

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Martin Thunert

Die Innenpolitik der USA unter Präsident Clinton  
zwischen Reform und Gegenreform

Charles M. Weston

Die US-Außenpolitik zwischen Kontinuität  
und Neubestimmung

Rainer-Olaf Schultze/Steffen Schneider

Hat der kanadische Nationalstaat eine Zukunft?

Ralf Borchard

Die Außenpolitik Kanadas nach dem Ende  
des Ost-West-Konflikts

B 17/95

21. April 1995

Martin Thunert, Dr. phil., geb. 1959; Studium in Frankfurt am Main, Montreal und Augsburg; derzeit wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg im Bereich Vergleichende Regierungslehre.

Veröffentlichungen u. a.: Grundrechtspatriotismus in Kanada? Zur politischen Funktion der Canadian Charter of Rights and Freedoms, Bochum 1992; Beiträge zur Innenpolitik in Kanada und USA, zu Grund- und Menschenrechten sowie zur politischen Kultur Nordamerikas.

Charles M. Weston, Dr. phil., geb. 1951; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Kommunikationswissenschaften an der American University in Washington, D.C., der University of Colorado in Boulder sowie an den Universitäten Regensburg und München; von 1987 bis 1991 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Universität Passau; seit 1991 Referent für Außenpolitik in der CSU-Landesleitung in München.

Veröffentlichungen u. a.: Die „erzwungene Partnerschaft“. Möglichkeiten und Grenzen strategischer Rüstungskontrolle am Beispiel des SALT-Prozesses von Johnson bis Reagan, München 1987; Transatlantische Neuorientierung. Amerikanisch-europäische Bündnispolitik nach der Ära des Kalten Krieges, München 1993; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Rainer-Olaf Schultze, Dr. phil., geb. 1945; Professor für Politikwissenschaft und Direktor des Instituts für Kanada-Studien der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen zur empirischen Wahlforschung, der vergleichenden Systemlehre und der Föderalismusforschung; Mitherausgeber des siebenbändigen Lexikons der Politik.

Steffen Schneider, M. A., geb. 1968; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Romanistik in München, Québec und Augsburg; Doktorand und Mitarbeiter am Institut für Kanada-Studien der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Staat und regionale Entwicklung. Zur Theorie, Strategie und Praxis subnationaler Industriepolitik am Beispiel Québechs, Bochum 1994; (zus. mit Rainer-Olaf Schultze) Québec: Nation – Provinz – Staat in Kanada und Nordamerika, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 14 (1994) 2; (Hrsg. zus. mit Rainer-Olaf Schultze) Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel in den 80er und 90er Jahren (i. E.).

Ralf Borchard, M. A., geb. 1962; Redakteur beim Bayerischen Rundfunk in München; 1994 Forschungsaufenthalt an der Carleton University, Ottawa, und der University of British Columbia, Vancouver.

Veröffentlichungen u. a. zum nordamerikanischen Freihandelsabkommen, zur kanadischen Außenpolitik und zur Theorie der Internationalen Beziehungen.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die Innenpolitik der USA unter Präsident Clinton zwischen Reform und Gegenreform

---

## I. Einleitung

---

Der Zeitpunkt, zu dem die Amtszeit Präsident Clintons ihr drittes Jahr erreicht hat, scheint geeignet, eine vorläufige Bilanz seiner innenpolitischen Arbeit zu ziehen. Dafür spricht auch der Erdbebenrutsch der Republikanischen Partei bei den *mid-term elections* (zur Halbzeit des Präsidentschaftszyklus) vom 8. November 1994, der die Mehrheitsverhältnisse in der Legislative der Vereinigten Staaten auf den Kopf gestellt und den Zustand der „geteilten Regierung“ (*divided government*<sup>1</sup>) unter umgekehrten Vorzeichen wiederhergestellt hat<sup>2</sup>. Darüber hinaus drücken die für eine Zwischenwahl außergewöhnlich hohen Verluste der Demokraten einen Einstellungswandel in der Wählerschaft aus, der für die Fortsetzung der Clinton-Präsidentschaft von zentraler Bedeutung sein wird<sup>3</sup>.

---

## II. Politische Prioritäten und Rahmenbedingungen der Clinton-Präsidentschaft

---

Bereits im Wahlkampf wurde deutlich, daß der künftige Präsident die Innenpolitik als seine Hauptaufgabe betrachtet. Für die „Erneuerung der Vereinigten Staaten“<sup>4</sup> hatte sich Bill Clinton

1 Darunter versteht man die unterschiedliche parteipolitische Kontrolle von Exekutive und Legislative.

2 Nach dem 8. November 1994 lauten die neuen Mehrheitsverhältnisse wie folgt: Im US-Repräsentantenhaus verfügen die Republikaner über 230 Sitze, die Demokraten über 204, 1 Unabhängiger (1992–1994: 178:256:1). Im Senat sitzen 54 Republikaner 46 Demokraten gegenüber (1992–1994: 44:56). Gouverneure: 31 Republikaner zu 18 Demokraten zu 1 Unabhängiger (1992–1994: 19:29:2).

3 Zwei journalistische Bewertungen der Clinton-Präsidentschaft liegen bereits in Buchform vor: Bob Woodward, *The Agenda. Inside the Clinton White House*, New York 1994; Elizabeth Drew, *On the Edge. The Clinton Presidency*, New York 1994. Beide Publikationen basieren größtenteils auf Informationen ungenannter Insider aus dem Mitarbeiterstab des Weißen Hauses.

4 Die ersten Worte seiner Eröffnungsrede am 20. 1. 1993 lauteten: „Heute feiern wir das Mysterium der amerikanischen Erneuerung.“ Abgedruckt in: *Amerika-Dienst, Sonderdienst* vom 21. 1. 1993, S. 1.

viel vorgenommen. Aus seinem ambitionierten gesetzgeberischen Kalender ragten mindestens fünf Projekte hervor: eine Richtungsänderung in der Wirtschafts-, Haushalts- und Steuerpolitik, die Gesundheitsreform, die Neuordnung des Ausbildungssystems, eine Verbesserung der Ausbildungssituation und eine effektivere Verbrechensbekämpfung. Sämtlichen Großprojekten lag eine Problemdiagnose zugrunde, die den sinkenden Lebensstandard breiter Mittelschichten an den Ausgang ihrer Überlegungen stellte. Die Ursache dieser Fehlentwicklung verortete das Clinton-Team nicht in kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen und Wachstumstälern, sondern im langfristigen Verlust qualifizierter Arbeitsplätze und in den im Vergleich zu den späten siebziger Jahren zu geringen Wachstumsraten vor allem in Zukunftsindustrien. Rückläufige Produktivitätszuwächse gefährdeten unter Bedingungen globaler Märkte und internationalisierter Produktion die Wettbewerbsfähigkeit der USA, was unweigerlich Wohlstandseinbußen zur Folge hatte. Statt einen Boom privater Investitionen nach sich zu ziehen, wirkten sich die Steuersenkungen, die budgetären Ausgabenverlagerungen und das sich aufblühende Haushaltsdefizit der Reagan-Bush-Ära nach Clintons Ansicht investitionshemmend aus. Im Vergleich zu ihren globalen Wettbewerbern – hier wurden vor allem Japan und die Bundesrepublik Deutschland genannt – litten die USA an einem Defizit privater und öffentlicher Zukunftsinvestitionen<sup>5</sup>. Griffig kündigte das Team Clinton/Gore an, „den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen“<sup>6</sup>. Der Schlüsselbegriff ihrer Reformstrategie lautete „Investitionen“: Durch Haushaltsumschichtungen, Einsparungen und Steuererhöhungen für Spitzenverdiener sollten Reserven für öffentliche Investitionen in Bildungsprogramme, Infrastrukturmaßnahmen

5 Die Einzelheiten dieser Problemdiagnose erläutern zu stimmend Söhnke Schreyer, „Clintonomics“ – Die wirtschaftspolitische Programmatik des neuen US-Präsidenten, in: *perspektiven ds*, 10 (1993) 2, S. 114–116, und kritisch-ablehnend Stephan G. Bierling, *Das Vermächtnis der Reaganomics*, in: Uwe Andersen/Stephan G. Bierling/Beate Neues/Wichard Woyke (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft am Ende des 20. Jahrhunderts*, Opladen 1995, S. 125.

6 Vgl. das detaillierte Wahlprogramm: Bill Clinton/Al Gore, *Putting People First*, New York 1992. Im folgenden zitiert nach der deutschen Ausgabe: Weil es um die Menschen geht, Düsseldorf 1993, S. 13.

(Datenautobahn und der Bau von Hochgeschwindigkeitstrassen) und Technologieförderung freigesetzt, durch selektive Steuersenkungen private Investitionsanreize geschaffen werden. Die Gesundheitsreform und die Sicherung des Rentensystems dienten dazu, die mittleren Einkommensbezieher vor der weiteren Erosion ihrer Lebensgrundlagen zu schützen.

Die Einordnung der politischen Philosophie des Präsidenten bereitet Schwierigkeiten. Seine mehrfach dokumentierte Bereitschaft, die staatlichen Machtinstrumente zu Eingriffen in das Wirtschafts- und Marktgeschehen zu nutzen, stellt ihn in die sozial- und interventionsstaatliche Tradition der Demokratischen Partei der dreißiger und sechziger Jahre unter ihren Präsidenten Franklin D. Roosevelt und Lyndon B. Johnson. Gleichzeitig präsentierte sich Clinton als „neuer Demokrat“ und distanzierte sich nachdrücklich von der Mentalität des „Besteuerns und Ausgebens“ (tax and spend), von Staatsgläubigkeit und dem Hang zur Berücksichtigung minoritärer Sonderinteressen. „Unsere politischen Ziele sind weder (sozial)liberal noch konservativ, weder demokratisch noch republikanisch. Sie sind neu. Sie sind anders. Wir sind zuversichtlich, daß sie umsetzbar sind.“<sup>7</sup> Vieles spricht dafür, daß diese Distanz zu wohlfahrtsstaatlichem Gedankengut mehr war als bloße Rhetorik und nicht nur vordergründig als „eine symbolische Geste an weiße Mittelschichtwähler oder Reaktion auf Angriffe von konservativer Seite“ verstanden werden sollte<sup>8</sup>. Clinton entstammt dem zentristischen Parteiflügel der Demokraten und half als Gouverneur von Arkansas bei der Gründung des „Democratic Leadership Council (DLC)“, einer Vereinigung wirtschaftsorientierter Funktionsträger, die sich zum Ziel gesetzt hatten, die Partei durch programmatische Kurskorrekturen für neue Wählerschichten zu öffnen. Die Denkfabrik des DLC, das in Washington (D.C.) ansässige „Progressive Policy Institute“, zeichnete für weite Teile des innenpolitischen Programms Clintons verantwortlich und ist seit dem Amtsantritt personell eng mit dem Beraterstab des Präsidenten im *Domestic Policy Council* des Weißen Hauses verquickt<sup>9</sup>.

Statt klare Prioritäten mit integrativen Themen zu setzen, verzettelte sich Clinton zunächst in Neben-

7 Ebd., S. 8.

8 Dies ist die Deutung S. Schreyers (Anm. 5), S. 119.

9 Vgl. die wenige Wochen nach der Wahl Clintons vom Progressive Policy Institute herausgegebene Publikation Will Marshall/Martin Schram (Hrsg.), *Mandate for Change*, New York 1993. Drei Autoren dieser als Regierungsprogramm konzipierten Veröffentlichung, William Galston, Elaine Kamarck und Robert Shapiro arbeiten heute als innenpolitische Referenten im Weißen Haus, weitere Autoren sind als externe Berater tätig.

kriegsschauplätzen und symbolischer Politik. Die geplante Aufhebung der Verbannung Homosexueller aus den Streitkräften erwies sich als Minenfeld und *no-win-issue*, da der pragmatische Kompromiß des „*don't ask, don't tell*“ keine der Konfliktparteien zufriedenstellte. Weitere Maßnahmen im hochsensitiven Bereich der Sozialthemen machten den ungedienten Präsidenten zur Reizfigur der religiösen Rechten und erzkonservativer Radiomoderatoren: Er entband die aus Bundesmitteln geförderten Einrichtungen der Familienplanung vom bisher bestehenden Verbot, die Option der Abtreibung im Beratungsgespräch zu erwähnen, und stellte bei der Kabinettsbildung die ethnische und geschlechtliche Ausgewogenheit in den Vordergrund. Als Gouverneur von Arkansas, einem der solidesten von Demokraten regierten Einzelstaaten der Union, brachte Clinton wenig Erfahrung im Umgang mit Republikanern mit. Statt die Einbindung gemäßiger Republikaner in sein Reformprojekt voranzutreiben, suchte Clinton den polarisierenden Schulteranschluß mit der unpopulären Führungsriege der Kongreß-Demokraten. Das nach wenigen Wochen dem Kongreß vorgelegte Paket zur Konjunkturankurbelung (*stimulus package*) bestand überwiegend aus maßgeschneiderten Geschenken („pork“) an demokratische Wahlkreise und fiel verdientermaßen einem Senats-Filibuster der Opposition zum Opfer. Schließlich offenbarten die ersten hundert Tage Clintons Vorliebe für das Regieren durch Kommissionen: Eine aus mehreren hundert Mitarbeitern bestehende *Task Force* unter dem Vorsitz der First Lady, Hillary Rodham Clinton, widmete sich dem Jahrhundertprojekt der Gesundheitsreform, ein unwesentlich kleinerer Ausschuß unter der Leitung Vizepräsident Al Gores wurde damit beauftragt, Vorschläge zur Reform des öffentlichen Dienstes zu erarbeiten.

Nicht nur bei Europäern, sondern auch bei der republikanischen Opposition galt das hochqualifizierte Clinton-Team als Anhänger eines als „europäisch-etatistisch“ empfundenen Glaubens an die Fähigkeit des Staates, gesellschaftliche und wirtschaftliche Fehlentwicklungen durch Staatstätigkeit korrigieren zu können<sup>10</sup>. Im anti-gouverne-

10 Vgl. zu dieser Thematik so unterschiedliche Autoren wie Frank Unger, *Im Westen Neues*. Bill Clinton und der Umbruch in Amerika, in: *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*, (1993) 3, S. 170–182, Stephan-Götz Richter, *Der Wiederaufstieg des Phönix? Notizen zur Aufbruchstimmung in Clintons Amerika*, in: *Politische Studien*, 44 (1993) 329, S. 12–22, der die These von einer „Europäisierung“ US-amerikanischer Lösungsansätze am nachhaltigsten vertritt, sowie Eric Frey, *Clintons Amerika. Präsident einer neuen Generation*, Frankfurt/M. 1993; dagegen kritisch-skeptisch Klaus Frankenberger, *Neuanfang, der bislang keiner war? 100 Tage Präsidentschaft Clintons*, in: *Politische Studien*, 44 (1993) 329, S. 23–25.

mentalen politischen Klima der USA der neunziger Jahre war die Deutung Clintons als „Neuerfinder des Interventionsstaats“<sup>11</sup> jedoch fatal. Nach einer Serie peinlicher und vermeidbarer Pannen<sup>12</sup> fiel Clintons Popularitätsrate im Juni 1993 auf 35 Prozent. Kommentare sprachen bereits von einer weiteren gescheiterten Präsidentschaft.

Die Deutung Clintons als eines Verfechters governementaler Lösungen (*big government*) wird der komplexen Realität jedoch nur zum Teil gerecht. Tatsächlich war Clintons Strategie von Mehrdeutigkeit geprägt; mal gab er sich linksliberal, mal populistisch als Kritiker der Bürokratie, mal zeigte er sich konziliant, dann wieder kämpferisch<sup>13</sup>. Hinter der zweifellos vorhandenen Freude der jungen Administration am politischen Gestalten und an der Vorliebe des Präsidenten für die Details der Politik verbirgt sich dennoch ein anders akzentuiertes Staatsverständnis als das europäische. Bei genauerer Betrachtung liegen die programmatischen Vorstellungen des Clinton-Zentrismus weder auf der Linie der von den Republikanern offen betriebenen Rückkehr zum Nachwächterstaat des 19. Jahrhunderts noch auf der Wellenlänge einer sozialdemokratisch-europäischen Illusion des Fürsorgestaates. Vordenker der Administration wie Arbeitsminister Robert Reich umreißen ein Staatsverständnis, das die Rolle des Staates als die eines Animators und Tonangebers oder eines Reiseleiters und Spielertrainers versteht<sup>14</sup>: Die Regierungstätigkeit der Zukunft ist nicht länger in der Lage, die Menschen vor den Härten eines verschärften internationalen Wettbewerbs auf der Ebene nationalstaatlicher Politik zu schützen, etwa durch Protektion. Die politisch relevante Frage lautet nicht länger „Was kann der Staat gegen diese oder jene Entwicklung tun?“, sondern „Wie kann der Staat Dir Hilfe zur Selbsthilfe leisten, um die Herausforderungen eines veränderten Kapitalismus zu meistern?“ Der Staat hat in den Vorstellungen Reichs die primäre Aufgabe, dem durch

Weltmarktentwicklungen besonders bedrohten Teil der Bürgerschaft bei der Anpassung an eine Wirtschafts- und Sozialordnung Hilfe zu leisten, die geprägt sein wird von einer nachindustriellen und computergesteuerten Produktionsweise mit schlanken und wandlungsfähigen Unternehmen, in der individualisierte Konfliktlösungsmechanismen traditionelle Gewerkschaftsarbeit weitgehend ersetzen. Der Staat des 21. Jahrhunderts verlangt von seinen Bürgern Flexibilität und Eigenverantwortung und bietet als Gegenleistung lebenslange Bildungsinvestitionen in Erstausbildung, Umschulung und kontinuierliche Weiterbildung sowie subsidiäre Gesundheitsfürsorge und Altersabsicherung<sup>15</sup>.

Tatsächlich beeinflussen Entscheidungen der internationalen Finanzwelt sowie globale wirtschaftliche Entwicklungen die Innenpolitik der fortgeschrittenen Industrienationen in bislang nicht bekanntem Maße. Auch der vermeintlich führungsstarke Präsident der USA ist dem Diktat anonymer weltwirtschaftlicher Prozesse unterworfen. Gleichzeitig berauben Veränderungen der Medienlandschaft, insbesondere die Zuschauerzuzunahme der nach Sparten aufgeteilten Kabelfernseher, den Präsidenten seiner effektivsten Machtressource: des direkten Appells an das televisionäre Massenpublikum<sup>16</sup>. Das einst lautstarke Megaphon des Präsidenten konkurriert heute mit einer Vielzahl verstärkter Lautsprecher einer atomisierten Medienkultur der Kabelanbieter, Satellitensender und Multimediaangebote. Clintons Kommunikationsstrategie trägt den Realitäten einer diversifizierten Medienlandschaft Rechnung: Seine Kommunikationsberater raten ihm zu einer Vielzahl „kleinerer“ Auftritte in Morgenmagazinen, Radio-Talkshows, Spartensendern wie MTV und Lokalsendern anstelle weniger „nationaler“ Redetermine und Pressekonferenzen. Die Distribution von Video- und Audiokassetten, „direct mail“-Initiativen, die Einrichtung gebührenfreier Telefonnummern und der Versand elektronischer

11 So die – übertriebene – Interpretation der wirtschaftspolitischen Programmatik Clintons durch S. Schreyer (Anm. 5), S. 119.

12 So z.B. der 200-Dollar-Haarschnitt des Präsidenten auf dem Rollfeld des Flughafens von Los Angeles.

13 Clintons Zentrismus wird z.B. bei den wichtigsten und langfristig folgenreichsten Entscheidungen deutlich, die ein amerikanischer Präsident in der Innenpolitik zu treffen hat: die Ernennung von Richtern des Supreme Courts. Mit den Nominierungen Ruth Bader Ginsburgs (1993) und Stephen Breyers (1994) wählte Clinton mit Bedacht zwei gemäßigte und pragmatische Kandidaten, deren Bestätigung durch den Senat ohne nennenswerte Reibungen verlief.

14 Vgl. Robert Reich, *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York 1991 und ähnliche Überlegungen bei Ralf Dahrendorf, *Der moderne soziale Konflikt*, Stuttgart 1992, S. 201.

15 Vgl. die vorzügliche Einordnung Clintons als „neuer Demokrat“ und eine kritische Diskussion des Clinton-Zentrismus bei Frank Fischer, *Reinventing the Democratic Party: President Clinton as „New Democrat“*, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1994.

16 So nahmen z.B. die drei großen nationalen Sender ABC, CBS und NBC davon Abstand, die erste Pressekonferenz Clintons am 17. 6. 1993 zur Hauptsendezeit in voller Länge zu übertragen. Lediglich der Nachrichtensender CNN sowie der nicht-kommerzielle Kanal PBS strahlten das Ereignis live und in voller Länge aus. Zum Vergleich: Vor dem Kabelzeitalter wurden vergleichbare Verlautbarungen der Präsidenten Nixon, Carter und Reagan von allen Networks übertragen und erreichten durchschnittlich 60 Prozent der mit einem Fernseher ausgerüsteten Haushalte. Vgl. E. Drew (Anm. 3), S. 238; Steven Stark, *The First Postmodern Presidency*, in: *The Atlantic Monthly* vom 1. April 1993, S. 28.

Post vervollständigen das Instrumentarium der postmodernen präsidentiellen Kommunikationsstrategie. Kommunikationsberater sehen den postmodernen Präsidenten nicht länger in der Rolle des leitenden Dirigenten eines Symphonieorchesters, sondern in der Funktion eines Jazzmusikers, der lediglich die Taktfrequenz seiner Mitspieler vorgibt. Trifft dies zu, müßte sich der Hobby-Saxophonist Clinton den neuen Anforderungen des Amtes besonders gewachsen zeigen<sup>17</sup>.

Zur Hälfte seiner ersten Amtszeit sieht sich Bill Clinton jedoch mit entmutigenden Umfragedaten konfrontiert. Jeder zweite befragte Amerikaner ist der Ansicht, daß die beiden ersten Jahre seiner Präsidentschaft ein Fehlschlag waren, lediglich 44 Prozent hielten sie für einen Erfolg. Für 53 Prozent der Amerikaner leistete Clinton weniger, als sie erwarteten, nur bei 29 Prozent übertraf er die in ihn gesetzten Erwartungen<sup>18</sup>. Möglicherweise hat Clinton das Instrumentarium der „persönlichen Präsidentschaft“ phasenweise zu sehr beansprucht. Sein ständiges Erscheinen in der Öffentlichkeit, sein Drang nach medialer Omnipräsenz, das Zurschaustellen von Emotionen und geschmacklicher Vorlieben (etwa die Beantwortung der Frage nach der bevorzugten Unterwäsche) in Talk-Shows und in elektronischen Bürgerversammlungen weckt nicht zuletzt unerfüllbare Erwartungen in der Bevölkerung, erhöht damit aber die Verwundbarkeit des Präsidenten und trivialisiert letztendlich das Amt des Staatsoberhauptes.

---

### III. Clinton und der 103. Kongreß in der Gesetzgebung

---

Die negativen Bewertungen in Medien und Öffentlichkeit stehen in einem bemerkenswerten Kontrast zu (politik)wissenschaftlichen Befunden über die innenpolitischen Leistungen Clintons und des Kongresses. Rein statistisch betrachtet, ist Clinton ein im Umgang mit dem Kongreß höchst erfolgreicher Präsident. Sowohl 1993 als auch 1994 stimmte der Kongreß bei Gesetzesvorhaben, zu denen der Präsident einen Standpunkt erklärt hatte, in 86,4 Prozent der Abstimmungen mit dem Präsidenten<sup>19</sup>. Der Erfolg innenpolitischer Gesetzgebung

17 Vgl. S. Stark, ebd., S. 28.

18 Vgl. Der Spiegel, 41 (1994), S. 156.

19 Zugrunde gelegt werden die Angaben des Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR) vom 31. 12. 1994, S. 3619–3623. Im historischen Vergleich der Nachkriegszeit wird diese Rate während der ersten beiden Amtsjahre nur von den Präsidenten Eisenhower (89 Prozent – 1953/54) und Johnson (93 Prozent – 1964/65) übertroffen.

läßt sich jedoch nicht allein an der Zahl gewonnener Abstimmungen, verabschiedeter Gesetze oder am jeweiligen Anteil gescheiterter Gesetzentwürfe messen. Maßgebend ist vielmehr die Wirkung der getroffenen Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen auf das Leben der Bevölkerung. Journalistische wie akademische Experten der amerikanischen Innenpolitik halten ein Gesetzeswerk in der Regel dann für „wichtig“, wenn es von ihrer Zunft als „innovativ“, „richtungweisend“ oder „folgenreich“ angesehen wird und möglichst häufige Erwähnung in der Kongreßberichterstattung der Medien findet. Im Nachkriegsdurchschnitt verabschiedete jeder Kongreß etwa ein Dutzend solcher Gesetze. Für die beiden ersten Amtsjahre der Clinton-Präsidentschaft erfüllen nach heutigem Stand etwa zehn verabschiedete Gesetze diese Qualitätskriterien. Sie seien im folgenden kurz umrissen.

---

## IV. Wichtige innenpolitische Gesetzesvorhaben in ausgewählten Politikfeldern

---

### 1. Die Wirtschafts-, Haushalts- und Steuerpolitik

*Defizitabbau im Haushaltsgesetz für 1994:* Clinton widmete der Wirtschafts- und Steuerpolitik das erste Halbjahr seiner Präsidentschaft. Wenige Wochen nach seiner Wahl am 3. November 1992 versammelte er namhafte Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, führende Wirtschaftspolitiker, Gewerkschafter und Unternehmer zu einer Wirtschaftskonferenz in Little Rock und lenkte somit als frisch gewählter Präsident die öffentliche Aufmerksamkeit auf das als schwierig angesehene Thema der Wirtschafts- und Haushaltsfragen. Im Beisein des Präsidenten und eines Großteils seines späteren Kabinetts erläuterten die führenden Köpfe der amerikanischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaft einer breiten Öffentlichkeit vor laufenden Kameras die komplexen Zusammenhänge zwischen dem Mißverhältnis eines Anstiegs der Staatsausgaben und sinkenden Staatseinnahmen einerseits und mangelnden Investitionsrücklagen, Investitionsmängeln und sinkendem Lebensstandard andererseits<sup>20</sup>. Ohne einen Konsens in den

20 Die folgende Publikation enthält eine Mitschrift des Tagungsverlaufs: Bill Clinton, President Clinton's New Beginning. The Complete Text, with Illustrations, of the Historic Clinton-Gore Economic Conference in Little Rock, Arkansas, December 14–15, 1992, New York 1992. Für eine Kritik an der Auffassung ruinöser Haushaltspolitik unter Reagan und Bush vgl. zusammenfassend S. G. Bierling (Anm. 5), S. 125.

konkreten Rezepturen zur Defizitbekämpfung zu erreichen, waren sich Politiker und Sachverständige darüber im klaren, daß ein ernsthaftes Bemühen um einen ausgeglichenen Haushalt Opferbereitschaft bei Bürgern aller Schichten verlangte. In seiner Ansprache zur Amtseinführung am 20. Januar 1993 griff Bill Clinton den Gedanken der Opferbereitschaft auf, nicht ohne gleichzeitig deren sozialverträgliche Abstufung zu verlangen. Clintons am 17. Februar 1993 vor dem Kongreß dargelegter Budgetvorschlag<sup>21</sup> setzte sich zum Ziel, das Haushaltsdefizit bis 1997 von zu erwartenden 346 Milliarden auf 206 Milliarden US-Dollar zu reduzieren. Das Sanierungspaket sah Haushaltseinsparungen in einem Gesamtvolumen von 496 Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von fünf Jahren (1994–1998) vor. Zur Finanzierung waren zu etwa gleichen Teilen Ausgabenkürzungen sowie die Erhöhung von Steuern und Abgaben geplant. Bei den Kürzungen stand eine drastische Verringerung der Verteidigungsausgaben im Vordergrund. Darüber hinaus standen Mittelkürzungen für die Bundesverwaltung durch Stellenabbau und Gehaltseinfrierungen sowie die Begrenzung des Anstiegs der Bundesausgaben im Gesundheitswesen auf der Tagesordnung. Die Einführung einer Energiesteuer, die höhere Besteuerung von Unternehmensgewinnen (Körperschaftsteuer) und von Sozialleistungen für wohlhabende Senioren (Krankenhausversicherungssteuer) sowie die Anhebung der Einkommenssteuer für Spitzenverdiener (Verheiratete mit einem Jahreseinkommen über 140 000 US-Dollar) dienten nach den Vorstellungen des Weißen Hauses zur Entlastung des Haushalts auf der Einnahmenseite.

Während der Sommermonate 1993 verabschiedete der Kongreß Clintons Haushaltsentwurf in leicht verwässerter Form mit der denkbar knappsten Mehrheit von jeweils einer Stimme in beiden Häusern<sup>22</sup>. Erwartungsgemäß stieß die Energiesteuer auf den Widerstand der Petroleumindustrie und anderer Wirtschaftsverbände, aber auch auf die Ablehnung von (demokratischen) Senatoren aus öl- und energieproduzierenden Bundesstaaten des amerikanischen Westens. Der verabschiedete Budget-Kompromiß enthielt statt einer Energieab-

gabe die leichte Anhebung der Benzinsteuern um umgerechnet 1,8 Pfennige pro Liter. Dagegen fielen die Konzessionen des Präsidenten im Bereich der Einkommenssteuererhöhungen moderat aus. Das verabschiedete Haushaltsgesetz enthielt sowohl die vorgesehene Steuererhöhung für „Besserverdienende“ – inklusive eines „Topzuschlags“ für Spitzeneinkommen ab 250 000 US-Dollar pro Jahr – als auch die Beibehaltung des Spitzensteuersatzes von 28 Prozent auf Kapitalerträge. Marginale Korrekturen gab es lediglich bei der Körperschaftssteuer und der Sozialversicherungssteuer für Senioren. Die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes ist von Kommentatoren zu Recht als politischer Erfolg Clintons bewertet worden<sup>23</sup>. Gemessen an der budgetären Verantwortungslosigkeit Reagans und der Untätigkeit der Bush-Administration waren Clintons Anstrengungen zum Abbau des Haushaltsdefizits ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch entzündete sich berechtigte Kritik an der Tatsache, daß mehr als die Hälfte des Defizitabbaus nicht durch Ausgabenkürzungen im binnenstaatlichen Bereich, sondern lediglich über Einsparungen im Verteidigungshaushalt und durch zusätzliche Steuereinnahmen erreicht werden sollte<sup>24</sup>.

*Reform des Bankenwesens:* Mit dem Interstate Banking- and Branching-Gesetz werden alle bisherigen Beschränkungen für bundesweit operierende Banken beseitigt. Ab 1997 dürfen Banken Filialen in allen Bundesstaaten eröffnen und bisher getrennt operierende Gesellschaften in den verschiedenen Bundesstaaten zu einem Unternehmen zusammenfassen. Parallel zu diesem vom Finanzgewerbe nachgefragten Gesetz insistierten die Demokraten auf der Schaffung eines „Entwicklungsfonds für innerstädtische Kommunen“, der Kredite an unterprivilegierte Communities und Nachbarschaften vergeben soll, aus denen sich die kommerziellen Institute zurückgezogen haben<sup>25</sup>.

*Ratifikation handelspolitischer Verträge:* Zwei der langfristigen bedeutsamsten Erfolge Clintons seien an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber erwähnt, da sie nicht zur Innenpolitik im engeren Sinne zählen: die Ratifikation der handelspolitischen Verträge zur Schaffung einer Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, d. h. der Abbau der Zollschränken mit Mexiko und Kanada, und zum Abschlußprotokoll der Uruguay-Runde des

21 Vgl. Budget of the United States Government, Fiscal Year 1994, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1993 sowie die popularisierte Kurzversion Bill Clinton, A Vision of Change for America, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1993.

22 Kein Kongreßmitglied der Republikanischen Partei stimmte für das Budget des Präsidenten. Im Repräsentantenhaus verweigerten 41 Abgeordnete der Demokraten die Zustimmung, im Senat dissidentierten 6 Demokratische Senatoren, so daß Clinton die Hilfe des Senatspräsidenten, Vizepräsident Gore, benötigte, um das Patt von 50:50 Stimmen mit der 51. Ja-Stimme zugunsten des Budget-Kompromisses zu brechen.

23 Vgl. den ausführlichen Überblick zur Haushaltspolitik Clintons von Patrick Horst, Ein Jahr Clinton. Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1994) 3, S. 206–212.

24 Vgl. Benjamin M. Friedman, The Clinton Budget: Will it Do?, in: The New York Review of Books vom 15. 7. 1993, S. 37–41.

25 Vgl. Congress-Report, (1994) 8/9, S. 7f.

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Da Clinton bei der Durchsetzung dieser folgenreichen Handelsgesetze in hohem Maße auf die Hilfe der Republikaner angewiesen war, schärfte sie sein Image als „neuer Demokrat“.

## 2. Die Sozial- und Bildungspolitik

*Family and Medical Leave Act:* Er verpflichtet Arbeitgeber, ihren Angestellten bei Garantie des Arbeitsplatzes unbezahlten Urlaub bis zu sechs Monaten zu gewähren, insbesondere zur Kindererziehung und zur Pflege Angehöriger. Das von Präsident Bush mehrmals mit dem Veto blockierte Vorhaben war das erste von Clinton unterzeichnete Gesetz des 103. Kongresses. *National Service:* Die Einführung eines freiwilligen Sozial- und Gemeinschaftsdienstes (National Service) gehörte zu den Kernstücken des Regierungsprogramms Clintons. Als Gegenleistung zu freiwilliger Gemeinde- und Sozialarbeit erhalten die Zivildienstleistenden die Teilfinanzierung eines anschließenden oder bereits absolvierten Hochschulstudiums. Das Programm passierte den Kongreß nur in erheblich gekürztem Umfang. *Goals 2000: Educate America Act:* Das bildungspolitische Gesetz „Goals 2000“, mit einem Gesamtvolumen von 400 Millionen US-Dollar, etabliert zum ersten Mal in der Bildungsgeschichte der USA bundeseinheitliche Erziehungs- und Ausbildungsstandards und erweitert das erfolgreiche Programm *Head Start* für unterprivilegierte Vorschüler und Kindergartenkinder. Das Gesetz ist Teil der Clintonschen Zukunftsinitiative zur Investition in Humanressourcen.

## 3. Rechtspolitik und innere Sicherheit

*Brady Bill:* Nach siebenjähriger Debatte und in zähem Ringen mit der Schußwaffenlobby verabschiedete der Kongreß ein Schußwaffenkontrollgesetz, das eine fünftägige Warteperiode und eine Überprüfung des Käufers beim Kauf einer Handfeuerwaffe vorsieht. Das Gesetz trägt den Namen Bill Bradys, des ehemaligen Pressesprechers Ronald Reagans, der beim Attentat auf den Präsidenten im März 1981 schwere dauerhafte Verletzungen davontrug und sich seitdem für die stärkere Kontrolle des Schußwaffengebrauchs einsetzte.<sup>26</sup> *Crime Bill:* Das Gesetzespaket zur Verbrechensbekämpfung sieht verschärfte Strafen (u. a. die Ausweitung der Todesstrafe), eine Ausweitung vorbeugender Maßnahmen (Ausbildungs- und Sportprogramme wie „midnight basketball“ in Kommunen und Stadtbezirken mit hoher Kriminalitätsrate), den Bau weiterer Gefängnisse, die Anstellung von 100 000 zusätzlichen Polizeibeamten

sowie das Verbot von Angriffswaffen (19 automatische Waffentypen) vor und hat einen Umfang von 30,2 Milliarden US-Dollar. Das Gesetz wurde nach langem Tauziehen von einer überparteilichen „Zentrumskoalition“ gegen den starken Widerstand konservativer Republikaner und Südstaatendemokraten sowie linksliberaler Demokraten in der Schlußphase des 103. Kongresses verabschiedet.<sup>27</sup>

*Motor Voter Registration:* Um in den USA an Wahlen teilnehmen zu können, muß man sich in eine Wählerliste eintragen lassen. Mit dem Gesetz der „motorisierten Wahlregistrierung“ vereinfacht Washington das Verfahren erheblich, indem es erlaubt, die Registrierung „in einem Gang“ bei der Ausstellung oder der (zweijährigen) Erneuerung des Führerscheins, der KFZ-Zulassung und bei einigen anderen Stellen vorzunehmen. Von der Vereinfachung der Wählerzulassung erhoffen sich die Demokraten, die Wahlbeteiligung ihnen wohlwollend gesonnener Wähler aus sozial schwachen Schichten zu erhöhen.<sup>28</sup>

## 4. Gescheiterte oder aufgeschobene Gesetzesinitiativen

Trotz der hinter den Erwartungen zurückgebliebenen legislativen Bilanz, die primär durch die Mißerfolge des zweiten Amtsjahres entstand, wäre es irreführend und verkürzend, Clinton als einen Präsidenten des Politikstaus zu betrachten. Clintons legislativer Aktivismus zeigt sich an einer Reihe gescheiterter oder mit großer Verspätung eingebrachter Gesetzesvorhaben, denen das Attribut „wichtig“ zweifelsohne gebührt. Zu diesen Vorhaben gehören die Reform der Wahlkampffinanzierung, die Einschränkung der Lobbyismus-Aktivitäten, die rasche Sanierung von Giftmülldeponien, die Deregulierung der Telekommunikationsindustrie sowie die Gesetzentwürfe zur Gesundheitsreform und zur Neuordnung der Sozialhilfe.

Mit der Gesundheitsreform scheiterte durch die Vertagung des Kongresses am 26. September 1994 das Herzstück der innenpolitischen Reforminitiativen des Präsidenten. Der unter Vorsitz Hillary Rodham Clintons erarbeitete Plan<sup>29</sup> sah die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung für alle in den USA ansässigen Menschen vor. Die Hauptkosten sollten zu etwa 80 Prozent die Arbeitgeber übernehmen. Gleichzeitig war geplant, den Verbrauchern mehr Mitsprache einzuräumen und die Kostenexplosion im Gesundheitswesen zu

27 Vgl. Congress Report, (1994) 8/9; CQWR, (1994), S. 2488.

28 Vgl. Congress Report, (1993) 5, S. 2.

29 Health Security Act, 103rd Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1993.

dämpfen. Unter dem jetzigen System besitzt ein einkommensschwacher Teil von zirka 15 Prozent der Bevölkerung – das sind knapp 36 Millionen Menschen – keine Krankenversicherung<sup>30</sup>. Im Krankheitsfall müssen sie oft wählen zwischen finanziellem Ruin oder einer unzureichenden Behandlung. Da die Versicherungen weiterer 24 Millionen Menschen aus verschiedenen Gründen unzureichend sind, lebt Prognosen zufolge ein Viertel der amerikanischen Bevölkerung unter dem bestehenden System mit dem Risiko, ihre Krankenversicherung während der kommenden fünf Jahre zumindest vorübergehend zu verlieren<sup>31</sup>. Das zweite Problem besteht in einer enormen Kostenexplosion. Keine Nation der Welt verwendet einen höheren Anteil ihres Bruttoinlandsprodukts für das Gesundheitswesen als die USA: 1991 betrug der Anteil 14 Prozent, für das Jahr 2000 erwartet man einen Anstieg auf 18 Prozent. Zum Vergleich: In europäischen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder Großbritannien betrug der Anteil der Gesundheitsaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt im Vergleichsjahr 1991 zwischen 8 und 9 Prozent.

Angetrieben durch eine mächtige Allianz aus Ärzteverbänden, Pharmaindustrie und Versicherungswirtschaft kam es im Kongreß zu heftigem Widerstand einer überparteilichen Koalition gegen Clintons Reformplan. Erwartungsgemäß warnten die Republikaner vor Einschränkungen der medizinischen Wahlmöglichkeiten und der daraus folgenden Unterminierung des (unstrittig) hohen Standards des gegenwärtigen Gesundheitswesens. Gescheitert ist Clintons Initiative letztendlich an der Uneinigkeit der regierenden Demokraten. Konkurrierende Gesetzentwürfe verschiedener Ausschüsse stritten sich um die Höhe des Arbeitgeberanteils, um den Zeitraum, innerhalb dessen das Ziel eines allgemeinen Versicherungsschutzes erreicht werden sollte, um Ausnahmeregelungen für Kleinbetriebe sowie um die Frage staatlicher Versicherungsträger.

Obleich sich die Kongreßmehrheit längst für eine eher punktuelle Veränderung des Gesundheitswesens ausgesprochen hatte, insistierten die Autoren des Clinton-Plans, allen voran die First Lady, weiterhin auf einer Globalreform. Dabei unterschätzten die Reformkräfte nicht nur den politischen Druck der opponierenden Interessenverbände,

sondern verkannten ebenso klar den reformskeptischen Trend in der öffentlichen Meinung. Zwar sprachen sich selbst im August 1994 noch 57 Prozent der Bevölkerung für eine Erneuerung des Gesundheitssystems aus, jedoch fiel die Zustimmung für Clintons Vorschlag von 59 Prozent bei der Vorstellung im September 1993 auf 40 Prozent im Sommer 1994. Zu diesem Zeitpunkt bevorzugten 58 Prozent eine langfristig angelegte Beseitigung der Schwachstellen eines für die Bevölkerungsmehrheit höchst leistungsfähigen Systems statt der sofortigen Verabschiedung eines umfassenden Reformgesetzes<sup>32</sup>.

Ein weiteres Wahlkampfversprechen hatte Clinton über Monate zurückgestellt, um die Gesundheitsreform nicht zu gefährden: den Umbau des Sozialfürsorgesystems. In den USA erhalten derzeit zirka 14 Millionen Menschen in fünf Millionen Haushalten Sozialhilfeleistungen des Bund-Länder-Programms *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) – unter ihnen ein hoher Anteil an sehr jungen alleinerziehenden Müttern mit Kleinkindern. Das Anrechtsprogramm (entitlement) AFDC hat derzeit ein Gesamtvolumen von 25 Milliarden US-Dollar mit steigender Tendenz. Seit Jahren experimentierte der Gesetzgeber mit Versuchen, Wohlfahrtsempfänger zu Arbeitsleistungen heranzuziehen. An diesem Prinzip des „workfare“ knüpft Clintons lange angekündigter Vorschlag an, „das Wohlfahrtssystem, wie wir es kennen, zu beenden“<sup>33</sup>. Er sieht eine zeitliche Begrenzung des Leistungsbezugs auf zwei Jahre vor. Während dieser Zeit sind die Leistungsempfänger zur Teilnahme an Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen unter staatlicher und privater Trägerschaft verpflichtet. Nach Ablauf der Zwei-jahresfrist sollen die Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt integriert werden, vorzugsweise im privaten Sektor und – wenn nötig – in staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Unterstützungszahlungen werden im Regelfall eingestellt. Um die gewaltigen Kosten der Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Grenzen zu halten, soll das Programm stufenweise eingeführt werden: Während der ersten Phase gelten die Regelungen nur für Leistungsempfänger(innen), die nach 1971 geboren wurden. Dies entspräche 1997 etwa einem Drittel der gesamten Zielgruppe. Der Reformansatz ist populär, da er auf Arbeitstugenden zielt, das Prinzip der Zukunftsinvestition auch auf sozial benachteiligte Schichten anwendet und den Übergangscharakter der Sozialhilfe als temporäres Sicherheitsnetz betont. Mit der verspäteten Vorlage der Initiative beraubte sich Clinton der

30 Diese Bevölkerungsgruppe ist nicht identisch mit der Population der Sozialhilfeempfänger(innen). Letztere sind während des Bezugs von Sozialhilfe unter dem Programm Medicaid staatlich krankenversichert. Die Versicherungslosen arbeiten überwiegend in Niedriglohngruppen und in Kleinstbetrieben.

31 Vgl. Ronald Dworkin, Will Clinton's Plan Be Fair?, in: The New York Review of Books vom 13. 1. 1994, S. 20.

32 Vgl. The Gallup Poll Monthly, August (1994), S. 2–7.

33 Eine Hintergrundanalyse des am 14. 6. 1994 vorgestellten Gesetzentwurfs findet sich in: CQWR, (1994), S. 1622.

Chance, von der verantwortungsvollen Reform eines unpopulären Sozialprogramms zu profitieren. Im neuen Kongreß bestimmen dagegen unterschiedliche Versionen republikanischer Radikalreformen die sozialpolitische Tagesordnung.

Die Ursachen für Clintons legislative Mißerfolge sind vielschichtig. Mitarbeiter demokratischer Kongreßabgeordneter beklagten die Überladung des Gesetzgebungskalenders und die mangelnde Konzentration des Weißen Hauses auf wenige Prioritäten. Ebenso zutreffend ist die Aussage, wonach die geschickte Ausnutzung weitverbreiteter „Washington-Verdrossenheit“ in der amerikanischen Öffentlichkeit durch die Republikaner den Präsidenten ausmanövriert habe. Aber besteht in der Verschärfung der parteipolitischen Auseinandersetzung nicht die Aufgabe einer Opposition? Die vielerorts gehegte Hoffnung auf einen im Vergleich zum Politikstau der Bush-Administration beschleunigten Gesetzgebungsprozeß unter Clinton ging von falschen institutionellen Voraussetzungen aus: Die Kontrolle des Weißen Hauses und des Kongresses durch dieselbe Partei (unified government) garantierte Bill Clinton im hochgradig fragmentierten Regierungssystem der USA keine reibungslose Unterstützung seiner politischen Ziele. Der Kongreßforscher David W. Rhode charakterisiert die politische Konstellation zwischen Exekutive und Legislative während des 103. Kongresses als „semi-unified government“. Clintons legislative Mißerfolge des zweiten Amtsjahres können nicht allein dem Präsidenten angelastet werden, sondern lassen sich auch auf grobe strategische Fehler der Fraktionsführung der Demokraten zurückführen. Ein nach legislativen Erfolgen im ersten Amtsjahr leichtsinnig gewordener Präsident ließ sich von der demokratischen Kongreßführerschaft fälschlicherweise davon überzeugen, bei seiner Reformgesetzgebung auf die Einbindung gemäßigter Republikaner verzichten zu können. Dabei war die „Konsensverweigerung demokratischer Abgeordneter“ entscheidend für die Niederlagen Präsident Clintons<sup>34</sup>. Angesichts eines im Vergleich zu parlamentarischen Demokratien geringen Anteils von Abstimmungen, die strikt entlang der Parteigrenzen verlaufen, insbesondere während des zweiten Amtsjahres, muß man davon ausgehen, daß die zeitraubende und sachorientierte Bildung zerbrechlicher Ad-hoc-Koalitionen eine Konstante des Regierens in Amerika bleiben wird, ungeachtet geeinten, geteilten oder semi-geteilten Regierens.

34 Vgl. David W. Rhode, Clinton and Congress under Semi-Unified Government, in: APSA Legislative Studies Section Newsletter, Extension of Remarks, 17 (1993) 4, S. 10; Congress Report, (1994) 8/9, S. 2.

Eine Reihe erfolgloser Gesetzesinitiativen allein taugt nicht als hinreichendes Indiz für eine gescheiterte Präsidentschaft. Man übersieht dabei die themensetzende Funktion dieser Vorhaben. Im günstigsten Fall können „gescheiterte“ Gesetzentwürfe als wertvolle Vorarbeiten zur späteren Lösung komplexer innenpolitischer Problemlagen betrachtet werden. Auch die Mehrzahl der legislativen Erfolge Clintons entstand nicht „über Nacht“ im Weißen Haus, sondern knüpfte an langjährige Vorarbeiten von Regierungskommissionen, Kongreßausschüssen und Politiknetzwerken an. Clinton war dort am erfolgreichsten, wo er sich um Detailreformen bemühte (Verbrechensbekämpfung, Schulgesetz), die parteiübergreifende Kooperation suchte (NÄFTA und GATT) und „geerbte Gesetzentwürfe“ auf den Weg brachte (Family Leave, Motor Voter, Brady Bill). Betrachtet man die Schwerpunktthemen seines Wahlkampfes, so konnte er sein Vorhaben, stärker in die Humanressourcen der Amerikaner zu investieren, in beachtlichem Maße in gesetzgeberische Realität umsetzen. Das Credo des Clinton-Teams, staatliche Leistungen als vorausschauende Investitionen in das Entwicklungspotential der Menschen zu entwerfen und als Hilfe zur individuellen Selbsthilfe zu verstehen, bleibt auch nach der Verschiebung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Kongreß gesellschaftlich mehrheitsfähig und dürfte auch über die USA hinaus wirksam werden.

---

## V. Amerikas Innenpolitik nach der „Republikanischen Rückwende“

---

Schon jetzt erhalten die Zwischenwahlen vom 8. November 1994 zu Recht das Etikett „historisch“. Sie beendeten die seit 1954 anhaltende Kontrolle des Kongresses durch die Demokratische Partei<sup>35</sup>. Im 104. Kongreß verfügen die Republikaner zum ersten Mal seit 40 Jahren über komfortable Mehrheiten in beiden Häusern. Das parteipolitische Kräfteverhältnis verschob sich auch in den bevölkerungsreichsten Bundesstaaten und in wichtigen Kommunen zugunsten der *Grand Old Party*. Die dramatische Niederlage der Demokraten kann nicht alleine dem Ansehensverlust Präsident Clintons oder den gegen ihn erhobenen Vorwürfen wegen angeblich unlauteren Geschäftsgewarens (*Whitewater-Affäre*) zugeschrieben werden. Auch die niedrige Wahlbeteiligung von 38,5 Prozent und der schwer operationalisierbare Fak-

35 Nur zwischen 1981 und 1987 war es den Republikanern während der Präsidentschaft Ronald Reagans vorübergehend gelungen, im Senat die Mehrheitsfraktion zu stellen.

tor „Politikverdrossenheit“ reichen als Erklärung für das Debakel der Demokraten, speziell bei den Gouverneurswahlen, nicht aus, denn abgewählt wurden nicht die Mandatsträger als solche, sondern lediglich Amtsinhaber der Demokratischen Partei. Wichtiger sind Einstellungsveränderungen und Wählerverschiebungen in der Mitte der amerikanischen Gesellschaft. Die Demokraten wurden im wesentlichen auf ihren traditionellen Wählerstamm aus Schwarzen, Senioren und gewerkschaftsnahen Arbeitnehmern zurückgeworfen. Von allen Einkommensgruppen, die noch 1992 für Clinton gestimmt hatten, blieb den Demokraten mehrheitlich nur noch die Gruppe der Armen. Dagegen liefen ihnen männliche, durchschnittlich gebildete Mittelschichtwähler in Scharen davon. Zu dieser Gruppe gehören nicht nur die sogenannten Reagan-Demokraten, sondern auch zwei Drittel der Anhängerschaft Ross Perots, des unabhängigen Präsidentschaftskandidaten aus dem Jahre 1992. Umgekehrt gelang es den Republikanern, die christlichen Fundamentalisten in hohem Maße zu mobilisieren und sich vor allem im Süden zum ersten Mal als geschlossene Programmpartei zur Rettung der Familie, der Moral, der Staatsfinanzen und des ehrlichen Steuerzahlers zu profilieren. Was sich auf der Ebene von Präsidentschaftswahlen seit dem Sieg Richard Nixons 1968 abzeichnete, vollendeten die Republikaner 1994 nun auf der Ebene der Kongreßwahlen: die elektorale Eroberung der Südstaaten. Zum ersten Mal seit dem Ende des Bürgerkriegs vor 130 Jahren entsenden die Staaten der „alten Konföderation“ mehr Republikaner als Demokraten in den Kongreß.

Langfristig könnte die parteipolitische Machtverschiebung in den Südstaaten die politische Landschaft der Gesamtnation am nachhaltigsten verändern und die alte These von der „heraufziehenden republikanischen Wählermehrheit“ in den USA bestätigen. Die Strategie der Republikaner, einen themenbezogenen Wahlkampf auf nationaler Ebene auszutragen, erwies sich als scharfsinnig, da sie es auf diese Weise vermochten, den lokalen Organisationsvorsprung vieler Demokraten auf Wahlkreisebene zu neutralisieren und die zentralstaatsfeindliche Grundstimmung in der Bevölkerung in einen Vorteil umzumünzen. Herzstück der nationalen Kampagne der Republikaner war der „Vertrag mit Amerika“, ein Zehn-Punkte-Programm, das u. a. vorsah, den Budgetausgleich in der Verfassung zu verankern sowie eine Reihe von Kongreßreformen in Angriff zu nehmen, und Gesetze zur drastischen Reduzierung staatlicher Ausgaben und Steuersenkungen ankündigte.<sup>36</sup>

36 Die ausführlichste Version des Contract with America in Buchform ist Ed Gillespie/Bob Schellhas (Hrsg.), *Contract With America. The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich*, Rep.

Unter der geschickten Regie des neuen Sprechers des Repräsentantenhauses und „innenpolitischen Gegenpräsidenten“, Newt Gingrich aus Georgia, hatten die Autoren den in der Populärpresse publizierten „Contract“ werbewirksam in blumig-pathetischer Prosa formuliert: Ein Gesetzespaket zur verschärften Verbrechensbekämpfung erhielt den Titel „Gesetz über die Rückeroberung unserer Straßen“, die simple Idee eines Kinderfreibetrags für Mittelschichtamerikaner wurde zum „Gesetz zur Wiederherstellung des amerikanischen Traums“, der Vorschlag, minderjährige Mütter künftig von der Sozialhilfe auszuschließen und die Gelder für Sozialhilfeprogramme drastisch zu kürzen, wurde euphemistisch mit „Gesetz zur Förderung der persönlichen Verantwortung“ umschrieben<sup>37</sup>. Die plakative Botschaft des Vertrags lautet: „Weniger Staat, mehr Eigenverantwortung und Rückkehr zu traditionellen Werten.“<sup>38</sup> Da sich die 300 Unterzeichner des Vertrags – ausschließlich Kongreßabgeordnete und Mandatsanwärter der Republikanischen Partei – zur gesetzgeberischen Umsetzung des „Contract with America“ während der ersten 100 Tage der neuen Legislaturperiode verpflichtet haben, orientieren sich die Gesetzgebungsininitiativen der neuen Mehrheit zunächst an diesem Programm. Bei der gesetzgeberischen Umsetzung des „Vertrags“ konnten die Republikaner bereits Erfolge verbuchen, mußten aber Anfang März 1995 den ersten Rückschlag hinnehmen. Bereits am ersten Sitzungstag des 104. Kongresses verabschiedete das Repräsentantenhaus lange überfällige institutionelle Reformen zur größeren inneren Transparenz des Kongresses. Im Senat knapp gescheitert ist jedoch der vom Haus verabschiedete Verfassungszusatz zur Vorlage ausgeglichener Bundeshaushalte bis zum Jahr 2002, der einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedurft hätte. Die zum Haushaltsausgleich unumgänglichen Kürzungen im Bereich der staatlichen Altersfürsorge erschienen einigen zustimmungswilligen Demokraten letztendlich zu unpopulär. Mehr Aussicht auf Erfolg könnte dagegen dem sogenannten „line-item“-Veto beschieden sein, das es dem Präsidenten ermöglichen würde, gegen einzelne Posten aus Haushaltsbewilligungsgesetzen Einspruch einzulegen.

Dick Arney and the House Republicans to Change the Nation, New York 1994. Für eine Kurzfassung in deutscher Übersetzung siehe Amerika-Dienst vom 11. 1. 1995, S. 1–3. Deutschsprachige Zitate folgen dieser Übersetzung.

37 In der Anlage als Zehn-Punkte-Plan erinnert der Vertrag an die Zehn Gebote und geschichtsbewußte Amerikaner an den ebenfalls zehn Punkte umfassenden Grundrechtskatalog der „Bill of Rights“, die 1791 als Verfassungszusätze eins bis zehn verabschiedet worden war.

38 Vgl. Wolfgang Pordzik, Zur politischen Landschaft in den Vereinigten Staaten, in: KAS Auslandsinformationen, 10 (1994) 12, S. 5; James Fallows, *The Republican Promise*, in: *The New York Review of Books* vom 12. 1. 1995, S. 3–6.

gen. Derzeit kann der Präsident diese Gesetze nur im Ganzen annehmen oder durch sein Veto blockieren. Die Verabschiedung des Einzelvetos würde zu einem deutlichen Machtgewinn des Präsidenten im Regierungssystem der USA führen.

Die Novemberwahl hat das gemäßigte, zur politischen Mitte tendierende Lager beider Parteien ausgedünnt. Zu erwarten ist daher eine schärfere innenpolitische Polarisierung insbesondere in den Reihen des Repräsentantenhauses. Nach 40 Jahren in der parlamentarischen Minderheit, während deren sie die zum Teil diskriminierende Behandlung durch die Demokratische Mehrheit erdulden mußten, ist das Verlangen Republikanischer Amtsinhaber nach radikaler Veränderung ebenso groß wie der Hunger der zahlreichen Kongreßfrischlinge nach Verwirklichung des „Vertrags mit Amerika“ und der Ersetzung des „Wohlfahrtsstaates“ durch eine „Chancengesellschaft“ (opportunity society)<sup>39</sup>. Dabei sind Fehler vorprogrammiert, denn nicht wenige der neuen republikanischen Abgeordneten aus dem Süden und dem Westen des Landes verstehen sich eher als Teil einer revolutionären konservativen Bewegung, die angetreten ist, „die amerikanische Zivilisation“ aus den Gemeinden und Einzelstaaten heraus zu erneuern und die Bundesinstitutionen in Washington zu entmachten, denn als Teil einer Regierungspartei. Daher wird der Senat in stärkerem Maße die Funktion des legislativen Bremsers ausüben müssen. Ein knappes Dutzend erfahrener republikanischer Senatoren wird das parteiinterne Rennen um die Präsidentschaftsnominierung 1996 aufnehmen und ist daher gehalten, präsiadabel zu erscheinen<sup>40</sup>.

Präsident Clinton, der sich nun in einer ähnlichen institutionellen Ausgangsposition der „geteilten Regierung“ befindet wie sein Vorgänger George Bush, reagierte auf die durch den Kongreßwahlsieg der Republikaner entstandene Herausforderung mit der Rückkehr zur „New Democrat“-Programmatik seiner erfolgreichen Präsidentschaftskampagne von 1992. In seiner Ansprache zur Lage der Nation am 24. Januar 1995 schlug er gegenüber der neuen Kongreßmehrheit konziliante Töne an, was auf die Bereitschaft zu parteiübergreifenden Kom-

promissen in wichtigen Politikfeldern und damit auf eine inhaltliche „Republikanisierung“ der Clinton-Präsidentschaft hindeutete. Ob dies auch für den Fall gilt, daß die vor Selbstbewußtsein strotzenden Gingrich-Republikaner zwar die Zusammenarbeit mit dem Präsidenten suchen, Kompromisse in der Sache jedoch barsch zurückweisen, bleibt abzuwarten.

Um 1996 wiedergewählt zu werden, muß Clinton einen Großteil der weißen Mittelschicht zurückgewinnen, die der Wirtschaftsaufschwung nicht erreicht hat und die 1994 aus Enttäuschung zu den Republikanern gegangen war. Schon im Dezember 1994 zog er Konsequenzen und kündigte ein Steuersenkungspaket für Familien mittleren Einkommens an. Für Clinton, aber auch für die Republikaner geht es um viel: Nur wem es gelingt, den Lebensstandard der Mittelschicht zu erhöhen, deren Frustrationen über die Gegenwart zu beseitigen und ihr die Angst vor der Zukunft zu nehmen, bleibt mehrheitsfähig. Der Kampf um die Seele der Mittelschicht, so Arbeitsminister Reich, hat bereits begonnen<sup>41</sup>. Derzeit befinden sich die Republikaner in einer günstigen Ausgangsposition, ist es ihnen doch bereits gelungen, dem Weißen Haus die Meinungs- und Themenführerschaft zu entreißen. Bei einer deutlichen Wählermehrheit hat sich mittlerweile ein reduziertes Verständnis von staatlicher Verantwortung durchgesetzt. Eine nochmalige Fehleinschätzung der Stimmungslage kann sich Präsident Clinton nicht leisten, will er nicht in die innenpolitische Bedeutungslosigkeit abgleiten und in die Gefahr geraten, daß seine Versuche, die Debatten um Gesundheits- und Wohlfahrtsreform, um Steuersenkungen und Reformen des politischen Prozesses in seinem Sinne zu beeinflussen, ins Leere laufen, ignoriert werden oder gar Züge des Tragischen annehmen<sup>42</sup>.

Soweit muß es nicht kommen: Um sich für 1996 Mut zu machen, greifen manche Demokraten weit in die Geschichte zurück. 1946 verloren die Demokraten unter Präsident Truman 54 Sitze und damit die Mehrheit im Repräsentantenhaus. Truman suchte daraufhin die Konfrontation mit dem republikanisch beherrschten Kongreß und machte diesen für den folgenden politischen Stillstand verantwortlich („Do-nothing-Kongreß“). Zwei Jahre später gewannen die Demokraten mehr als 70 Sitze zurück und der schon totgesagte Truman schlug den favorisierten republikanischen Herausforderer Thomas Dewey. Verfügt Bill Clinton über die Kämpfernatur eines Harry Truman?

39 Diese Formulierung gebrauchte Gingrich auf einem Symposium anläßlich des Republikanischen Wahlsiegs am 11. 11. 1994 in Washington, D.C. Die Rede gibt Aufschluß über die Inhalte des von Gingrich propagierten und von den Werken des Zukunftsforschers Alvin Toffler inspirierten „High-Tech-Konservatismus“, in dessen Mittelpunkt nichts weniger als die „Erneuerung der amerikanischen Zivilisation“ steht. Vgl. CQWR vom 12. 11. 1994, S. 32.

40 Als Bewerber aus den Reihen des Senats stehen fest der Mehrheitsführer des Senats, Robert Dole, der erzkonservative texanische Senator Phil Gramm und der profilierte Außenpolitiker und Senator aus Indiana, Richard Lugar. Weitere Kandidaturen, u.a. die Senator Specters aus Pennsylvania, werden erwartet.

41 Vgl. Rede des Arbeitsministers Robert Reich zur wirtschaftlichen Lage der Amerikaner am 5. 1. 1995 vor dem National Press Club in Washington, D.C., in: Amerika-Dienst vom 11. 1. 1995, S. 1.

42 So argumentiert The Economist vom 4. 2. 1995, S. 46.

# Die US-Außenpolitik zwischen Kontinuität und Neubestimmung

---

## I. Einleitung

---

Hinter der verbreiteten Kritik am Fehlen einer schlüssigen außenpolitischen Konzeption der Regierung Clinton steht häufig unausgesprochen die Überzeugung, es müsse eine zielgerichtete weltpolitische Strategie geben, die sich aus den Bedingungen des internationalen Systems und den nationalen Interessen ableiten läßt. Innenpolitische Handlungs- und Beziehungszusammenhänge, die über den Einfluß vielfältiger Interessengruppen und das fragmentierte politische System auf die außenpolitische Willens- und Entscheidungsbildung einwirken, erscheinen aus dieser Perspektive als Störfaktoren, die ein führungsstarker Präsident ausschalten muß.

Trotz ihres relativen Macht- und Einflußverlustes verfügen allein die USA nach wie vor über die volle Bandbreite der für eine Führungsrolle erforderlichen Machtressourcen. Dazu zählen nicht nur „harte Machtwährungen“ wie militärische Schlagkraft sowie wirtschaftlich-technische Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit, sondern insbesondere auch ihre als „weiche“ oder „kooptive Macht“ bezeichnete Fähigkeit, durch Wahrnehmung einer politischen Führungsrolle die internationale Agenda so zu bestimmen, daß sich andere Staaten daran orientieren<sup>1</sup>. Ebenso gehören zu den „weichen“ Machtressourcen kulturelle und politische Ausstrahlungskraft sowie der zunehmende Einfluß internationaler Institutionen.

Die Vereinigten Staaten haben mit der Auflösung der Sowjetunion die Kompaßnadel zur Ausrichtung ihrer Außenpolitik verloren. Es fehlt eine klare Bedrohung „vitaler“ amerikanischer Interessen wie in der Nachkriegszeit, und ein beherrschendes – die Außenpolitik bestimmendes und organisierendes – Ziel ist nicht in Sicht. Zu fragen ist vor diesem Hintergrund, welche nationalen Interessen die USA – jenseits der selbstverständlichen Ziele der Friedenserhaltung und Wohlstandsmeh-

rung – in einem durch gegenläufige weltpolitische und -wirtschaftliche Globalisierungsprozesse und innerstaatliche Zerfallsprozesse und Fragmentierung gekennzeichneten internationalen System verfolgen sollen und können.

---

## II. Trend zum pragmatischen und kostenbewußten Internationalismus

---

Blickt man auf die öffentliche Meinung, so erweist sich, daß die amerikanische Bevölkerung ungeachtet ihrer Binnenorientierung weiterhin willens ist, den in ihrer politischen Kultur verwurzelten Anspruch auf eine aktive Weltordnungspolitik aufrechtzuerhalten<sup>2</sup>. Gerade die vielfältigen Haushalts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Binnenprobleme der Vereinigten Staaten halten aber den isolationistischen Impuls gegen die Kosten einer aktiven Weltpolitik des Landes am Leben. Deshalb wird ein internationales Engagement nur noch zu erheblich verringerten Kosten und im multilateralen Rahmen politisch durchzusetzen sein.

Ein kostenbewußter liberaler Internationalismus, wie ihn die Regierung Clinton verfolgt, kann sich nur dann breiter politischer Zustimmung sicher sein, wenn neben einem neuen gesellschaftlichen Konsens über die weltpolitische Rolle der USA auch ein „interinstitutioneller“ Konsens über die Rollenverteilung zwischen Präsident und Kongreß in der amerikanischen Außenpolitik erzielt wird<sup>3</sup>. In einem Verfassungsrahmen, der weniger darauf angelegt ist, die Effizienz des politischen Systems zu steigern, als vielmehr darauf, dem Machtmiß-

---

2 Vgl. Gebhard Schweigler, „America First“? Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994, S. 23–67.

3 Die Republikanische Partei brachte im Februar 1995 das isolationistisch gefärbte „Gesetz zur Erneuerung der Nationalen Sicherheit“ („National Security Revitalization Act“) ins Repräsentantenhaus ein. Vgl. zur Kritik an dieser Gesetzesvorlage Warren Christopher/William J. Perry, A Bill to Maim American Foreign Policy, in: International Herald Tribune (IHT) vom 14. 2. 1995, S. 8; siehe auch Josef Joffe, American Siegfried, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 16. 2. 1995, S. 4.

1 Vgl. Joseph S. Nye, Jr., Bound to Lead. The Changing Nature of American Power, New York 1990, S. 25–35; zur Erläuterung der „weichen“ Machtwährung siehe ders., Soft Power, in: Foreign Policy, 80 (Herbst 1990), S. 153–171.

brauch vorzubeugen, können gewichtige Entscheidungen nur von Präsident und Kongreß gemeinsam getroffen werden<sup>4</sup>. Die Legislative ist immer weniger geneigt, die dem Präsidenten im Zuge des Ost-West-Konflikts zugewachsenen beträchtlichen Privilegien weiterhin zuzugestehen. Die lokalen und regionalen Interessen der Parlamentarier, gekoppelt mit der Dezentralisierung und Zersplitterung der Entscheidungsstrukturen im Kongreß, erschweren die Konsensbildung im Hinblick auf eine neue außenpolitische Strategie, solange keine mehrere Politikfelder überlagernde Bedrohung vitaler amerikanischer Interessen erkennbar ist.

Wer eine konsistente weltpolitische Strategie erwartet, der wird in Zukunft von der amerikanischen Politik immer wieder enttäuscht sein, da hierfür weder die internationalen noch die innenpolitischen Voraussetzungen vorliegen.

Außenminister Christopher soll bei einer internen Diskussion im State Department auf die Frage nach der übergreifenden Gesamtstrategie der gegenwärtigen amerikanischen Außenpolitik geantwortet haben, daß es ein solches Konzept nicht gebe. Nach seiner Erfahrung sei es vernünftiger, die sich stellenden Probleme jeweils pragmatisch von Fall zu Fall anzupacken<sup>5</sup>.

Das Dilemma amerikanischer Außenpolitik unter Clinton liegt darin, daß die Vereinigten Staaten noch immer an der Erwartung der mit einer weltpolitischen Gesamtstrategie ausgestatteten Führungsmacht gemessen werden, gleichzeitig aber nicht mehr bereit und fähig sind, die mit der alten Führungsrolle verbundenen Kosten zu tragen<sup>6</sup>. Das sogenannte „enlargement“, die Erweiterung der Zone demokratischer Staaten mit marktwirtschaftlichen Strukturen, wird deshalb nicht die Rolle des „containment“ als organisierendes und handlungsleitendes Ziel der Außenpolitik übernehmen können, auch wenn sich die Regierung Clinton bemüht, den außenpolitischen Entscheidungsprozeß auf dieses Ziel auszurichten. Wie schon während des Ost-West-Konflikts dient das Verhalten der USA in peripheren Konflikten – wie etwa in Somalia und Haiti – als Gradmesser für ihre Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit in vitalen Konflikten. Der Prozeß der Interessendifferenzierung, der sich in einer Abkehr von der globalistischen Sicht amerikanischer Interessen manifestiert, ist jedoch unvermeidlich.

4 Vgl. Jürgen Wilzewski, Passivität, Mitsprache oder Dominanz? Der Kongreß und die imperiale Präsidentschaft nach 1945, in: M. Dembinski u. a. (Anm. 2), S. 94.

5 Vgl. Reinhard Meiers, Suche der USA nach kohärenter Außenpolitik, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 3./4. 4. 1994, S. 5.

6 Vgl. David C. Hendrickson, The Recovery of Internationalism, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 5, S. 43.

Die Regierung Clinton läßt im Einklang mit diesem Entwicklungstrend einen klaren außenpolitischen Denk- und Handlungsansatz erkennen: den eines äußerst kostenbewußten, wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund stellenden, liberalen Internationalismus<sup>7</sup>. Dieser pragmatische Ansatz enthält die Vorstellung einer amerikanischen Führungsrolle, die nicht mehr global und unilateral, sondern regional selektiv und multilateral ausgeübt wird. Übergeordnetes Ziel bleibt die weltpolitische Entlastung des Landes.

---

### III. Interessenwahrnehmung unter veränderten innen- und weltpolitischen Rahmenbedingungen

---

Clinton konnte vor allem deshalb die amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Herbst 1992 zu seinen Gunsten entscheiden, weil er der amerikanischen Bevölkerung versprochen hatte, sich „wie ein Laserstrahl“ auf die wirtschaftliche Erneuerung des Landes zu konzentrieren. Ohne eine Stärkung der ökonomischen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit Amerikas fehlten die Voraussetzungen für die Wahrnehmung globaler politischer und wirtschaftlicher Führungsaufgaben<sup>8</sup>. Dahinter stand das Wissen um die Vorrangigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den Augen der Wähler und damit die Erkenntnis, daß die Wiederwahl sowohl vom Nachweis eigener Problemlösungskompetenz und Führungsstärke als auch von vorzeigbaren wirtschafts- und innenpolitischen Erfolgen abhängt.

#### 1. Außenpolitische Kontinuität und innenpolitischer Wandel

„Kontinuität nach außen und Wandel im Innern“ lautet das erste interessenbestimmende Leitmotiv amerikanischer Außenpolitik unter Clinton, in dessen außenpolitischer Vorstellungswelt sich machtpolitisch realistische und idealistische Traditionen amerikanischer Außenpolitik verbinden. Dieser außenpolitische Handlungsansatz verknüpft Prinzip mit Pragmatismus, betont Demokratie und Menschenrechte, auch wenn – wie im Falle des Verhältnisses zur Volksrepublik China – Zielkonflikte mit strategischen und wirtschaftlichen Interessen Kompromisse erzwingen.

7 Vgl. Peter Rudolf, Ansätze zur Rationalität: Internationales System und nationale Interessen, in: Gebhard Schweigler (Hrsg.), Zur weltpolitischen Rolle der USA, SWP-IP 2854, August 1994, S. 15.

8 Vgl. James Schlesinger, New Instabilities, New Priorities, in: Foreign Policy, 85 (Winter 1991/92), S. 23.

Die außenpolitische Strategie Clintons ist an die Bereitschaft anderer Staaten gekoppelt, Verantwortung zu übernehmen und anfallende Kosten mitzutragen. Das damit verbundene Dilemma zeigte sich im Fall Bosnien-Herzegowinas. Entschiedene amerikanische Führung wäre erforderlich gewesen, um die Zustimmung der westeuropäischen Verbündeten zu militärischen Aktionen gegen die serbischen Angreifer zu gewinnen. Doch standen einer derartigen amerikanischen Führungsrolle die Interessen wichtiger Bündnispartner entgegen, so daß die für ein militärisches Eingreifen innenpolitisch in den USA unerläßliche multilaterale Einbindung nicht zustande kam.

Für eine Stärkung des bereits unter Bush eingeleiteten kostenbewußten Multilateralismus in der amerikanischen Außenpolitik sprechen mehrere Faktoren: der relative Rückgang der wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes während der vergangenen Jahrzehnte, der die Kostenfrage bei allen auswärtigen Aktionen in den Vordergrund gerückt hat; die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gesunkene Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft, weltpolitische Alleingänge der Führungsmacht zu akzeptieren; das starke Interesse der amerikanischen Bevölkerung an der Bewältigung drängender innen- und sozialpolitischer Aufgaben (z. B. Verminderung der Steuerlast, Verbrechensbekämpfung, Reform der Fürsorge und Alterssicherung, Erneuerung des Bildungs- und Gesundheitswesens, Verbesserung der Infrastruktur), deren Lösung sich nicht mit der Rolle eines „allgegenwärtigen Weltpolizisten“ vereinbaren läßt.

Neben dem Interesse, das eigene Wohlergehen zu verbessern und sich dabei den „amerikanischen Traum“ zu erfüllen, wird die Wendung nach innen zusätzlich von dem Wunsch bestimmt, die Vereinigten Staaten wieder in die Rolle eines alleseits geachteten Vorbilds für den Rest der Welt einzusetzen<sup>9</sup>. Eine weltpolitische Führungsrolle nach dem Ende des Kalten Krieges wahrzunehmen ist weniger denn je eine Frage militärischer Machtentfaltung, sondern hängt zum einen von der Sicherung wirtschaftlicher Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit, zum anderen aber von der Erfüllung der eigenen Vorbildfunktion ab.

Die USA – durch den wirtschaftlichen Erfolg Asiens und den Systemkonflikt mit dieser Weltregion um die universale Geltung der Menschenrechte auch in ihrem Selbstverständnis herausgefordert – sind durchaus bereit, sich dem Wettbewerb um das leistungsfähigere System zu stellen. Diese Herausforderung wird nicht als

existentielle Bedrohung empfunden, auf die man feindselig reagiert. Aus dieser Haltung erwächst der Wille, sich mittels eigener Anstrengungen in der globalen Konkurrenz wieder besser behaupten zu können<sup>10</sup>. Umgekehrt untermauert diese Einstellung auch die Tatsache, daß sich die amerikanische Öffentlichkeit zwar gelegentlich für protektionistische Tendenzen anfällig zeigt, eine protektionistische Politik aber politisch nicht durchgesetzt werden kann.

## 2. Wettbewerb statt Rückzug

Die Regierung Clinton hat dementsprechend als zweites interessensteuerndes Leitmotiv amerikanischer Außenpolitik die Losung „compete, not retreat“ (den Wettbewerb führen, nicht sich zurückziehen) ausgegeben und damit einem Rückzug der USA aus der Weltwirtschaft sowie einer protektionistischen Abschottung ihres Binnenmarktes eine klare Absage erteilt. Anders als Bush betont Clinton die Notwendigkeit, die amerikanische Wirtschaft an die veränderten internationalen Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Zugleich trägt er auf diese Weise der gestiegenen Internationalisierung der amerikanischen Wirtschaft Rechnung, deren Dynamik und Wachstum zunehmend vom Export abhängig sind. Seit 1988 wurden zwei Drittel des amerikanischen Wirtschaftswachstums im Exportsektor erwirtschaftet. Jede zusätzliche Milliarde US-Dollar an Exporten schafft 20000 neue Arbeitsplätze<sup>11</sup>. Deshalb betrachtet die Regierung Clinton die Steigerung der Ausfuhren als Schlüssel für das von ihr im Wahlkampf versprochene Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Weitere Schwerpunkte liegen in der Wahrung und dem Ausbau der amerikanischen Führungsrolle in der Spitzen- und Zukunftstechnik, in der Verbesserung des amerikanischen Zugangs zu Forschung und Technologie im Ausland, in einer wirkungsvolleren Politikabstimmung im G-7-Rahmen sowie in der Einrichtung eines Nationalen Wirtschaftsrates (National Economic Council), in dem die Unteilbarkeit von Binnen- und Außenwirtschaftspolitik ihren institutionellen Ausdruck findet. Hinzu kommt die Zielsetzung, das amerikanische Engagement in den „Big Emerging Markets“ Ost- und Südasiens, Lateinamerikas, Mittel- und Osteuropas und Südafrikas zu stärken<sup>12</sup>.

Außenwirtschaftspolitik als Teil der Außen- und Sicherheitspolitik hat unter Clinton strategische Bedeutung gewonnen. Wirtschaftliche Leistungskraft wird als Voraussetzung nationaler Sicherheit

10 Vgl. ebd., S. 62.

11 Vgl. Andreas Falke, Geht Amerika neue Wege in der Handelspolitik?, in: Politische Studien, 44 (1993), S. 76.

12 Vgl. John Stremblau, Clinton's Dollar Diplomacy, in: Foreign Policy, 97 (Winter 1994/95), S. 18.

9 Vgl. G. Schweigler (Anm. 2), S. 59.

und der Fähigkeit angesehen, eine Führungsrolle übernehmen zu können. Diese neue Verknüpfung zwischen Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik, die dazu beiträgt, die Sicherheitspolitik zu einem Wettbewerbsvorteil auf wichtigen internationalen Märkten werden zu lassen, prägt derzeit die unilaterale Seite amerikanischer Außenwirtschaftspolitik. Gleichzeitig ist der außenwirtschaftliche Multilateralismus der USA lebendiger denn je. Dies kam in der massiven Unterstützung der Regierung Clinton für das neue GATT-Abkommen und die Welthandelsorganisation (WTO) ebenso deutlich zum Ausdruck wie in dem von der G7 beschlossenen Wechselkurs-Stabilisierungsfonds für Mexiko in Höhe von 20 Mrd. US-Dollar.

Bezeichnend für die außenwirtschaftliche Neuorientierung auf multilateraler Ebene ist jedoch der nachhaltige Einsatz der Regierung Clinton für die sogenannten neuen Themen der internationalen Handelsordnung: Arbeits- und Sozialstandards, Umweltnormen, Wettbewerbsordnung der am WTO-Regime mitwirkenden Länder<sup>13</sup>. Die Prinzipien des Freihandels und der Nichtdiskriminierung werden von den USA schwerpunktmäßig auf regionaler Ebene vorangetrieben. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) sowie die Bestrebungen, dieses auf Lateinamerika auszudehnen, belegen diesen Entwicklungstrend.

Es überrascht kaum, daß im Zuge dieser Politik in den Vereinigten Staaten auch die engen wirtschaftlichen Bindungen zu Europa stärker betont werden. Denn nun erweist sich, daß auf diesem Feld weitgehende Übereinstimmungen sozio-ökonomischer Vorstellungen und normativer Grundsätze wirtschaftlicher Ordnungspolitik bestehen, die gegenüber den asiatischen Wirtschaftsnationen fehlen. Deutschland und die übrigen EU-Staaten sollten dies als Chance begreifen, bei der Förderung solcher Elemente einer weltwirtschaftlichen Ordnungspolitik vertrauensvoll mit Amerika zusammenzuarbeiten.

Die Sorgen Europas gelten der Möglichkeit, daß die USA sich dem vermeintlichen Druck wirtschaftlicher Interessen an Markterschließung und Absatzsteigerung beugen und ihre Aufmerksamkeit von Europa nach Asien lenken könnten. Aus amerikanischer Sicht gibt es allerdings zwischen Europa und Asien beträchtliche Unterschiede, die eine derartige Interessenverlagerung unwahrscheinlich erscheinen lassen. Im Verlauf des Kalten Kriegs sind Europa und die USA zu einer festgefügtten Atlantischen Gemeinschaft zusammengewachsen, die mehr ist als ein geopolitisches

und ökonomisches Interessengeflecht. Ihre Grundlage ist die Einbindung Westeuropas in das von den USA angestrebte „Reich der Freiheit“<sup>14</sup>. Gemeinsame Werte, aber auch eine weitgehende Angleichung der Lebensstile prägen die Gesellschaften beiderseits des Atlantiks. Die hohe Integrationsdichte der Atlantischen Gemeinschaft spiegelt sich auch in der Ausgewogenheit der gegenseitigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen wider.

Zwar hat sich der Anteil Asiens am gesamten US-Export in den Jahren 1984 bis 1992 von 25 auf 29 Prozent erhöht. Aber noch immer beträgt der Anteil Europas am amerikanischen Exportgeschäft 24 Prozent. Sprunghaft angestiegen sind hingegen die Einfuhren der Vereinigten Staaten aus dem pazifischen Raum, insbesondere aus Japan, aber auch aus den „Tigerstaaten“ Taiwan, Singapur, Südkorea, Hongkong und aus China. Das starke Handelsdefizit Amerikas mit der pazifischen Region sorgt für ständige Kontroversen über einen Abbau des Handelsungleichgewichts.

Ein aussagekräftiger Gradmesser für das Ausmaß wirtschaftlicher Verflechtung und die Verklammerung beiderseits des Atlantiks sind die Direktinvestitionen privater Unternehmen. Vergleicht man die Direktinvestitionen Europas, Amerikas und Asiens, so fallen die Unterschiede deutlich ins Auge: Knapp 50 Prozent aller amerikanischen Direktinvestitionen sind in Europa konzentriert, und 60 Prozent aller aus solchen Investitionen erzielten Gewinne stammen aus Europa. Auf europäische Unternehmen entfielen im Jahre 1993 etwas mehr als 60 Prozent der gesamten Direktinvestitionen in den USA. Sie sichern damit fast drei Millionen Amerikanern gutbezahlte Arbeitsplätze.

Obwohl das Ausmaß gegenseitiger Direktinvestitionen im asiatisch-pazifischen Raum im Verlauf der achtziger Jahre beträchtlich zugenommen hat, erreicht es nicht annähernd das Niveau der transatlantischen Direktinvestitionen. So waren im Jahre 1993 lediglich 16,8 Prozent (1980: 10,59 Prozent) aller amerikanischen Direktinvestitionen im asiatischen Raum konzentriert. Aus der asiatischen Region stammten 1993 23,9 Prozent aller Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten, davon 21,6 Prozent allein aus Japan<sup>15</sup>.

Präsident Clinton hat die Verknüpfung von innerer Erneuerung, weltweitem Wettbewerb und internationalem Engagement zu einem Kernelement amerikanischer Außenpolitik erhoben. Die Konkurrenz mit Europa und Asien führt daher nicht zu einem Rückzug der USA, sondern stärkt im Ge-

13 Vgl. Jens van Scherpenberg, Weltwirtschaft, in: G. Schweigler (Anm. 7), S. 58.

14 Vgl. Gebhard Schweigler, Die USA zwischen Atlantik und Pazifik, in: SWP-S401, Oktober 1994, S. 10.

15 Vgl. ebd., S. 7.

genteil die Entschlossenheit des Landes, international engagiert zu bleiben.

Das Ende des weltumspannenden Ost-West-Konfliktes hat weder auf der globalen Ebene noch in der euro-atlantischen Region eine neue stabile Ordnung erzeugt, die die gewaltfreie Konfliktbearbeitung auf Dauer sicherstellt<sup>16</sup>. Insbesondere die sicherheitspolitische Lage in Europa ist auch nach dem Ende des Kalten Krieges noch keineswegs so gefestigt, daß man auf das abschreckende und ausgleichende Gewicht der Vereinigten Staaten und auf den Einsatz amerikanischer Führungskraft verzichten könnte. Die amerikanische Präsenz in Europa erfüllt heute und bis auf weiteres drei Funktionen<sup>17</sup>:

- den Unwägbarkeiten der sowjetischen Erbfolgeauseinandersetzungen, die noch lange nicht zur Ruhe kommen werden, Festigkeit und Berechenbarkeit entgegenzusetzen, insbesondere im Nuklearwaffenbereich;
- den Völkern Mittel-, Ost- und Südosteuropas, die sich in einem Sicherheitsvakuum fühlen, durch schrittweise Ausdehnung der Europäischen Union und NATO Stabilität und Vertrauen zu vermitteln sowie Rußland in seiner als „Nahes Ausland“ beanspruchten Interessensphäre zur Mäßigung anzuhalten;
- zum Gleichgewicht in Westeuropa beizutragen und das Beziehungsgeflecht zur EU als handlungsfähigem Partner im Interesse gemeinsamer Problemlösung auszubauen.

Die Vereinigten Staaten haben in Abstimmung mit ihren europäischen Bündnispartnern beschlossen, etwa 100 000 Soldaten in Europa stationiert zu lassen, um noch bestehenden Risiken angemessen begegnen und neue Aufgaben meistern zu können. Deren Anwesenheit und mehr noch deren Eingliederung in gesamteuropäische Vorkehrungen zur gemeinsamen Wahrnehmung neuer Aufgaben zur internationaler Friedenssicherung (symbolisiert auf der einen Seite durch die Zusammenarbeit von WEU, NATO und OSZE beim Aufbau von Krisenreaktionskräften und der Ausführung humanitärer Missionen, auf der anderen Seite durch das „Partnership-for-Peace“-Programm der NATO) werden die sicherheitspolitische Komponente der Atlantischen Gemeinschaft erhalten und wegen der nunmehr ausgewogenen Strukturen auf eine tragfähige

Grundlage stellen<sup>18</sup>. Zwar wird es auch in Zukunft transatlantische Auseinandersetzungen um eine angemessene Lastenteilung geben, doch werden diese nicht zu einem völligen sicherheitspolitischen Rückzug der USA aus Europa führen.

Künftig geht es darum, den transatlantischen Dialog zum Zweck der Problemlösung zu verstetigen und eine gemeinsam erarbeitete Aufgabenagenda zu erweitern. Diese Agenda umfaßt Sachbereiche, bei denen sicherheits- und wirtschaftspolitische Aufgaben miteinander verknüpft sind: regional ausgewogenes Wirtschaftswachstum; wirksames vorbeugendes Krisenmanagement; Transformations- und Stabilisierungshilfe für Mittel-, Ost- und Südosteuropa; Einschränkung der Waffenproliferation und Rüstungskontrolle; Verringerung globaler Umweltbelastungen; Eindämmung von Überbevölkerung und Migration; Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels<sup>19</sup>. Weder die sicherheitspolitischen Organisationen (UN-Sicherheitsrat, NATO, OSZE) noch die internationalen Wirtschaftsinstitutionen (G7, WTO, Weltbank, OECD) eignen sich, diese Art von Aufgaben in dem notwendigen Umfang wahrzunehmen. Mit der erweiterten Zusammenarbeit zwischen EU und USA könnte hier eine inhaltliche und institutionelle Lücke geschlossen werden.

Ein zusätzliches Element der Bündnissicherung liegt in dem erklärten Ziel einer Ost-Erweiterung der Atlantischen Gemeinschaft. Das Eintreten der Vereinigten Staaten für die Ausdehnung der Atlantischen Gemeinschaft als einer Zone des Friedens, des Wohlstandes und der politischen Stabilität ist ein stichhaltiger Beleg für das fortdauernde Interesse Amerikas an einem Engagement in Europa. Unterstützt wird das Ziel der Erweiterung durch die Erfahrungstatsache, daß Demokratien bisher niemals gegeneinander Krieg geführt haben und der Friede vornehmlich ein Produkt der demokratischen Herrschaftsordnung ist<sup>20</sup>.

Für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas vom Baltikum bis zum Balkan ist die Rolle der USA klar definiert: Sie sehen in Amerika den einzig zuverlässigen und den wichtigsten Garanten ihrer Sicherheit vor potentiellen Bedrohungen durch Rußland<sup>21</sup>. Die EU/WEU vermag diese

18 Vgl. G. Schweigler (Anm. 14), S. 54.

19 Vgl. Reinhard Rummel, Der Dialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, SWP-AP 2876, November 1994, S. 6; Henry Kissinger, Die Atlantische Gemeinschaft neu begründen, in: Internationale Politik, 50 (1995) 1, S. 24ff. sowie Daniel Hamilton, USA und Europa: Die neue strategische Partnerschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/1994, S. 13-21.

20 Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 16).

21 Vgl. Christoph Royen, Rußland und Mittelosteuropa, in: G. Schweigler (Anm. 7), S. 38.

16 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Von der Staatenwelt zur Gesellschaftswelt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 2. 1995.

17 Vgl. dazu Michael Stürmer, Was folgt auf die Pax Americana?, in: NZZ vom 21./22. 8. 1994, S. 37; Zbigniew Brzezinski, A Plan for Europe, in: Foreign Affairs, 74 (1995) 1, S. 26-42; Richard Holbrooke, America, A European Power, in: Foreign Affairs, 74 (1995) 2, S. 55-68.

Rolle einstweilen noch nicht auszufüllen. Darin liegt der tiefere Grund dafür, warum Polen so hartnäckig auf einen baldigen NATO-Beitritt drängt.

Zugleich sprechen aber folgende Faktoren für die Berücksichtigung russischer Interessen durch die USA und für die Fortdauer des amerikanisch-russischen Bilateralismus:

- Das von der Sowjetunion geerbte nukleare Potential verschafft Rußland noch immer die Parität mit Amerika in der weltweiten Rüstungskontroll- und Nonproliferationspolitik. Beispielhaft für das enge amerikanisch-russische Zusammenwirken auf diesem Feld war der 1994 vereinbarte Kernwaffen-Abbau in der Ukraine, in Weißrußland und Kasachstan sowie die Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages durch die Ukraine<sup>22</sup>. Dies ermöglichte die Inkraftsetzung des START-I-Vertrages, der die strategischen Kernwaffen der USA und Rußlands um 40 Prozent vermindert.
- Beim weltpolitischen Krisen- und Konfliktmanagement sowie bei der Gestaltung der Weltwirtschaft arbeiten beide Staaten zusammen, wie das Mitwirken Rußlands in der Bosnien-Kontaktgruppe und im Nahostfriedensprozeß oder die Teilnahme Rußlands an den jährlichen G-7-Gipfeltreffen beweisen. Ebenso ist der Beitrag der USA bei der Gewinnung westlicher Partner zur politischen und wirtschaftlichen Transformation Rußlands und anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion unentbehrlich.
- Die Vereinigten Staaten und Rußland stehen einander als Hauptpartner und Hauptkontrahenten im Pazifik gegenüber, zumindest solange es zu keinem dauerhaften japanisch-russischen Ausgleich in der Kurilen-Frage kommt, Nordkorea an seinem Nuklearprogramm festhält und China noch nicht die entscheidenden Schritte zur Systemtransformation unternommen hat.

Auf die Regierung Clinton, deren Hauptaugenmerk der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes gilt, übt der asiatisch-pazifische Raum wegen seiner hohen ökonomischen Wachstumsraten und seiner ungebremsten wirtschaftlichen Dynamik große Anziehungskraft aus. Davon unberührt bleibt die grundlegende sicherheits- und wirtschaftspolitische Bedeutung Westeuropas, zu der noch die Wertegemeinschaft und bewährte Kooperationsbeziehung hinzugezählt werden. Präsident Clinton handelt wie ein Unternehmer: Er erhöht seinen

22 Vgl. Clinton's Accomplishments After Two Years In Office, in: U.S. Information And Texts (USIT) vom 24. 1. 1995, S. 9f.

Einsatz dort, wo sich die größten Gewinnchancen eröffnen, ohne darüber die alten verlässlichen Handelspartner und die engen Beziehungen zu ihnen zu vernachlässigen<sup>23</sup>.

### 3. „Gemeinsam, wo wir können, allein, wo wir müssen“

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, daß die Mehrheit der Amerikaner eine mit hohen Kosten verbundene weltpolitische Führungsrolle der USA nicht unterstützt. Sie ist aber bereit, zu Problemlösungen im Verbund mit anderen Staaten beizutragen. Dieser Grundeinstellung trägt die Regierung Clinton mit dem dritten interessenbestimmenden Leitmotiv ihrer Außenpolitik Rechnung: „Gemeinsam handeln, wo wir es können, und allein handeln, wo wir es müssen.“<sup>24</sup> Ein Schlüsselproblem Amerikas unter Clinton besteht jedoch darin, eine klare Definition der nationalen Interessen zu formulieren, die es ermöglicht, genau zu bestimmen, wann gemeinsames Vorgehen möglich und wann unilaterales Vorgehen nötig ist.

Im Zuge der Bestrebungen Clintons, eine stärker auf internationale Zusammenarbeit, Arbeits- und Kostenteilung hin orientierte Außenpolitik zu verfolgen, kommt den Vereinigten Staaten eine bedeutende, aber keine entscheidende Rolle zu. Die UN-Politik Clintons fügt sich in den Entwicklungstrend der Re-Multilateralisierung amerikanischer Außenpolitik ein<sup>25</sup>. Als eines seiner Hauptziele bezeichnete Clinton nach Amtsantritt die Stärkung der UN. Die Aufgeschlossenheit der derzeitigen Regierung für multilaterales Vorgehen auch im UN-Rahmen zeigte sich zum einen in ihrer Unterstützung der ehrgeizigen „Agenda für den Frieden“, die friedenserhaltende und -erzwingende Militärmissionen als Aufgabe ebenso vorsieht wie die Aufstellung von jederzeit abrufbaren Blauhelmverbänden. Andererseits trat die Regierung Clinton für die Schaffung eines arbeitsfähigen Krisenstabes am Sitz der Vereinten Nationen in New York ein und erklärte sich bereit, US-Soldaten künftig auch unter einem UN-Kommandeur an friedenssichernden Maßnahmen der Weltorganisation mitwirken zu lassen.

Die außenpolitische Praxis zeigte aber der geplanten Kurskorrektur in der amerikanischen UN-Politik bald eindeutige Grenzen auf. Clinton mußte

23 Vgl. Ernst-Otto Czempel/Kerstin Dahmer/Matthias Dembinski/Kinke Gerke, Die Weltpolitik der USA unter Clinton, HSFK-Report 1-2/1994, Frankfurt am Main, S. 61.

24 Vgl. Stephen S. Rosenfeld, For Clinton A Larger Question Looms in Somalia, in: IHT vom 11. 1. 1993, S. 8.

25 Vgl. Volker Rittberger/Claudia Dederke/Gabriele Kittel, Langsame Wiederannäherung. Das Verhältnis zwischen USA und UN unter den Präsidenten Reagan, Bush und Clinton, in: Vereinte Nationen, 42 (1994) 2, S. 47.

wegen der Opposition des Pentagon davon abzurücken, amerikanische Soldaten für eine schnelle Eingreiftruppe der UN zur Verfügung zu stellen. Ferner verweigerte das Repräsentantenhaus im September 1993 die Bewilligung von 30 Mio. US-Dollar für zukünftige amerikanische Beteiligungen an friedenssichernden Operationen sowie von zehn Mio. US-Dollar für die Einrichtung eines UN-Krisenstabes in New York<sup>26</sup>.

Breiten Rückhalt in der eigenen Bevölkerung und im Kongreß genießt Clinton jedoch für seine Unterstützung einer Reform des Weltsicherheitsrates, d. h. dessen Erweiterung um Japan, die Bundesrepublik Deutschland und andere Nationen als ständige Mitglieder, mit dem Ziel einer kostengünstigen und politischen Entlastung. In diesem Sinne ist auch die Erwartung der amerikanischen Regierung zu verstehen, daß ein ständiger Sitz im Weltsicherheitsrat die aktive Beteiligung an Aufgaben der internationalen Friedenssicherung voraussetzt. Der Begriff des „selbstbewußten Multilateralismus“ (assertive multilateralism) bringt die für Clinton charakteristische Balance zwischen der Bereitschaft zu multilateralem Handeln und der Betonung eigener Interessen auf einen griffigen Nenner.

Welche Grenzen einem UN-gestützten multilateralen Engagement der USA nach Ende der Ost-West-Konfrontation nicht nur innenpolitisch, sondern auch bündnispolitisch und auf internationaler Ebene gesetzt sind, erwies sich im Verlauf der internationalen Bemühungen um eine Konfliktbeilegung im ehemaligen Jugoslawien<sup>27</sup>. Clinton sah sich vor die schwierige Aufgabe gestellt, die Zustimmung der wichtigsten Verbündeten, der eigenen militärischen Führung, der Öffentlichkeit sowie des Kongresses für eine Politik zu gewinnen, die eine militärische Bearbeitung dieser Konflikte unter Einschluß kollektiver Zwangsmaßnahmen vorsah. Im Falle Bosnien-Herzegowinas vermochte sich Clinton mit seinen Plänen für die Konfliktbeilegung unter Einbeziehung harter militärischer Schläge gegen serbische Stellungen gegenüber den NATO-Partnern nicht durchzusetzen. Zwar entschloß sich die NATO auf maßgebliches Drängen Amerikas im Sommer 1993 zu gemeinsamen militärischen Aktionen aus der Luft, um der andauernden Belagerung Sarajevos und weiterer Gebiete durch serbische Truppen entgegenzuwirken. Voraussetzung dafür war jedoch eine vom Weltsicherheitsrat ausgesprochene Anforderung solcher Einsätze, die wegen der Bedenken der

UN-Befehlshaber vor Ort und einiger truppenstellender Staaten ausblieb. Die schwerwiegende Folge dieser Entscheidungsblockade war ein beträchtlicher Autoritäts- und Glaubwürdigkeitsverlust der UN und der NATO, deren künftiges Zusammenwirken eindeutiger politischer und militärischer Kompetenzzuweisung bedarf.

Die entschiedene Einschränkung des multilateralen militärischen Engagements der Vereinigten Staaten liegt in der Tatsache begründet, daß der Präsident die Notwendigkeit eines Streitkräfteeinsatzes vor dem Kongreß und der amerikanischen Öffentlichkeit legitimieren muß. Die Kritik des Kongresses und der Öffentlichkeit bringt die Erwartung zum Ausdruck, daß die Regierung Clinton die amerikanischen Interessen bei multilateralen Auslandsengagements klarer definiert.

Ergänzend dazu hat Außenminister Christopher vier neue Kriterien aufgestellt<sup>28</sup>, die amerikanische Interventionsentscheidungen in Zukunft leiten sollen: Das Ziel der Intervention muß politisch klar definiert und für die amerikanische Öffentlichkeit nachvollziehbar sein; die Bevölkerung muß das Vorhaben unterstützen; die Operation muß eine hohe Erfolgchance haben, multilateral eingebettet und finanzierbar sein; es muß für den Fall eines Mißerfolges eine „Exit-Strategie“ geben, die den raschen Rückzug aus dem Kampfgebiet erlaubt.

Die Interventionen in Somalia, Bosnien und Ruanda beleuchten einen wichtigen Tatbestand: Die Welt kann zwar vielfältige Mittel und Ressourcen mobilisieren, um Hungernde zu retten und menschliches Leid zu lindern, verfügt aber über kein Konzept, staatliche Zerfallsprozesse aufzuhalten. Moralisch-humanitärer Impuls ersetzt in der Regel ein auf gemeinsam definierten Interessen beruhendes politisches Lösungskonzept. Die Lehren aus den Einsätzen in Somalia, Bosnien, Ruanda etc. sind aber auch in anderer Hinsicht eindeutig: Vorbeugende Konfliktverhütung, also frühzeitiges Handeln, ist bei ethno-nationalen und ethno-sozialen Konflikten noch dringender geboten als bei anderen Konflikten. Die Hauptaufgabe vorbeugender Konfliktverhütung besteht jedoch nicht darin, unverzüglich eine Lösung zu finden – dazu sind diese Konflikte zu verworren und vielschichtig –, sondern ihr Absterben in einen Strudel ungebremster Gewaltausübung zu verhindern<sup>29</sup>.

28 Vgl. Christopher Daase, Regel oder Ausnahme? Der Golfkrieg und die Zukunft der amerikanischen Interventionspolitik, in: M. Dembinski u. a. (Anm. 2), S. 378f.

29 Vgl. Winrich Kühne, Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping, SWP-KA2869, Oktober 1994, S. 10.

26 Vgl. ebd., S. 51.

27 Vgl. Michael Mandelbaum, The Reluctance to Intervene, in: Foreign Policy, 95 (Sommer 1994), S. 3–18; Richard K. Betts, The Delusion of Impartial Intervention, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 6, S. 20–33.

#### 4. Regionalspezifische Interessen der USA

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat nicht nur die Entfesselung lange schlummernder innerstaatlicher und ethno-nationaler Konflikte begünstigt, sondern auch Möglichkeiten für die Einhegung und Regelung von Konflikten in Weltregionen eröffnet, die für die Außenpolitik der USA nach wie vor von großer Bedeutung sind. Dazu gehört weiterhin der Nahe und Mittlere Osten, in dem Amerika folgende strategische Interessen verfolgt<sup>30</sup>: den freien Fluß des Erdöls zu vernünftigen Preisen, die Sicherheit Israels, einen stabilen und dauerhaften arabisch-israelischen Frieden, die Stabilität befreundeter arabischer Staaten, die Eindämmung Iraks, Irans und Libyens sowie die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln.

Die amerikanische Nahostpolitik unter Clinton betont den Zusammenhang zwischen politischer Stabilität, wirtschaftlich-sozialer Entwicklung, Demokratisierung, Menschenrechtsfragen und religiösem Extremismus weitaus stärker, als dies vergangene US-Regierungen getan haben. Die USA verstehen sich in der Nahost- und Mittelostregion als Akteur, der seine strategischen Interessen wahren will und gleichzeitig den Nahostfriedensprozeß im Interesse der Stabilisierung der Region unterstützt. Bestimmend ist der Wunsch, daß die regionalen Akteure ihre Angelegenheiten stärker als bisher selbst regeln und die USA nicht überall als „Feuerwehr“ gefordert sind. Damit rückt – und dies gilt auch für Europa und Deutschland, ungeachtet ihrer bis 1999 zugesagten Finanzhilfe von knapp einer Mrd. DM für den wirtschaftlichen Aufbau im Gaza-Streifen und auf der Westbank – die bedeutsame Frage in den Vordergrund, mit welchen Instrumenten man die Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens flankierend unterstützen will.

Amerika ist vital daran interessiert, die Entstehung einer regionalen Vormacht in der Golfregion zu verhindern. Ein regionales Sicherheitssystem, das zur Bannung dieser Gefahr beitragen könnte, ist nicht in Sicht. Der Irak, der in absehbarer Zeit mit der Aufhebung der UN-Sanktionen rechnen kann, verfügt auch ohne nukleare Rüstung über das Potential, als Hegemonialmacht aufzutreten. Als größtes Risiko gilt aus amerikanischer Sicht das Nuklearprogramm Irans<sup>31</sup>. Die Proliferationsproblematik, Irans Ablehnung des arabisch-palästinensisch-israelischen Friedensprozesses, Staatsterrorismus und die Menschenrechtsfrage bleiben

für die USA die zentralen Konfliktpunkte. Mit dem Ausbau ihrer vertraglich geregelten militärischen Präsenz am Persischen Golf und dem Beginn eines offenen Dialogs mit dem Iran wollen die Vereinigten Staaten verhindern, bei wichtigen Entwicklungen in der Region übergangen zu werden.

In der eigenen Hemisphäre waren die USA jahrzehntelang eine klassische Hegemonialmacht. Sie bleiben aus der Perspektive Latein- und Mittelamerikas nach wie vor der wichtigste externe Akteur. So stellen die Vereinigten Staaten für Latein- und Mittelamerika immer noch den bedeutendsten Wirtschaftspartner dar, und zwar als Handelspartner, Investor und als Gläubiger<sup>32</sup>. Die Beziehungen der USA zu den Staaten Latein- und Mittelamerikas gestalten sich insbesondere nach der erfolgreichen Demokratisierung des gesamten Subkontinents entspannter und konstruktiver. Aufgrund ihres marktwirtschaftlichen Reformkurses und des NAFTA üben Schlüsselstaaten der Region wie Brasilien, Argentinien, Chile, Venezuela und Mexiko eine wachsende Anziehungskraft auf private Investoren aus.

Die Isolierungs- und Boykottpolitik gegenüber Kuba und das Eingreifen in Haiti sind nicht Ausfluß einer klassischen Interventionspolitik, sondern entspringen einem humanitär und demokratisch begründeten Engagement und einer Strategie zur Eindämmung der Flüchtlingsströme.

---

#### IV. Fazit

---

Die Vereinigten Staaten wollen ihre Rolle als Führungsmacht der demokratischen Welt auch künftig wahrnehmen, sind aber mehr als zuvor auf handlungsfähige Partner angewiesen. Die noch vor der staatlichen Vereinigung der Bundesrepublik angebotene Partnerschaft bei den Führungsaufgaben weist auf dieses Erfordernis hin. In dem Maße, wie die USA „Mitspieler“ für eine solche Partnerschaft gewinnen, werden sie sich auch in Zukunft für das Ziel einer demokratisch verfaßten Weltgemeinschaft einsetzen, die sie als Verwirklichung ihrer eigenen Bestimmung ansehen.

Immerhin bejahen nach einer Anfang 1995 in Auftrag gegebenen Umfrage des renommierten Chicago Council on Foreign Relations 65 Prozent der Amerikaner eine aktive weltpolitische Rolle ihres Landes – eine Zunahme gegenüber den achtziger

30 Vgl. Johannes Reissner, Naher und Mittlerer Osten, in: G. Schweigler (Anm. 7), S. 48f.

31 Vgl. Warren Christophers Rede vor der John F. Kennedy School of Government in Cambridge, Massachusetts, am 20. 1. 1995, in: USIT vom 24. 1. 1995.

32 Vgl. Manfred Wöhlcke, Lateinamerika, in: G. Schweigler (Anm. 7), S. 41.

Jahren<sup>33</sup>. Die Vereinigten Staaten werden allein durch ihre Vorbildfunktion und die damit verknüpfte Fähigkeit, die internationale Tagesordnung entscheidend beeinflussen zu können, auch künftig eine zentrale weltpolitische Rolle spielen.

Clintons außenpolitische Probleme erwachsen nicht aus Stimmungslagen im eigenen Land, sondern aus dem Urteil der Wähler, die im November 1994 beide Häuser des Kongresses in die Macht der Republikanischen Partei überantwortet haben<sup>34</sup>. In Wahrheit erkennt auch die republikanische Kongreßmehrheit, daß weder Abkehr noch Auftrumpfen zu einer konsistenten Außenpolitik gehören. Aus diesem Grund wird der Kongreß der

33 Vgl. Thomas L. Friedman, *It Isn't True, That Americans Have Renounced a Role in the World*, in: IHT vom 6. 3. 1995, S. 4.

34 Vgl. Josef Joffe, *Gesucht: Eine neue Außenpolitik*, in: SZ vom 4./5. 3. 1995, S. 4.

Regierung Clinton keine grundlegende außenpolitische Kurskorrektur aufzwingen<sup>35</sup>.

Weder Abkapselung noch Alleingänge funktionieren in der heutigen Welt. Die vielschichtigen Herausforderungen lassen sich nur im Verbund meistern – ob es sich um Waffenproliferation, ethno-nationale Konflikte oder religiös inspirierten Terrorismus, Umweltgefährdungen, Protektionismus oder die ungebändigte Dynamik eines Weltmarktes handelt, der weder Regierungen noch Zentralbanken gehorcht. Die Vereinigten Staaten sind in dieser unübersichtlichen Weltlage deshalb gut beraten, sich mit ihren Partnern auf ein Höchstmaß an gemeinsamem Handeln und ein Mindestmaß an nationalen Alleingängen zu verständigen.

35 Vgl. Paul F. Horvitz, *The Global Stage: New Congress Unlikely to Alter Script*, in: IHT vom 7./8./1. 1995, S. 1.

# Hat der kanadische Nationalstaat eine Zukunft?

## Aktuelle Probleme und Herausforderungen kanadischer Innenpolitik

---

### I. Einleitung

---

Kanada befindet sich seit den siebziger Jahren in einer tiefen Repräsentations- und Integrationskrise, die heute ernsthafter denn je die Existenz des Landes gefährdet. Demnächst wird die Bevölkerung von Québec zum zweiten Mal innerhalb von 15 Jahren in einem Referendum über die Unabhängigkeit abstimmen und damit über das Schicksal eines der wohlhabendsten Länder der Erde mit fast 130jähriger demokratischer Tradition entscheiden. Diese Situation ist das Resultat einer doppelten Herausforderung an den Basiskonsens der kanadischen Gesellschaft:

Zum einen untergraben Globalisierung, Kontinentalisierung und der ökonomisch-industrielle Wandel vom Fordismus (dem Wirtschaften auf der Basis von Fließband und Massenproduktion) zum Postfordismus den sozialdemokratisch-keynesianischen Konsens zum Wohlfahrtsstaat, der seit der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg die Grundlage kanadischer Innenpolitik und zugleich ein maßgebliches Element der Abgrenzung gegenüber den USA gebildet hatte. Zum anderen wird der ethnisch-kulturelle Ausgleich zwischen den anglo- und frankokanadischen Gründernationen des Landes von verschiedenen Seiten – durch Multikulturalismus in Anglkanada, durch die Ureinwohner sowie vor allem durch den nach Unabhängigkeit strebenden Ethnonationalismus Québecks – grundsätzlich in Frage gestellt.

Erschwert wird die Suche der politischen Eliten nach Auswegen aus der Krise schließlich dadurch, daß in der Bevölkerung die Akzeptanz der etablierten Formen politischer Entscheidungsfindung auf der Basis von Elitenakkomodation und *brokerage politics* im Rahmen des kanadischen Parlamentarismus und Föderalismus stark gesunken ist.

Im folgenden werden zunächst Hintergründe und Auswirkungen der Repräsentations- und Integrationsprobleme beschrieben. Dabei wird es nacheinander um die National- und Wohlfahrtsstaatskrise, die Verfassungskrise und den Wandel des kanadischen Parteiensystems gehen; abschließend wird dann nach den Handlungsspielräumen und Zukunftsaussichten kanadischer Innenpolitik gefragt.

---

### II. National- und Wohlfahrtsstaatskrise

---

Die Desintegrationstendenzen im kanadischen Bundesstaat sind zunächst eine Folge des ökonomischen Strukturwandels und der Krise des sozialdemokratisch-keynesianischen Konsenses. Auf seiner Grundlage war Kanada seit dem Zweiten Weltkrieg der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und ein langanhaltender wirtschaftlicher Aufschwung im Schlepptau der USA gelungen. Doch machte eine doppelte Asymmetrie die kleine und offene Nationalökonomie Kanadas stets extrem verwundbar: Einerseits ist sie abhängig und ungleich in den kontinentalen nordamerikanischen Wirtschaftsraum integriert, der von den zehnmal mächtigeren USA dominiert wird. Kanada wickelt einen Großteil seines Handels (heute jeweils etwa drei Viertel der Im- und Exporte) mit seinem Nachbarn ab; amerikanisches Kapital hat eine beherrschende Position in zahlreichen Sektoren der kanadischen Wirtschaft; drei Viertel der ausländischen Investitionen stammen aus den USA. Andererseits gibt es zwischen den zentralen, bevölkerungsreichen und stark industrialisierten Provinzen Ontario und Québec und den peripheren, ressourcenorientierten Regionen im Osten und Westen des riesigen Landes erhebliche Disparitäten. Angesichts dieser regional-ökonomischen Unterschiede ist die kanadische Bundespolitik permanent herausgefordert, wirtschaftliche Entwicklung nach außen abzusichern und Wachstumsgewinne zugleich nach innen gerecht zwischen den Regionen zu verteilen, um den Zusammenhalt der kanadischen Gesellschaft zu sichern<sup>1</sup>.

Unzufriedenheit mit der regionalpolitischen Leistungsbilanz Ottawas veranlaßte jedoch schon ab den sechziger Jahren mehrere der zehn Provinzen, nach dem Vorbild Québecks, der einzigen Provinz mit frankophoner Bevölkerungsmehrheit, dem Bund auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet

---

1 Vgl. Robert M. Campbell, *Grand Illusions. The Politics of the Keynesian Experience in Canada 1945–1975*, Peterborough 1987; Rainer-Olaf Schultze, *Kanada und die Vereinigten Staaten – Ungleiche Nachbarn in Nordamerika*, Augsburg 1989; Janine Brodie, *The Political Economy of Canadian Regionalism*, Toronto u.a. 1990; Michael Howlett/Mishra Ramesh, *The Political Economy of Canada*, Toronto 1992.

**Tabelle: Ausgewählte Daten zur Wirtschaftsentwicklung Kanadas 1980–1994**

	1980–1984	1985–1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wachstumsrate*	2,3	4,3	2,4	-0,2	-1,8	0,6	2,2	4,5
Arbeitslosenquote	9,8	9,2	7,5	8,1	10,3	11,3	11,2	10,4
Inflationsrate	8,7	4,1	5,0	4,8	5,6	1,5	1,8	1,5
Leistungsbilanzdefizit**	1,9	14,3	26,9	25,2	27,6	26,4	30,7	k. A.
Haushaltsdefizit Bund**	20,0	32,9	28,8	28,9	32,0	34,4	41,0	42,0
(in Prozent des BIP)***	5,6	6,7	4,7	4,4	4,8	5,1	6,0	6,0
Verschuldung (in Prozent des BIP)	31,2	51,6	54,4	55,1	58,4	63,0	67,7	71,4

\* Real.

\*\* In Milliarden kanadischer Dollar.

\*\*\* BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: Canada, Statistics Canada, Canadian Economic Observer. Historical Statistical Supplement 1993/94, Ottawa 1994; Canada, Government of Canada, Public Accounts of Canada 1989, 1994, Ottawa 1989, 1994; Canada, Department of Finance, Budget 1994, 1995, Ottawa 1994, 1995.

konkurrierende Initiativen entgegenzusetzen, die seine Führungsrolle untergruben und einen bis heute ungebrochenen Dezentralisierungstrend einleiteten. Zur akuten Bedrohung für die Rolle des Bundes wurde dieser freilich erst, als die kanadische Wirtschaft wie die der anderen westlichen Industrieländer in den siebziger Jahren zunehmend unter Druck geriet und zu Beginn der achtziger Jahre in eine tiefe Rezession stürzte, die nicht nur konjunkturelle Ursachen hatte, sondern im ökonomisch-industriellen Wandel vom Fordismus zum Postfordismus begründet liegt. Arbeitslosigkeit und Inflation schnellten mit Spitzenwerten von 11,8 Prozent (1983) bzw. 12,4 Prozent (1981) auf Rekordhöhen, während das reale Wachstum 1982 um -3,2 Prozent fiel<sup>2</sup>. Kanada war von dieser Rezession härter betroffen als die meisten anderen OECD-Länder. Auf die Exportwirtschaft, die ein Drittel des Nationaleinkommens erbringt, existentiell angewiesen, zeigte sich das Land im internationalen Wettbewerb schlecht positioniert, zumal die USA auf die Wirtschaftskrise der siebziger und frühen achtziger Jahre zunächst protektionistisch reagierten. Ressourcenorientierung und Technologiedefizite, beides Folgen der ökonomischen Abhängigkeit der kanadischen *branch plant economy* von den überwiegend amerikanischen multinationalen Konzernen, machten die kanadische Wirtschaft anfällig selbst im Wettbewerb mit den *Newly Industrialized Countries*<sup>3</sup>.

Die liberale Regierung Trudeau (von 1968 bis 1984 mit einer kurzen Unterbrechung durch die konservative Regierung Clark 1979/80 im Amt) versuchte, diesen Strukturproblemen vor allem nach 1980 mit einer zentralistischen und interventionistischen Strategie zu begegnen. Sie sollte den sozialdemokratisch-keynesianischen Konsens und den Wohlfahrtsstaat retten und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sichern helfen. Die Abhängigkeit von den USA hoffte man durch Exportdiversifizierung und durch die Regulierung von ausländischen Investitionen zu vermindern. Durch Großprojekte im Energie- und Technologiesektor (*National Energy Program*) sollten regionale Ressourcen für die vom Bund vertretenen nationalen, gesamtgesellschaftlichen Entwicklungs- und Umverteilungsziele einer *just society* nutzbar gemacht werden. Die Strategie hatte freilich nicht den gewünschten Erfolg: Sie vermochte weder die Rezession zu verhindern noch eine rasche Normalisierung des Wirtschaftswachstums, der Inflation und insbesondere der Arbeitslosigkeit herbeizuführen. Die Abhängigkeit von den USA bei den Exporten stieg gar noch an, während sich die Lage der Staatsfinanzen drastisch verschlechterte: Zwischen 1980 und 1984 verdreifachten sich die Haushaltsdefizite von 11,5 auf 32,4 Milliarden Can-Dollar (4,2 bzw. 8,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts [BIP]); die Schulden verdoppelten sich ebenfalls von 72,2 auf 160,8 Milliarden Can-Dollar (26,1 bzw. 39,6 Prozent des BIP)<sup>4</sup>. Zudem wirkte die Strategie stark polarisierend. Trudeaus

2 Vgl. Canada, Statistics Canada, Canadian Economic Observer. Historical Statistical Supplement 1993/94, Ottawa 1994.

3 Vgl. Ralf Borchard/Frank W. Semrau, Kanadische Fragmente in der kontinentalen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 13 (1993) 1, S. 23–40; Leslie A. Pal/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), The Nation-State vs. Continental Integration. Canada in North America – Germany in Europe,

Bochum 1991; die Folgen des Übergangs zum Postfordismus für Kanada analysieren Jane Jenson/Rianne Mahon/Mannfred Bienefeld (Hrsg.), Production, Space, Identity: Political Economy Faces the 21st Century, Toronto 1993.

4 Vgl. Canada, Government of Canada, Public Accounts of Canada 1989, Ottawa 1989.

zentralistischer und interventionistischer Ansatz traf vor allem auf Widerstand in Québec wie im erdölreichen Alberta, die nicht bereit waren, ihre regionalen Initiativen nationalen Prioritäten unterzuordnen. Die protektionistischen Elemente des Programms entfremdeten die USA und zugleich die exportorientierten Branchen und multinationalen Unternehmen der kanadischen Wirtschaft.

Die 1984 ins Amt gekommene konservative Regierung Mulroney setzte demgegenüber auf eine dezidiert neoliberale Wirtschaftspolitik. Ihr Kernstück bildete das Freihandelsabkommen mit den USA, das nach heftigen Kontroversen 1989 in Kraft trat und 1994 um Mexiko zur Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) erweitert wurde. Damit sollten der Zugang zum amerikanischen Markt gesichert, die Modernisierung der kanadischen Wirtschaft angestoßen und zugleich innenpolitische Elemente einer neokonservativen Agenda nach britischem und amerikanischem Vorbild festgeschrieben werden, die nach Auffassung der Regierung Voraussetzung für eine kompetitive Position in internationalen Märkten waren. Dazu gehörten eine monetaristische Geldpolitik und eine sparsame Haushaltspolitik. Der Rückzug des Bundes aus Steuerungspositionen zugunsten der Provinzen und des privaten Unternehmertums wurde mit Rationalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sowie mit Steuerreformen angestrebt. Bis 1990 wurden 15 000 Stellen im Öffentlichen Dienst abgebaut, zahlreiche Behörden abgeschafft oder zusammengelegt. Dereguliert wurde insbesondere im Bereich ausländischer Investitionen, im Energie-, Verkehrs- und Finanzsektor. Bis 1992 waren 24 Staatsunternehmen des Bundes oder Anteile des Staates im Wert von insgesamt rund 4,5 Milliarden kanadischen Dollar privatisiert, darunter Unternehmen im Energie- und Ressourcen-, Verkehrs- und Telekommunikationssektor sowie zwei Flugzeughersteller und eine Luftlinie. Im Bereich wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme wurden Angebots- statt nachfrageorientierte Akzente gesetzt, Kürzungen vorgenommen, das Prinzip der Universalität eingeschränkt, Verantwortung und Kosten vom Staat auf den Markt und den einzelnen, vom Bund auf die Provinzen verschoben. 1988 und 1991 wurden Reformen der direkten und indirekten Steuern durchgeführt<sup>5</sup>.

Obwohl die Regierung Mulroney die neokonservative Agenda alles in allem nur moderat umsetzte, erwies sich die wirtschafts- und sozialpolitische Wende doch als folgenschwer. Anfang der neunziger Jahre stürzte die kanadische Wirtschaft in die

5 Vgl. Robert Bernier/James Iain Gow (Hrsg.), *Un État réduit? A Down-Sized State?*, Sainte-Foy 1994.

schwerste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise (vgl. Tabelle). Während die Inflation 1992 auf den niedrigsten Stand seit Jahrzehnten zurückging, stieg die Arbeitslosenquote wieder in den zweistelligen Bereich. Seit dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit den USA wurden allein in der verarbeitenden Industrie 400 000 Arbeitsplätze durch Verlagerung von Fabriken in die USA oder arbeitskräftesparende Investitionen abgebaut; die Zahl der um ihre Arbeitsplätze besorgten Bürger nahm sprunghaft zu<sup>6</sup>. Die ökonomische Krise machte auch die Teilerfolge der Regierung Mulroney bei der Umsetzung ihrer haushaltspolitischen Ziele schnell zunichte. Die Rezession schwächte aber insbesondere die Reste der wohlfahrtsstaatlichen Politiken. Die Entfremdung der Bürger gegenüber Ottawa wuchs mit der Entsolidarisierung und Polarisierung in der kanadischen Gesellschaft. Zwar versuchten die Provinzen einzuspringen, wo der Bund ausfiel, doch vertieften sich damit noch die Dezentralisierungs- und Fragmentierungstendenzen im politischen System. Nicht zuletzt sank auch die Akzeptanz der Finanztransfers als zentrales Instrument des Bundes, um den Ausgleich der Disparitäten zwischen den Regionen herbeizuführen. Die Provinzen betrieben immer dezidiert die Integration ihrer Ökonomien in den nordamerikanischen Wirtschaftsraum, während sie sich untereinander durch Handels- und Mobilitätshemmnisse abschotteten und Eingriffe des Bundes immer energischer zurückwiesen<sup>7</sup>.

---

### III. Verfassungskrise

---

Im Zentrum der kanadischen Innenpolitik steht seit Ende der sechziger Jahre neben den ökonomischen Strukturproblemen die Frage der Verfassungsreform. Ziel ist es dabei, die innergesellschaftlichen Fragmentierungen, insbesondere den regional-ethnischen Konflikt zwischen anglo- und frankophonem Kanada, und die regional-ökonomischen Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie durch die Modernisierung der Verfassung und insbesondere die Reform des Föderalismus zu entschärfen und dadurch zugleich die nationale Ein-

6 Vgl. R. Borchard/F. W. Semrau (Anm. 3), S. 23; OECD, *OECD Economic Surveys 1993-1994. Canada*, Paris 1994, S. 18.

7 Vgl. zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierungen Trudeau und Mulroney neben Beiträgen in Rainer-Olaf Schultze/Steffen Schneider (Hrsg.), *Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel in den 80er und 90er Jahren* (i. E.): R. Bernier/J. I. Gow (Anm. 5); Stephen Brooks, *Public Policy in Canada*, Toronto 1993<sup>2</sup>; Carolyn J. Tuohy, *Policy and Politics in Canada*, Philadelphia 1992.

heit des Landes zu stärken. Im Mittelpunkt der Verfassungspolitik stand folglich stets der sprachliche und ethnisch-kulturelle Dualismus zwischen Québec und Anglkanada, zumal im Gefolge der sogenannten Stillen Revolution nach 1960 in Québec ein Nationalismus dominant wurde, der in seiner moderateren Version eine dezentralisierte und asymmetrische Umgestaltung des kanadischen Föderalismus anstrebte. Durch einen Sonderstatus und weitreichende Kompetenzen sollte die Provinz als Heimstatt eines der beiden kanadischen Gründervölker anerkannt werden. In seiner radikaleren Version kämpfte dieser Nationalismus seit dem Wahlsieg des separatistischen *Parti Québécois* (PQ) 1976 für die Unabhängigkeit Québecs. Früh mündete daneben die Entfremdung der peripheren Provinzen des Westens gegenüber dem Bund in die Forderung nach einer dezentralisierten, aber symmetrischen Umgestaltung des Föderalismus. Die Gleichheit der Provinzen und ihre stärkere politische Beteiligung sollten insbesondere durch eine Senatsreform erreicht werden.

Allerdings konnte 1980 mit der Niederlage des PQ in dem von ihm angestrebten Unabhängigkeitsreferendum die akute Bedrohung der staatlichen Existenz Kanadas zunächst abgewehrt werden. Die Situation nutzend, verwirklichte die Regierung Trudeau 1982 mit der „Heimholung“ der kanadischen Verfassung aus britischer Verfügungsgewalt und ihrer Ergänzung um einen Grundrechtskatalog, die *Charter of Rights and Freedoms*, eine Verfassungsreform, die auf die Garantie individueller Rechte einzelner Bürger statt territorial oder funktional definierter kollektiver Ansprüche von Provinzen, Sprach- und sonstigen Bevölkerungsgruppen abzielte. Die ethnisch-kulturellen und anderen Teilidentitäten der kanadischen Gesellschaft sollten so innerhalb eines zentralisierten, vom Bund als Garant der *Charter* dominierten Föderalismus zu einer landesweit zweisprachigen, multikulturellen Gesamtidentität, einem kanadischen Verfassungspatriotismus zusammengeschweißt werden. Um diese Reform durchsetzen zu können, hatte Trudeau freilich Abstriche hinnehmen müssen. Die anglokanadischen Provinzen erreichten die Verlagerung von Kompetenzen, eine restriktive Verfassungsänderungsformel und eine sogenannte *notwithstanding clause*, die es ihnen erlaubt, innerhalb ihres Machtbereiches Grundrechtsnormen der *Charter* aufzuheben. Québec ratifizierte überdies als einzige Provinz den *Constitution Act* nicht, der dadurch mit einem schweren legitimatorischen Defizit belastet wurde<sup>8</sup>.

Um dieses Defizit zu beheben, unternahm die Regierung Mulroney nach ihrem Amtsantritt zwei im Gegensatz zur Regierung Trudeau von vornherein konsensorientierte Anläufe zu großangelegten Verfassungsreformen. In einer ersten Runde sollten zunächst die von der seit 1985 amtierenden liberalen Provinzregierung formulierten Bedingungen für eine Zustimmung Québecs zum *Constitution Act* erfüllt werden. Der von den Bundes- und Provinzregierungen 1987 ausgehandelte Kompromiß, nach dem Konferenzort als *Meech Lake Accord* bezeichnet, sah vor, Québec den Sonderstatus einer *distinct society* zu garantieren, seinen anderen Forderungen aber durch symmetrische Zugeständnisse an alle Gliedstaaten nachzukommen. Im einzelnen waren statt eines konstitutionellen Vetorechts für Québec die Ausweitung des Einstimmigkeitsprinzips bei zukünftigen Verfassungsreformen, eine Mitwirkung der Provinzen bei der Bestellung der Obersten Verfassungsrichter und Senatoren sowie bei Einwanderungsfragen geplant. Der Einmischung des Bundes in Zuständigkeitsbereiche der Provinzen über die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben sollte durch ein Rückzugsrecht aus diesen Aufgaben mit finanzieller Kompensation, das sogenannte *opting out*, begegnet und die gesamte Übereinkunft der elf Premierminister binnen drei Jahren von allen Legislativen ratifiziert werden.

Dies gelang jedoch nicht. Die Provinzparlamente von Newfoundland und Manitoba zogen die Konsequenz aus der wachsenden öffentlichen Kritik an dem Abkommen und brachten es im Juni 1990 zum Scheitern. Deutlich wurde nun, daß die *Charter* die kanadische Verfassungskultur modifiziert und die Konfliktstruktur der Verfassungspositionen kompliziert hatte. Sie eröffnete über die Einklagbarkeit von Grundrechten organisierten Interessen jenseits der traditionellen Konfliktlinien Partizipationswege, die sich in den Institutionen des kanadischen Föderalismus und Parlamentarismus, durch Parteien und Regierungen nicht befriedigend vertreten fühlten. Prozedural stieß daher der Prozeß der Elitenakkommodation durch Verhandlungen hinter verschlossenen Türen im Stile der traditionellen *federal-provincial diplomacy* wegen mangelnder Transparenz zunehmend auf Ablehnung. Inhaltlich war in erster Linie die Privilegierung Québecs, und sei es auch nur durch ein eher symbolisches Zugeständnis, Stein des Anstoßes. Die Verankerung gruppenrechtlicher und asymmetrischer Elemente in der Verfassung gefährdete nach Auffassung vieler die nationale Einheit des Landes und die Gleichheit seiner Bürger. Frauengruppen, Vertreter der Anglophonen in Québec, der sogenannten Allophonen (weder Britisch- noch Französischstämmigen) und anderer Minderheiten in

<sup>8</sup> Vgl. David Milne, *The Canadian Constitution*, Toronto 1991; Martin Thunert, *Grundrechtspatriotismus in Kanada?* Zur politischen Integrationsfunktion der *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Bochum 1992.

Kanada befürchteten wie die Anhänger der individualrechtlichen Position Trudeaus die Aufweichung der *Charter*, auf die sie den Kampf um Anerkennung ihrer eigenen Forderungen stützen; Vertreter der Ureinwohner opponierten gegen ihren Ausschluß von den Verhandlungen und dagegen, keine Gruppenrechte zugebilligt bekommen zu haben<sup>9</sup>.

In Québec stieg nach dem Scheitern des *Meech Lake Accord* die Zustimmung zur Forderung nach Unabhängigkeit sprunghaft; die liberale Provinzregierung beschloß, im Oktober 1992 ein Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten, falls bis dahin kein neues Angebot Restkanadas unterbreitet würde. Dort kam die zweite Runde im Januar 1991 mit einer Konsultationsphase in Gang, die Bürgern und organisierten Interessen in Kommissionen, Hearings und Konferenzen die Chance zur Darlegung ihrer Standpunkte bot. Die Verhandlungsphase wurde von den elf Premierministern sowie Vertretern der beiden Bundesterritorien und der vier größten Ureinwohnerorganisationen bestritten und mündete im August 1992 in den (gleichfalls nach dem Konferenzort benannten) *Charlottetown Accord*. Dieser nahm die zentralen Elemente des *Meech Lake Accord* wieder auf, suchte neben den Forderungen Québecks aber auch die der Vertreter anderer Verfassungspositionen zu befriedigen. Eine *Canada clause* sollte den Schutz und die gleichen Rechte aller Regionen, Sprach- und Bevölkerungsgruppen des Landes festschreiben. Das Selbstregierungsrecht der Ureinwohner wurde anerkannt. Die Reform des Senats nach dem Willen des Westens zu einer direkt gewählten, alle Provinzen in gleicher Stärke repräsentierenden Kammer sollte durch eine Vergrößerung des Unterhauses kompensiert werden, von der in erster Linie Ontario und, über garantierte 25 Prozent der Sitze, Québec profitiert hätten. Die Verlagerung von Kompetenzen auf einzelne Provinzen sollte durch neue Vollmachten des Bundes bei der Sicherung ungehinderter Personenmobilität und eines freien Güter- und Kapitalverkehrs, der Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Sozialunion des Landes, ausgeglichen werden.

Dieses letztlich wieder im gewohnten Rahmen des repräsentativ-demokratischen Systems von den Regierungen ausgehandelte, von einem Großteil der politischen und sozio-ökonomischen Eliten getragene Kompromißpaket wurde im Oktober 1992 in Québec und Restkanada der Bevölkerung zur direkt-demokratischen Legitimation vorgelegt. 54,3 Prozent der Kanadier – beteiligt hatten sich in Québec 82,8 Prozent und in Restkanada 71,8 Pro-

zent der Stimmberechtigten – lehnten dabei den *Charlottetown Accord* ab, darunter neben den Ureinwohnern außerhalb Québecks (62,1 Prozent) die Bevölkerung in sechs von zehn Provinzen, nämlich in Québec (56,7 Prozent), allen Westprovinzen (zwischen 55,3 Prozent in Saskatchewan und 68,3 Prozent in British Columbia) und einer der Atlantikprovinzen (Nova Scotia mit 51,2 Prozent); in Ontario setzte sich das „Ja“ mit nur 14000 Stimmen Vorsprung durch<sup>10</sup>.

Das Scheitern des *Charlottetown Accord* hat eine Reihe von Gründen. Inhaltlich war er durch die Ausweitung der konstitutionellen Agenda und die Verquickung mit tagespolitischen Themen überfrachtet und dennoch lückenhaft. Infolge des offenkundigen Kompromißcharakters war er in sich widersprüchlich, zumal er zwischen individuell und kollektiv begründeten Geltungsansprüchen und Grundrechten, personaler vs. territorialer Repräsentation, Minderheitenschutz vs. nationaler Identität usw. zu vermitteln versuchte. Inkompatible Elemente wurden kombiniert, ohne die offensichtlichen Konflikte zwischen ihnen aufzulösen. Es ist deshalb nicht sonderlich überraschend, daß sich Vertreter aller konstitutionellen Orientierungen mit zum Teil diametral entgegengesetzten Argumenten zu einer extrem heterogenen Negativkoalition zusammenfanden, die die Stimmung der Bevölkerung schnell gegen das Abkommen umschlagen ließ. Das Referendum bot den Kanadiern überdies die willkommene Gelegenheit, angesichts des wiederholten konstitutionellen Debakels wie angesichts der Rezession ihre Unzufriedenheit mit dem politischen Establishment ihre Parteien- und Politikverdrossenheit zu dokumentieren<sup>11</sup>.

---

#### IV. Repräsentationskrise

---

Mit dem Verfassungsreferendum war auch der zweite Teil der doppelten Agenda Mulroneys gescheitert. Die Zufriedenheit der Bürger mit dem Premierminister und seiner Regierung sank auf elf Prozent, mit seiner Partei auf 16 Prozent<sup>12</sup>. Im

10 Vgl. Canada, Chief Electoral Officer, Referendum 92. Official Voting Results, Ottawa 1992; Québec, Directeur général des élections, Rapport des résultats officiels du scrutin. Référendum du 26 octobre 1992, Québec 1992.

11 Vgl. neben Beiträgen in R.-O. Schultze/S. Schneider (Anm.7) etwa Kenneth McRoberts/Patrick Monahan (Hrsg.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto u. a. 1993.

12 Vgl. Robert J. Jackson/Doreen Jackson, *Stand Up for Canada: Leadership and the Canadian Political Crisis*, Scarborough 1992, S. 135; Gallup-Report Kanada vom 27. Juni 1994.

9 Vgl. Alan C. Cairns, *Disruptions: Constitutional Struggles from the Charter to Meech Lake*, Toronto 1991.

Februar 1993 kündigte Mulroney seinen Rücktritt für den Juni 1993 an. Der Unmut der Bevölkerung richtete sich jedoch nicht nur gegen den Premierminister und seine Regierung. In ihm äußerte sich vielmehr die lang aufgestaute Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Eliten und den tradierten Handlungs- und Entscheidungsmustern kanadischer Politik. Der Vertrauensverlust betrifft das kanadische politische System in seiner Gesamtheit. Zum Beispiel fiel der Anteil der Bürger, die den Parteien (sehr) viel Respekt entgegenbringen, von 30 (1979) auf neun Prozent (1993); kritisiert werden Machtbesessenheit und Verlogenheit, Ineffizienz und mangelnde Gemeinwohlorientierung der Parteien sowie fehlende Alternativen im Parteiensystem. Die Zahl derer, die die ethischen Standards der Abgeordneten (sehr) niedrig einschätzen, stieg zwischen 1982 und 1992 von 39 auf 49 Prozent; (sehr) hohes Vertrauen in das Unterhaus hatten 1979 74 Prozent der Bevölkerung, 1993 nur noch 61 Prozent<sup>13</sup>.

In Anbetracht dieser Entfremdungstendenzen verwundert es nicht, daß die kanadischen Wähler seit geraumer Zeit auf der Suche nach prozeduralen, inhaltlichen und personalen Alternativen sind. Dies betrifft nicht zuletzt das etablierte Dreiparteiensystem aus Konservativen, Liberalen und der sozialdemokratischen *New Democratic Party* (NDP), dessen Integrationsfähigkeit auch in der Vergangenheit nur begrenzt gewesen war. So verfügte die Liberale Partei traditionell im kanadischen Westen nur über eine geringe Wählerbasis, waren die Konservativen in Québec bis 1980 kaum präsent und konzentrierte sich die Wählerschaft der NDP auf Ontario und den Westen. Erst unter Mulroney gelang zeitweilig die Verbindung der konservativen Wähler des anglokanadischen Westens mit den pro-nationalistischen Wählern Québécois. Unter dem Eindruck der verfassungspolitischen Kontroversen zerbrach diese höchst widersprüchliche Wählerkoalition jedoch, zumal die etablierten Parteien sich seit Ende der achtziger Jahre der Konkurrenz zweier neuer Protestformationen, *Reform Party* and *Bloc Québécois*, ausgesetzt sehen.

Die Unterhauswahl vom Oktober 1993 war also ein Verdikt über die Ära Mulroney. In ihr manifestierte sich darüber hinaus aber auch die tiefgreifende Repräsentationskrise im kanadischen Parteiensystem. Mulroneys Nachfolgerin Kim Campbell, die in der konservativen Regierung nach 1990

Justiz- und Verteidigungsministerin gewesen war, fiel die Aufgabe zu, die Konservative Partei vor einem Wahldebakel zu bewahren. Sie war damit überfordert, zumal es ihr in ihrer kurzen Amtszeit nicht gelang, sich mit eigenen Erfolgen zu profilieren. Da sie wie der Parteiführer der Liberalen, Jean Chrétien, und ein Großteil der Bevölkerung an einem Wiederaufleben der Verfassungsdebatte kein Interesse hatte, stand im Mittelpunkt des Wahlkampfes die haushalts- und wirtschaftspolitische Bilanz der Ära Mulroney. Während Campbell Erfolge bei der Umsetzung des monetaristischen-neoliberalen Programms reklamierte und seine Fortsetzung ankündigte, konzentrierte sich Chrétien auf die Sorgen der Bürger vor Arbeitsplatzverlust und sozialem Abstieg. Arbeitsplatzsicherheit war für 49 Prozent der Bevölkerung wichtigstes Thema des Wahlkampfes, Defizitreduzierung nur für 20 Prozent; zugleich aber trauten beim Thema Beschäftigung 61 Prozent und in der Wirtschaftspolitik allgemein 51 Prozent den Liberalen am meisten zu, während beim Thema Defizitreduzierung und bei der Wirtschaftspolitik allgemein mehr Bürger (29 gegenüber 21 Prozent bzw. 14 gegenüber sechs Prozent) auf die *Reform Party* als auf die Konservativen setzten<sup>14</sup>.

Bei der Wahl kam es zum erwarteten politischen Machtwechsel. Als einzige nicht diskreditierte traditionelle Alternative erzielten die Liberalen einen klaren Erfolg. Mit 41,3 Prozent der Stimmen und 177 der 295 Mandate wurden sie zur mit Abstand stärksten Partei und konnten eine Mehrheitsregierung bilden. Auch regional war dieser Sieg ausgewogener als erwartet. Stärkste Partei wurden die Liberalen (mit Stimmenanteilen zwischen 67,3 und 32,1 Prozent) in sieben der zehn Provinzen. In den vier Atlantikprovinzen und Ontario gewannen sie bis auf einen alle Sitze, in Québec behaupteten sie sich mit 19 und in den Westprovinzen bauten sie ihre Position mit 27 Sitzen erstmals seit langem wieder aus. Konservative und NDP konnten jedoch den angestauten Protest der Bürger gegen unzureichende Problembewältigung durch die politischen Eliten nur ungenügend auffangen. Hatten die drei etablierten Parteien 1984 noch 96,8 Prozent der Stimmen und 281 der damals 282 Mandate errungen, so waren es jetzt – bei einer zudem von 75,3 auf 69,6 Prozent gesunkenen Wahlbeteiligung – 64,2 Prozent und 188 der 295 Mandate. Dieser Verlust ging vor allem auf Kosten der Konservativen und der NDP. Ihr Stimmenanteil schmolz gegenüber ihren Spitzenresultaten 1984 bzw. 1988 auf etwa ein Drittel. Mit zwei bzw. neun Mandaten verfügen beide Parteien über keinen

13 Vgl. Harold D. Clarke/Allan Kornberg, Evaluations and Evolution: Public Attitudes toward Canada's Federal Political Parties, 1965–1991, in: Canadian Journal of Political Science, 26 (1993) 2, S. 287–311; R. J. Jackson/D. Jackson (Anm. 12); Gallup-Reports Kanada vom 1. Februar 1993 und 6. Oktober 1994.

14 Vgl. Alan Frizzell/Jon H. Pammett/Anthony Westell (Hrsg.), The Canadian General Election of 1993, Ottawa 1994, S. 152f.

Fraktionsstatus mehr. Das Überleben der Konservativen als einer der beiden traditionellen Volksparteien ist bedroht.

Die Opposition bilden nun die beiden neuen regionalen Protestparteien, welche die einstige Wählerbasis der Konservativen weitgehend absorbierten und in drei der Provinzen (British Columbia, Alberta, Québec) auch die Liberalen auf den zweiten Platz nach Stimmenanteilen und Mandaten verdrängten. Die 1988 erstmals bei Unterhauswahlen angetretene *Reform Party* hatte nur in Anglkanada kandidiert und erzielte dort 18,7 Prozent der Stimmen. Als Vertreterin rechtspopulistischer, staats- und steuerfeindlicher Positionen und dezidierte Gegnerin der konstitutionellen Forderungen Québecks sprach sie vor allem Wähler im Westen des Landes an. Dort errang sie zwischen 22,4 und 52,3 Prozent der Stimmen und gewann 51 ihrer 52 Mandate. In Ontario kam sie auf 20,1 Prozent und ein Mandat, in den Atlantikprovinzen ging sie dagegen mit 1 bis 13,3 Prozent leer aus. Umgekehrt hatte der erstmals angetretene, nach dem Scheitern des *Meech Lake Accord* von abtrünnigen Mitgliedern der konservativen Unterhausfraktion gegründete *Bloc Québécois* nur in Québec kandidiert. Als Vertreter der separatistischen Option in Ottawa ist er mit seinen 54 Abgeordneten und 13,5 Prozent Stimmenanteil in Kanada, 49,3 Prozent in Québec, nichtsdestoweniger in die Rolle der offiziellen Opposition geschlüpft und versucht sich gegen die *Reform Party* wie gegen die liberale Regierung als sozialpolitisches Gewissen des Parlaments zu präsentieren<sup>15</sup>.

Seit der Unterhauswahl wird die kanadische Politik damit von grundlegend veränderten Parteienkonstellationen bestimmt. Der Aufstieg des *Bloc Québécois* und der *Reform Party* ähnelt den Transformationsprozessen in der Vergangenheit, als insbesondere unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise neue soziale Konflikte zum Entstehen von regional konzentrierten Protestparteien führten, vor allem der *Cooperative Commonwealth Federation*, aus der später die NDP hervorging. Diese Veränderungen im Parteiensystem bestimmten die kanadische Innenpolitik dann bis in die achtziger Jahre hinein; sie waren der Ausgangspunkt für die Sozialstaatsreformen seit Ende des Zweiten Weltkrieges und sicherten die Dominanz der Liberalen Partei. Man wird abwarten müssen, ob von der Wahl von 1993 ebenfalls langfristige Wirkungen ausgehen. Allerdings spricht der Erfolg der *Reform Party* und des *Bloc Québécois* dafür, daß die regionale, ethnische und ideologische Aufsplitterung des kanadischen Parteiensystems,

das gegenwärtig weiter denn je von der Zweiparteienstruktur des Westminster-Modells entfernt ist, sich zu einem dauerhaften Zustand verfestigen könnte. Auf jeden Fall verkörpern die beiden Parteien die zunehmende Fragmentierung der kanadischen Gesellschaft und erschweren die innenpolitische Konsensbildung<sup>16</sup>.

---

## V. Handlungsspielräume kanadischer Innenpolitik

---

Die Regierung Chrétien steht vor schweren Aufgaben. Sie muß das Vertrauen der Bürger wie der Provinzen in die Handlungs- und Reformfähigkeit des Bundes wiederherstellen und zugleich der drohenden Abspaltung Québecks entgegenwirken. Sie versucht dies konsequent durch eine Strategie des *good government*, die die Verfassungsproblematik wie schon im Unterhauswahlkampf weitgehend ausspart. Man will die Leistungsfähigkeit des Bundes vielmehr vor allem durch Erfolge bei der Behebung der Wirtschaft, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Konsolidierung der Staatsfinanzen demonstrieren.

Das liberale Regierungsprogramm (im sogenannten *Red Book*, dem Wahlhandbuch, zusammengefaßt<sup>17</sup>) verknüpft über hundert konkrete Einzelvorschläge zu einer integrativen und konsensorientierten Reformstrategie, deren Verwandtschaft mit Trudeaus *just society* und der Agenda Clintons unverkennbar ist. Einerseits will man durch Dezentralisierung und Deregulierung die Entflechtung der Regierungsebenen wie die Eigeninitiative und privates Unternehmertum fördern. Andererseits aber soll der Staat gegenüber Kapital und Arbeit, der Bund gegenüber den Provinzen Rahmenbedingungen setzen, Koordination und Kooperation unterstützen, um soziale Sicherheit, einheitliche Lebensverhältnisse und die Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft zu gewährleisten. Im Zentrum des *Red Book* stehen dabei innovations- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, die Umstrukturierung der kanadi-

16 Vgl. zu Parteien und Wahlen in Kanada Rainer-Olaf Schultze/Bernhard Keller, Von Trudeau zu Mulroney: Politik und Wahlen in Kanada, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 21 (1990) 2, S. 200–227; A. Frizzell/J. H. Pammett/A. Westell (Anm. 14); Herman Bakvis (Hrsg.), Representation, Integration and Political Parties in Canada, Toronto-Oxford 1991; Jane Jenson/Janine Brodie, Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada Revisited, Ottawa 1988<sup>2</sup>; Hugh G. Thorburn (Hrsg.), Party Politics in Canada, Scarborough 1991<sup>6</sup>.

17 Vgl. Liberal Party of Canada, Creating Opportunity. The Liberal Plan for Canada, Ottawa 1993.

15 Vgl. Canada, Chief Electoral Officer, The Thirty-Fifth General Election 1993. Official Voting Results, Ottawa 1993.

schen Wirtschaft hin zu wissensintensiven Zukunftsbranchen, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Schaffung von Technologie-netzwerken zwischen Industrie, Bildungs- und Forschungssektor, ferner eine Arbeitsmarktpolitik, die verstärkt auf die aktive Vorbereitung von Arbeitslosen und Berufsanfängern auf höherwertige neue Arbeitsplätze in Zukunftsbranchen setzt. Angestrebt wird in diesem Zusammenhang die Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sowie der Schul-, Berufs- und Weiterbildung. Abhängig ist das liberale Reformprogramm allerdings von der Konsolidierung der Staatsfinanzen. Das Wahl- und Regierungsprogramm formuliert als ehrgeiziges Konsolidierungsziel die Senkung des Haushaltsdefizits auf drei Prozent des BIP bis 1996/97.

Die Regierung Chrétien ist jetzt seit 18 Monaten im Amt. Bisher genießen die Liberalen nach Auskunft der Demoskopien hohe Zustimmungswerte in der Bevölkerung, in den letzten Monaten zwischen 60 und 70 Prozent<sup>18</sup>. Dennoch ist zur Zeit noch offen, ob die erst begonnenen Anpassungsleistungen Früchte tragen und der Strategie damit zu einem dauerhaften Erfolg verhelfen werden. Die Aussichten dafür scheinen auf den ersten Blick nicht schlecht zu sein. Die wirtschaftliche Erholung hat inzwischen an Schwung gewonnen (vgl. Tabelle); die Exportkonjunktur, unterstützt durch die starke Abwertung des kanadischen Dollars seit 1992 sowie durch Produktivitätssteigerungen, wird zunehmend durch die Belebung der Investitionstätigkeit und der Binnennachfrage ergänzt<sup>19</sup>. Mit geschätzten Wachstumsraten von 3,8 und 2,5 Prozent für 1995 und 1996 bei anhaltend niedriger Inflation von etwa 1,8 Prozent steht Kanada mit an der Spitze der Industrieländer. Im historischen Vergleich wie im Vergleich mit den USA ist dieser Aufschwung freilich zurückhaltend und risikobehaftet. Ein Kernproblem bleibt dabei die Beschäftigungslage, obwohl die Arbeitslosenquote seit Ende 1994 wieder knapp unter zehn Prozent liegt.

Das zentrale Problem der kanadischen Wirtschaftspolitik bleibt aber die mittlerweile weit über dem Durchschnitt der OECD-Länder liegende Verschuldung von derzeit 73,2 Prozent des BIP. Besonders bedrohlich ist, daß allein die Auslandsverschuldung rund 44 Prozent des jährlichen BIP beträgt. Steigende Handelsüberschüsse können deshalb in nächster Zeit allenfalls zu einer leichten Verbesserung der Leistungsbilanz des Landes bei-

tragen. Das Mißtrauen der internationalen Finanzmärkte schlägt sich in fortgesetztem Druck auf den kanadischen Dollar und hohen Zinsen nieder. Diese Entwicklung engt den Handlungsspielraum der Regierung mittelfristig stark ein, indem sie trotz des Aufschwungs den Schuldendienst, auf den derzeit gut ein Viertel der Gesamtausgaben entfallen, verteuert und den Zwang zum Sparen erhöht.

Die Politik der Regierung Chrétien blieb im ersten Amtsjahr widersprüchlich. Zwar wurden mit dem Budget 1994/95 einige der Wahlversprechen eingelöst. Ein auf zwei Jahre angelegtes Infrastrukturprogramm, zu dem Bund, Provinzen und Gemeinden jährlich je eine Milliarde kanadische Dollar beitragen sollen, wurde ebenso auf den Weg gebracht wie verschiedene innovations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Die Mittel für Forschung und Entwicklung wurden angehoben, Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsprogramme für Arbeitslose eingeführt. Doch wurden kaum Elemente der Mittelstandsförderung oder sozialpolitische Maßnahmen in die Wege geleitet. Die Haushaltskonsolidierung fiel halbherzig aus; das Defizit wurde im Haushaltsplan von 42 auf 39,7 Milliarden und real auf 35,3 Milliarden Can-Dollar zurückgeführt. Allein ein Drittel der Kürzungen entfiel auf restriktivere Bestimmungen bei der Arbeitslosenversicherung; gespart wurde daneben vor allem bei Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung, bei Transfers an die Provinzen und bei der Regionalhilfe.

Die Senkung des Haushaltsdefizits auf drei Prozent des BIP, 24,3 Milliarden Can-Dollar, erfordert freilich drastische Einschnitte. In ihrem Budget 1995/96 macht die Regierung Chrétien daher Ernst mit der Konsolidierungspolitik. Obwohl sich der Schuldendienst durch unerwartet stark gestiegene Zinsen gegenüber den Projektionen des Budgets 1994/95 um rund fünf Milliarden Can-Dollar verteuert hat und sich das Wirtschaftswachstum etwas verlangsamen wird, will man das Etappenziel einer Defizitreduzierung auf 32,7 Milliarden Can-Dollar erreichen. In den nächsten drei Jahren sollen 45 000 Stellen im Öffentlichen Dienst abgebaut, die Etats der meisten Ministerien um bis zu 50 Prozent, Subventionen an den Privatsektor um 60 Prozent gekürzt und insgesamt 29 Milliarden Can-Dollar eingespart werden. Neben der Rationalisierung der Verwaltung sind auch die Kommerzialisierung von Regierungsprogrammen und die Privatisierung weiterer Staatsunternehmen, unter anderem im Transport- und Kommunikationssektor, geplant. Drastischen Ausgabenenkungen stehen dabei nur marginale Steuer- und Abgabenerhöhungen gegenüber. Besonders betroffen von den Sparmaßnahmen sind neben den Bereichen

18 Vgl. Martin's Options, in: Maclean's, Nr. 7 vom 13. Februar 1995, S. 15.

19 Vgl. zu den folgenden Daten, Fakten und Einschätzungen OECD (Anm. 6); Canada, Department of Finance, Budget 1994, 1995, Ottawa 1994, 1995.

Verteidigung, Regional- und Wirtschaftsförderung die sozialen Leistungen. Reformen der Arbeitslosen- und Rentenversicherungen sowie der Transfers an Provinzen sind für 1996 angekündigt. Während der Finanzausgleich der Provinzen zunächst unangetastet bleibt, sollen die Mittel des Bundes für sozial-, gesundheits- und erziehungspolitische Gemeinschaftsaufgaben ab 1996/97 unter weitgehendem Verzicht auf Normierung durch Ottawa *en bloc* an die Provinzen überwiesen, zugleich aber schrittweise reduziert werden. Damit ist das im Oktober 1994 vorgestellte Konzept des Sozial- und Arbeitsministers Lloyd Axworthy für einen Um- statt Abbau des Wohlfahrtsstaates Makulatur. Der Bund überantwortet zentrale Bereiche seiner Tätigkeit dem Markt oder den Provinzen. Zwar begründete Finanzminister Martin die Weichenstellungen des Budgets mit dem keynesianischen Argument, die Staatsverschuldung antizyklisch gerade in Zeiten des Konjunkturaufschwungs zurückführen zu müssen, doch gibt die Regierung Chrétien mit dem weitgehenden Verzicht auf eine aktive Wirtschafts- und Sozialpolitik den Kern ihrer ursprünglichen Agenda auf und schwenkt von einer Wiederbelebung der *just society* zur neokonservativen Strategie des „schlanken Staats“ um.

Bei der Provinzwahl vom September 1994 feierte der separatistische PQ das seit der Verfassungskrise erwartete Comeback und löste die liberale Provinzregierung ab, die nach neun Jahren an der Macht verbrannt, durch verfassungs-, wirtschafts- und sozialpolitische Mißerfolge und ihre Nähe zur Regierung Mulroney diskreditiert war. Der PQ erreichte mit 44,7 Prozent der Stimmen nur eine knappe relative Stimmenmehrheit, aber 77 der 125 Mandate im Provinzparlament. Die neue Regierung hat die Unabhängigkeit Québecs wieder unmißverständlich zum Kernstück ihres Programms gemacht, das daneben eine Erneuerung des interventionistischen und korporatistischen Entwicklungsmodells der Provinz vorsieht. Als unabhängiger Staat träte Québec mit etwa sieben Millionen Einwohnern dem Bruttosozialprodukt nach als 16., pro Kopf als 13. der OECD-Länder auf<sup>20</sup>. Restkanada stünde damit der Gefahr der Zersplitterung gegenüber und würde möglicherweise teilweise oder vollständig von den USA aufgesogen. Verändern würden sich auch die Machtverhältnisse in Nordamerika. Die Provinzregierung hat bereits einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt, über den sie die Bevölkerung Québecs zwischen Anfang Februar und Anfang März 1995 in lokalen Kommissionen beraten ließ; noch in diesem Jahr soll die Bevölkerung in einem Referendum

über das Gesetz zur Souveränität Québecs abstimmen.

Gegenwärtig ist ein neuer Höhepunkt des Prozesses festzustellen, der mit den politischen und sozial-ökonomischen Modernisierungserfolgen der Stillen Revolution ab 1960 begonnen hat<sup>21</sup>. Der Diskurs des Ethnonationalismus ist in der Provinz seither bestimmend geworden. Alle Provinzregierungen haben daran gearbeitet, die Staatsqualität Québecs als Heimstatt einer Québecer Nation gegenüber Ottawa auszubauen, und sich dabei auf einen breiten Konsens der frankophonen Eliten und Bevölkerung gestützt. Québec, und nicht Kanada, ist für die Eliten der Provinz zur Macht-, für die Bevölkerung zur Identifikationsbasis geworden. Dies erklärt das Paradox, daß den Separatisten die Verwirklichung ihres Hauptziels in einem Moment gelingen könnte, in dem von Diskriminierung der frankophonen gegenüber der anglophonen Bevölkerung in Kanada keine Rede mehr sein kann und zugleich, abgesehen von der Sprache, die kulturellen Unterschiede der ethnischen Gruppen zunehmend verschwinden. Die Unabhängigkeitsoption wird heute immer weniger von Wahrnehmungen der Schwäche im Vergleich zu Restkanada genährt – diese dämpfen eher die Neigung, den riskanten Schritt zu wagen –, sondern von Wahrnehmungen der Stärke. Nicht weil Québec immer noch unterdrückt oder benachteiligt wäre, ist es den Separatisten gelungen, wieder in die Offensive zu gehen, sondern gerade weil es soweit abgeschlossen und sich angeglichen hat. Der Provinzstaat Québec ist zu einer glaubwürdigen Alternative zum kanadischen Bundesstaat geworden. Der PQ propagiert die Unabhängigkeit als Konsequenz der kanadischen Verfassungs-, aber auch der Nationalstaats- und Wohlfahrtsstaatskrise; denn ein kleiner, „schlanker“ Staat erscheint ihm im neuen internationalen wirtschaftlichen Kontext nicht nur als überlebensfähig, sondern sogar im Vergleich zum kanadischen Bundesstaat als besser geeignet, den Herausforderungen des Postfordismus zu begegnen. Die Föderalisten Québecs fordern daher immer energischer positive Signale aus Ottawa, um die Québecer von der Alternative zur Unabhängigkeit überzeugen zu können. Auch von den Signalen der Regierung Chrétien wird es abhängen, wie das Referendum letztlich ausgeht. Noch deuten Umfragen eher darauf hin, daß das „Nein“ erneut, allenfalls etwas knapper als 1980, obsiegen wird (damals hatten sich nur 40 Prozent für das

20 Vgl. Québec an 16. Stelle, in: Québec Journal, 19 (1994) 9, S.3.

21 Vgl. Steffen Schneider, Staat und regionale Entwicklung. Zur Theorie, Strategie und Praxis subnationaler Industriepolitik am Beispiel Québecs, Bochum 1994; Steffen Schneider/Rainer-Olaf Schultze, Québec: Nation – Provinz – Staat in Kanada und Nordamerika, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 14 (1994) 2, S.31–50; Kenneth McRoberts, Québec: Social Change and Political Crisis, Toronto 1988<sup>3</sup>.

„Ja“ ausgesprochen). Seit Monaten erhält das „Ja“ in Umfragen nur zwischen 40 und 45 Prozent<sup>22</sup>. Doch ist der Anteil unentschiedener Bürger sehr hoch, und kurzfristige Ereignisse könnten durchaus größere Stimmungsumschwünge bewirken.

---

## VI. Ausblick

---

Mindestens bis zum Referendumstag in Québec, der voraussichtlich auf den Juni 1995 festgesetzt wird, dürfte die kanadische Innenpolitik voll und ganz im Banne des Referendums zur Unabhängigkeit stehen. Wie die kanadische Politik am Tag danach aussehen wird, ist mehr als ungewiß. Sollte sich die Mehrheit der Québecer für die Unabhängigkeit entscheiden, ist offen,

- wie der Prozeß des Auseinanderdividierens des Landes, insbesondere der Staatsschulden, vor sich gehen wird,
- ob sich Restkanada auf jene Kooperationsformen mit Québec einlassen wird, die den Separatisten vorschweben, also insbesondere eine Währungs- und Wirtschaftsunion, doppelte Staatsbürgerschaft und gemeinsame Verteidigung,
- ob der Zusammenhalt Restkanadas groß genug sein wird, um die Balkanisierung des Landes und Anschlußbestrebungen an die USA zu verhindern.

---

<sup>22</sup> Vgl. Shaky Start, in: Maclean's, Nr. 8 vom 20. Februar 1995, S. 13.

Doch selbst wenn sich die Québecer Bevölkerung mehrheitlich für den Verbleib im kanadischen Bundesstaat entscheiden sollte, wird die Regierung Chrétien einer Verfassungsdebatte nicht ausweichen können. Ein Zurück zum Status quo und ein „Weiter so!“ dürfte jedenfalls keine zukunfts-trächtige Strategie sein, der Reformbedarf ist zu drängend. Die Regierung hat zudem bereits selbst auf wirtschaftspolitischem Felde Akzente gesetzt, die eine Wiederaufnahme dieser Debatte erzwingen werden. Es wird vor allem darum gehen, welche politischen Systemebenen im kanadischen Föderalismus auf welchen Politikfeldern die Kompetenzen für den Umbau des kanadischen Sozialstaates erhalten werden. Die Reformnotwendigkeiten ähneln dabei in mancher Hinsicht den Strukturproblemen in den anderen postindustriellen Ökonomien der Ersten Welt. Sie sind aber aufgrund des besonderen Nachbarschaftsverhältnisses zu den USA und der strukturellen Abhängigkeit der noch immer stark ressourcenorientierten kanadischen Wirtschaft auf besondere Weise definiert. Folglich wird die Frage der zunehmenden Nord-Süd-Integration auf dem nord-amerikanischen Kontinent für alle Akteure ein entscheidendes Kriterium für ihre politischen Zielsetzungen und Handlungsmuster bilden. Ob die kanadische Politik überhaupt reformfähig ist, die Anpassung an die Herausforderungen des Postfordismus leisten und ihre Repräsentations- und Integrationskrise entschärfen kann, wird sich indes erst zeigen, wenn mit dem Referendum die Fronten geklärt sind und sich entschieden hat, ob Kanadas staatliche Einheit über den Tag hinaus gesichert werden kann.

# Die Außenpolitik Kanadas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

---

## I. Die doppelte Zäsur für Kanadas Außenbeziehungen

---

Das Jahr 1989 steht in der kanadischen Außenpolitik für einen zweifachen Einschnitt. Es markiert nicht nur das Ende des Ost-West-Konflikts und versetzte Kanada zum ersten Mal seit 50 Jahren in die Lage, die Sicherheit Westeuropas von der Liste außenpolitischer Prioritäten zu streichen. Anfang 1989 trat zudem das US-amerikanisch-kanadische Freihandelsabkommen in Kraft. Mit dem bilateralen Free Trade Agreement (FTA) hat sich Kanada mit einem umfassenden Vertragswerk an sein einziges, von der Bevölkerung und wirtschaftlichen Produktionskraft her zehnfach überlegenes Nachbarland gebunden – ein Schritt, den alle vorherigen kanadischen Regierungen nach 1945 vermeiden hatten<sup>1</sup>. Diese beiden Zäsuren – auf globaler Ebene und primär sicherheitspolitischer Natur die eine, auf kontinentaler Ebene und in erster Linie wirtschaftspolitischer Natur die andere – bilden die wesentlichen Ausgangspunkte für Kanadas Außenpolitik der neunziger Jahre. Hinzu kommt auf nationaler Ebene die dramatische Staatsverschuldung. Inzwischen hat Kanadas Schuldenstand fast die Höhe seines Bruttosozialprodukts erreicht. Jedes innen- wie außenpolitische Vorgehen wird zudem auf subnationaler Ebene durch die kräftezehrende Debatte um Verfassungsreformen beeinflusst. Der Streit mündet im Sommer 1995 in Québec voraussichtlich in ein neues Referendum über eine Abspaltung<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist Kanada 1990 der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) beigetreten, hat ab 1991 Verhandlungen über das North

1 Zur kanadischen Beurteilung der Zäsur von 1989 vgl. Fen Osler Hampson/Christopher J. Maule, *After the Cold War*, Ottawa 1991; ebenso die Folgebände der jährlich erscheinenden Reihe *Canada Among Nations*, zuletzt Maureen Appel Molot/Harald von Riekhoff (Hrsg.), *A Part of the Peace*, Ottawa 1994.

2 Zur Analyse kanadischer Politik nach einem Vier-Ebenen-Modell mit globalen, kontinentalen, nationalen und subnationalen Handlungsbedingungen vgl. Ralf Borchard/Frank W. Semrau, *Kanadische Fragmente in der kontinentalen Gemeinschaft*, in: *Zeitschrift für Kanada-Studien*, 23 (1993) 1, S. 23–40.

American Free Trade Agreement (NAFTA) einschließlich Mexikos geführt und seine wirtschaftliche Aufmerksamkeit parallel dazu auf den pazifischen Raum gerichtet sowie 1993/94 seine in Baden-Württemberg stationierten NATO-Truppen vollständig zurückgezogen. Obwohl sich Ottawa im Gegenzug mit umfangreichen Blauhelmsoldaten im ehemaligen Jugoslawien engagiert und mit Wirtschaftshilfen den Reformprozeß in Osteuropa unterstützt, bedeutet die doppelte Zäsur von 1989 mit ihren Folgen: Kanada hat sich nach langem Zögern langfristig an die Vereinigten Staaten gebunden, und mit den lateinamerikanischen Ländern als potentiellen künftigen Handelspartnern wird der eigene Kontinent über die USA hinaus „entdeckt“; das traditionell enge Verhältnis zu Europa wird distanzierter, der Atlantik wird breiter; der Handel mit Asien rückt als wirtschaftspolitisches Ziel näher, der Pazifik wird schmaler. Dies sind nach dem Rücktritt des konservativen Regierungschefs Brian Mulroney und der kurzen Übergangszeit unter Kim Campbell 1993 auch die Handlungsprämissen für die neue liberale Bundesregierung unter Jean Chrétien.

---

## II. Die drei Nachkriegs-Phasen kanadischer Außenpolitik

---

Die kanadische Außenpolitik nach 1945 läßt sich in Verbindung mit den Namen der dominierenden Regierungschefs bis Ende 1993 in drei Hauptphasen einteilen: die Ära St. Laurent/Pearson, die Ära Trudeau und die Ära Mulroney<sup>3</sup>. Auch für die mit dem Regierungswechsel zu Chrétien eingeleitete vierte Phase bleibt es sinnvoll, sich die Besonderheiten der kanadischen Existenz in Erinnerung zu rufen.

Das zweitgrößte Land der Erde ist von drei Meeren begrenzt und nur entlang der Grenze zu den USA einigermaßen dicht besiedelt. Der relative

3 Vgl. das einleitende Kapitel in Josef Becker/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Im Spannungsfeld des Atlantischen Dreiecks: Kanadas Außenpolitik nach dem 2. Weltkrieg*, Bochum 1989.

Rohstoffreichtum war stets gleichbedeutend mit einer hohen Abhängigkeit vom Außenhandel. Dabei ist die Dominanz der USA als Handelspartner stetig gestiegen; heute gehen über 80 Prozent der Exporte dorthin, 75 Prozent der Importe kommen von dort. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten wurde die späte Gründung des kanadischen Bundesstaats 1867 und die aus dem Westminster Statute von 1931 hervorgegangene vollständige politische Unabhängigkeit von Großbritannien durch Evolution statt Revolution erreicht<sup>4</sup>. Aus der vielfältigen Geschichte der Ureinwohner, der französischen und dann britischen Kolonisation sowie der nachfolgenden Einwanderung aus aller Welt sind ein multikulturelles Gesellschaftsmosaik, ein stark dezentralisiertes föderales politisches System und die auf Bundesebene gesetzlich verankerte Zweisprachigkeit hervorgegangen. Einerseits begründen diese Besonderheiten ein überdurchschnittliches internationales Engagement, das die inneren Prinzipien von Kompromiß und Toleranz im Eintreten für Frieden, Menschenrechte und Umweltschutz nach außen zu tragen versucht. Andererseits begrenzen der ständige Schatten der USA und der innergesellschaftliche Sprengstoff den Handlungsspielraum kanadischer Außenpolitik<sup>5</sup>.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit konnte Kanada aufgrund der vorübergehenden Schwäche europäischer und asiatischer Länder eine überdurchschnittlich aktive Rolle beim Aufbau multilateraler Organisationen wie UNO, NATO, GATT und IWF spielen. Einerseits mit Großbritannien und dem Commonwealth, andererseits mit den USA eng verbunden, sicherte sich Ottawa seinen Platz am Tisch der globalen Entscheidungsträger und versuchte als Mittelmacht, zwischen kleinen und großen Mächten, Ost und West sowie Nord und Süd zu vermitteln<sup>6</sup>. Symbolischer Höhepunkt der ersten Nachkriegsphase, des „goldenen Zeitalters“ kanadischer Diplomatie, war der Plan des damaligen Außenministers und späteren Premierministers Lester Pearson zur Beilegung der Suez-Krise von 1956, für den er im Jahr darauf den Friedensnobelpreis erhielt. Seitdem haben Blauhelm-Einsätze ihren zentralen Platz in Kanadas Außenpolitik. Die außenpolitischen Grundzüge der Ära St. Laurent/Pearson wurden auch durch das Zwischenspiel der konservativen Regierung Diefenbaker von 1957 bis 1963 nicht wesentlich verändert.

4 Vgl. Seymour Martin Lipset, *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York-London 1990.

5 Vgl. Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough 1989<sup>2</sup>.

6 Vgl. J. King Gordon, *Canada's Role as a Middle Power*, Toronto 1966.

Entscheidend für den Übergang zur zweiten Nachkriegsphase kanadischer Außenpolitik war ein Generations- und Persönlichkeitswechsel. Nach 1968 versuchte Pierre Trudeau, den veränderten globalen, kontinentalen und subnationalen Bedingungen Rechnung zu tragen: der wiedererstarkten Wirtschaftskraft Europas und Asiens, dem deutlich gewachsenen Einfluß der USA auf Kanada – wirtschaftlich durch US-amerikanische Direktinvestitionen, gesellschaftlich-kulturell durch die Massenmedien – sowie dem auflebenden franko-kanadischen Nationalismus im Zuge der „Stillen Revolution“ in Québec<sup>7</sup>. Die liberale Regierung zielte darauf ab, die Außenpolitik stärker am nationalen Interesse zu orientieren. Ottawa reduzierte Kanadas NATO-Truppen drastisch, suchte Québecs neues Selbstbewußtsein durch die Mitarbeit in der Frankophonie aufzufangen, führte staatliche Kontrollen ausländischer Direktinvestitionen ein, verstaatlichte wichtige Teile des Energiesektors und versuchte vor allem, sich stärker nach Europa und Asien zu öffnen. Doch diese Politik der „third option“<sup>8</sup>, der vorsichtigen Distanzierung von den USA, scheiterte. Das Interesse der Asiaten und Europäer, die sich ihrerseits verstärkt der kontinentalen Integration zuwandten, blieb zu gering. Dazu kamen innerkanadische Widerstände vor allem in den stark vom Handel mit den USA abhängigen Regionen und Industrien. Am Ende der Ära Trudeau überwog die Einsicht, daß die wachsende wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung mit den USA nicht aufzuhalten sei<sup>9</sup>.

Nach dem Wahlsieg der Konservativen 1984 setzte Premierminister Mulroney im Gegensatz zu den ursprünglichen Zielen Trudeau und in auffällender Übereinstimmung mit den US-Präsidenten Reagan und Bush auf innenpolitische Deregulierung, beseitigte die staatlichen Kontrollen im Energie- und Investitionsbereich und reduzierte den außenpolitischen Apparat sowohl in Ottawa als auch im Ausland. Der eindeutige Schwerpunkt seiner Regierungszeit lag auf der in erster Linie wirtschaftlichen, in der Folge aber auch politischen

7 Zum wachsenden US-amerikanischen Einfluß vgl. Rainer-Olaf Schultze, *Kanada und die Vereinigten Staaten – Ungleiche Nachbarn in Nordamerika*, (Institut für Kanada-Studien – Analysen und Berichte 3), Augsburg 1989; zur *Révolution tranquille* vgl. Udo Kempf (Hrsg.), *Quebec. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik*, Bochum 1994.

8 Trudeau Außenminister Mitchell Sharp grenzte diese Option ab gegen die „first option“ einer fallbezogenen Ad-hoc-Strategie und die „second option“ einer engeren Anbindung an die USA, vgl. *Government of Canada, Department of External Affairs, Canada-U.S. Relations: Options for the Future. International Perspectives*, Ottawa, Herbst 1972.

9 Vgl. Jack L. Granatstein/Robert Bothwell, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto 1990; Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto 1985.

und kulturellen Festigung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten<sup>10</sup>. Mit der Initiative für Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen fällt die kanadische Regierung 1985 die wichtigste wirtschaftspolitische Entscheidung der Nachkriegszeit, „wenn nicht die wichtigste Entscheidung einer kanadischen Regierung in diesem Jahrhundert überhaupt“<sup>11</sup>. Die bereits zuvor weit fortgeschrittene wirtschaftliche Integration wurde vertraglich fixiert und damit weiter vorangetrieben. Noch entscheidender war jedoch der politische Traditionsbruch. Keine kanadische Nachkriegsregierung hatte bis dahin eine vertraglich festgeschriebene wirtschaftliche Anbindung an die USA akzeptiert. Die Gefahren für Kanadas nationale Identität und Unabhängigkeit waren immer als zu groß angesehen worden. Der bilaterale Freihandel als Politikziel Nummer eins hatte nicht nur zu einer emotionalen, fast sämtliche politischen Energien absorbierenden innenpolitischen Debatte geführt, sondern verschärfte im Ergebnis auch die regionalen, sozialen und politischen Spannungen<sup>12</sup>. Zudem traten für ein knappes Jahrzehnt alle Möglichkeiten, Kanadas Außenbeziehungen etwa in Richtung Europa zu diversifizieren, völlig in den Hintergrund.

---

### III. Die Auswirkungen der kontinentalen Freihandelsstrategie

---

Kanada hat sich mit FTA und NAFTA einem kontinentalen Regelwerk für die uneingeschränkte Bewegungsfreiheit von Gütern, Dienstleistungen und Kapital unterworfen. Die kontinentalen Spielregeln betreffen so unterschiedliche Bereiche wie den Gütertransport, finanzielle Transaktionen, Telekommunikation, Lebensmittelkontrolle und Gesundheitsstandards, also verschiedenste Aspekte der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, und lassen damit kaum einen Bereich des öffentlichen Lebens unberührt. Mit dem bilateralen FTA, das Anfang 1994 mit dem Einschluß Mexikos in das trilaterale NAFTA übergang, beseitigt Kanada zunächst bis 1999 die verbliebenen Zoll-

barrieren im Handel mit den USA und bis 2004 mit Mexiko. Auch im Dienstleistungssektor, also etwa für Banken und Versicherungen, entsteht schrittweise ein gemeinsamer Markt. Noch wichtiger sind die Regelungen im Investitionsbereich. Jeder der drei NAFTA-Partner verpflichtet sich, Investoren aus den beiden anderen Ländern grundsätzlich uneingeschränkt auf dem heimischen Markt agieren zu lassen. Kanadische Bundesregierung und die Provinzregierungen dürfen heimische Produzenten grundsätzlich nicht mehr durch unfaire Subventionen fördern, durch spezielle technische Standards schützen oder bei der Vergabe von Staatsaufträgen bevorzugen<sup>13</sup>.

Zwar entsteht keine Nordamerikanische Union nach europäischem Vorbild, vor allem fehlen vergleichbare politische Institutionen. Aber auch ohne gemeinsame Außenzölle wird der Zugang zum NAFTA-Markt von außen erschwert. Europäische und asiatische Anbieter genießen die innerhalb des NAFTA-Raums bestehende Zollfreiheit nur, wenn sie ihre Waren zu einem bestimmten Prozentsatz in Nordamerika produzieren. In der Automobilindustrie beträgt dieser regionale Fertigungsanteil nach einer mehrjährigen Übergangszeit 62,5 Prozent. Auch ohne nordamerikanisches Währungssystem sind die drei Landeswährungen stark aneinander gebunden. Vor allem verringert das NAFTA als marktorientiertes Regelwerk die Möglichkeiten der kanadischen Bundesregierung, in das Spiel der Marktkräfte im nationalen Interesse einzugreifen; es bindet Ottawa und die Provinzregierungen mehr denn je an Washington als wichtigstes wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum für ganz Nordamerika. Eine umfassende staatliche Investitionskontrolle wie zu Zeiten der Foreign Investment Review Agency unter Trudeau ist langfristig ausgeschlossen. Die Kompetenz kanadischer Behörden, beispielsweise des Canadian Wheat Board im Agrarbereich, wurde wesentlich eingeschränkt. Der mit dem FTA eingerichtete und im NAFTA erweiterte Streitschlichtungsmechanismus hat zwar der kanadischen Seite in zahlreichen bilateralen Handelsdisputen recht gegeben, doch die Verfahren sind langwierig und schließen neue protektionistische Schritte von US-amerikanischer Seite nicht aus. Die NAFTA-Zusatzabkommen zu den Bereichen Umweltschutz und Arbeitnehmerrechte sind in weiten Teilen Absichtserklärungen und bisher ohne wirksame

10 Anfang der achtziger Jahre gewann die selbstbewußte Einschätzung Kanadas als Hauptmacht im internationalen System an Einfluß, vgl. David Dewitt/John Kirton, *Canada as a Principal Power*, Toronto u. a. 1983.

11 John G. H. Halstead, *Kanadas Rolle in einer sich wandelnden Welt*, Augsburg Universitätsreden 25, Augsburg 1994, S. 21.

12 Den besten Einblick in die kanadische Freihandelsdebatte geben Bruce Doern/Brian W. Tomlin, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto 1991.

13 Das über 2000 Seiten umfassende NAFTA enthält allerdings wie jedes Handelsabkommen zahlreiche Ausnahmeregelungen, vgl. Government of Canada, Department of Finance, *The North American Free Trade Agreement, An Economic Assessment from a Canadian Perspective*, Ottawa 1992.

Durchsetzungsverfahren<sup>14</sup>. Gerade weil in Nordamerika formelle politische Institutionen auf kontinentaler Ebene fehlen, kann die informelle Dominanz Washingtons im „Nordamerika der drei“ höher gewertet werden als etwa die deutsche oder französische Stimme im Europa der 15 EU-Mitgliedstaaten.

Die Kontinentalisierung der achtziger Jahre hat in Kanada vor allem zweierlei bewirkt: Sie hat die politische Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung langfristig reduziert. Außerdem wurde die kanadische Volkswirtschaft einem erhöhten wirtschaftlichen Konkurrenzdruck ausgesetzt, der allerdings auch ohne FTA auf Dauer nicht zu vermeiden gewesen wäre. Freihandelsbefürworter verweisen unter anderem auf die vielversprechende Kombination kanadischer Rohstoffe, US-amerikanischer Technologie und billiger mexikanischer Arbeitskraft im globalen Wettbewerb mit den Wirtschaftsräumen Westeuropa und Südostasien. Doch auch in Kanada ist die Bedeutung des reinen Rohstoffexports stark zurückgegangen. Vor allem die traditionell im heimischen Markt gut geschützten kleinen und mittelgroßen kanadischen Unternehmen haben sich mit solcher Wucht dem kontinentalen Wettbewerb ausgesetzt, daß in den Jahren 1989 bis 1993 in Kanada rund 500 000 Arbeitsplätze verloren gingen, die Mehrzahl davon nicht konjunkturell bedingt, sondern dauerhaft. Mit dem FTA wurde in Kanada ein tiefgreifender innerer Umstrukturierungsprozeß in Gang gesetzt, in dem die am stärksten betroffenen Arbeitnehmer kaum durch staatliche Unterstützungsprogramme aufgefangen wurden<sup>15</sup>. Erst nachdem der Kurs des kanadischen Dollar nach einem exporthemmenden Höhenflug gegenüber dem US-Dollar wieder gesunken ist und sich die allgemeine wirtschaftliche Erholung bemerkbar macht, ist die Arbeitslosenrate von deutlich über elf auf unter zehn Prozent gesunken.

Die Gefahren, die durch den Freihandel für die nationale kanadische Einheit entstanden, wurden offensichtlich unterschätzt. Nur mit Hilfe der exportorientierten Westprovinzen, voran Alberta, und mit der Unterstützung Québecks, dem im Gegenzug verfassungspolitisches Entgegenkommen zugesagt wurde, konnte Mulroney die vom Thema Freihandel dominierten Wahlen 1988 – denkbar knapp – gewinnen und somit die Außenpolitik der Kontinentalisierung fortsetzen. Die ohnehin stärkeren kanadischen Wirtschaftsregionen profitieren

davon, die schwächeren haben zusätzliche Probleme. Für die exportstarke Provinz British Columbia etwa ist die als *Cascadia* bezeichnete grenzübergreifende Wirtschaftsregion einschließlich der US-Bundesstaaten Washington und Oregon längst wichtiger als der innerkanadische Handel<sup>16</sup>. Die Verfassungsreform als innenpolitisches Gegenstück zum Freihandel als außenpolitischem Primärziel schlug fehl, auch in diesem Bereich war Kanada am Ende der Regierungszeit Mulroney stärker fragmentiert als zu Beginn der achtziger Jahre. Die Bundesregierung steht heute unter dem doppelten Druck, weitere Kompetenzen nach außen im kontinentalen Rahmen und nach innen an die Provinzen abzugeben. Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalströme fließen infolge des kontinentalen Freihandels immer weniger in Ost-West-Richtung zwischen den kanadischen Provinzen und immer mehr in Nord-Süd-Richtung über die nationale Grenze zu den USA hinweg. Auf den nationalen Zusammenhalt bedachte Maßnahmen wie der innerkanadische Finanzausgleich fallen immer schwerer.

Im Rückblick blieb Kanada jedoch trotz aller entstandenen Probleme keine andere Wahl, als sich Mitte der achtziger Jahre dem Trend zur Bildung kontinentaler Wirtschaftsräume anzuschließen. Die Europäer verstärkten ihrerseits die kontinentale Integration, der GATT-Prozeß stockte. Der Anteil der USA am kanadischen Gesamtexport war von 65 Prozent im Jahr 1970 auf 78 Prozent 1985 gestiegen. Gleichzeitig machte den kanadischen Exporteuren wachsender US-amerikanischer Protektionismus zu schaffen. Vor dem Regierungswechsel 1984 hatten die Freihandelspläne auch in der Liberalen Partei immer mehr Anhänger gefunden. Wichtige Teile der Wissenschaft, vor allem aber die Mehrheit der Unternehmer drängten auf ein umfassendes Abkommen mit den USA. Es bleibt allerdings die Frage, ob die Regierung Mulroney bei der Umsetzung der Freihandelspläne nicht zu einseitig auf die Kräfte des Marktes und die Partnerschaft mit den USA gesetzt und die innenpolitischen Probleme damit unnötig verschärft hat.

---

#### IV. Die Folgen des Truppenrückzugs aus Europa

---

Die konservative Regierung hatte die Verteidigungsausgaben nach 1984 zunächst erhöht und in ihrem verteidigungspolitischen Weißbuch von 1987

16 Vgl. Welcome to Cascadia, in: The Economist vom 21. 5. 1994, S. 52.

14 Vgl. Frank W. Semrau, Die grüne Seite eines speziellen Verhältnisses. Umweltbeziehungen zwischen Kanada und den USA, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 25 (1995) 1 (i.E.).

15 Vgl. Duncan Cameron/Mel Watkins (Hrsg.), Canada Under Free Trade, Toronto 1993.

noch die Rolle der NATO im Spannungsfeld zwischen Ost und West betont<sup>17</sup>. Durch den Fall der Mauer in der DDR im Herbst 1989, das Auseinanderbrechen der Sowjetunion und das Ende des Warschauer Pakts wurde diesen Ansätzen die Grundlage entzogen. Unter dem gleichzeitigen Druck des wachsenden Haushaltsdefizits kündigte Ottawa Ende Februar 1992 den Abzug der kanadischen Truppen aus Lahr und Baden-Söllingen innerhalb der folgenden beiden Jahre und damit das faktische Ende ihres traditionellen NATO-Engagements in Europa an. Die an sich nachvollziehbare Entscheidung führte vor allem deshalb zu Spannungen innerhalb der Allianz, weil die Bündnispartner vorher nicht konsultiert worden waren und die künftige Rolle Kanadas in der NATO ungeklärt blieb<sup>18</sup>.

Kanadas Internationalismus während des Kalten Kriegs hatte drei wesentliche Motive. Erstens stand die Konfrontation der Supermächte im Hintergrund, die indirekt auch Kanada in seiner nationalen Sicherheit bedrohte. Zweitens wurde ein transatlantisches Gegengewicht zur immer engeren Anbindung an die USA gesucht. Drittens wollte sich Kanada durch sein globales Engagement im Rahmen von NATO und UNO international Gehör verschaffen und erhoffte sich davon rückwirkend positive Einflüsse auf die nationale Souveränität und Identität. Damit hatte Kanadas Internationalismus stets eine kontinentale, eine euro-atlantische und eine globale Dimension<sup>19</sup>. Die kontinentale Bindung wurde 1958 verfestigt durch die Verträge über die nordamerikanische Verteidigungsgemeinschaft NORAD, das euro-atlantische Engagement ab Beginn der siebziger Jahre ergänzt durch die kanadische Beteiligung am KSZE-Prozeß<sup>20</sup>, die globale Dimension vertieft durch den Grundsatz, an sämtlichen Blauhelmaktionen der UNO teilzunehmen.

Zwar waren die in Europa stationierten kanadischen Truppen von der Quantität her stets nachrangig, qualitativ bildeten sie jedoch aus europäischer Sicht eine wichtige Ergänzung des US-amerikanischen Engagements. Kanadische Pläne für eine Truppenreduzierung verstanden die Euro-

päer stets als negatives Signal. Als besonders gefährlicher Präzedenzfall wurde die entsprechende Ankündigung der Regierung Trudeau 1968 gesehen. Sie fiel in eine Zeit starker isolationistischer Tendenzen in den USA aufgrund erster Handelsdefizite und des Vietnamkriegs. Ebenso erschien es aus europäischer Sicht in den siebziger Jahren paradox, daß die kanadische Regierung gleichzeitig die wirtschaftlichen Bindungen an Europa stärken und die militärischen reduzieren wollte. Nachdem Bundeskanzler Schmidt Trudeau den wirtschaftlich-strategischen Gesamtzusammenhang der Beziehungen verdeutlicht hatte, kennzeichnete der Kauf von über 100 deutschen Panzern „den Beginn eines neuen, mehr oder weniger erzwungenen Interesses für die NATO“<sup>21</sup>.

In Verbindung mit der Herausbildung kontinentaler Wirtschaftsblöcke ergab sich aus dem 1992 angekündigten kanadischen Truppenrückzug eine ähnliche Problematik. Wie 1968 wurden die Verbündeten vorab nicht von Ottawa konsultiert, wiederum stärkte die kanadische Entscheidung die Logik eines amerikanischen Rückzugs. Vor allem fehlte von nordamerikanischer wie europäischer Seite ein schlüssiges Konzept zur Neuorientierung der transatlantischen Partnerschaft, obwohl deren integrative Funktion grundsätzlich von allen Seiten auch für die Zukunft als notwendig erachtet wurde. Für Kanada schwächte der Rückzugsbeschluß zudem die Aussichten, nach der durch NAFTA-Vertragsabschluß und OAS-Beitritt verfestigten Kontinentalisierung neue handelspolitische Initiativen in Richtung Europa glaubhaft zu machen. Eine gemeinsame Strategiediskussion und ein etwas späterer Rückzug der Kanadier hätten viele dieser Probleme mildern können.

Zwar hat Kanada im Gegenzug zum Abzug der NATO-Truppen sein Engagement im Rahmen der UNO ausgeweitet. Einige Truppenteile wurden direkt aus Baden-Württemberg ins ehemalige Jugoslawien verlegt. Seitdem stellt Kanada durchschnittlich das drittstärkste Blauhelmkontingent in Bosnien und Kroatien, 1994 mit etwa 2000 Mann. Ebenso blieb Ottawa trotz der enormen Ausweitung des UNO-Engagements in aller Welt dem Grundsatz treu, sich an sämtlichen Blauhelmeinsätzen zu beteiligen, und unterstützte alle 15 nach 1989 gestarteten Aktionen<sup>22</sup>. Doch die Kanadier haben ihren Einsatz auf dem Balkan erst nachträg-

17 Auszüge aus dem Verteidigungsweißbuch sind dokumentiert in Arthur E. Blanchette (Hrsg.), *Canadian Foreign Policy 1977-1992, Selected Speeches and Documents*, Ottawa 1994.

18 Vgl. Paul Létourneau, *Kanada: Weg von der NATO?*, in: *Europa-Archiv*, (1992) 11, S. 303-312.

19 Vgl. Allen G. Sens, *Canadian Defence Policy after the Cold War: Old Dimensions and New Realities*, in: *Canadian Foreign Policy*, 1 (1993) 3, S. 7-27.

20 Vgl. Wilhelm von Bredow, *Zwischen Empathie und Eigeninteresse. Kanada und der KSZE-Prozeß am Ende des Ost-West-Konflikts*, in: *Zeitschrift für Kanada-Studien*, 21 (1992) 1, S. 137-152.

21 P. Létourneau (Anm. 18), S. 309.

22 Zwischen 1948 und 1988 gab es 21 Blauhelmissionen, vgl. Jack L. Granatstein, *Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?*, in: John English/Norman Hillmer (Hrsg.), *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto 1993, S. 222-236.

lich als direkte Ausgleichsmaßnahme für den Abzug der NATO-Truppen und Beweis ihres weiteren Engagements in Europa präsentiert. Vielerorts wird zudem gerade der verstärkte UNO-Einsatz als Lockerung der Bindungen an die NATO verstanden. Das UNO-Motiv sei in Ottawa in Wirklichkeit schon immer das primäre gewesen und habe nur zu Zeiten des Ost-West-Konflikts hinter dem NATO-Motiv zurückstehen müssen, so die Argumentation<sup>23</sup>.

Die kontinentale wirtschaftspolitische und globale sicherheitspolitische Zäsur der kanadischen Außenpolitik wirkt auf das transatlantische Verhältnis in der gleichen Richtung: Die Bindungen werden einer Belastungsprobe ausgesetzt. Mit der Entscheidung für den kontinentalen Freihandel hat sich Kanada als amerikanische Nation identifiziert, mit dem Truppenabzug aus Europa die euroatlantische Dimension der Sicherheitspolitik geschwächt. Wie schon unter Trudeau in den siebziger Jahren wurde auch unter Mulroney zu Beginn der neunziger Jahre der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Aspekten nicht ausreichend berücksichtigt. Doch hier ist umgekehrt auch Kritik an den Europäern anzubringen. Die Chance, Kanada etwa in der Bosnienpolitik stärker in die Entscheidungsprozesse einzubinden, wurde vertan. Obwohl Ottawa bei aller innenpolitischen Problematik sein Engagement auf dem Balkan aufrechterhalten, Washington dagegen keine Bodentruppen stationiert hat, sitzt Kanada nicht als Mitglied in der Bosnien-Kontaktgruppe und war nur indirekt an den Entscheidungen über NATO-Luftangriffe auf serbische Stellungen beteiligt<sup>24</sup>. Auch von europäischer Seite gibt es nach wie vor kein überzeugendes Konzept, wie die rivalisierenden Organisationen UNO, NATO, WEU und OSZE sinnvoll unter einen Hut zu bringen sind. Aus kanadischer Perspektive stellt sich gerade in der Bosnienpolitik die Frage, warum sich Kanada engagieren soll, wenn den Europäern selbst die Entschlossenheit zu einer gemeinsamen Strategie fehlt.

---

## V. Die Außenpolitik der Regierung Chrétien

---

Seit dem Regierungswechsel Ende Oktober 1993 haben die Liberalen deutliche außenpolitische Akzente gesetzt. Wie schon in den Jahrzehnten zuvor

wurden diese allerdings in der deutschen Öffentlichkeit zumindest in ihrer Bedeutung für Kanada kaum wahrgenommen. Vier Themenkomplexe erscheinen beispielhaft für den künftigen außenpolitischen Kurs. Erstens hat Chrétien das von seiner Partei einst heftig kritisierte nordamerikanische Freihandelsabkommen als Handlungsgrundlage akzeptiert, mit Jahresbeginn 1994 ist das NAFTA in Kraft getreten. Gemäß der Abschlusserklärung des Amerika-Gipfels von Miami im Dezember 1994 soll NAFTA bis zum Jahr 2005 zu einer den gesamten Kontinent umfassenden Freihandelszone, der Free Trade Area for the Americas (FTAA), ausgebaut werden, erster Beitrittskandidat ist Chile. Nachdem Ottawa den Verhandlungen mit Mexiko nur unter Zugzwang zugestimmt hatte, betreibt es jetzt offensiv die Erweiterung der Freihandelszone, um das Übergewicht Washingtons zu mildern<sup>25</sup>. Mit der Krise des mexikanischen Peso und der von den USA getragenen finanziellen Rettungsaktion wurde offensichtlich, daß der NAFTA-Raum inzwischen als kontinentale Schicksalsgemeinschaft begriffen wird. Auch Kanada hat sich trotz der eigenen prekären Haushaltslage mit 1,5 Milliarden US-Dollar am Hilfspaket für Mexiko beteiligt. Chrétien setzt aus innenpolitischen Gründen formell auf Distanz zu Washington, die informellen Kontakte werden aber weiter ausgebaut<sup>26</sup>. Zweitens versucht die kanadische Regierung mit allen Mitteln, verunsicherte ausländische Investoren zu beruhigen. Nach der Etablierung des Bloc Québécois als Oppositionspartei in Ottawa haben die Separatisten mit dem Wahlsieg des Parti Québécois in Quebec im September 1994 weiteren Auftrieb erhalten. Zur politischen Unsicherheit vor dem erwarteten Referendum kommt die Staatsverschuldung. Da der Anteil der ausländischen Gläubiger besonders hoch ist – die Auslandsverschuldung macht knapp die Hälfte der Gesamtverschuldung aus –, sieht sich Kanada an den Rand seiner Kreditwürdigkeit gebracht<sup>27</sup>. Der Ende Februar vorgestellte Sparhaushalt sieht in der Folge unter anderem vor, 45 000 Staatsangestellte zu entlassen und die Entwicklungshilfe in den nächsten drei Jahren um 21 Prozent zu kürzen<sup>28</sup>. Den dritten Schwerpunkt hat der neue Premierminister mit seiner Asienreise im

23 Vgl. Southern Exposure, in: Maclean's (Toronto) vom 28. 11. 1994, S. 56f.

26 So hat Chrétien einen offiziellen Besuch in Washington bisher vermieden. Clintons Antrittsbesuch in Ottawa fand Mitte Februar 1995 erst nach über zweijähriger Amtszeit statt. Dabei gab der US-Präsident dem Premierminister allerdings vor allem in der Québec-Frage demonstrativ Rücken- deckung, vgl. Clinton Makes Plea For Canadian Unity, in: International Herald Tribune vom 25./26. 2. 1995, S. 3.

27 Vgl. Mexiko des Nordens, in: Die Zeit vom 3. 2. 1995, S. 27.

28 Vgl. Shrinkage, in: The Economist vom 4. 3. 1995, S. 55.

23 Vgl. Günther Gillessen, Zwischen UN und NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 3. 1993, S. 18.

24 Vgl. Canada ponders Bosnia options, in: The Globe and Mail (Toronto) vom 21. 4. 1994, S. 8.

November 1994 gesetzt. Die größte kanadische Handelsdelegation aller Zeiten, die als Team Canada die Premiers sämtlicher Provinzen mit Ausnahme Québecs und über 300 Unternehmer mit einschloß, brachte vor allem in China Verträge in Milliardenhöhe unter Dach und Fach. In Indonesien bekräftigte Chrétien das Ziel der 18 in der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) zusammengeschlossenen Staaten, bis zum Jahr 2020 eine transpazifische Freihandelszone zu schaffen<sup>29</sup>. Viertens erhielt schließlich das traditionell positive Image der kanadischen Blauhelmtuppen einen schweren Schlag, als im Januar 1995 das Eliteregiment der Armee aufgelöst wurde, nachdem schwere Vergehen einzelner Soldaten beim UNO-Einsatz in Somalia bewiesen worden waren – dies zu einer Zeit, in der der Verteidigungshaushalt nachhaltig nach Einsparmöglichkeiten durchforstet wird<sup>30</sup>.

Auch die langfristigen Strategiepapiere der Regierung Chrétien machen deutlich, daß die Schwerpunkte künftiger kanadischer Außenpolitik thematisch im Bereich Wirtschaft und geographisch in Amerika und Asien liegen. Anfang Dezember 1994 hat die Regierung ihr neues Verteidigungsweißbuch vorgelegt<sup>31</sup>. Danach wird die Gesamtzahl der regulären Streitkräfte bis 1999 von 72 000 auf 60 000, die Zahl des Zivilpersonals von 33 000 auf 20 000 reduziert. Der Beitrag zur allgemeinen Infrastruktur der NATO wird verringert, bilaterale Projekte mit lateinamerikanischen und südostasiatischen Staaten sollen dagegen mehr Beachtung finden. Selbst im Bereich der UNO-Friedensmissionen kündigt sich eine neue Bescheidenheit an. Zwar sollen die Kapazitäten für Blauhelmeinsätze ungeschmälert aufrechterhalten werden, doch Ottawa will erstens eine strengere Auswahl treffen und zweitens im Fall einer Beteiligung auf stärkere Mitspracherechte pochen.

Noch deutlicher wird die Zielsetzung mit dem im Februar 1995 als Weißbuch veröffentlichten außenpolitischen Gesamtkonzept<sup>32</sup>. In klarer Abstufung werden die drei Hauptziele staatlicher Außenpolitik formuliert: „The promotion of prosperity and employment; The protection of our security...; The projection of Canadian values and culture.“ Die Förderung von Handel und Investitionen rangiert mit Abstand an der Spitze. Dabei versteht sich der kanadische Staat ausdrücklich

als Partner der Exportwirtschaft. Der Sicherheitsbegriff wird neu definiert und auf Probleme wie Migration, internationaler Terrorismus und Drogenhandel erweitert. Der Schutz der Menschenrechte wird zwar mehrfach hervorgehoben, muß aber gegenüber der Handelsförderung deutlich zurückweichen. Eine Aufwertung innerhalb der dritten Themengruppe erfährt dagegen die Kulturpolitik, was vor allem auf einen weiteren Ausbau der in diesem Bereich gut fundierten deutsch-kanadischen Beziehungen hoffen läßt<sup>33</sup>.

---

## VI. Neue Brücken über den Atlantik?

---

Die Regierung Chrétien sieht Kanada ohne Zweifel in erster Linie als amerikanische und an zweiter Stelle als pazifische Nation. Doch sie zeigt auch Interesse, neue Brücken über den Atlantik zu schlagen, die Atlantische Gemeinschaft durch neue Institutionen wiederzubeleben. Im wirtschaftlichen Bereich steht dabei das Projekt eines „neuen NAFTA“, eines North Atlantic Free Trade Agreement, im Mittelpunkt, wie es Chrétien unter anderem Anfang Dezember in Paris vorgeschlagen hat<sup>34</sup>. Von europäischer Seite haben die Verteidigungsminister Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik auf der Wehrkundetagung im Februar 1995 in München davon gesprochen, die NATO zu einer amerikanisch-europäischen Problemlösungsgemeinschaft fortzuentwickeln, deren Aufgaben weit über den traditionellen militärischen Bereich hinausreichen sollen<sup>35</sup>. Die genauen Konturen des angestrebten Grundlagenvertrags, der auf den transatlantischen Erklärungen von 1990 aufbauen soll, sind allerdings noch unklar. Die Absichtserklärungen auf beiden Seiten zeigen zwar, daß die Gefahr der Entfremdung ernstgenommen wird, konkrete Schritte zur Problemlösung lassen allerdings auf sich warten. Zudem ist für die Europäer Washington der erste Adressat, nicht Ottawa. Doch hier zeigt sich einmal mehr das ungenutzte Potential der deutsch-kanadischen Beziehungen: Für Deutschland im traditionellen Spannungsfeld zwischen den USA einerseits und Europa, vor allem Frankreich, andererseits könnte Kanada in der Nordamerikapolitik ein nützliches

29 Vgl. Trading on Trust, in: Maclean's vom 28. 11. 1994, S. 28f.

30 Vgl. Kanadische Eliteeinheit wird aufgelöst, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. 1. 1995, S. 8.

31 Vgl. Government of Canada, Department of National Defence, 1994 Defence White Paper, Ottawa, 1. 12. 1994.

32 Vgl. Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada in the World, Ottawa, 7. 2. 1995.

33 Die Gesellschaft für Kanada-Studien hat in Deutschland, Österreich und der Schweiz über 700 Mitglieder. Vergangenes Jahr wurde mit Unterstützung der kanadischen Regierung eine deutsche Stiftung für Kanada-Studien eingerichtet, die den wissenschaftlichen Austausch fördern soll.

34 Der Fischereistreit zwischen Kanada und der EU zeigt, wie notwendig transatlantische Koordinationsmechanismen im Handelsbereich wären. Vgl. Strafen der EU gegen Kanada, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12. 3. 1995, S. 6.

35 Vgl. An Atlantic Community, in: International Herald Tribune vom 14. 2. 1995, S. 8.

Bindeglied sein. Umgekehrt ließe sich für Kanada auf diesem Weg prüfen, ob der Integrationsschritt NAFTA den außenpolitischen Handlungsspielraum verkleinert, oder ob Ottawas Stellenwert steigt und die kontinentale Einbindung so neue Möglichkeiten eröffnet.

Die kanadische Seite hat in den vergangenen beiden Jahren wiederholt betont, nach der Konzentration auf den NAFTA-Abschluß müsse Europa wieder stärker ins Blickfeld rücken, dabei spiele Deutschland eine zentrale Rolle. Kanadas Handelsminister Roy MacLaren bezeichnet die Bundesrepublik immer wieder als „Powerhouse“ der Europäischen Union und als Basis für die Erschließung der osteuropäischen Märkte<sup>36</sup>. Kanadas Botschafter in Bonn, Paul Heinbecker, wird nicht müde, sein Land als den für deutsche Bedürfnisse am besten geeigneten Investitionsstandort innerhalb des nordamerikanischen Wirtschaftsraums zu präsentieren<sup>37</sup>. Doch bei allen gutgemeinten Absichtserklärungen bleibt deutlich: Die Beziehungen zwischen den kontinentalen Handelszentren Brüssel und Washington, zwischen Finanzzentren wie Frankfurt und Toronto, zwischen wirtschaftlichen Partnerregionen wie Bayern und Québec oder Baden-Württemberg und Ontario sind mindestens ebenso wichtig geworden wie das Verhältnis Bonn-Ottawa. Der Nationalstaat hat strukturell enorm an Bedeutung verloren, er steht stärker als je zuvor in Konkurrenz zu zahlreichen anderen Akteuren, staatlichen wie nichtstaatlichen<sup>38</sup>.

36 Vgl. Interview im Handelsblatt vom 14. 3. 1994, S. 21.

37 So in der von der Bundesregierung mitherausgegebenen Zeitschrift Deutschland, Februar 1995, S. 32f.

38 Wenn hier die Phaseneinteilung kanadischer Außenpolitik an Regierungswechseln und Premierministern orientiert ist, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß staatliche Außenpolitik immer stärker von nichtstaatlichen Akteuren beeinflusst wird und sich auf die Kooperation

Der Atlantik ist nicht nur im kanadischen und amerikanischen, er ist auch im deutschen und europäischen Bewußtsein breiter geworden. Doch gerade 1995 lohnt der Blick nach Kanada mehr denn je, nicht nur weil in Halifax Mitte Juni der G-7-Gipfel der führenden Industrienationen stattfindet und voraussichtlich im gleichen oder einem der folgenden Monate das Unabhängigkeitsreferendum in Québec. Kaum ein anderes Land spiegelt so modellhaft die Veränderungen der Weltpolitik wider. In Kanada ist die Staatsverschuldung bedrohlicher, die Herausforderung durch ethnisch-regionale Fragmentierung größer, der Sog kontinentaler Integration kräftiger, die Frage nach der verbleibenden globalen Verantwortung drängender als in vergleichbaren OECD-Staaten. Ein (nach wie vor unwahrscheinliches) Auseinanderbrechen des Nationalstaats Kanada würde zwar keineswegs zwangsweise ähnliche Entwicklungen in Westeuropa anstoßen. Dazu ist Kanada zu sehr Sonderfall. Dennoch gilt: Ob Ottawa die staatliche Verschuldung in den Griff bekommt, ob sich Kanada trotz regionaler Sonderansprüche als Bundesstaat behaupten kann, ob trotz mexikanischer Billiglohnkonkurrenz neue zukunftsträchtige Arbeitsplätze entstehen, in welchem Maße die Kanadier Umweltschutz, Entwicklungshilfe, die Verteidigung der Menschenrechte und UN-Blauhelmissionen weiterhin als Verpflichtung begreifen – all dies wird ein charakteristisches Licht auf die Problemlösungskapazität des Nationalstaats von morgen werfen.

mit ihnen stützt. Die kanadische „business community“ hatte an der Durchsetzung des Freihandelsabkommens mit den USA entscheidenden Anteil, die Entscheidungen über Arbeitsplätze in Kanada fallen größtenteils in den Zentralen multinationalen US-Konzernen, in der internationalen Menschenrechtspolitik übernehmen kanadische Non-Governmental Organizations (NGOs) zunehmend die Führungsrolle.

### **Martin Thunert: Die Innenpolitik der USA unter Präsident Clinton zwischen Reform und Gegenreform**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/95, S. 3–12

Die Frustrationen und Zukunftsängste der Mittelschicht haben das innenpolitische Geschehen der USA während der vergangenen Jahre maßgeblich bestimmt. Sie brachten Bill Clinton 1992 ins Weiße Haus und der Republikanischen Partei 1994 die Mehrheit im Kongreß. Clinton wollte sich der Anliegen der „vergesenen Mittelklasse“ annehmen und versprach eine Regierung, die den Menschen die Anpassung an eine hochtechnisierte und globale Volkswirtschaft durch gezielte Investitionen in Humanressourcen und Infrastruktur erleichtern werde.

Nach dem Erdrutschsieg der Republikaner bei den Kongreßwahlen vom November 1994 sieht sich Clinton mit einer Legislative unter Führung des selbstbewußten „Speakers“ des Repräsentantenhauses, Newt Gingrich, konfrontiert, deren konservative gesetzgeberische Hauptanliegen – im „Vertrag mit Amerika“ niedergelegt – im Zurückschrauben zentralstaatlicher Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft und in drastischen Ausgabenkürzungen sowie Kompetenzverlagerungen an die Einzelstaaten im Sozialbereich bestehen. Für den Rest seiner Amtszeit hat Clinton die Initiative in der Innenpolitik an die Republikaner um Newt Gingrich verloren. Seine Chancen, wiedergewählt zu werden, hängen nicht zuletzt davon ab, wie er diese Konstellation zu meistern versteht und ob er das Vertrauen der Mittelschichtwähler zurückerobern kann.

### **Charles M. Weston: Die US-Außenpolitik zwischen Kontinuität und Neubestimmung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/95, S. 13–21

Der außenpolitische Kurs Clintons ist an die Bereitschaft anderer Staaten gekoppelt, Verantwortung zu übernehmen und anfallende Kosten mitzutragen. Für eine Stärkung des bereits unter Bush eingeleiteten kostenbewußten außenpolitischen Multilateralismus sprechen mehrere Faktoren: der relative Rückgang der wirtschaftlichen Leistungskraft während der vergangenen Jahrzehnte, der die Kostenfrage bei allen auswärtigen Aktionen in den Vordergrund rückt; die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gesunkene Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft, weltpolitische Alleingänge der Führungsmacht zu akzeptieren; das starke Interesse der amerikanischen Bevölkerung an der Bewältigung drängender innen- und sozialpolitischer Aufgaben (z. B. die Verminderung der Steuerlast, Verbrechensbekämpfung, Reform der Fürsorge und Alterssicherung, Erneuerung des Bildungs- und Gesundheitswesens, Verbesserung der Infrastruktur), deren Lösung sich nicht mit der Rolle eines „allgegenwärtigen Weltpolizisten“ vereinbaren läßt.

### **Rainer-Olaf Schultze/Steffen Schneider: Hat der kanadische Nationalstaat eine Zukunft? Aktuelle Probleme und Herausforderungen kanadischer Innenpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/95, S. 22–31

Kanada befindet sich gegenwärtig auf dem Höhepunkt einer akuten Verfassungs-, Repräsentations- und Integrationskrise, die nicht nur die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit seines politischen Systems, sondern auch seine staatliche Existenz in Frage stellt. Diese Krise ist zum einen zurückzuführen auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Problemlagen, mit denen National- und Wohlfahrtsstaaten seit den siebziger Jahren durch den Übergang zum Postfordismus konfrontiert sind, zum anderen auf spezifisch kanadische, unter den Bundesregierungen Trudeau und Mulroney entstandene oder zugespitzte verfassungspolitische Problemlagen. Das gescheiterte Referendum zur Verfassungsreform im Herbst 1992, die Unterhauswahlen im Herbst 1993 und die Provinzwahlen in Québec im Herbst 1994 waren die vorläufigen Höhepunkte dieser mehrfachen Krise; in Kürze wird nach 1980 zum zweiten Mal ein Referendum zur Unabhängigkeit Québecs folgen.

### **Ralf Borchard: Die Außenpolitik Kanadas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/95, S. 32–39

Der Beitrag charakterisiert drei Phasen kanadischer Außenpolitik zwischen 1945 und 1993: die Ära St. Laurent/Pearson, die Ära Trudeau und die Ära Mulroney. Anschließend wird untersucht, welche Konsequenzen sich aus der wirtschaftlichen Kontinentalisierung für den Handlungsspielraum kanadischer Außenpolitik ergeben und welche Auswirkungen der kanadische Truppenrückzug auf die europäisch-kanadischen Beziehung hatte. Anhand der Ende 1994 und Anfang 1995 veröffentlichten Weißbücher für Verteidigung und Außenpolitik wird die Zielsetzung der jetzigen Regierung verdeutlicht. Europa und Nordamerika haben sich in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht voneinander entfernt. Für die kanadische Politik ist der Atlantik breiter, der Pazifik dagegen schmaler, der eigene Kontinent über die USA hinaus wichtiger geworden. Dennoch zeigt Kanada seit dem Regierungswechsel zu Chrétien verstärkt Interesse, neue Brücken über den Atlantik zu schlagen, auch nach Deutschland.