschaftliche – Faktoren ins Zentrum der Diplomatie rücken. Dies kann auch bedeuten, daß traditionelle ethnische und Territorialfragen, die durch die Struktur des Kalten Krieges eingefroren und unterdrückt wur-

den, wieder an Virulenz gewinnen. Dies erklärt zum Teil die Vorsicht Washingtons.

Die Entscheidung der USA, die Diskussionen in der NATO und die Konflikte durch einen weitreichenden Vorschlag für Wien zu überwinden und damit auch faktisch Vertrauen in die sowjetische Abrüstungspolitik zu setzen, bedeutet aber nicht zuletzt, daß in Washington in der Konsequenz – wenn nicht konzeptionell – der neue politische Spielraum der Bundesrepublik (aufgrund ihrer ökonomischen Kompetenz) akzeptiert wird. Die geographische Nähe, die Ostpolitik, ihre Tradition und das wirtschaftliche und Handelsinteresse versetzen die Bundesrepublik in eine entscheidende Rolle gegenüber dem „Osten“. Wenn dieser Prozeß im Rahmen der machtpolitischen Sprache der Realpolitik interpretiert wird, die nach Gewinnern und Verlierern fragt, dann ist Bonn der Gewinner des sich abzeichnenden Abrüstungsprozesses.

Dieser Prozeß verändert objektiv auch die Beziehung zwischen beiden Staaten zugunsten der Bundesrepublik. Die Frage ist, wie beide Länder diesen Prozeß subjektiv verarbeiten, der schon lange überfällig war. Für die amerikanischen Eliten ist diese Anpassung psychologisch nicht einfach, während die westdeutschen Eliten diesen Wandel in Ton und Stil so gestalten können, daß weder Sorgen noch unausgesprochene Ängste über die Ziele der Außenpolitik der Bundesrepublik entstehen. Der Konflikt über die Kurzstreckenraketen (SNF) vor dem NATO-Gipfel ist ein Beispiel, wie dieser Wandel nicht ablaufen sollte. Die Phase seit dem NATO-Gipfel ist ein Beispiel eines positiveren Managements. Die Ansprüche an die amerikanische Führung sind in diesem Zusammenhang nicht unbedeutend.

Im Gegensatz zur Reagan-Administration, die durchaus zum Unilateralismus neigte, wird die traditionelle Führungsrolle der USA im Weißen Haus, im Kongreß und von außenpolitischen Experten neu eingeschätzt und die Notwendigkeit gesehen.

⁵⁰⁾ Zu den technischen Einzelheiten vgl. die Beiträge in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/89.

einen anderen, gleichberechtigteren und kooperativeren Stil des Umgangs mit den Ländern Westeuropas einzuschlagen. Hier ist der grundsätzliche Hintergrund zur Charakterisierung der EG und auch der Bundesrepublik „als Partner in der Führung“ zu sehen. Dieser „partnerschaftlichere“ Stil findet in Washington allgemein Beifall — er steht aber in objektivem Gegensatz zu der „special relationship“ mit Großbritannien — und kann als außenpolitisches Pendant zum innenpolitischen, konzilianten Umgang mit dem (demokratisch dominierten) Kongreß gedeutet werden. Dies entspricht auch dem zu Konsens neigenden, pragmatischen Naturell Bushs. Nach den ideologischen Auseinandersetzungen der Reagan-Zeit wirkt dieser Stil innenpolitisch beruhigend, wenn nicht sogar versöhnend. Er ist allerdings auch nicht spektakulär und neigt nicht zu konzeptionell-radikalen Innovationschüben. Der partnerschaftlichere Ansatz beinhaltet zudem, daß Anstöße zu Konfliktlösungen und Erneuerungen in den Regionen der Erde, in denen die USA strategische Interessen haben, von den regionalen Eliten auch selbst entwickelt und getragen werden müssen, und daß die Bush-Administration weniger als machtvoller Problemlöser auftreten wird. Diese weniger „imperiale“ Rolle wird dann von Kritikern im Kongreß jedoch häufig als konzeptionell schwach und „furchtsam“ angegriffen werden. Auf Polen und Ungarn bezogen erklärt dies, warum der Kongreß größere Summen als Bush zur Unterstützung des Reformprozesses in diesen Ländern durchsetzen will. Das Drängen des Senats nach scharfen Verifizierungsmaßnahmen bei den nuklear-strategischen, konventionellen und chemischen Abrüstungsverhandlungen macht es der Administration nicht leicht, schnell unterschriftsreife Verhandlungsergebnisse vorzulegen, und zwingt sie zu einem sorgfältigen Vorgehen.

Im Verhältnis zur Sowjetunion wiederholt sich dieses Muster. Bush ist zu einer Politik „jenseits der Einengung“ bereit. Die Administration will den Prozeß der Demokratisierung unterstützen. Nach Meinung ihrer Kritiker legt sie jedoch keinen neuen Entwurf vor. In Anbetracht der Offenheit und der langfristig schwierig zu prognostizierenden Richtung der innenpolitischen Entwicklung in der Sowjetunion werden zwar die Reformbemühungen und der Wandel von der Konfrontation zum kooperativen Dialog positiv — im Kongreß auch enthusiastisch — begrüßt, aber es herrscht in der Administration Unsicherheit darüber, auf welche gesicherte Basis eine kooperative Politik gestellt wer-

den sollte. Nur eine grundsätzliche geostrategische Absprache, ein Übergang von der Détente zur Entente, würde eine in jeglicher Hinsicht neue Politik möglich machen. Deshalb ist eine sinnvolle und denkbare Alternative zu den gegenwärtigen Strukturen des Kalten Krieges schwer vorstellbar. Bush betreibt keine Politik der Alternative, sondern geht von der Realität des internationalen Systems in Europa aus, um die innenpolitischen Reformen in der Sowjetunion und in „Osteuropa“ zu unterstützen. Die sowjetischen Sicherheitsbedürfnisse, über deren Ausmaß im übrigen auch keine Klarheit besteht, sollen während der Übergangsphase nicht unnötig belastet werden. Denn es gilt als nicht unmöglich, daß die Sowjetunion in strategisch zentralen Staaten — wie in der DDR oder in der Volksrepublik Polen — militärisch intervenieren könnte, wenn Entwicklungen als destabilisierend wahrgenommen werden sollten. Südosteuropa ist für die Sowjetunion nicht von zentraler Bedeutung. Aus diesen Gründen konsultierten die USA die Sowjetunion indirekt vor ihrem neuen Engagement in Polen und Ungarn.

Es ist nicht das Ziel der USA, die Landkarten in Osteuropa neu zu schreiben, sondern durch die Unterstützung der Reformbewegungen in einzelnen Ländern als unausgesprochenes Ziel in Osteuropa eine Situation zu stimulieren, die vielleicht mit dem Begriff der „Finnlandisierung“ umschrieben werden kann, die die Teilung Europas machtpolitisch nicht voll aufhebt, aber eine beträchtliche sicherheitspolitische Beruhigung und gleichzeitig eine kulturelle Annäherung zwischen Ost- und Westeuropa bedeuten würde. Über den Umfang des westlichen Engagements wird sicherlich in Washington gestritten werden, nicht aber über die Richtung.

Wenn dieser Befund richtig sein sollte, dann betreiben die USA gegenüber der Sowjetunion und in Osteuropa keine revisionistische Politik (zum Beispiel Grenzveränderungen, Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation), sondern begrüßen die Reformpolitik Gorbatschows in einem Maße, daß ein Gefühl des Dilemmas in Washington zu spüren ist: Die Anforderungen an Gorbatschow sollten nicht zu einer Schwächung seiner innenpolitischen Position führen, was vielleicht zu einem Rückfall in eine Politik der negativen Machtkonkurrenz führen könnte.

Es ist schwierig, den Punkt zu bestimmen, an dem die USA die Politik des Kalten Krieges als beendet

ansehen, und an dem Europa als „ganz und frei“ (Bush) erklärt werden könnte. Sicherlich wäre es sinnvoll, wenn sich die europäischen Akteure und die USA auf Eckpunkte ihrer Ostpolitik einigen könnten – einmal, um westliche Dissonanzen zu verhindern; zum anderen, um einen gemein-

samen Zielpunkt zu benennen, der Zentraleuropa zu einer politisch, kulturell und militärisch befriedeten Region in der Weltpolitik machen könnte. Die Einbettung der Bundesrepublik in diesen Prozeß würde sie zum stärksten Gewinner werden lassen.

Eine trügerische Normalität?

Amerikanische Innen- und Wirtschaftspolitik unter Präsident Bush

I. Innenpolitik

1. Elektorale Normalität: Die Bedeutung der Präsidentschaftswahlen

Die Präsidentschaftswahlen von 1988, die George Bush zum 41. Präsidenten der USA machten, bestätigten einen langfristigen Trend in der amerikanischen Innenpolitik: Die republikanische Partei hat ein Quasi-Monopol auf die Präsidentschaft. Von den letzten acht Präsidentschaftswahlen konnte sie sieben für sich entscheiden, drei davon in Erdrutschsiegen (1972, 1980, 1984). Der einzige Sieg der Demokraten in dieser Periode (Carter 1976) war hauchdünn. Schon diese Umstände sprechen dafür, daß langfristige strukturelle Faktoren den Wahlausgang bestimmten. Diesem Befund steht die These entgegen, daß die Wahlkampf-führung und der Stil des Wahlkampfes für den Ausgang verantwortlich waren¹⁾.

Eine Analyse des Wahlergebnisses im historischen Vergleich bestätigt jedoch die strukturelle Interpretation: Die Wahl von 1988 hatte alle Merkmale der Wiederwahl eines erfolgreichen Amtsinhabers, mit dem Unterschied, daß der eigentliche Amtsinhaber, Ronald Reagan, nicht mehr antreten konnte und daher George Bush als sein Stellvertreter den Amtsbonus eines Präsidenten in Anspruch nehmen konnte, der so populär wie wenige vor ihm waren. Mit der Popularität verbunden war eine in den Augen der amerikanischen Wähler erfolgreiche Politik, die Frieden und wirtschaftliches Wachstum sicherte. Gegen eine derartige Ausgangssituation hätten die wahlkampfsymbolischen Instrumente der Demokraten nur schwer greifen können.

Die Wahlen bestätigten auch einen tieferen strukturellen Wandel, nämlich die Etablierung eines post-New Deal Wahl- und Parteiensystems, dessen Beginn man mit 1968 ansetzen kann. Seither haben die Republikaner in den letzten sechs Wahlen durchschnittlich 53 Prozent der Stimmen gewon-

nen, verglichen mit 43 Prozent für die Demokraten. Diese Konstellation ist praktisch die Umkehrung der New Deal-Periode (1932–1948), als die Demokraten in fünf Wahlen einen Vorsprung von 55 Prozent zu 43 Prozent hatten²⁾. Dieser Wandel hängt zusammen: erstens mit einer Ablehnung der wachsenden Steuerbelastung seitens der wahlentscheidenden amerikanischen Mittelschicht, die sich für Familien mit Durchschnittseinkommen zwischen 1950 und 1980 verdoppelte, eine Situation, die die Basis für die Popularität der republikanischen Steuer-ermeidungspolitik abgibt; zweitens mit der Wichtigkeit von emotional aufgeladenen kulturell-religiösen symbolischen Themen wie Todesstrafe, Abtreibung, Patriotismus und Rasse, die die ökonomische Basis der alten New Deal-Koalition insbesondere bei Südstaatlern und städtischen Arbeitern sprengte; drittens mit der seit dem Vietnamkrieg bestehenden und durch die Carter-Regierung noch verstärkten Perzeption bei vielen Wählern, daß die Republikaner die Partei der militärischen und außenpolitischen Stärke bilden. Kurz, in den Worten von William Schneider: „Es gibt augenblicklich keinen Markt für den amerikanischen Liberalismus.“³⁾

Die entscheidenden Mittelschichtwählergruppen wollen niedrige Steuern und wirtschaftliches Wachstum, nicht aber neue staatliche Programme, was für sie „big government“ repräsentiert. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, daß 1987 trotz der Steuerreformen die bundesstaatliche Steuerlast mit 19,7 Prozent des Volkseinkommens genauso hoch war wie 1980⁴⁾. Selbst die eifrigsten Kritiker des letztjährigen Wahlkampfes müssen zugeben, daß die Wahlen die Wirksamkeit dieser Faktoren bestätigt haben. Die Verpflichtung von George Bush, die Steuern nicht zu erhöhen, spielte

²⁾ Vgl. Everett Carl Ladd, *The 1988 Elections: Continuation of the Post-New Deal System*, in: *Political Science Quarterly*, 104 (1989) 1, S. 7 ff.

³⁾ Interview mit William Schneider, *American Enterprise Institute*, Washington am 9. August 1989.

⁴⁾ Vgl. Charles L. Schultze/Thomas E. Mann, *Getting Rid of the Budget Deficit*, in: Barry P. Bosworth et al. (eds.) *Critical Choices*, Washington 1989, S. 14.

¹⁾ Eine Analyse, die ganz auf Wahlkampffaktoren abhebt, findet sich bei Ralph Stegner, *Die Präsidentschaftswahlen von 1988*, in: James A. Cooney u. a. (Hrsg.), *Deutsch-Amerikanische Beziehungen. Jahrbuch 1*, Frankfurt-New York 1989, S. 176–179.

genauso eine Rolle bei der Entscheidung der Wähler wie die Einschätzung, daß das außen- und sicherheitspolitische Programm des demokratischen Präsidentschaftskandidaten Dukakis keine Position der Stärke garantieren würde. Zwei Drittel der Wähler fühlten sich von Bushs Versprechen, die Steuern nicht zu erhöhen, angezogen⁵⁾. Daß die Konzentration auf emotional-symbolische Themen (Kriminalität, Patriotismus) durch den Bush-Wahlkampf nicht nur das Image von Dukakis belasten sollte, sondern wichtige Anliegen von bestimmten Wählerschichten traf, steht außer Frage⁶⁾. Der Bush-Wahlkampf kam mit seinen Themen den sozialen Wertvorstellungen breiter amerikanischer Wählerschichten näher. Die große Prominenz, die symbolische Themen schließlich einnahmen, war auch Ausdruck der Tatsache, daß es angesichts der guten Grundstimmung über die Lage der Nation keine anderen, die Wähler bewegenden Themen gab. Bush brauchte deshalb keine besonderen Anstrengungen zu unternehmen, sich als Vertreter der erfolgreichen Politik Reagans darzustellen und konnte durch die Bezugnahme auf symbolische Themen sein Image stärken⁷⁾.

Hinzu kamen noch andere langfristige strukturelle Faktoren, die die Republikaner begünstigten. Während die Demokraten in der Parteiidentifikation mit 42:38 Prozent (Unabhängige 21 Prozent) immer noch knapp vorne liegen, hat sich in den Südstaaten eine Umschichtung ergeben. Weiße Südstaatler sind bei Präsidentschaftswahlen heute überwiegend republikanisch ausgerichtet. George Bush erreichte in keinem der elf Südstaaten weniger als 63 Prozent, in drei Staaten sogar fast 80 Prozent der weißen Wählerstimmen. Folgenreich ist auch der Generationenwechsel: Die Wähler, die seit 1974 das Wahlalter erreicht haben, d. h. die unter den Präsidenten Carter und Reagan ihr politisches Bewußtsein ausgebildet haben, sind in ihrer Parteiidentifikation mehrheitlich republikanisch. Die republikanische Dominanz gilt auch für die wichtigsten Wählergruppen: Die Demokraten konnten nur noch katholische Arbeiter, die Hispanics und die Schwarzen mehrheitlich für sich gewinnen. Ungeachtet der Parteiidentifikation schätzen sich die Wähler heute mehrheitlich als konservativ ein (43 Prozent gegenüber 25 Prozent Liberalen und 32 Prozent in der

Mitte), was die Attraktivität eines kulturell-religiösen Wertekonservatismus unterstreicht⁸⁾.

Wenn wir hier die These der strukturellen Determinierung des Wahlausganges vertreten, so muß dabei berücksichtigt werden, daß in dieser Wahl die strukturellen Faktoren nie durch die eher kurzfristigen, manipulierbaren Faktoren herausgefordert wurden, d. h. daß die These des Übergewichts struktureller Faktoren nicht richtig getestet werden konnte. Dazu hätte es eines attraktiven demokratischen Kandidaten bedurft und eines gut geplanten professionellen Wahlkampfes, der auf die Wertvorstellungen ehemals demokratischer Wähler mehr Rücksicht genommen hätte. So aber gelang Bushs Wahlkampfteam, die Auseinandersetzung in ein Referendum über Dukakis zu verwandeln, ihn mit den höchsten Negativwerten zu belasten und George Bushs ursprünglich negatives Image zu revidieren⁹⁾. Daß die angewandten Methoden, insbesondere Fernsehspots mit rassistischen Untertönen, fragwürdig waren, steht genauso außer Frage wie die Tatsache, daß die Wahlentscheidung aus wahlkampfaktueller Sicht eher ein Urteil über die Ziel- und Hilfslosigkeit des Wahlkampfes von Dukakis und der dabei hervortretenden negativen persönlichen Merkmale (Arroganz, Unnahbarkeit, emotionale Kälte) als Folge medienvermittelter Manipulationen waren. Bushs Wahlkampfteam gelang es dagegen, die höchsten Negativwerte, die ein Kandidat am Ende der Vorwahlzeit je hatte, umzukehren. Die Brillanz der Bush-Kampagne bestand darin, daß sie nach Dukakis' Weigerung, klar einen politischen Standpunkt zu beziehen, diesen als einen Liberalen aus Massachusetts etikettierte¹⁰⁾. Damit gelang Bush die Verbindung zwischen Wahlkampf-symbolik und den tiefer liegenden strukturellen Faktoren.

Bei den Kongreßwahlen setzte sich die elektorale Normalität durch: Die Demokraten konnten die Mehrheit in beiden Häusern verteidigen und sogar noch leicht ausbauen. Die republikanische Dominanz auf Präsidentenwahlebene findet im Kongreß keine Fortsetzung. Insofern ist bestätigt worden, daß sich die Kongreß- und Präsidentschaftswahlen immer weiter auseinander entwickeln. Kongreßwahlen werden weitgehend unter lokalpolitischen und personalistischen Gesichtspunkten entschieden und sind von den nationalen parteipolitischen

⁵⁾ Vgl. Gerald Pomper, *The Presidential Elections*, in: ders. (ed.), *The Election of 1988. Reports and Interpretations*, Chatham 1989, S. 150.

⁶⁾ Die Umfragedaten sprechen dazu eine eindeutige Sprache. Vgl. Barbara G. Farah/Ethel Klein, *Public Opinion Trends*, in: G. Pomper (Anm. 5), S. 113–118.

⁷⁾ Interview mit Thomas Mann, Brookings Institution, Washington am 18. August 1989.

⁸⁾ Zu den Zahlen vgl. E. C. Ladd (Anm. 2), S. 8–17.

⁹⁾ Vgl. William Schneider, *Tough Liberals Win, Weak Liberals Lose*, in: *The New Republic*, 5. Dezember 1988, S. 11–15.

¹⁰⁾ Interview mit Les Francis, ehemaliger Wahlkampfleiter von Präsident Carter, Washington 1989.

Orientierungen isoliert, die heute überwiegend mittels der nationalen Medien gebildet werden. Ausschlaggebend sind, insbesondere bei Wahlen für das Repräsentantenhaus, Organisationsressourcen und Geld sowie der Bekanntheitsgrad und die öffentliche Anerkennung, die besonders Amtsinhabern aufgrund wahlkreisbezogener Aktivitäten zuwächst. Dies läßt sich daran ablesen, daß 99 Prozent der Mitglieder des Repräsentantenhauses und 85 Prozent der Senatoren, die zur Wiederwahl antraten, auch wiedergewählt wurden. Da übergreifende ideologische und programmatische Themen kaum eine Rolle spielen, können die demokratischen Kandidaten mit einer pragmatischen, auf den Wahlkreis zugeschnittenen Strategie erfolgreich sein¹¹⁾.

2. Die Normalität der Komplexität: Die Auswirkungen unterschiedlicher Parteienkontrolle auf das Regierungssystem

Die Dominanz der Demokraten im Kongreß ist ebenso sicher verankert wie die Dominanz der Republikaner bei den Präsidentschaftswahlen. Die Folge ist aber „divided government“, die unterschiedliche Parteienkontrolle von Präsidentschaft und Legislative. Möglich ist diese Dissonanz dadurch, daß mehr als ein Viertel der Wähler ihre Stimmen splitten¹²⁾. Die Wähler finden an der Möglichkeit Gefallen, die Gewaltenteilung noch parteipolitisch zu untermauern, was Carl Everett Ladd als „cognitive Madisonianism“ bezeichnet hat.

In diesem Zustand spiegelt sich auf der Ebene des Wahlverhaltens ein „split-level realignment“ und ein Verfall der Parteibindung in der amerikanischen Politik. In den Vereinigten Staaten ist ein neues politisches Regime entstanden, das von dem in bezug auf die verschiedenen Ebenen des Regierungssystems ungleichmäßigen Verfall von Parteibindung und Parteienkoalitionen gekennzeichnet ist. Die Umschichtungen in den Wählerloyalitäten, die auf die Erschütterungen der sechziger Jahre zurückzuführen sind, zerstörten die Wählerkoalition, die die New Deal-Mehrheit ausmachte, und spaltete sie in ideologisch polarisierte Interessengruppen entlang vielfältiger Spektren.

Wenn aber Parteien nicht mehr Wählerkoalitionen zusammenhalten und gleichmäßig auf die Ebenen des Regierungssystems abbilden können, dann müssen andere Instrumente der Wählermobilisie-

rung und -bindung an ihre Stelle treten. Dem entspricht eine von den anderen Akteuren des politischen Systems „separierte Präsidentschaft“¹³⁾, die Existenz des permanenten Wahlkampfes auf präsidentialer Ebene und die Zementierung der Vorteile der Amtsinhaber im Kongreß. Wie Ronald Reagan zeigte, ist politischer Wandel dann nicht mehr durch parteigebundenes Mandat, sondern nur durch eine Mischung aus Charisma, Krisenbeschwörung und ideologischem Appell möglich. Diese Konstellation ist jedoch instabil, weil sie höchst personengebunden ist.

Unter dem Gesichtspunkt der Regierungsfähigkeit ist ein in vielen Bereichen blockiertes und zu Stillstand neigendes Regime entstanden. Um etwas an Beweglichkeit zu erhalten, muß es sich auf eine prekäre Koalition zwischen den Mehrheitsparteien in Kongreß und Exekutive stützen. Damit verwischen sich aber parteipolitisch definierte Verantwortlichkeiten. Insbesondere die „Oppositionspartei“ im Kongreß wird mitverantwortlich für die Durchsetzung des Programmes der präsidentialen Hegemonialpartei. Der Präsident dagegen kann nur erfolgreich sein, wenn er eine parteiübergreifende Koalition schmiedet. Es entwickelt sich eine Tendenz zu Zwangskoalitionen. Der Parteienwettbewerb wird praktisch außer Kraft gesetzt, weil er innerhalb der Gewaltenteilung nicht ohne katastrophale Konsequenzen voll ausgetragen werden kann¹⁴⁾.

Damit fallen aber Parteien als überbrückende Elemente der Gewaltenteilung und als legitimatorische Transmissionsriemen zwischen Wähler und Politik aus. Für George Bush bedeutet diese Situation, daß er unter der Bedingung von Daueropposition oder unter dem Diktat der Zwangskoalition regieren muß. Regieren unter diesen Umständen ist unausweichlich sehr schwerfällig und umständlich. Regieren heißt praktisch, sich dauernd in Koalitionsverhandlungen mit dem Kongreß zu befinden. Das ist die regierungstechnische Normalität in Washington¹⁵⁾. Ob diese Situation, wie Walter Dean Burnham hervorgehoben hat, einen „interregnum state“, ein Übergangsstadium, darstellt, muß offen bleiben¹⁶⁾. Beseitigt werden könnte es nur durch

¹³⁾ Charles O. Jones, *The Separated Presidency*, in: Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington 1989² (im Erscheinen).

¹⁴⁾ Vgl. James L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, in: *Political Science Quarterly*, 103 (1988), S. 613–635; Walter Dean Burnham, *The Reagan Heritage*, in: G. Pomper (Anm. 5), S. 24f.

¹⁵⁾ Vgl. Peter Lösche, *Parteienstaat Bundesrepublik – Koalitionsbildungsstaat USA. Überlegungen zum Vergleich von Regierungssystemen*, in: *ZParl.* (1989) 2, S. 283–291.

¹⁶⁾ Vgl. W. D. Burnham (Anm. 14), S. 16ff.

¹¹⁾ Vgl. Samuel Patterson, *Die Wahlen zum US Kongreß 1988*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.)*, (1989) 2, S. 199–208.

¹²⁾ Vgl. G. Pomper (Anm. 5), S. 148.

eine Revitalisierung der Demokraten auf präsidentieller Ebene oder ihrem völligen Niedergang. Es hat jedoch allen Anschein, daß die derzeitige Situation zur politischen Normalität in Washington geworden ist.

3. Die Zukunft der demokratischen Partei

Für viele Beobachter der politischen Szene in Washington ist die wichtigste Frage der zukünftigen amerikanischen Politik, ob sich die Demokraten regenerieren und wieder zu einer wettbewerbsfähigen Kraft auf präsidentieller Ebene werden können. Die Frage ist, ob die Demokraten als Rumpfpartei, die nur als Kollektion einer Vielzahl erfolgreicher Kongreßwahlkämpfe besteht, noch eine eindeutige Identität bewahren können. Die Gefahr für die Demokraten besteht in einem „trickle-down republicanism“, das schließliche Ausstrahlen der republikanischen Dominanz auf präsidentieller Ebene hinunter auf die Kongreßwahlen. Diese Situation könnte schon bei den nächsten Wahlen akut werden, wenn sich im Senat mehr demokratische Senatoren zur Wiederwahl stellen müssen, und nach der Neueinteilung der Wahlkreise im Anschluß an die nächste Volkszählung (1990), wenn die Bastionen der Republikaner im Westen und Süden neue Wahlkreise hinzugewinnen werden¹⁷⁾.

Die innerparteilichen Auseinandersetzungen in der demokratischen Partei zwischen dem gemäßigten Flügel (Senator Al Gore, Repräsentant Richard Gebhardt) und dem links-populistischen um Jesse Jackson sind in vollem Gange¹⁸⁾. Dabei scheinen die gemäßigten Kräfte die besseren Argumente zu haben: Die Behauptung, daß die Nicht-Wähler das Problem sind, ist ein Mythos. Hätten Schwarze und Hispanics im gleichen Maße wie die Weißen gewählt, hätte Bush immer noch mit fünf Millionen Stimmen Vorsprung gewonnen. Nach einer New York Times-CBS-Umfrage wäre Bushs Wahlergebnis noch besser ausgefallen, wenn die Wahlbeteiligung 100 Prozent betragen hätte¹⁹⁾. Das Problem der Nicht-Wähler kann nicht mehr auf das der Nichtteilnahme von Unterprivilegierten und Minderheiten reduziert werden. Das Hauptproblem der Demokraten ist der Einbruch bei den Mittelschichtwählern. Im Vergleich mit der letzten siegreichen Wahl (1976) haben sie entscheidend bei der Einkommensklasse zwischen 25 000 und

50 000 US-Dollar verloren²⁰⁾. Regenerieren können sich die Demokraten nur, wenn sie wieder für die Mittelschicht attraktiv werden und „the value of values“ wiederentdecken, d. h. wenn sie den Wählern klarmachen, daß sie die Grundeinstellungen der Mehrheit amerikanischer Wähler hinsichtlich einer starken Verteidigungshaltung, der Wichtigkeit öffentlicher und persönlicher Sicherheit und der Gültigkeit moralischer Basiswerte teilen. Dabei müssen sie sich nicht den Republikanern anpassen, denn die ökonomischen und wohlfahrtspolitischen Programmpunkte der Demokraten bleiben weiterhin populär. Sie sollten sich aber erinnern, daß in der Geschichte amerikanischer Wahlpolitik ethnokulturelle Themen schon immer eine überragende Rolle gespielt haben²¹⁾. Der unideologische technokratische Neo-Liberalismus, den Dukakis mit seinem bekenntnislosen Pragmatismus vertrat, erlitt jedenfalls bei seinem ersten Auftreten auf präsidentieller Ebene völligen Schiffbruch.

Die Rassenfrage bleibt zudem eines der zentralen Dilemmata der demokratischen Partei. Sie entzweit die Partei in entscheidenden Fragen und steuert in subtiler Weise den Verlauf der amerikanischen Politik²²⁾. Lyndon B. Johnson war der letzte demokratische Präsident, der eine weiße Mehrheit bekam. Seitdem wenden sich weiße Wähler — nicht nur im Süden — von den Demokraten ab. In keiner anderen Person bündelt sich diese Problematik so sehr wie in der von Jesse Jackson. Während die einen Jackson als den längst überfälligen Fürsprecher der Entrechteten und Minderheiten verstehen, sehen viele der Mitte zuzurechnende Demokraten Jesse Jackson auch als politische Gefahr für die Partei. Jackson gilt diesen Beobachtern als polarisierende Kraft, die wenig Interesse an Koalitionsbildung und an Regierungsfähigkeit hat, sondern allein daran interessiert ist, durch die Dauermobilisierung seiner schwarzen Wählerklientel einen prominenten politischen Platz zu besetzen. Jackson ist jedoch nicht wählbar, nicht nur weil er schwarz ist, sondern weil er dezidiert linksliberale Themen vertritt, die nicht mehrheitsfähig sind. Damit hält er aber moderate schwarze Politiker wie den Abgeordneten Bill Gray und den Bürgermeister von Atlanta Andrew Young, denen man durchaus einmal eine Chance einräumen könnte, eines Tages erfolgreiche demokratische Präsidentschaftskandidaten zu sein, von der Macht ab.

¹⁷⁾ Vgl. William Galston, Putting a Democrat in the White House, in: The Brookings Review, Summer 1989, S. 21–25; vgl. auch das Interview mit T. Mann (Anm. 7).

¹⁸⁾ Vgl. Seeking Reasons Besides Dukakis, Democrats Mull Over Defeat, in: New York Times, 19. Februar 1989.

¹⁹⁾ Vgl. New York Times, 21. November 1988.

²⁰⁾ Vgl. W. Galston (Anm. 17), S. 22.

²¹⁾ Vgl. G. Pomper (Anm. 5), S. 148 f.; Paul Kleppner, The Third Electoral System, Chapel Hill 1979.

²²⁾ Vgl. Edward C. Carmines/James A. Stimson, Issue Evolution: The Racial Transformation of American Politics, Princeton 1988.

Das Problem dürfte sich für die Demokraten verschärfen, wenn Jackson seine Ankündigung wahr macht und sich zum Bürgermeister von Washington wählen läßt²³). Die Republikaner haben jetzt schon Pläne, Jackson als den informellen Oppositionsführer zu behandeln und so die Demokraten als eine Partei von Schwarzen und Linksliberalen zu definieren – eine Koalition, die keine Gewinnchancen hat. Manche Demokraten halten die Situation 1992 für so aussichtslos, daß sie zynischerweise empfehlen, Jackson 1992 das Feld zu überlassen, um ihn nach einer wahrscheinlichen Niederlage los zu sein. Nichts umschreibt die Schwäche der demokratischen Partei besser als die Einschätzung, daß man in absehbarer Zeit nur bei einem schweren wirtschaftlichen Einbruch eine Chance auf den Gewinn der Präsidentschaft hat. Das heißt aber, daß man nicht aus eigener Kraft die Macht erringen kann, sondern nur aufgrund katastrophaler äußerer Umstände. Eine Fortsetzung oder gar Verstärkung der elektoralen Wettbewerbsunfähigkeit der Demokraten in bezug auf das Präsidentenamt wäre eine Katastrophe für die amerikanische Politik, da sie die Vorherrschaft der Republikaner zum Automatismus machen würde und damit einen der Kernpunkte von Demokratie, den Parteienwettbewerb, praktisch außer Kraft setzte.

4. Regierungsbildung und Amtsführung der Bush-Administration

Die vielleicht wichtigste Ausgangslage für die Bush-Administration war, daß die Wahlen kein klares programmpolitisches Mandat ergaben und daß Bush weiterhin mit einem demokratischen Kongreß regieren muß. Diese Situation führt dazu, daß die Parameter präsidentieller Macht eng umschrieben sind und daß Präsidenten ihr Amt und seine Einflußchancen in kleinen Schritten immer wieder neu konstruieren und einschätzen müssen, eine Situation, die Charles O. Jones mit „governing when its over“²⁴) umschrieben hat. Damit ist die Existenz einer systemischen exekutiven Führungsrolle, die sich aus dem Wahlerfolg und verfassungsrechtlicher Stellung ableitet, in Frage gestellt. In der Abwesenheit eines Mandats, das wegen Fehlens eines Erdstochsieges, klarer ideologischer Aussagen und klarer Unterschiede zwischen den Kandidaten nicht konstruiert werden konnte, wird Bushs Amtsführung von der Normalität der kleinen Schritte und des geduldrigen Aushandelns und Herumtastens ge-

kennzeichnet sein, nicht durch programmpolitische Visionen. In diesem Sinne haben wir es mit einer normalen, und das bedeutet reduzierten Präsidentschaft zu tun. Die mandatgeleiteten Präsidentschaften von Johnson und Reagan stellen eher die Ausnahme dar.

Diese Situation erklärt auch, warum Bush keinen schnellen Start nach dem Beispiel Reagans hatte bzw. anstrebte, wie es ihm von Kritikern vorgehalten wurde²⁵). Ein einschneidender programmpolitischer Aufbruch kam für Bush überhaupt nicht in Frage. Kontinuität war Teil der Regierungsübernahmestrategie, was sich in der Übernahme von sechs Ministern in gleichen oder anderen Ämtern ausdrückte. Die Akzentsetzung und die Absetzung von der Reagan-Administration sollte sich vielmehr durch den Stil der Regierungsbildung und Amtsführung ergeben²⁶). Bushs Problem bestand darin, daß er einerseits als jemand gesehen werden wollte, der nicht mit seinem Vorgänger bricht, andererseits jedoch seiner Regierungsmannschaft ein eigenes Profil geben wollte.

Aus diesem Umstand läßt sich erklären, daß Personalpolitik und Programmentwicklung durch vorsichtiges Vorgehen und Taktieren geprägt waren. Bis Ende Mai waren nur 69 der 341 Leitungspositionen unmittelbar unterhalb der Minister- und Leiterebene besetzt, was zum Teil mit den strengen Überprüfungsprozeduren, mit dem Verzicht auf die frühe Zusammenstellung eines Übernahmeteam und mit der Tatsache, daß die bisherigen Amtsinhaber bereits Republikaner waren, zusammenhing. Schließlich muß man sich den Umfang des Unternehmens vor Augen führen: Für rund 3 000 Positionen lagen 45 000 ernsthafte Bewerbungen vor. Letztlich wollte das Führungsteam von Bush jedoch ein gründliches Auswechseln des Personals, um der Administration eigenes Profil zu geben²⁷). Ein Unterschied zur Reagan-Administration kam in der Personalpolitik dadurch zum Ausdruck, daß neben persönlicher Loyalität Sachkompetenz gegenüber ideologischer Ausrichtung im Vordergrund stand. Das Bush-Team setzt sich aus typischen regierungserfahrenen „Inside-the-beltway“ Kandidaten zusammen, ausschließlich ideologisch motivierte Kandidaten fanden kaum ihren Weg in die Administration. Bush berief auch eine große Zahl von Karrierebeamten in leitende Posten und gab damit

²⁵) Zum Problem der Regierungsübernahme und der Bedeutung eines schnellen Starts vgl. James Pfiffner, *The Strategic Presidency. Hitting the Ground Running*, Chicago 1988.

²⁶) Interview mit T. Mann (Anm. 7).

²⁷) Vgl. James Pfiffner, *The Bush Transition: Symbols and Substance*, unveröffentlichtes Papier, Washington, August 1989, S. 21.

²³) Vgl. *Capital Mayoral Race: Nobody Admits Being In*, in: *New York Times*, 24. Juli 1989.

²⁴) Charles O. Jones, *Governing When It's Over. The Limits of Presidential Power*, in: *Brookings Review*, Fall 1989 (im Erscheinen).

zu verstehen, daß er anders als Reagan die Aufgabe der permanenten Bürokratie zu schätzen weiß. Eine Ausnahme bildeten lediglich seine Botschafterberufungen, wobei häufig großzügige Wahlkampfspender berücksichtigt wurden²⁸).

Die Struktur des Weißen Hauses sollte sich auch deutlich von seinem Vorgänger unterscheiden. Bush berief mit John Sununu einen Stabschef mit starker Persönlichkeit, aber im Gegensatz zu Ronald Reagan entwickelte sich keine zentralisierte Struktur wie unter Donald Regan, sondern Sununu übernahm die Rolle eines neutralen Maklers, der vermittelt, aber dem Entscheidungsprozeß nicht seinen alleinigen Stempel aufdrückt oder den Präsidenten von den anderen Akteuren, insbesondere seinen Ministern, isoliert. Bush bleibt für sie zugänglich und sucht selbst den Kontakt mit ihnen, ohne sich allein auf die Vermittlung des Stabschefs zu verlassen. Der interne Entscheidungsprozeß wird geprägt durch spezialisierte Kabinettsgruppen („cabinet council system“) für Wirtschafts-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik – ein System, das von Roger Porter, Assistant to the President for Economic and Domestic Policy, einem früheren Harvard Professor, unter der Ford-Administration entwickelt worden war. Für Porter sind diese Gremien Instrumente eines pluralistischen Entscheidungsprozesses („multiple advocacy“), der die Aufgabe hat, der Vielzahl von Argumenten der verschiedenen Kabinettsmitglieder Gehör zu verschaffen. Der Entscheidungsprozeß wird nicht so sehr von einem dominanten Stab beherrscht als durch eine offene Struktur, die die Minister und andere wichtige Berater voll einbezieht²⁹). Nicht nur hat Bush eine sehr erfahrene Kabinettsmannschaft zusammengestellt, deren kumulative Regierungserfahrung mehr als 100 Jahre beträgt, sondern es hat den Anschein, daß es eines der einflußreichsten Kabinette seit Eisenhower sein wird. Die Minister haben innerhalb eines von Bush weit abgesteckten Rahmens in ihren Bereichen weitgehend freie Hand. Eine Rolle spielt zudem, daß wichtige Kabinettsmitglieder wie James Baker, Nicholas Brady und Robert Mosbacher langjährige Vertraute des Präsidenten sind und deshalb automatisch Zugang zu ihm haben. Allerdings bedeutet Kabinettsseinfluß den Einfluß einzelner Mitglieder und nicht die Transformation des Kabinetts zu einem kollektiven

Entscheidungsorgan. Die Tage eines eigenmächtigen, tyrannischen Stabs im Weißen Hause scheinen jedoch vorüber³⁰). Ob diese offene Struktur aber auch gravierende Krisen überleben wird, bleibt abzuwarten.

Einen deutlichen Einschnitt bedeutet auch Bushs Bemühen um ein gutes Verhältnis mit dem Kongreß und seinen führenden Persönlichkeiten. Bush machte schon in seiner Inaugurationsrede klar, daß er die Zusammenarbeit mit den Demokraten suche und parteiübergreifende Kompromisse der Dauerkonfrontation vorziehe. Das schließt Konflikte in Sachfragen wie der Kapitalzuwachssteuer nicht aus. Der Bush-Administration gelangen auch Kompromisse über die Hilfe an die Contras und über den Haushalt. Die einzige scharfe Konfrontation gab es über die Nominierung von John Tower als Verteidigungsminister, dessen Scheitern sich die Administration wahrscheinlich selbst anzulasten hat und allem Anschein nach auf eine Fehlkalkulation darüber zurückzuführen ist, wann man dem Kongreß zum erstenmal die Stirn bieten solle, um Flagge zu zeigen. Die Auseinandersetzung hat jedoch wenig Spuren im Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß hinterlassen³¹).

Welchen Eindruck vermittelt der Prozeß der Regierungsbildung von dem Charakter der sich entwickelnden Bush-Präsidentschaft? Man hat den Eindruck von vorsichtiger Professionalität. Überlegtes Regieren erscheint wichtiger als ideologischer Dogmatismus. Der Entscheidungsprozeß scheint sich offener, dezentraler und flexibler zu gestalten und jeder Usurpierung durch ein Machtzentrum einen Riegel vorzuschieben. Der Umgang mit den anderen Akteuren des politischen Systems, insbesondere mit dem Kongreß, ist ganz auf Kooperation und Konsultation abgestellt, ohne der Austragung von Meinungsverschiedenheiten aus dem Wege zu gehen. Damit entspricht das Bild der Bush-Präsidentschaft dem einer post-imperialen Präsidentschaft, die sich als eines der Handlungszentren im politischen System begreift. Insofern entspricht das „Modell verstreuter Verantwortlichkeit“ (diffused responsibility model) dem Regierungssystem und der Normalität unter den Bedingungen der Gewaltenteilung und der unterschiedlichen Parteienkontrolle³²). Es ist oft übersehen worden, daß diese Normalität auch schon für Ronald Reagan galt, da er nur in seinem ersten Amtsjahr unter außergewöhnlichen Umständen seine politischen Vorstellungen durchsetzen konnte, in der Folgezeit aber

²⁸) Vgl. ebd., S. 16 ff.; Charles O. Jones, *Presidents and Agenda Politics: Sustaining the Power of the Office*, Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, 30. August–3. September 1989, S. 5.

²⁹) Vgl. *Cabinet Members Finding Many Roads Lead to Bush*, in: *Washington Post*, 30. Juli 1989.

³⁰) Vgl. J. Piffner (Anm. 27), S. 9–14.

³¹) Vgl. ebd., S. 22–27.

³²) Vgl. C. O. Jones (Anm. 28), S. 11.

seine ebenfalls reduzierte Präsidentschaft unter einem Schwall von Rhetorik und effektivem Image-Management verdecken konnte.

5. Innenpolitische Themen

Die Normalität der reduzierten Präsidentschaft äußerte sich nirgendwo deutlicher als in den innenpolitischen Sachfragen. Völlig in Übereinstimmung mit einem fehlenden Mandat und fehlender Notwendigkeit, einen Bruch mit der Vorgängeradministration suchen zu müssen, präsentierte Bush kein umfassendes, einen neuen Aufbruch markierendes politisches Programm, das öffentliche Diskussion oder Bewußtsein bestimmen würde. Das Selbstverständnis seiner Administration beschrieb Bush vielmehr als den Versuch, die Probleme, so wie sie sich stellen, aufzugreifen und zu lösen: „I don't have an agenda where I have to get six items done . . . I'm not thinking in terms of 100 days.“³³⁾ Die Präsidentschaft Bushs hat alle Merkmale einer Problemlösungspräsidentschaft, die zudem durch einen aktiveren Präsidenten ausgezeichnet ist als unter Reagan. Das Fehlen eines umfassenden politischen Programmes läßt sich aber auch auf die Genese und Geltung von politischen Themenkatalogen in einem politischen System zerstreuter Verantwortung zurückführen. Der Katalog besteht aus einer ganzen Reihe von Makrothemen, die sich leicht einer ideologischen Zuordnung entziehen, weil sie sich im Laufe der Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß herausgebildet haben (Handel, Defizit, Umweltschutz, Energie, die Rolle der Landesverteidigung in Friedenszeiten etc.). Durch diese Entwicklung verändert sich die Rolle des Präsidenten: Bei einer sich quasi selbst generierenden politischen Tagesordnung ist der Präsident nicht mehr der Deus ex machina, der die programmpolitischen Themen bestimmt. Er hat vielmehr eine andere Aufgabe: Unter diesen Umständen hat er eine „certifying function for the agenda“³⁴⁾, d. h. er „bescheinigt“, welche Themen und Probleme politikfähig sind und setzt damit die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten in Gang. Sollte er sich dieser Aufgabe jedoch entziehen, können sie auch andere Akteure im Kongreß übernehmen³⁵⁾. Auch in dieser veränderten Funktion spiegelt sich die (alte und neue) Normalität der reduzierten Präsidentschaft.

Wichtig ist jedoch, daß Bush mit einem derartigen Amtsverständnis Anklang findet. Seine gegenwärtigen Zustimmungsraten in den Meinungsumfragen (April 1989: 61 Prozent) liegen nicht weit von denen Reagans entfernt³⁶⁾.

Schließlich war die gesamte politische Tagesordnung vom Haushaltsdefizit bestimmt. Dieses erlaubte keine großen Aufbrüche und Initiativen, sondern nur eine unverbindliche Akzentsetzung, wie den Wunsch nach „einer freundlicheren, sanfteren Nation“ oder den Wunsch, ein „Bildungspräsident“ zu sein. Wenn George Bush diese Wünsche konkretisiert, läuft er jedoch Gefahr, mit Vorschlägen aufzuwarten (für Ausbildung, den Umweltschutz, Raumfahrt, Kindertagesstätten), für die er keine solide Finanzierung vorweisen kann. So kann es nicht überraschen, daß die innenpolitische Tagesordnung von politischen Ereignissen beherrscht wurde, die ihren Ausgang nicht beim Präsidenten nahmen. Dazu gehört die von der republikanischen Parteiführung im Kongreß und von der republikanischen Parteizentrale betriebene „Ethik-Kampagne“ gegen den Speaker Jim Wright, die schließlich zu seinem Rücktritt aufgrund von Unregelmäßigkeiten in seinem Finanzgebaren und zu dem Rücktritt von Majority Whip (Führer der Mehrheitsfraktion) Tony Coelho führte. Die Demokraten verloren praktisch über Nacht zwei ihrer aggressivsten Persönlichkeiten im Kongreß, die im Repräsentantenhaus eine zentralisierte Oppositionsstrategie gegen die Republikaner zustande gebracht hatten. Deshalb waren sie vor allem Zielscheibe der Republikaner³⁷⁾. Von ihren Nachfolgern, Thomas Foley (Speaker) und Dick Gephardt (Majority Leader) kann man erwarten, daß sie einen konzilianteren Kurs verfolgen und den republikanischen Versuchen, die Demokraten im Kongreß zu unterminieren, den Boden entziehen. Ferner gehören hierzu mehrere Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes zur Bürgerrechtsproblematik, zur Abtreibungsfrage und zur Todesstrafe, die alle einen scharfen Bruch mit der bisherigen liberalen Rechtsprechung markieren. Insbesondere die Entscheidung, den Einzelstaaten zu erlauben, die Abtreibungsmöglichkeit während der ersten drei Monate der Schwangerschaft einschränkenden Bedingungen zu unterwerfen, wird langfristige und polarisierende

³³⁾ Zit. nach George Bush's Bally Start, in: U. S. News and World Report, 30. Januar 1989, S. 34.

³⁴⁾ Vgl. C. O. Jones (Anm. 28), S. 13.

³⁵⁾ Als Beispiel für diese Funktion mag die Debatte um Regulierung und Deregulierung zählen, in der Carter wie Reagan diese Themen endgültig hoffähig machten. Vgl. Andreas Falke, Regulation und Deregulation im Spannungsfeld des amerikanischen Regierungssystems, in: ZParl. (1989) 2, S. 263–282.

³⁶⁾ Vgl. Public Rates Bush Highly But Sees Mostly Style, in: New York Times, 20. April 1989; White House: Bush and the Politics of Minimalism: Some Risks and Some Advantages, in: New York Times, 14. April 1989.

³⁷⁾ Eine ausführliche Hintergrundanalyse bei Richard E. Cohen, Fall from Power, in: National Journal, 19. August 1989, S. 2083–2087. Zur republikanischen Strategie siehe den Artikel von Ed Rollins, The Republicans Can't Back Off Now, in: New York Times, 16. Juni 1989.

rende Auswirkungen auf die amerikanische Politik haben, die aber zunächst hauptsächlich auf einzelstaatlicher Ebene zu spüren sein werden. Jedenfalls haben die Konservativen mit der Berufung von Anthony Kennedy eine feste 5:4-Mehrheit im obersten Bundesgericht — eine der wichtigsten und nachhaltigsten Hinterlassenschaften Ronald Reagans.

Die Dritte Gewalt im amerikanischen Regierungssystem wird jetzt von Konservativen beherrscht, was besonders die wertkonservativen Themen aktivieren dürfte³⁸⁾. Die Bush-Administration leistete dazu ihren Beitrag, als sie nach einer Entscheidung des Gerichts, die das Verbrennen der amerikanischen Flagge als Teil des Rechtes auf freie Meinungsäußerung auslegte, einen Verfassungszusatz forderte, der die Entehrung der Flagge unter Strafe stellt. Die Absicht, den rechten Flügel der Republikaner zufriedenzustellen und die Demokraten im Kongreß mit einer unbequemen Forderung unter Druck zu setzen, war unverkennbar³⁹⁾.

Letztlich kehrte jedoch 1989 der gesetzgeberische Alltag ein. Präsident und Kongreß besannen sich auf die Lösung dringender anstehender Probleme. Dazu gehörten: die Rettungsaktion für fast 1 000 zahlungsunfähigen Sparkassen, die mindestens 100 Mrd. US-Dollar an Steuergeldern — einige schätzen sogar auf bis zu 240 Mrd. — kosten wird; weitgehende Vorschläge von Präsident Bush, die Luftemissionsgesetze zu verschärfen, die auf positive Resonanz im Kongreß stießen; ein sich abzeichnender Konsensus, die Unterstützung für arbeitende Einkommenschwache zu erhöhen und den Mindestlohn hinaufzusetzen, obwohl über Höhe und Instrumente (Transferzahlungen vs. Steuerfreibeträge) keine Einigkeit herrschte; sowie Initiativen zum Ausbau von Kindertagesstätten⁴⁰⁾.

Die Klagen, daß die Administration kein Programm habe, verstummten und belegten damit, daß die Rolle des Präsidenten darin besteht, eine sich von selbst ergebende, kontinuierliche, parteiüber-

greifende politische Tagesordnung aufzugreifen, zu sanktionieren und pragmatisch in der Auseinandersetzung mit dem Kongreß zu bewältigen. Die Bush-Administration hat sich als pragmatische Problemlösungsregierung etabliert und ist damit bisher erfolgreich gewesen. Sie trägt damit den Realitäten im amerikanischen Regierungssystem Rechnung: unterschiedliche Parteienkontrolle, die Unmöglichkeit, eine rein präsidentiale politische Tagesordnung zu etablieren, die elektorale Trennung der Präsidentschaft von den anderen Akteuren des Systems, ein in seiner Oppositionsrolle gestärkter Kongreß. Insofern sie auf die neuen Strukturmerkmale des amerikanischen Regierungssystem reagiert, ist die Bush-Präsidentschaft eher ein Maßstab von untrügerischer Normalität. Trügerisch war vielmehr die ideologisch aufgeladene, mediengeleitete Strategie der Reagan-Administration.

George Bush erscheint vielen als der perfekte Status-quo-Präsident, dessen Regierungsstil zu der gegenwärtigen Situation der USA paßt. George Bush wird erfolgreich sein, solange er mit seiner „In-Box“ Schritt halten kann, d. h. solange er ein Problem nach dem anderen in vielen kleinen Schritten lösen kann. Sollte er jedoch mit einer Krise konfrontiert werden, so könnte er leicht überwältigt werden. Sollte sich der Status quo verschlechtern, sollte sich unter seiner Regierung ein schwerer Wirtschaftseinbruch ereignen, dann wird Bush Probleme haben und als schwacher Präsident erscheinen. Er hat keinen situationsunabhängigen Rückhalt in der republikanischen Anhängerschaft, er könnte nur schwer andere politische Kräfte (außer vielleicht die Bundesbank) für eine Krise verantwortlich machen, und er hätte wenig wirtschaftspolitische Optionen. Hier rächt es sich, daß die Administration das Hauptproblem der amerikanischen Politik, das Haushaltsdefizit vor sich her geschoben hat und bisher nur durch eine Scheinlösung mit dem Kongreß angegangen ist. Die trügerische Normalität mag also genau in der gegenwärtigen Wirtschaftslage der USA liegen.

³⁸⁾ Vgl. *The Year the Court Turned to the Right*, in: *New York Times*, 7. Juli 1989; *The Abortion Decision: Monument to Confusion*, in: *Washington Post*, 9. Juli 1989.

³⁹⁾ Vgl. *Flag Fight: From Rhetoric to Reality*, in: *New York Times*, 24. Juli 1989.

⁴⁰⁾ Vgl. *S & L Bailout Approved by Congress*, in: *Washington Post*, 5. August 1989; *President Urges Steps to Tighten Law on Clean Air*, in: *New York Times*, 13. Juni 1989; *Consensus Builds to Expand Aid for Working Poor*, in: *Washington Post*, 21. August 1989.

II. Wirtschaftspolitik

1. Die Wirtschaftslage

Die Einschätzung der Wirtschaftslage zu Beginn der Bush-Administration schwankte zwischen der Furcht vor starken inflationären Schüben bei weitgehend ausgelasteten Kapazitäten, unverändert starker Inlandsnachfrage und wachsenden Exporten Ende 1988 und der Furcht vor einer Rezession Mitte dieses Jahres. Das Dauerthema war jedoch die Rolle des immer noch hohen Budgetdefizits, seine Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Aussichten seiner Reduzierung. Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes, das 1988 2,8 Prozent betragen hatte, verlangsamte sich 1989 und erreichte im zweiten Quartal 1989 nur 1,7 Prozent (nach ungewöhnlichem, durch die Erholung des Farmsektors bedingtem Wachstum von 4,4 Prozent im ersten Quartal)⁴¹⁾. Die Bundesbank hatte seit März 1988 eine restriktivere Geldpolitik verfolgt, was zu einem starken Anziehen der Zinsen bis Ende 1988 führte. Von diesem Kurs rückte die Bundesbank in der ersten Jahreshälfte nicht ab⁴²⁾. Mit dem Verlangsamten des Wachstums im zweiten Quartal wurde jedoch die Inflation nicht mehr als das Hauptproblem angesehen, und die Bundesbank konzentrierte sich mit der Lockerung der Geldpolitik zunehmend auf die Vermeidung einer Rezession. Kurz- und langfristige Zinssätze sanken um einen Prozentpunkt. Die Inflationsrate bewegte sich in der ersten Hälfte des Jahres bei 5,9 Prozent, zeigte aber seitdem Zeichen des Nachlassens⁴³⁾. Die Bundesbank bewegte sich in einem Balanceakt zwischen Inflationsbekämpfung und Rezessionsvermeidung, bei dem sie jedoch schon bald unter den Druck der Bush-Administration kam, keine Rezession zuzulassen. Das nachlassende Wirtschaftswachstum nahm aber auch dem Defizit den Schrecken: Es wird seit Mitte des Jahres weniger problematisch beurteilt, weil man fürchtet, daß eine zu große Reduzierung eine Rezession provozieren könnte. Insgesamt halten die meisten Beobachter eine Rezession in der nächsten Zeit für unwahrscheinlich und rechnen mit einer „sanften Lan-

dung“, die sich in der niedrigeren Wachstumsrate schon ankündigt⁴⁴⁾.

Andere Daten bestätigen das gemischte Bild: Vom Dollar, der 1988 vor allem wegen gestiegener Zinsen in den USA anzog, erwarteten viele Beobachter 1989 ein Nachgeben, doch der Dollar zeigte unerwartete Stärken, vor allem wegen der Annahme einer „sanften Landung“ der amerikanischen Volkswirtschaft, die das Vertrauen der Finanzmärkte stärkte, und politischer Instabilitäten in Asien. Der starke Dollar, der im August fast zwei DM erreichte, dürfte jedoch eine Erholung der amerikanischen Handels- und Zahlungsbilanzen erschweren⁴⁵⁾. Die Handelsbilanz zeigte gegensätzliche Bewegungen: Im Mai verschlechterte sich der Fehlbetrag um 23,6 Prozent (-10,1 Mrd. US-Dollar), während die Steigerung im Juni und Juli wieder abnahm und auf den niedrigsten monatlichen Stand in viereinhalb Jahren fiel. Die Arbeitslosenquote ist trotz des Nachlassens der Konjunktur erfreulich und hat sich auf fünf Prozent (5,2 Prozent im August) stabilisiert.

Das Haushaltsbüro des Kongresses rechnet in seiner Vorhersage vom August 1989 mit folgenden Entwicklungen: Die Wirtschaft wird 1990 in dem gleichen langsamen Tempo wachsen wie in der ersten Hälfte dieses Jahres. Die Wachstumsrate für 1989 wird mit 2,4 Prozent, die für 1990 mit zwei Prozent angegeben. Die Arbeitslosenquote wird stabil bleiben, dürfte aber 1990 leicht auf 5,5 Prozent steigen. Bei den kurzfristigen Zinssätzen wird ein weiteres Fallen vorausgesagt, während die langfristigen stabil bleiben dürften (vgl. Tabelle 1)⁴⁶⁾.

Obwohl diese Zahlen keine Rezession ankündigen, geben die Autoren des Haushaltsbüros des Kongresses folgendes zu bedenken: Bei weitgehender Kapazitätsauslastung und ausbleibender Defizitreduzierung liegt die Aufgabe der Inflationskontrolle allein bei der Geldpolitik. Die restriktivere Geldpolitik führt aber nicht nur zu einer Kontrolle der Inflation, sondern auch zu vermindertem Wirtschaftswachstum und in der Folge dieser Entwick-

⁴¹⁾ Vgl. G. N. P. Rate Up by 1.7% for Quarter, in: New York Times, 28. Juli 1989.

⁴²⁾ Vgl. U. S. Congressional Budget Office, The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1990-1994, Washington 1989, S. 8f.

⁴³⁾ Vgl. Recession Fears Are Growing, in: New York Times, 7. Juli 1989; Greenspan Shifts Focus to Counter Recession Threat, in: New York Times, 21. Juli 1989.

⁴⁴⁾ Vgl. Economic Scene: Recession Fears and the Deficit, in: New York Times, 28. Juli 1989; Slow Growth Continues in Economy, Fed Says, in: New York Times, 10. August 1989.

⁴⁵⁾ Vgl. Dollar's Strength a Surprise, in: New York Times, 7. August 1989; Congressional Budget Office (Anm. 42), S. 18-20.

⁴⁶⁾ Vgl. U. S. Congressional Budget Office, The Economic and Budget Outlook: An Update, Washington 1989, S. XV-XVII.

Tabelle 2: Defizit-Schätzungen von 1989 bis 1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Defizite in Milliarden Dollar							
Baseline Defizit *)	155	161	141	144	141	143	128
Defizit nach der Budgetresolution			118	127	124	128	112
Reduzierungsziele (Gramm-Rudman)	144	136	100	64	28	0	—
Defizite als Anteil am BSP (in Prozenten)							
Baseline			2,6	2,5	2,3	2,1	1,8
Defizit nach Budgetentschließung			2,2	2,2	2,0	1,9	1,6

Quelle: U.S. Congressional Budget Office (Anm. 46), S. XIII—XVI.

*) Projiziertes Defizit bei unveränderten haushaltsrechtlichen Verpflichtungen.

lung sowie eines starken Dollars zu einem verlangsamten Wachstum der Investitionen und des Nettoexports. Da diese letzten beiden Faktoren besonders für ein langfristiges Steigen des Lebensstandards verantwortlich sind, sind die Autoren pessimistisch. Während sie nicht mit einer Rezession rechnen, so sprechen nach ihrer Ansicht viele Anzeichen für eine Periode verlangsamten Wachstums bei relativ hoher Inflationsrate (zwischen 4,5 und fünf Prozent), eine milde Variante der Stagflation der siebziger Jahre. Bessere, langfristige Wachstumchancen hätte die amerikanische Wirtschaft nur bei einem nachhaltigen Abbau des Haushaltsdefizit, das hauptsächlich für negative Begleitscheinungen wie eine niedrige Sparquote, ein hohes

Handelsdefizit und wachsende Auslandsschulden verantwortlich ist⁴⁷⁾.

2. Das Dilemma des Haushaltsdefizits

Das Haushaltsdefizit ist primär ein politisches Problem, das durch die Festlegung der Haltung der Hauptakteure im politischen System bestimmt wird. Für die republikanische Administration steht die Vermeidung einer Steuererhöhung und zu starker Kürzungen im Verteidigungsbereich im Vordergrund, für die Demokraten im Kongreß dagegen die Abwehr weiterer innenpolitischer Ausgabenkürzungen. Gleichwohl haben beide Seiten zu erkennen gegeben, daß langfristig ein Abbau des Defizits geboten ist, obwohl das Defizit seit seinem Höchststand von mehr als fünf Prozent Anteil am Bruttosozialprodukt (BSP) auf einen Anteil von 2,5 Prozent gefallen ist. Das Haushaltsbüro des Kongresses rechnet damit, daß das Defizit für das Haushaltsjahr 1989 unter den in Tabelle 1 genannten Annahmen 161 Mrd. US-Dollar betragen wird (gegenüber 158 Mrd. US-Dollar 1988). Bei Fortschreibung der haushaltsrechtlichen Verpflichtungen wird das Defizit (sog. baseline budget) 1990 und die folgenden vier Jahre rund 140 Mrd. US-Dollar betragen — Beträge, die weit über den angepeilten Reduzierungszielen des Balanced Budget Act, dem sog. Gramm-Rudman-Hollings Gesetz, liegen (vgl. Tabelle 2)⁴⁸⁾.

Die sogenannten baseline-Voraussagen beziehen weitere Belastungen wie die Rettungsaktion für die Sparkassen und Dürrehilfe für die Farmer ein. Bei Fortsetzung der bisherigen Haushaltspolitik wird sich der Anteil des Defizits am Bruttosozialprodukt auf 2,6 Prozent (1990) und später sogar auf unter

Tabelle 1: Wirtschaftliche Grunddaten von 1987 bis 1990 (in Prozent)

	Reale Werte		Voraussage	
	1987	1988	1989	1990
Veränderung über vier Quartale				
BSP (real)	5,0	2,8	2,4	2,0
BSP (o. Farmsektor)	5,3	3,6	1,8	2,0
Inflationsrate	4,4	4,3	5,3	4,7
Durchschnittliche Größen im Kalenderjahr				
Kurzfr. Zinsen *)	5,8	6,7	8,2	7,2
Langfr. Zinsen **)	8,4	8,8	8,6	8,2
Arbeitslosenquote	6,2	5,5	5,3	5,5

Quelle: U.S. Congressional Budget Office (Anm. 46), S. XVI.

*) Three Month Treasury Bill Rate.

***) Ten-Year Government Note Rate.

⁴⁷⁾ Vgl. ebd., S. XV—XVII.

⁴⁸⁾ Vgl. ebd., S. I.

zwei Prozent verringern. Folgte der Kongreß den zuerst in der Absprache zwischen Administration und Kongreß vereinbarten und dann in die Budgetresolution übernommenen Zielen, würde der Anteil noch geringer sein. Hier gibt es jedoch zwei Probleme: Erstens sind viele der ins Auge gefaßten Kürzungen kosmetischer Natur, d. h. sie bestehen aus buchhalterischen Manipulationen, Vermögensverkäufen und einmaligen Einsparungen. Zweitens ist gar nicht ausgemacht, daß die verschiedenen Kongreßausschüsse die Kürzungen zusammenbringen werden, die für die Erreichung der aggregierten Budgetziele erforderlich sind. Nur die Hälfte der 28 Mrd. US-Dollar, die der Kongreß einsparen müßte, unterliegt der Kürzung durch Anordnung der Haushaltsausschüsse (sog. reconciliation). Außerdem sind die ökonomischen Annahmen der Administration positiver als die des Haushaltsbüros des Kongresses. Schließlich mögen neue Ausgabenbelastungen (Krise der Sparkassen, Beseitigung der Altlasten bei Atomfabriken, sozialpolitische Initiativen) unabweisbar sein⁴⁹). Die Administration und der Kongreß rechnen immer noch damit, das Haushaltsdefizit auf die Gramm-Rudman Marke von 100 Mrd. US-Dollar zu drücken. So geben die baseline-Schätzungen eine realistischere Orientierung ab.

Es hat den Anschein, daß sich die Pattsituation in der Budgetpolitik fortsetzt. Insofern haben wir hier auch ein Element der Normalität in der amerikanischen Politik der achtziger Jahre. Ein aktueller Grund ist sicherlich die Furcht vor einer Rezession, die das Defizit weniger als Gefahr erscheinen läßt, und die Tatsache, daß der Kongreß schon erhebliche Einsparungen in den letzten Jahren vollzogen hat. Ein tiefer liegender Grund für diese Situation ist der ideologische Dissens zwischen Konservativen und Liberalen über Methoden der Reduzierung, der sich auf die verschiedenen Ebenen der Regierung auswirkt. Der wichtigste Grund ist aber, daß es politisch — im Gegensatz zur Meinung der Wirtschaftsexperten, die Defizitreduzierung als im öffentlichen Interesse stehend definieren — keine wirkliche Mehrheit für einen Abbau des Defizits gibt, da den meisten Wählern der Nutzen des Defizitabbaus weniger klar ist als die Kosten, die mit den Zahlungen eines fairen Beitrags zu seinem Abbau verbunden sind. Dies gilt um so mehr, als alle Vorschläge zum Defizitabbau möglicherweise viel negativere Konsequenzen haben könnten, die von einer Rezession über die Schwächung der Verteidigungsbereitschaft bis zu schmerzlichen Einschnit-

ten in das soziale Netz reichen können. Meinungsumfragen bestätigen diese Situation: Die meisten Amerikaner melden Unbehagen wegen der Existenz des Defizits an, sind aber nicht bereit, den drastischen Maßnahmen zuzustimmen, die für seine Beseitigung notwendig sind⁵⁰). Insofern haben wir es mit dem Normalzustand eines politischen Systems zu tun, in dessen Entscheidungen Mehrheitsmeinungen reflektiert werden. Ist dieser Normalzustand jedoch trügerisch, d. h. verbergen sich dahinter große Gefahren für die amerikanische Politik und Wirtschaft?

3. Die langfristigen Risiken

Eine Rezession würde die Vereinigten Staaten und die Weltwirtschaft schwer treffen. Sollte es zu einer Rezession kommen, stünden angesichts des noch hohen Haushaltsdefizits fiskalische Steuerungsinstrumente nur eingeschränkt zur Verfügung. Ein Risiko wäre zudem die hohe Verschuldung vieler privater Unternehmen, die in einer Rezession enorm gefährdet wären, und die Fragilität des Bankensektors⁵¹). Ein typisches Szenario für eine Rezession geht von einem „Dollar-Streik“ aus: Das Versäumnis, die notwendigen Ausgabenanpassungen in einer Zeit hoher Kapazitätsauslastung vorzunehmen, könnte ausländischen Investoren signalisieren, daß die Vereinigten Staaten die Fähigkeit verloren haben, ihre Finanzen in Ordnung zu bringen. Die Notwendigkeit, die Zinsen bei unvermindertem inflationären Druck hoch zu halten, würde weiterhin den Dollar auf einem hohen Niveau halten und einen langfristigen Ausgleich der Handelsbilanz verhindern und schließlich Zweifel über den wahren Wert des Dollars nähren. Unter diesen Umständen wäre eine Flucht aus dem Dollar vorstellbar, auf den die Bundesbank mit einer restriktiven Geldpolitik antworten müßte, die die Inflationsgefahr zwar bremsen, aber schließlich zur Rezession führen würde⁵²). Die meisten Beobachter halten ein derartiges Szenario jedoch für unwahrschein-

⁵⁰) Vgl. Joseph White/Aaron Wildawsky, Public Authority and the Public Interest. What the 1980s Budget Battles Tell us about the American State, in: Journal of Theoretical Politics, (1989) 1, S. 7—31.

⁵¹) Vgl. Michael Aho/Marc Levinson, After Reagan. Confronting the Changed World Economy, New York 1988, S. 25. Zur Verschuldung der privaten Unternehmen vgl. Defaults Add To Burden Buyouts, in: Washington Post, 21. August 1989.

⁵²) Vgl. Robert E. Litan, The Risks of Recession, in: ders./Robert Z. Lawrence/Charles L. Schultze (eds.), American Living Standards, Washington 1988, S. 74—77. Ein ähnliches Szenario bei Fred Bergsten, America in the World Economy. A Strategy for the 1990s, Washington 1988, S. 44—46.

⁴⁹) Vgl. Lawrence Haas, Stand But Don't Deliver, in: National Journal, 24. Juni 1989, S. 1636—1639.

lich⁵³). Glaubwürdige Maßnahmen gegen das Defizit bei schrumpfender Handelsbilanz und einem nachlassenden Zufluß von ausländischem Kapital würde keine steigenden Zinssätze in der Zukunft signalisieren, selbst wenn der Dollar fallen sollte. Die Finanzmärkte würden in dieser Situation den Fall des Dollars eher als Zeichen der sinkenden amerikanischen Nachfrage nach ausländischem Kapital angesichts des sinkenden Handelsdefizits ansehen. Dieses Szenario wird durch die Ereignisse von 1986/87 bestätigt, als das strukturelle Haushaltsdefizit, der Dollar und die Zinssätze fielen⁵⁴). Denkbar ist jedoch auch, daß eine Rezession durch einen äußeren Schock — wie eine Finanzkrise oder einen Ölpreisschock — ausgelöst werden könnte. Jeglicher Verzicht auf eine Bewältigung des Haushaltsdefizits würde jedoch den Einsatz von Instrumenten — wie der Geldpolitik bei einer Flucht aus dem Dollar oder der Fiskalpolitik — erschweren⁵⁵).

Ein weiteres Problem, das bei einem relativ hohen Haushaltsdefizit auftritt, ist, daß keine effektiven Optionen zur Behebung des Leistungsbilanzdefizits zur Verfügung stehen. Die Geldpolitik, auf die sich die Vereinigten Staaten zur makroökonomischen Steuerung in den letzten Jahren primär verlassen haben, könnte nur in Form einer radikalen Austeritätspolitik zum Abbau des Leistungsbilanzdefizits beitragen. In diesem Falle würde sie auch eher die zinsabhängigen Investitionen als den Konsum treffen. Intervention auf den Devisenmärkten scheidet ebenfalls als wirksames Mittel aus. Dagegen wären fiskalpolitische Maßnahmen wirksamer, weil sie das Defizit sowohl durch Einkommensreduzierungen als auch durch eine Abwertung des Dollars beeinflussen. Geldpolitische Maßnahmen dagegen erzeugen gegensätzliche Bewegungen bei Einkommen und Devisenkursen. So geht das Haushaltsbüro des Kongresses davon aus, daß eine Befolgung der Zielgrößen des Gramm-Rudman-Gesetzes bis 1994 eine Verringerung des Leistungsbilanzdefizits um 40 Mrd. US-Dollar mit sich bringen würde. Die fiskalische oder monetäre Ankurbelung der Wirtschaft der Partnerländer der USA könnte zwar die Verringerung noch verstärken, doch wäre dieser Effekt hauptsächlich auf höhere ausländische Preise zurückzuführen⁵⁶).

⁵³) Vgl. Congressional Budget Office (Anm. 46), S. IX; Thomas E. Mann/Charles Schultze, *Getting Rid of the Budget Deficit: Why We Should, and How We Can*, in: B. P. Bosworth et al. (Anm. 4), S. 1 f.

⁵⁴) Vgl. R. E. Litan (Anm. 52), S. 76 f.

⁵⁵) Vgl. ebd., S. 107.

⁵⁶) Vgl. U. S. Congressional Budget Office, *Policies for Reducing the Current-Account Deficit*, Washington 1989, S. XI–XVII.

Das langfristige Hauptproblem der amerikanischen Wirtschaft dürfte jedoch der Kollaps der nationalen Ersparnis sein. Die Vereinigten Staaten haben im Lauf der achtziger Jahre mehr ausgegeben als sie produziert haben. Seit 1981 haben die inländischen Ausgaben für den Verbrauch, Investitionen und den Staat das Bruttosozialprodukt überstiegen. Angeheizt durch ein strukturelles Haushaltsdefizit, wuchsen inländische Ausgaben stärker als die nationale Produktion und das Einkommen. Dies konnten sich die Vereinigten Staaten aufgrund eines Handelsdefizits leisten, das man durch Verschuldung im Ausland finanzierte. Eine Folge davon war ein Leistungsbilanzdefizit, das 1987 mit 161 Mrd. US-Dollar 3,6 Prozent des Bruttosozialproduktes erreichte⁵⁷). Die Vereinigten Staaten lebten über ihre Verhältnisse. Die nationale Verschuldung der USA verdreifachte sich und erreichte 1988 2,8 Bill. US-Dollar. Die USA waren zum größten Schuldner geworden⁵⁸).

Die Überkonsumtion fand jedoch auf dem Hintergrund einer stark abnehmenden nationalen Ersparnis statt. Beide Komponenten der nationalen Ersparnis, die private wie die staatliche, fielen seit den achtziger Jahren und lagen unter dem Durchschnitt der Periode von 1951 bis 1980. Die nationale Sparquote betrug 1987/88 nur noch 2,6 Prozent, während sie in den drei Jahrzehnten nach 1950 durchschnittlich acht Prozent betragen hatte (vgl. Tabelle 3). Die Ersparnis sank aber besonders in den achtziger Jahren durch das Haushaltsdefizit, das eine Form der „Entsparing“ („dissaving“) darstellte. Dabei fielen allerdings die Investitionen nicht in dem gleichen Maße wie die Ersparnis, sondern sie sanken in den achtziger Jahren nur um 1,5 Prozentpunkte im Vergleich zu der Periode von 1950 bis 1980. Die Aufrechterhaltung einer recht hohen Investitionsquote gelang nur, weil mehr als die Hälfte der amerikanischen Nettoinvestitionsquote direkt oder indirekt aus dem Ausland finanziert wurde (vgl. Tabelle 4). Diese Situation wird noch dadurch überschattet, daß der größte Teil der Auslandsverschuldung dazu diente, den inländischen privaten und staatlichen Verbrauch zu finanzieren. Die Verschuldung wäre nicht so ernst gewesen, wenn sie nur zur Schließung der Investitionslücke gedient hätte⁵⁹).

⁵⁷) Vgl. M. Aho (Anm. 51), S. 21–24.

⁵⁸) Vgl. ebd., S. 21.

⁵⁹) Vgl. Charles L. Schultze, *Of Wolves, Termites, and Pussycats, Or Why We Should Worry about the Budget Deficit*, in: *The Brookings Review*, Sommer 1989, S. 27–28; M. Aho (Anm. 51), S. 22; Robert Lawrence, *The International Dimension*, in: R. E. Litan/C. L. Schultze et al. (Anm. 52), S. 34.

Tabelle 3: Entwicklung der nationalen Ersparnis in den USA von 1950 bis 1988 (in Prozent)

	1951—1980	1984—1986	1987/88
Priv. Ersparnis	9,3	8,1	6,4
Staatl. Defizit	-1,3	-5,05	-3,9
Nat. Ersparnis	8,0	3,1	2,6

Quelle: Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Account, zit. in: C. L. Schultze (Anm. 59), S. 29.

Tabelle 4: Entwicklung der Investitionsquote in den USA von 1950 bis 1988 (in Prozent)

	1951—1980	1984—1986	1987/88
Nationale Ersparnis	8,0	3,1	2,6
Nettokapitalimport		3,2	3,5
Nettokapitalexport	0,4	—	—
Investitionsquote	7,6	6,2	6,1

Quelle: Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Account, zit. in: C. L. Schultze (Anm. 59), S. 29.

Nun besteht das Problem nicht so sehr darin, daß ausländische Investoren nicht mehr bereit wären, die Investitionslücke und die Differenz zwischen nationalem Verbrauch und Bruttosozialprodukt zu schließen, solange nur die Bundesbank bereit ist, mit hohen Zinsen jegliche inflationsanheizende Übernachfrage zu neutralisieren. Das langfristige Problem liegt darin, daß die Vereinigten Staaten beginnen müssen, aus ihrem zukünftigen Nationaleinkommen Schuldendienst zu leisten. Das bedeutet, daß sie einen Außenhandelsüberschuß erwirtschaften müssen, um die Zahlungen zu leisten. Dafür muß aber der inländische Verbrauch sinken und exportbezogene Produktion und Investition wachsen. Die Amerikaner werden deshalb eine Reduzierung ihres Lebensstandards hinnehmen müssen, die um so stärker sein wird, wenn die Verschuldung noch weiter steigt⁶⁰). Sie wird um so spürbarer sein, weil seit Beginn der siebziger Jahre der Produktivitätszuwachs, von dem letztlich der Lebensstandard abhängt, nur noch gering ist.

⁶⁰) Vgl. die Einleitung zu R. E. Litan/Z. Lawrence/C. L. Schultze (Anm. 52), S. 5; und R. Z. Lawrence, *The International Dimension*, in: ebd., S. 37.

Eine Erhöhung der nationalen Ersparnis und damit der produktivitätssteigernden Investitionen ist unumgänglich. Aus diesem Grunde muß nicht nur die private Ersparnis steigen, sondern vor allem die Beanspruchung der privaten Ersparnis durch den Staat, die „Entsparnis“ muß neutralisiert werden. Ein Abbau des Haushaltsdefizits ist angesagt. Eine Steuererhöhung ist dafür unvermeidlich, da bei den anzunehmenden Wachstumsraten von zwei bis 2,5 Prozent die Vereinigten Staaten unmöglich aus dem Defizit herauswachsen können⁶¹). Gerechtigkeitserwägungen würden gebieten, daß die Last der Reduzierung des privaten Verbrauchs vor allem die oberen Einkommensklassen zu tragen haben, denn sie sind es, die zu viel konsumieren, wie Nixons ehemaliger Wirtschaftsberater, Herbert Stein, hervorgehoben hat⁶²). Einige Beobachter halten sogar einen Haushaltsüberschuß für angezeigt, da die Vereinigten Staaten vor dem Problem einer Rücklagenbildung für eine wachsende Altersbevölkerung stehen. Zwar hat der Sozialversicherungsfonds einen Überschuß von etwa 40 Mrd. US-Dollar, doch geht dieser Überschuß in die Haushaltsrechnung ein und vermindert das Defizit. Dieser Umstand verdeckt das wahre Ausmaß des gegenwärtigen Haushaltsdefizits. Um neutralisierend auf die nationale Ersparnis zu wirken, müßte der Überschuß in der Höhe des Überschusses im Sozialversicherungsfonds liegen⁶³).

Das politische Problem liegt darin, daß sich die Senkung des Lebensstandards nicht als plötzliches Ereignis oder als Krise manifestiert, sondern als Prozeß langsamer Erosion. In diesem Prozeß wird jedoch eine der Grundlagen des gesellschaftlichen Konsenses in den Vereinigten Staaten in Frage gestellt, was langfristig politische Auswirkungen haben wird. Die Erfahrung ständig wachsenden Wohlstandes könnte nicht Grundlage der gesellschaftlichen Entwicklung sein. Dies würde um so gravierender sein, da heute nicht mehr die hohen Einkommenszuwächse der fünfziger und sechziger Jahre vorauszusetzen sind, die damals selbst weniger erfolgreichen Haushalten und Firmen Zuwächse in Einkommen und Lebensstandard sicherten. Heute ist mit absoluten Einbußen bei verschiedenen Segmenten der Gesellschaft zu rechnen⁶⁴). Zwar dürften Schuldzuweisungen für diesen Prozeß nicht leicht sein, weil sich ein Absinken des Lebens-

⁶¹) Vgl. C. L. Schultze/T. E. Mann (Anm. 4), S. 8f.

⁶²) Siehe seinen Beitrag *Tax the Rich, They Consume too Much*, in: *New York Times*, 23. Oktober 1989.

⁶³) Vgl. C. L. Schultze/T. E. Mann (Anm. 4), S. 5f.

⁶⁴) Vgl. R. E. Litan/R. Z. Lawrence/C. E. Schultze, *Improving American Living Standards*, in: B. P. Bosworth et al. (Anm. 4), S. 23.

standards über einen langen Zeitraum vollzieht und Kongreß und Präsident für ihn Verantwortung zu übernehmen haben. Doch eine politische Vertrauenskrise ist langfristig nicht ausgeschlossen, sobald die Folgen eines abnehmenden Lebensstandards spürbar werden. Insofern kann man behaupten, daß die heutige Situation Anzeichen trügerischer Normalität trägt.

Wird sich die Bush-Administration dieser Herausforderung stellen? Die Antwort auf diese Frage muß ein strukturelles Dilemma berücksichtigen: Die politische Überlebensfähigkeit der Bush-Administration, geschweige denn die der meisten Kongreßabgeordneten, hängt nicht von der Lösung dieser Frage ab. Die Bush-Administration ist also mit der klassischen Alternative einer anfänglich schmerzlosen Kurzfrist- und einer mit anfänglichen Kosten verbundenen Langfriststrategie konfrontiert — eine Situation, in der sich Politiker eher für die kurzfristige Lösung entscheiden. Zudem kann keiner garantieren, daß die nötigen Steuererhöhungen nicht die private Investitionsbereitschaft oder das Wirtschaftswachstum dämpfen. Es gibt Anzeichen dafür, daß sich die Bush-Administration des Ernstes der Situation bewußt ist, wie etwa der Budgetdirektor Richard Darman in einer Rede vor dem National Press Club im Juli klarmachte: „In unserer Politik — wie auch im gewissen Maße in unserem Privatverhalten — konsumieren wir so, als gebe es kein Morgen. Wir kümmern uns zu wenig um die

Probleme der Investitionen, die nötig sind, um eine bessere Zukunft zu schaffen.“⁶⁵⁾

Wenn aber die oben gegebene Beschreibung der Bush-Administration als einer Problemlösungsadministration richtig ist, dann können wir erwarten, daß sie dieses Problem aufgreifen wird. Das gilt um so eher, je mehr es ihr gelingt, eine eigene politische Identität zu entwickeln und sich von den starren Festlegungen ihrer Vorgänger, mit denen sie den Wahlkampf bestritt, zu entfernen. Allerdings gilt wahrscheinlich auch hier, was wir von dem Prozeß der Themensetzung im amerikanischen Regierungssystem gesagt haben: Sinkender Lebensstandard muß erst zu einem partei- und gewaltenübergreifenden Makrothema werden, bevor es der Präsident aufgreifen und als solches bestätigen kann. Dies wurde aber bisher durch die Fixierung von Öffentlichkeit und Presse auf eine Rezession verhindert. Hoffen wir nur, daß die Administration sich des Themas annehmen kann, bevor eine akute Krise alle Energien bindet. Die wirtschaftspolitische Formel, die bei einer Weichenstellung zugunsten einer größeren nationalen Ersparnis eine Rezession vermeiden könnte, bestünde nach Meinung vieler Beobachter in einem den Verbrauch dämpfenden Abbau des Haushaltsdefizits, das der Bundesbank gleichzeitig erlauben würde, die Kreditzügel zu lockern.

⁶⁵⁾ Darman Issues Warning on 'Self-Indulgent' U. S., in: New York Times, 21. Juli 1989.

Florian Gerster/Eva-Maria Masyk: Partnerschaft im Wandel. Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/89, S. 3—13

Die internationale Politik und das internationale System, so wie es sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, befinden sich in einer Phase des Umbruchs. Das „neue Denken“ in der Sowjetunion und die damit verbundene schrittweise Öffnung und Demokratisierung der Länder Osteuropas stellen für das nordatlantische Bündnis in vieler Hinsicht eine Herausforderung dar. Neben dem Festhalten an bewährten sicherheitspolitischen Richtlinien gilt es nun, gemeinschaftlich innovative abrüstungs- und friedenspolitische Programme zu entwickeln und so die notwendige Anpassung an die sich verändernde internationale Wirklichkeit zu vollziehen.

Im Zentrum dieser Bemühungen um den Aufbau einer neuen, tragfähigen europäischen Sicherheitsstruktur stehen zum einen die Supermacht-Beziehungen, zum anderen die Beziehungen zwischen den Westeuropäern und ihrer „Schutzmacht“ Amerika. Nach dem Wegfall einer gemeinsamen, unmittelbaren militärischen Bedrohung treten nun unterschiedliche nationale Bedürfnisse und ebenso divergierende sicherheitspolitische Vorstellungen zutage. Das Ringen um einen neuen sicherheitspolitischen Konsens innerhalb der NATO bestimmt derzeit das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu den Ländern Westeuropas und besonders zur Bundesrepublik Deutschland. Das Ergebnis dieses Prozesses der Harmonisierung bündnispolitischer Grundsätze mit den einzelnen nationalen sicherheitspolitischen Zielsetzungen wird für die zukünftige Form der nordatlantischen Allianz und für die weitere Entwicklung Europas von entscheidender Bedeutung sein.

Manfred Stinnes: Die amerikanische Europa-Politik und die Ost-West-Beziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/89, S. 14—24

Der Beitrag skizziert die Politik der neuen amerikanischen Administration vor dem Hintergrund der Anforderungen der öffentlichen Meinung und der anhaltenden Diskussion über die außenpolitische Bedeutung der sowjetischen Reformpolitik. Gleichzeitig mußte sich Bush von seinem Amtsvorgänger abheben. Dies gelang ihm u. a. dadurch, daß er eine neue Arbeitsbeziehung mit dem Kongreß herstellte. Er gewann so größere Handlungsfreiheit in der Außenpolitik.

Die Reisen des Außenministers und schließlich die intensiven Begegnungen mit dem sowjetischen Außenminister im Mai und September deuten auf eine langsame, aber stetige, von innenpolitischer Kritik begleitete Entwicklung der außenpolitischen Orientierung hin. Erste Höhepunkte waren die beiden Europa-Reisen des amerikanischen Präsidenten, die die Bedeutung Europas für die Zukunft der Ost-West-Beziehungen unterstreichen.

Andreas Falke: Eine trügerische Normalität? Amerikanische Innen- und Wirtschaftspolitik unter Präsident Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/89, S. 25—38

Die Präsidentschaftswahlen von 1988 haben den Wandel zu einem post-New Deal Parteiensystem bestätigt, in dem die Republikaner zur präsidentialen Mehrheitspartei geworden sind. Aus diesem Umstand und dem Amtsbonus seines Vorgängers erklärt sich der Sieg von George Bush. Die Demokraten konnten zwar ihre Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses verteidigen, doch sind ihre langfristigen Aussichten, als nationale Partei wieder den Präsidenten zu stellen, aufgrund einer zu kleinen und zu heterogenen Wählerbasis nicht sehr aussichtsreich.

Die Wahlen bestätigten auch, daß unterschiedliche Parteienkontrolle von Exekutive und Legislative zu einem strukturellen Merkmal des amerikanischen Regierungssystems geworden ist. Diese Entwicklung beschränkt die Machtposition des Präsidenten. George Bush kann deshalb nur durch politische Kompromisse und in Zwangscoalitionen mit dem Kongreß regieren. Unter diesen Umständen setzt der Präsident nicht mehr die Themen amerikanischer Politik alleine auf die politische Agenda, sondern „bescheinigt“ vielmehr, welche Themen politikfähig sind. Regierungsbildung und Amtsführung der Bush-Administration sind von diesen Entwicklungen gekennzeichnet. Sie verzichtete auf politische Visionen und etablierte sich als pragmatische Problemlösungspräsidentschaft, was sich in der Ministerauswahl wie in der Struktur des Weißen Hauses niederschlug. Die Praxis der Bush-Administration spiegelt die Normalität einer machtpolitisch reduzierten Präsidentschaft wider.

Die Wirtschaftslage im ersten Halbjahr 1989 war von einem nachlassenden Wirtschaftswachstum und der Furcht vor einer Rezession gekennzeichnet. Die meisten Beobachter gehen jedoch von einer „sanften Landung“ der amerikanischen Wirtschaft aus, das heißt von nur allmählich sinkenden Wachstumsraten. Keine wirkliche Lösung zeichnet sich beim Abbau des Haushaltsdefizits ab. Als langfristige Gefahr für die amerikanische Wirtschaft und Gesellschaft dürfte sich die langsame Erosion des Lebensstandards herausstellen, die mit dem Zwang zur Begrenzung des Konsums und zur Bedienung der Auslandsschulden verbunden ist.