

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Christian Hacke

## Amerika first – aber wohin?

Die Außenpolitik der USA an der Schwelle  
zum 21. Jahrhundert

Jutta Koch

## Aspekte sicherheitspolitischer Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika

Rainer Prätorius

## Die Gemeinschaft und ihre Verbrecher Neue Wege der Kriminalitätskontrolle in den USA

Axel Murswieck

## Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?

B 19/98

1. Mai 1998

Christian Hacke, Dr. phil., geb. 1943; seit 1980 Professor für Politikwissenschaft/Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur amerikanischen und deutschen Außenpolitik sowie zur Theorie der internationalen Beziehungen; zuletzt: Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von Kennedy bis Clinton, Berlin 1997.

Jutta Koch, M.A., geb. 1961; freie Publizistin und Oberregierungsrätin in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn.

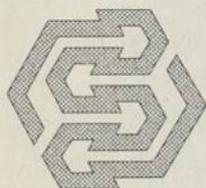
Veröffentlichungen zur Außen- und Sicherheitspolitik der USA wie auch der Bundesrepublik; zuletzt: Zur Sicherheitspolitischen Kultur der USA. Eckpunkte, Möglichkeiten, Grenzen, Baden-Baden 1998 (i. E.).

Rainer Prätorius, Dr. phil., geb. 1952; Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Institutionen und Regierungsprozeß, in: Arno Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, München – Wien 1995; Die USA. Politischer Prozeß und soziale Probleme, Opladen 1997; (Hrsg. zus. mit Edgar Grande) Modernisierung des Staates?, Baden-Baden 1997.

Axel Murswiek, Dr. Soz. Wiss. habil., geb. 1945; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialpolitik in den USA. Eine Einführung, Opladen 1988; (Hrsg.) Regieren und Politikberatung, Opladen 1994; (Hrsg.) Regieren in den neuen Bundesländern, Opladen 1996; (Hrsg. zus. mit Hans-Ulrich Derlien) Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1998 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

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 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

# Amerika first – aber wohin?

## Die Außenpolitik der USA an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

### I. Präsident und Außenpolitik

Außer den USA kann kein Land auf eine vergleichbare jahrhundertealte Tradition von außenpolitischen Werten und Interessen verweisen, die im übrigen von den Präsidenten gern in außenpolitische Doktrinen gegossen werden<sup>1</sup>. Im 20. Jahrhundert haben vor allem drei Präsidenten mit ihren außenpolitischen Doktrinen die Grundlagen für den Aufstieg der USA zur Weltmacht gelegt:

1. Woodrow Wilson wollte mit seinen 14 Punkten von 1917 das nationale Selbstbestimmungsrecht, die Beseitigung aller Handelschranken und einen Völkerbund verwirklichen<sup>2</sup>.
2. Franklin D. Roosevelt verpflichtete die USA durch die „vier Freiheiten“ der Atlantik-Charta von 1941 zu weltweitem Engagement gegen die Achsenmächte<sup>3</sup>.
3. Harry Truman rief nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die USA zum weltweiten Kampf gegen Totalitarismus und zum Kampf gegen Kommunismus auf. Seine Doktrin der Eindämmung bildete von 1947 bis 1989 die Grundlage der amerikanischen Außenpolitik<sup>4</sup>.

Historisch gesehen, haben alle außenpolitischen Doktrinen der Präsidenten von George Washingtons Neutralitätserklärung bis zur Ökonomisierung der Außenpolitik unter Bill Clinton den USA ein Gefühl von Kontinuität und Sinngebung vermittelt, das in der modernen Geschichte beispiellos ist. Trotz berechtigter Einzelkritik spiegeln die

1 Vgl. Cecil Crabb, *The Doctrines of American Foreign Policy*, Baton Rouge 1982.

2 Vgl. N. Gordon Levin, *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution*, London – Oxford – New York 1968; August Heckscher, *Woodrow Wilson. A Biography*, New York 1991.

3 Vgl. James MacGregor Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, New York 1956; Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932–1945*, New York 1995.

4 Vgl. Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power, National Security, The Truman Administration and the Cold War*, Stanford, Cal. 1992.

Doktrinen die Außenpolitik einer Weltmacht wider, die sich ihre Verantwortung für Frieden und Freiheit in der Welt nicht leicht gemacht hat. So wurden außenpolitische Doktrinen zu Antriebskräften, die den Führungswillen des Präsidenten gegenüber dem Kongreß, der eigenen Bevölkerung und gegenüber der Welt ausdrückten:

- John F. Kennedy zeigte die USA als angespannte, aber auch als entspannungsbereite Großmacht.
- Lyndon B. Johnson personifizierte den Verfall in außenpolitische Ohnmacht und Verbitterung.
- Richard M. Nixon zeigte den Weg aus der außenpolitischen Krise, versäumte es aber, sein Land in demokratischer Tradition zu regieren.
- Gerald R. Ford bemühte sich, außenpolitische Schocks und innenpolitische Verwirrungen zu klären.
- James E. Carter zeigte gute Absichten, aber Unvermögen, die außenpolitischen Krisen zu meistern.
- Ronald W. Reagan personifizierte den amerikanischen Optimismus, weltpolitische Rivalitäten durch eigene Anstrengungen und Stärke zu bewältigen.
- George H. Bush handelte beim Niedergang des Sowjetimperiums mit Vorsicht und zupackend bei der deutschen Vereinigung.
- William J. Clinton verkörpert den Paradigmenwandel zur Ökonomisierung der Außenpolitik, um für Amerikas Weltmachtrolle die Brücke ins 21. Jahrhundert zu schlagen<sup>5</sup>.

Der Präsident ist der mächtigste Politiker der Vereinigten Staaten, weil er „verschiedene Hüte trägt“: Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte, Leiter und wichtigster Repräsentant der Außenpolitik, hauptverantwortlich für das Funktionieren

5 Vgl. Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von Kennedy bis Clinton*, Berlin 1997.

des Regierungssystems. Er hat ein Vorschlags-, Mitsprache- und Einspruchsrecht. Vor allem liegt beim Präsidenten die vollziehende Gewalt, die ihm große Gestaltungsmöglichkeiten in der Außenpolitik gewährt.

Seit dem Zweiten Weltkrieg tragen die amerikanischen Präsidenten zwei weitere außenpolitische „Hüte“, die sich nicht aus der Verfassung, sondern aus der außenpolitischen Entwicklung des 20. Jahrhunderts ergeben haben. Sie wurden nach 1945 zu Führern der freien Welt. Wie im delisch-attischen Seebund die griechischen Stadtstaaten zunächst freiwillig auf außenpolitische Souveränität verzichteten, so übertrugen europäische Staaten angesichts kommunistischer Bedrohung verteidigungspolitische Kompetenzen an die NATO, die von den USA geführt wird. Neben dem nationalen Interesse der USA schützen also alle Nachkriegspräsidenten die „atlantische Zivilisation“<sup>6</sup>.

Schließlich tragen amerikanische Präsidenten einen dritten „Hut“, der den Schutz des weltweiten amerikanischen Imperiums symbolisiert und der von besonderer Macht ist: Man sieht ihn kaum, und jeder Präsident würde abstreiten, daß er ihn überhaupt trägt. Der amerikanische Präsident ist deshalb der Führer eines global angelegten „informellen Reiches der Freiheit“, dessen Grenzen freilich ebenso schwer zu bestimmen sind wie die Herrschaftstechniken, Antriebskräfte und Wirkungsfaktoren<sup>7</sup>. Zur Analyse der amerikanischen Außenpolitik darf nicht nur das nationale Interesse, sondern es muß auch die Rolle der USA als Führungsmacht des atlantischen Bündnisses und als Zentrum eines globalen Imperiums herangezogen werden. Das nationale Interesse, die atlantischen Demokratien und das informelle weltweite Imperium bilden also die drei zentralen Bezugspunkte des außenpolitischen Selbstverständnisses der USA. Sie spiegeln sich in den außenpolitischen Doktrinen der Präsidenten wider. Sie begründen also außenpolitische Ideale, Werte und Interessen der USA im Zuge der strukturellen und dynamischen Veränderungen der Weltpolitik. Auch dienen sie der außenpolitischen Profilierung des Präsidenten, sie reflektieren Anspruch und Vision amerikanischer Außenpolitik; schließlich spitzen sie außenpolitische Krisensituationen zu, um innenpolitische Zustimmung zu erreichen, wie im Falle der Truman-Doktrin. Im amerikanischen

Selbstverständnis genügt es nicht, daß eine Außenpolitik richtig ist, sie muß auch immer gut sein, sie muß dem moralischen Sendungsbewußtsein der Amerikaner entgegenkommen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die antikomunistische Ausrichtung zentral, so daß alle außenpolitischen Doktrinen der Präsidenten nach Harry Truman im Kern Variationen seiner Eindämmungsdoktrin waren. Erst Bill Clinton leitete den zweiten Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik ein. Er hat die Ökonomisierung zum zentralen Antriebsmoment von Außen- und Innenpolitik erklärt. Insgesamt gesehen geben die außenpolitischen Doktrinen der Präsidenten also wichtige Aufschlüsse, aber zur vollständigen Analyse der amerikanischen Außenpolitik reichen sie nicht aus. Außenpolitische Veränderungen richten sich nicht nach den Gezeiten der Präsidentenwahlen oder nach dem Anspruch von Doktrinen, sondern haben politische, ja krisenspezifische Ursachen.

---

## II. Das Problem von Kontinuität und Wandel

---

Die Nachkriegsgeschichte zeigt, daß sechs der elf amerikanischen Präsidentschaftswahlen nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Wechsel im Weißen Haus führten. Dreimal lösten die Republikaner die Demokraten ab (1952, 1968 und 1980), und dreimal traten die Demokraten an die Stelle der Republikaner (1960, 1976, 1992). In jedem Wahlkampf versprach der letztlich siegreiche Kandidat außenpolitischen Wandel. Nach der Amtsübernahme jedoch verblaßte dieser Anspruch, vielmehr trat der neue Präsident in die Fußstapfen seines Vorgängers, wahrte außenpolitische Kontinuität und bemühte sich vor allem um eine von beiden Parteien getragene Außenpolitik. Dies zeigte sich schon am Ende der Regierung Truman. Noch im Wahlkampf 1952 hatte der republikanische Präsidentschaftskandidat Dwight D. Eisenhower die Politik der Eindämmung als reaktiv kritisiert und neuen Aktivismus gefordert, um die Sowjetunion aus Osteuropa und Asien zurückzudrängen. Nach Amtsantritt war Eisenhower jedoch gezwungen, die Eindämmungspolitik seines Vorgängers weiterzuentwickeln. Am Ende der fünfziger Jahre wurden Eisenhowers entspannungspolitische Ansätze sogar als fortschrittlich gewürdigt. Sein demokratischer Herausforderer Kennedy kritisierte Eisenhower zunächst als zu

6 Zur historischen und politischen Bedeutung des Begriffes „atlantische Zivilisation“ vgl. Hannah Arendt, *Über die Revolution*, München 1986, S. 278 f.

7 Vgl. George Liska, *Imperial America*, Baltimore 1967; Robert W. Tucker, *Nation or Empire?* Baltimore 1968; Geir Lundestad, *The American Empire*, London 1990.

weich gegenüber der Sowjetunion. Zwar vergrößerte Kennedy die militärische Stärke der USA und trat Revolutionsbewegungen in der Dritten Welt entschieden entgegen, als es Eisenhower getan hatte, doch nach der Kubakrise 1962 verstärkte er seine Entspannungsbemühungen mit der Sowjetunion und trat damit in die Fußstapfen der späten Eisenhower-Jahre.

Als der Republikaner Richard Nixon 1968 im Wahlkampf gegen den damaligen demokratischen Vizepräsidenten Hubert Humphrey antrat, versprach er der Bevölkerung einen ehrenhaften Frieden im Vietnamkrieg, nachdem er sich von der Vietnampolitik Johnsons distanziert hatte. Als jedoch Nixon Präsident wurde, setzte er im Kern die von Johnson entwickelte Politik der „Vietnamisierung“ fort. Auch Nixons Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion und das Auftauen der Beziehungen zur Volksrepublik China sowie der Beginn des Friedensprozesses zwischen Arabern und Israelis baute auf Initiativen der Regierung Johnson auf.

1976 gewann der Demokrat Jimmy Carter die Präsidentschaftswahlen, weil er die Vernachlässigung der Menschenrechte durch Kissinger und dessen Dritte-Welt-Politik kritisierte. 1977 und 1978 widmete die Regierung Carter den Entwicklungsländern und den Menschenrechten mehr Aufmerksamkeit. Aber nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan mußte Carter genau die Politik der Stärke praktizieren, die er bei seinen Vorgängern kritisiert hatte: Er sorgte sogar für den größten Zuwachs der Verteidigungsausgaben seit 20 Jahren. Hatte Carter die Eindämmungspolitik seiner Vorgänger kritisiert, so mußte er schließlich als letzter demokratischer Präsident des Kalten Krieges selber die Eindämmung der Sowjetunion zur außenpolitischen Doktrin erheben. Carter war im übrigen der einzige Präsident, der zwei völlig gegensätzliche außenpolitische Doktrinen entwickelte. Seine erste, die Menschenrechtsdoktrin, mußte er im wesentlichen aufgeben, als er im Zuge sowjetischer Machtausweitung dann die Golf-Doktrin als Variante der Trumanschen Eindämmungsdoktrin verkündete.

Ronald Reagan entwickelte die Politik von Präsident Carter fort und forcierte als Präsident schließlich den Antikommunismus. Doch mit Michail Gorbatschow engagierte sich Reagan im Zuge seiner zweiten Amtsperiode für Entspannung und Abrüstung. Einen revolutionären Wandel leitete er allerdings ein, als im Dezember 1987 das INF-Abkommen (INF = intermediate range nuclear forces) in Washington unterzeichnet und damit die

nuklearen Mittelstreckenraketen auf beiden Seiten vollständig abgerüstet wurden. Legendär wurde Reagans Berliner Rede vom 12. Juni 1987, als er an die sowjetische Führung appellierte: „Generalsekretär Gorbatschow, wenn Sie nach Frieden streben, wenn Sie Wohlstand für die Sowjetunion und für Osteuropa wünschen, wenn Sie die Liberalisierung wollen, dann kommen Sie hierher zu diesem Tor. Herr Gorbatschow, öffnen Sie dieses Tor, reißen Sie diese Mauer nieder!“

Präsident Bush setzte im Prinzip die Außenpolitik seines Vorgängers fort. Im Zuge der Invasion Iraks in Kuwait entwickelte er die Idee einer neuen Weltordnung, eine Pax Americana, die allerdings wenig Raum für die Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten bot, sondern eine Anpassung der Staatenwelt an die Interessen der USA verlangte<sup>8</sup>. Bush wollte die außenpolitische Führung der USA im Rahmen der neuen Weltordnung ausbauen, scheiterte aber aus innenpolitischen Gründen, weil er die drängenden Probleme ebenso verkannte wie die neuen globalen Probleme an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.

Die Nachkriegsjahre seit 1945 zeigen also, daß die Präsidenten zwar deklaratorisch Wandel postulieren, in der Realität jedoch oft mehr außenpolitische Kontinuität praktizieren, als ursprünglich zu erwarten war. Lediglich wenn tiefe strukturelle Krisen im Innern und in der Außenpolitik auftreten, wie unter Truman und Clinton, und wenn die jeweiligen Präsidenten angemessen darauf reagieren, kommt es zu grundsätzlichem Wandel. Verkennen sie die Lage, wie Präsident Johnson oder Präsident Bush, werden sie abgewählt oder resignieren.

Kontinuität und Wandel der amerikanischen Außenpolitik entsteht also im Verhältnis Präsident – Kongreß – öffentliche Meinung – internationale Politik. Das zeigt sich auch unter Präsident Clinton: Im Wahlkampf 1992 hatte Clinton die Gleichgültigkeit gegenüber den Menschenrechtsverletzungen in China und die Zurückhaltung Bushs in Jugoslawien kritisiert. Als Präsident trat er aber in Bushs Fußstapfen: Er entwickelte freundschaftliche Beziehungen zur Volksrepublik China und schreckte zunächst ebenfalls vor einer Militärintervention in Bosnien zurück<sup>9</sup>. Erst später unter dem Eindruck der Kriegereignisse auf dem Balkan und der Unfähigkeit der Europäer, auf ihrem eige-

8 Vgl. William Schneider, *The Old Politics and the New World Order*, in: Kenneth Oye/Robert Lieber (Hrsg.), *Eagle in a New World*, New York 1992, S. 65 ff.

9 Vgl. Thomas Paulsen, *Jugoslawienpolitik der USA 1989–1994*, Baden-Baden 1995.

nen Kontinent für Ordnung und Frieden zu sorgen, wurde die Regierung Clinton aktiv. Das Abkommen von Dayton und Clintons Eintreten für die NATO-Osterweiterung signalisierten dynamischen Wandel<sup>10</sup>.

### III. Die neuen außenpolitischen Fragen nach Ende des Kalten Krieges

Nach Ende des Kalten Krieges hat sich das innenpolitische Bindemittel des Antikommunismus weitgehend aufgelöst. Folglich ist die politische Meinungsvielfalt in der amerikanischen Bevölkerung größer geworden, auch außenpolitisch. Es gibt keinen überparteilichen Konsens mehr für internationales Eingreifen wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Jeder Präsident muß außenpolitisches Engagement von Fall zu Fall gegen einen zunehmend innenpolitisch orientierten Kongreß und gegen wachsenden Neoisolationismus durchsetzen. Diese Charakterisierung ist allerdings nicht ganz richtig, denn seit den achtziger Jahren wurde deutlich, daß die Bevölkerung zwar eine deutliche Reduzierung der Auslandshilfe wünscht, andererseits aber nach wie vor eine international engagierte Ausrichtung der Außenpolitik begrüßt, wenn diese die neuen Gefahren und Sorgen angemessen beantwortet. Amerikas Bevölkerung ist bereit, die internationale Führungsrolle mitzutragen, aber nur wenn die USA stärker mit anderen Staaten gemeinsam handeln. Diese nuancierte Einstellung der amerikanischen Bevölkerung wurde von Bush verkannt.

Die Verringerung der äußeren Bedrohung nach Wegfall des Sowjetimperiums und die wachsende Bedeutung der Wirtschaft haben die Führungsrolle der USA verändert. Dabei setzt die Regierung Clinton auf eine Strategie der Erweiterung der außenpolitischen Interessenlage<sup>11</sup>. Clintons Außenpolitik zielt vor allem auf die Stärkung der Gemeinschaft der marktwirtschaftlichen Demokratien, wobei die Führungsrolle der USA ausgebaut wird. Vergrößerung der Wirtschaftskraft und die Erweiterung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der USA stehen an oberster Stelle. Die Erweiterung der NATO und die Bildung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) wurden zu Clintons persönlichem Anliegen. Vieles

spricht dafür, daß die NATO den amerikanischen Einfluß in Europa bis an die russische Grenze vorschieben wird. „Von der Eindämmung zur Erweiterung“ – diese von Anthony Lake formulierte Leitidee prägt das neue sicherheitspolitische Konzept: „Uns aktiv in der Welt zu engagieren, um unseren Wohlstand zu erhöhen, unsere Sicherheitsvorkehrungen zu modernisieren und die Demokratie in der Welt zu fördern.“<sup>12</sup>

Die Streitkräfte dienen nicht mehr der Abwehr einer übermächtigen Gefahr, wie der Sowjetunion, sondern sollen jetzt die Fähigkeit vermitteln, Macht jederzeit global und vielfältig einsetzen zu können. Trotz aller Kürzungen bleibt der Verteidigungshaushalt überproportional groß, weil dies der Weltmachtanspruch erfordert: Der Abstand zu rivalisierenden Großmächten wie der Volksrepublik China und Rußland soll gewahrt bleiben. An der amerikanischen Sicherheits- und Rüstungspolitik und der Politik der Erweiterung der NATO bleiben Ungereimtheiten, doch der von Präsident Clinton eingeleitete außenpolitische Paradigmenwechsel zur Weltwirtschaftsmacht ist eindrucksvoll: Er und seine Mitarbeiter haben die dominante Position der USA im Welthandel, in der Industrieproduktion und in der weltweiten Wertschöpfung wiederhergestellt. Clinton hat vor allem die gigantische Verschuldung des Staatshaushaltes völlig beseitigt. Mit innen- und sozialpolitischen Reformvorhaben unterstützt er auch eine aggressivere Handelspolitik. Handelsminister Brown ökonomisierte wie kein anderer seit Herbert Hoover die amerikanische Außenpolitik mit dem Ziel der Vergrößerung der Märkte für amerikanische Güter und Dienstleistungen. Während Clintons Vorgänger die ökonomischen Probleme der USA unter den Teppich kehrten, betonte Clinton ganz bewußt zu Beginn seiner Amtszeit den drohenden wirtschaftlichen Niedergang, um den Reformdruck zu erhöhen. „We must compete, not retreat“ (Wir müssen uns dem Wettbewerb stellen, nicht davor weglaufen), wurde zur wirtschaftspolitischen Losung. Gleichzeitig machte er durch die Schaffung neuer regionaler Wirtschaftsgröbräume den Amerikanern Mut zur Globalisierung.

Clintons dynamische, zum Teil aggressive Weltwirtschaftspolitik symbolisiert an der Schwelle zum 21. Jahrhundert eine außenpolitische Schwerpunktverschiebung, mit der die USA wieder zum

10 Vgl. Chr. Hacke (Anm. 5), S. 561 ff.

11 Vgl. Herbert Dittgen, Amerikanische Demokratie und Weltpolitik: Außenpolitik in den Vereinigten Staaten, Paderborn 1998, S. 291 ff.

12 Anthony Lake, From Containment to Enlargement. Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, D.C. vom 21. September 1993, zit. nach U.S. Department of State Dispatch vom 27. September 1993, S. 658 ff.

Motor der Weltpolitik werden: „Clintons Hauptkenntnis hinsichtlich der Art und Weise, wie sich die Welt verändert hat, ist die, daß das geopolitische und geostrategische System des Kalten Krieges einer Ära der Geo-Ökonomie und des Geo-Finanzwesens Platz gemacht hat . . . An die Stelle von Raketen, die jeden Punkt auf der Erde erreichen konnten, waren Exporte getreten, die sowohl harte wie sanfte Macht verkörperten, vom Jumbo-Jet zur Computer-Software und CNN.“<sup>13</sup>

In dieser unipolaren Welt werden die USA vielleicht noch mehr Einfluß entwickeln als im Kalten Krieg. Venedig zur Zeit der Renaissance oder Großbritanniens Weltreich im 19. Jahrhundert sind historische Vorläufer. Diese kooperativ-ökonomische Perspektive für den „Welthandelsstaat“ USA könnte allerdings konfrontativ durch eine Bipolarität zwischen den USA und der Volksrepublik China verhindert werden. Athen und Sparta zur Zeit des Perikles<sup>14</sup> sowie die amerikanisch-sowjetische Bipolarität von 1945 bis 1989, aber auch die amerikanisch-britische Wirtschaftsrivalität seit Ende des Ersten Weltkrieges bis Anfang der fünfziger Jahre bilden historische Vorbilder für solche Konstellationen. Auch könnte die Triade USA – Westeuropa – Japan an wirtschaftlicher Bedeutung gewinnen, von ihr können kooperative, aber auch konfrontative Impulse ausgehen. Vorstellbar ist aber auch, daß Welt- und Großmächte gemeinsam ein globales Machtgleichgewichtssystem analog zum Europa des 19. Jahrhunderts entwickeln<sup>15</sup>. Der Frieden würde gesichert, wenn die Mächte sich gemeinsam in den Dienst regionaler und globaler Gemeinschaftsinstitutionen stellten. Doch diese Perspektive eines hegemonial-multilateralen Altruismus ist zu schön, um wahr zu werden. Statt dessen könnten hierarchische Systeme in autoritären wie auch in demokratischen Formen (wieder-) entstehen – analog zum Sowjetimperium und zur westlichen Allianz inklusive Japan vor 1989. Während das amerikanische Hegemonialsystem nach dem Zweiten Weltkrieg Elastizität und Vitalität zeigte, führten Starrheit, überproportionale Militarisierung und wirtschaftlicher Kollaps zum Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems. Nach dem Ende der amerikanisch-sowjetischen Bipolarität und angesichts der derzeitigen überlegenen Stärke der USA arbeitet Washington an der

13 Martin Walker, *The President We Deserve: Bill Clinton, His Rise, Falls and Comebacks*, New York 1996, S. 285 ff.

14 Vgl. Peter Fliess, *Thucydides and the Politics of Bipolarity*, Nashville 1966; Russell Meiggs, *The Athenian Empire*, Oxford 1992<sup>5</sup>.

15 Vgl. Christian Hacke, *Die großen Mächte*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden 1995, S. 316 ff.

Schwelle zum 21. Jahrhundert auf eine unipolare Welt unter der Führung der USA hin. Unter Clinton halten die USA ihren Anspruch aufrecht, auch im 21. Jahrhundert Nummer 1 zu bleiben, Clinton setzt einen vergrößerten Fächer von Mitteln und Instrumenten, vor allem die Wirtschaft, ein. Doch wird im 21. Jahrhundert nicht allein eine unipolare Welt denkbar, sondern andere Formen von Hegemonie können auftauchen, denn „Isolierung, Beschützung und Repräsentation eines Staatenkreises (als) wesentliche Stücke der Handhabung einer Hegemonie“<sup>16</sup> bleiben vorrangig. Die USA werden auch im 21. Jahrhundert ihr „informelles Imperium“ weltweit zu sichern suchen, dies könnte aber von anderen aufsteigenden Mächten in Frage gestellt werden. Die Volksrepublik China steht jetzt schon an der Schwelle zur Weltmacht und könnte im 21. Jahrhundert ein eigenes globales Hegemonialsystem entwickeln, so daß eine neue bipolare Welt nicht auszuschließen ist<sup>17</sup>.

Die Weltmachtstruktur der USA ergibt sich also aus der Summe der regionalen Großmachtrollen und Großmachtinteressen, aus ihrer Fähigkeit zur globalen Machtprojektion. Die USA bleiben die wichtigste Welthandelsmacht. Noch besitzen sie allein die militärischen, ökonomischen und politischen Ressourcen und Eliten, die auf jahrhundertalte Erfahrung weltweiter Diplomatie aufbauen. Neben diesen strukturellen Voraussetzungen lassen auch dynamische Faktoren darauf schließen, daß die USA auch im 21. Jahrhundert die führende Macht der Welt bleiben werden: Der Wille der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Elite mag zwar hier und da gelähmt erscheinen, aber aufs Ganze gesehen, befürworten und tragen sie die aktive Weltmachtrolle. Nur die USA zeigen den Willen zum Einsatz von Truppen, Flugzeugen, Schiffen und Raketen zur Erhaltung von Regeln und ethnischen Normen sowie der Herrschaft des Rechts. Daß dabei die Sicherung der wirtschaftlichen Macht für das eigene Wohlergehen und für die Dominanz bei Welthandel, Weltwirtschaft und Weltfinanzen nicht zu kurz kommt, liegt im Interesse jedes Staates. Von den USA ist deshalb auch in Zukunft zu erwarten, daß Machtmittel und Ressourcen entwicklungs- bzw. ausbaufähig bleiben, wie die Bemühungen Washingtons um die Erweiterung der NATO zeigen. Vor allem glänzen die USA durch Innovationsfähigkeit und können sich deshalb auf außenpolitische Veränderungsprozesse besser einstellen bzw. diese im eigenen Interesse

16 Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart 1943, S. 299.

17 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Berlin 1997, S. 221–249.

stärker beeinflussen als andere Staaten. Die beeindruckende Geschichte von weltpolitischer Verantwortung der USA im 20. Jahrhundert läßt also eine entsprechende Dynamik auch für das 21. Jahrhundert erwarten.

Aber reicht das aus? Wohin steuern die USA? Sind neue Ideen und Interessen für das 21. Jahrhundert erkennbar? Die USA müssen mehr sein als nur reich, mehr als nur wirtschaftspolitischen Wandel anstoßen können. Ihre Institutionen und ihre Politik müssen wieder vorbildlich werden. Dann werden die USA wieder als „sanfter Hegemon“ weltweit überzeugen. Eine neue attraktive zivilisatorische Leitidee für das 21. Jahrhundert, die den globalen Führungsanspruch der USA untermauern könnte, ist derzeit nicht auszumachen. Dazu erschweren innenpolitische Hemmnisse eine neue aktive Weltmachtrolle.

Nach Ende des Kalten Krieges handeln die Abgeordneten des Kongresses außerdem verstärkt unter innenpolitischen Prämissen. Das außenpolitische Desinteresse im Kongreß ist stark angestiegen. Die außenpolitischen Krisen der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß es für den amerikanischen Präsidenten schwerer geworden ist, im Kongreß außenpolitische Unterstützung zu gewinnen. Während der Kongreß bis Mitte der sechziger Jahre dem Präsidenten außenpolitisch fast blindlings folgte, hat sich das amerikanische Regierungssystem außenpolitisch gesehen vom „presidential“ zum „congressional government“ gewandelt.

Der Wegfall einer überragenden Bedrohung hat die Rückkehr zur traditionellen Konzentration auf die Innenpolitik beschleunigt. Ärger über die Unfähigkeit der europäischen Partner, für Sicherheit und Frieden auf dem eigenen Kontinent zu sorgen oder globale Lasten mit den USA zu teilen, haben neoisolationistische Tendenzen gefördert. Die traditionelle Abneigung der Amerikaner gegen außenpolitische Einbindung in multilaterale Institutionen und neoisolationistische Neigungen erschwert ein kooperatives und multilaterales Verständnis der außenpolitischen Rolle der USA als „Primus inter pares“, das die internationalen und regionalen Gemeinschaftsinstitutionen stärken würde.

---

#### IV. Bilanz und Perspektiven

---

Ohne klare militärstrategische Bedrohung, ohne ideologische Herausforderung, bei gesunkener

innenpolitischer Bereitschaft für außenpolitisches Engagement, bei weniger Solidarität der Bündnispartner und schwindender zivilisatorischer Attraktivität ist die globale Führungsrolle der USA keine feste, berechenbare Größe mehr. Die USA bleiben zwar an der Schwelle zum 21. Jahrhundert die letzte Weltmacht, füllen diese Rolle aber nur widerstrebend aus. Dieser Widerspruch durchzieht die derzeitige Außenpolitik der USA. Aber auch die Entwicklungslinien in der internationalen Politik sind widersprüchlich: Einerseits nehmen die Abhängigkeiten zu, andererseits sind die Gefahren von Konfrontation und Krieg gewachsen. Die USA als Führungsmacht müssen auf beide Entwicklungstendenzen eingestellt sein, weil sie als alleinige Ordnungsmacht mit zivilisatorischem Anspruch gefordert sind. Denn noch sind die anderen potentiellen Groß- oder Weltmächte wie Westeuropa, Rußland, Japan und die Volksrepublik China primär mit sich selbst beschäftigt. Auch deshalb verschärfen sich die globalen Probleme. Darüber hinaus zeigen die Krisen und Kriege der vergangenen Jahre, daß das Vorbild des „Handelsstaates“ zu kurz greift. Die Durchsetzung von Recht, Ordnung, Frieden und guter Nachbarschaft erfordert mehr als wirtschaftliche Stärke. Vor allem müssen sich die USA intensiver um die großen strukturellen Veränderungen in der Weltpolitik kümmern: Die rapide Ausbreitung globaler Probleme wie Umweltverschmutzung, Drogenhandel, Bevölkerungswachstum, Kriminalität und Energieersparnis erfordert weltpolitische Führung und Vorbild. Das gilt vor allem für die Rolle der USA in der UNO.

Die Vereinten Nationen bedürfen der Unterstützung der großen Mächte, vor allem der USA. Die UNO darf aber nicht zum Instrument amerikanischer Machtpolitik verkümmern, sondern muß als zentrales multilaterales Forum auch von den USA anerkannt werden, das sie selbst nicht nur finanziell stärker mittragen müssen. Allerdings kam die jüngste Irakkrise vom Februar 1998, die von UNO-Generalsekretär Annan in letzter Sekunde gelöst werden konnte, erst deshalb zustande, weil die USA mit einem neuen Militärschlag drohten. Erst vor diesem Hintergrund lenkte Saddam Hussein ein.

Kraftvolle und verantwortungsbewußte Außenpolitik bedarf nicht nur der klugen politischen Führung, nicht nur entsprechender außenpolitischer Institutionen und demokratischer Kontrollen, sondern sie braucht vor allem einen innenpolitischen Resonanzboden, der zeigt, daß die Bevölkerung die Rolle der USA in der internationalen Politik trägt. Außenpolitische Kultur, außenpolitische Eli-

ten und eine aufgeklärte Öffentlichkeit sind Voraussetzung für eine nationale Interessenpolitik, die auch internationale Verantwortung übernimmt. Die zweihundertjährige Geschichte der Vereinigten Staaten zeigt eine eindrucksvolle Entwicklung zu verantwortungs- und machtbewußter Größe<sup>18</sup>. Bei Schlüsselentscheidungen haben die USA auch geirrt und Fehler gemacht; aber der offene und selbstkritische Charakter dieser Debatten hat ihnen auch in schweren Zeiten Sicherheit zurückgegeben. Ihre Ideale und Interessen wirkten wie Fixpunkte, zu denen das Land, selbst wenn es außenpolitisch abgetrieben schien, immer wieder zurückkehrte. Die Kraft der außenpolitischen Erneuerung, der Wille zum Aufbruch und zur Kursänderung machen die USA zur Weltmacht. Diese Kraft der Erneuerung und der Wille, das Ruder herumzureißen, sind es, die Amerika auch in der Außenpolitik stark gemacht und die Weltmachtrolle moralisch und realistisch begründet hat. Amerikas außenpolitische Geschichte zeigt Größe und Tragik, die durch Interessenkalkül, Ideale, aber auch durch Irrtümer und Fehler bestimmt wurde. Doch es ehrt bis heute die amerikanischen Gründungsväter, daß sie im Wissen um menschliche Schwächen alles taten, um durch Kontrolle, durch „Checks and Balances“ und durch Zwang zur Zusammenarbeit den Mißbrauch von Macht auch außenpolitisch in Grenzen zu halten. Dank demokratischen Bewußtseins und Zivilcourage decken Amerikaner ihre Irrungen auf und korrigieren Fehler selbstkritisch. Andere Verfassungen mögen effizienter sein, aber die amerikanische Verfassung reflektiert die Furcht vor der Übermacht der Exekutive. Daß diese Beschränkung außenpolitischer Macht in der Verfassung, zusammen mit dem isolationistischen Grundgefühl der Amerikaner, den Aufstieg zur Weltmacht teilweise behinderte, macht den Reiz und die Würde der amerikanischen Außenpolitik aus.

Natürlich handeln die USA nicht altruistisch. Aber nur wenige Länder haben ihre eigenen Interessen mit denen der übrigen Welt verknüpfen können wie die USA. Ja, die Welt hat sich an Amerikas weltpolitisches Eingreifen gewöhnt. Es wird sogar erwartet, denn wenn die USA nicht eingreifen, dann versagt auch der Rest der Welt. Das hat das vergangene Jahrhundert mehrfach bewiesen. Der Erste Weltkrieg und der Zweite Weltkrieg und nicht zuletzt der Kalte Krieg wären ohne Amerikas Eingreifen anders verlaufen. Daran erinnert auch nach 50 Jahren die Berliner Luft-

brücke. Seit den Veränderungen von 1989/90 hat sich hieran nichts geändert. Aggression, Massenflicht, Völkermord, Hilflosigkeit oder feiges Beiseitestehen der anderen Staaten zwingen die USA immer wieder, auch gegen ihren Willen, die Bürde der Weltmachtrolle zu übernehmen.

Amerika hatte Glück, daß es sich frei und kontinuierlich zu einer Weltmacht entwickeln konnte und seit der Gründung demokratische Eliten die Politik bestimmt. Bis Anfang des 19. Jahrhunderts dominierte in den USA eine kleine Schicht vermöglicher und kultivierter Farmer aus den Südstaaten zusammen mit der Handelsaristokratie des Nordens und der neuenglischen Staaten<sup>19</sup>. Dabei sorgte der Austausch zwischen Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Militär und Jurisprudenz für neue Ideen und konstruktive Konkurrenz im Kreislauf der demokratisch gewählten Eliten. Wer in Europa bzw. in Deutschland die Nase über die angebliche Geschichtslosigkeit der USA rümpft und das Geschichtsbewußtsein der Europäer und Deutschen dagegenhält, übersieht, daß die Vereinigten Staaten auf eine stolze demokratische Tradition und auf einen Fundus von eindrucksvollen Ideen und kompromißfähigen Interessen zurückblicken können, die Achtung verdienen. Kein europäisches Land kann auf eine vergleichbare Wertetradition und Interessenstruktur verweisen.

Es gibt keine andere Macht, die weltweit für menschenwürdige, tolerante und fortschrittliche Werte und Interessen einsteht. Europa scheint weltpolitisch abgedankt zu haben, seine Wirtschaftskraft hat kein entsprechendes politisches Verantwortungsbewußtsein entstehen lassen. Europa ist zum gemeinsamen politischen Handeln in der Welt unfähig. Für Amerikas globale Führung gibt es also keinen Ersatz, wenn auch die Mittel geringer, der Wille schwächer und die Welt unübersichtlicher geworden sind. Auch „ist das amerikanische Volk äußerst unwillig, für irgendein Ziel einen größeren Krieg zu riskieren, geschweige denn zu führen. Es toleriert von den USA im Alleingang oder im Namen der UNO durchgeführte Militäraktionen nur, wenn möglichst kein amerikanischer Soldat getötet wird und die wirtschaftlichen Kosten begrenzt bleiben. Diese Grundstimmung konfrontiert die Regierung Clinton mit einem Dilemma: Während die täglich durch das Fernsehen frei Haus gelieferten Bilder von Kriegen, Hungersnöten und Unterdrückung ein Meinungsklima erzeugen, wonach die Regierung irgend etwas tun

18 Vgl. Stefan Fröhlich, Amerikanische Geopolitik: Von den Anfängen bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, München 1998.

19 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, Grundzüge der amerikanischen Außenpolitik, 1750–1900, Frankfurt am Main 1984, S. 21.

müsse, fehlt auf der anderen Seite jede Bereitschaft, die Opfer einer kriegerischen Intervention auf sich zu nehmen. Nach den Erfahrungen der US-Außenpolitik im 20. Jahrhundert wird sich diese Lage erst ändern, wenn ein großer gemeinsamer Feind das Land eint, die USA erneut von einem zivil-religiösen Feuer der Freiheit ergriffen werden, sich wieder eine Großmacht zum Reich des Bösen entwickelt und in die Falle des amerikanischen Sendungsbewußtseins gerät“<sup>20</sup>.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß nach wie vor junge Amerikaner in dem Glauben erzogen werden, daß den Vereinigten Staaten eine besondere Rolle in der Welt zukommt. Dabei wirkt ein Mythos von politischer Unschuld, Kraft und Sendungsbewußtsein als Fixpunkt fort. So erklärte Clinton am 4. Juli 1996 anlässlich der Feiern zum 220. Jahrestag der Unabhängigkeitserklärung: „Heute durchleben wir wieder eine Zeit tiefgreifenden, historischen Wandels im Hinblick darauf, wie wir arbeiten, leben, wie wir miteinander und mit der übrigen Welt verbunden sind. Die in unserer Unabhängigkeitserklärung niedergelegten Wahrheiten sind jedoch unabänderlich und weisen uns weiterhin unseren Weg zu den Herausforderungen und Chancen der Zukunft. Gleichberechtigung, Rechte des einzelnen, Freiheit, Chancen – wir halten diese Werte immer noch in Ehren und müssen sie auch in Zukunft jeden Tag erneut bekräftigen. Amerika entwickelt sich immer noch weiter, und während Jahrzehnten der Herausforderungen waren wir bestrebt, das zu verwirklichen, was sich unsere Gründerväter an unserem ersten Unabhängigkeitstag vorstellten. Auch bei unseren weiteren Bestrebungen wollen wir zusammenarbeiten, um ein Amerika zu schaffen, das weltweit die stärkste Kraft für Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit bleibt.“<sup>21</sup> Diese selbstbewußte und bisweilen selbstgerechte Sicht des „American Way of Life“ wird aber durch Selbstkritik aufge-lockert.

Die Zeitenwende von 1989 brachte auch eine unpolitische Dynamik. Die Freiheitsrevolution wird von der Medien- und Computerrevolution überrollt. Allerdings ist die „soft power“ der Computertechnologie heute zum Schlüsselbegriff für Politik und amerikanische Alltagskultur geworden. Über die millionenfachen Kanäle des Technologie- und Kommunikationszeitalters wird die

Welt stärker denn je mit amerikanischen Produkten, Ideen und Unterhaltung überschwemmt. Diese „soft power“ ist kein Teil der amerikanischen Außenpolitik, aber sie schwimmt in den Wellen des Nachrichtensenders CNN, Popkultur und Hollywood. Wird deshalb eines Tages die Unterhaltungsindustrie die Politik auflösen? Wohl kaum, aber die Botschaft von Individualität, Freiheit, Glück und Wohlstand ist seichter geworden. Die Reichweite des „Amerikanismus“ hat einen neuen Schub erhalten, doch die Inhalte sind dürftiger geworden. Der „American Way of Life“ gelangt jetzt zwar in die letzten Winkel der Welt, aber was hat er noch zu bieten? Clinton personifiziert auch diese unpolitische Seite des „Amerikanismus“, der wirtschaftlich aggressiver geworden ist. Beide Tendenzen entpolitisieren den Kern des „Amerikanismus“. Erlebt die individuelle Wertethik der klassischen amerikanischen Version deshalb ihren Niedergang? Haben die USA sich nicht nur politisch und militärisch überdehnt, sondern gleichzeitig ihren kulturell-zivilisatorischen Anspruch verwässert? Materielle Gier und Hedonismus wurden schon unter Reagan freigesetzt. Clintons Wirtschaftspolitik hat diese Untugenden – zum Teil unbewußt – wiederbelebt. Dabei ist die Kluft zwischen Arm und Reich auch in den USA größer geworden. Zugleich verblaßt das republikanische Leitbild, das den Bürger an gemeinsame ethische Werte und an das Gemeinwohl gebunden hat. Während die „Weltunordnung“ die USA zur Weltmacht verdammt, droht im Innern die Spaltung zwischen Arm und Reich und der Abstieg der Mittelklasse. Die immer wieder aufflammenden Unruhen in den Großstädten, zwischen den Rassen und die Feudalisierung der Reichen könnten zu Konflikten führen und die Gesellschaft der USA erschüttern, wenn das Land keine anderen Entwicklungsmöglichkeiten mehr bereithält<sup>22</sup>.

Mag sein, daß die Freiheitsideale verwelken, aber die Wirtschaftsinteressen könnten im Bewußtsein der Amerikaner die Führungsrolle in der Welt aktivieren. Clinton wird weiter globale Politik betreiben, dabei hat er erkannt, daß er Amerikas wirtschaftspolitische Ziele durch weltweite Strategien abstützen muß. Diese Wechselwirkung zwischen Sendungsbewußtsein und wirtschaftlicher Stärke wird Amerikas Weltmachtrolle dynamisch halten. Ob strategische Handelspolitik oder wirtschaftliche Ausweitung der Interessen mit weiterführenden strategischen Zielen bestimmend bleiben – wer kann das entscheiden?

20 Detlef Junker, Von der Weltmacht zur Supermacht. Amerikanische Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Mannheim 1995, S. 112.

21 Präsident Clinton am 4. Juli 1996 anlässlich der Feier zum 220. Jahrestag der Unabhängigkeitserklärung.

22 Vgl. Christian Tenbrock, Amerika wohin?, Stuttgart 1996, S. 200f.

Clinton wird die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in Kooperation mit den Partnern und Freunden meistern, aber ihnen gegenüber auch die Führung behaupten wollen. Clinton versteht bündnispolitische Führung in der Tradition der großen außenpolitischen Präsidenten seit dem Zweiten Weltkrieg. Bisweilen scheint es sogar, als ob nach dem Ende des Kalten Krieges die USA ihre Interessen in Europa noch tatkräftiger durchsetzten als je zuvor. Global gesehen könnte Clinton folgendes Diktum von Theodore Roosevelt erneuern, weil es auch heute noch zum „American Dream“ gehört: „Ich predige Euch“, hatte Theodore Roosevelt 1899 erklärt, „daß unser Land nicht zu einem Leben des Müßiggangs, sondern zu einem Leben harter Arbeit aufgefordert ist. Das 20. Jahrhundert und damit das Schicksal vieler Nationen steht vor

der Tür. Falls wir untätig beiseite stehen . . . falls wir vor dem harten Wettkampf zurückschrecken . . . dann werden uns die kühneren und stärkeren Völker überholen.“<sup>23</sup>

Ob Bill Clinton diese puritanische Ethik persönlich übernommen hat und ob sie auf die USA heute zutrifft, ist fraglich. Aber solange er Präsident bleibt, wird er, wie alle seine Vorgänger, dafür Sorge tragen, daß Amerika auch beim Eintritt in das 21. Jahrhundert das bleibt, was es im vergangenen Jahrhundert war: Second to None.

---

23 Theodore Roosevelt, zit. nach Jeffrey E. Garten, *Der Kalte Frieden. Amerika, Japan und Deutschland im Wettstreit um die Hegemonie*, Frankfurt am Main – New York 1992, S. 246.

# Aspekte sicherheitspolitischer Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika

---

## I. Einleitung: Politik im amerikanischen Interesse

---

Beinahe wäre es zwischen den Vereinigten Staaten und der irakischen Regierung im Februar 1998 zum militärischen Showdown gekommen. Die Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan, hat diese Krise in letzter Minute entschärft. Dies geschah in enger Abstimmung mit der US-Diplomatie, aber auch dank nachhaltiger Unterstützung von den drei einen Militärschlag ablehnenden Mitgliedern des ständigen Sicherheitsrates Frankreich, China und Rußland sowie von den arabischen Partnerstaaten.

In der Weltöffentlichkeit waren in den Wochen zuvor viele Stimmen laut geworden, welche die Sinnhaftigkeit eines von den USA durchgeführten Schlages gegen irakische Anlagen in Frage stellten, in denen Angaben westlicher Geheimdienste zufolge die Herstellung von biologischen und chemischen Waffen vorangetrieben wurde<sup>1</sup>. Dennoch konnte das zentrale Argument der Befürworter eines solchen Schlages nicht einfach entkräftet werden, mit der Akzeptanz einer stetigen Brückierung der UNSCOM-Inspektoren durch Saddam stünde die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen insgesamt auf dem Spiel.

Das Verhalten der US-Regierung in diesem Krisenszenario provoziert Nachfragen: Vor allen anderen trieben die Vereinigten Staaten die Zuspitzung des von Saddam Hussein verursachten Konflikts massiv in Richtung einer militärischen Aktion voran. Offensichtlich versuchten sie dabei, die Weltöffentlichkeit und die Regierungen der maßgeblichen Partnerstaaten für diesen von ihr ohnedies beschrittenen Weg zu gewinnen. Dies gelang jedoch trotz der regen Reisediplomatie von

---

1 Volker Perthes hat jüngst in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 43 (1998) 3, S. 264–267, den Umfang der Inspektionstätigkeit der UNSCOM-Mission beschrieben und kommt, trotz des noch bestehenden, großen Untersuchungsbedarfs im Bereich der biologischen Waffen zu dem Schluß, das irakische Aggressionspotential sei erheblich eingeschränkt worden.

Außenministerin Albright und Verteidigungsminister Cohen nur bedingt.

Zudem wurde deutlich, daß sich die USA international als derjenige Akteur präsentieren, der „zur Durchsetzung des politischen Willens der VN“ notfalls auch militärische Alleingänge vorbereitet, obwohl dieselben VN die USA dabei erklärtermaßen nicht unterstützen. Trotz einer höchst mangelhaften Zahlungsmoral des VN-Mitgliedes USA, die ihrer Regierung schon die Drohung eines Ausschlusses eingetragen hat, beansprucht die US-Regierung für sich selbst den Rang eines Chefinterpreten der VN-Politik. Andererseits verzichtet man nicht gerne auf die Legitimation der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik durch die internationale Staatengemeinschaft. In dieses Bild fügt sich, daß Annans Vermittlungsvorschlag ohne die Billigung der US-Regierung gescheitert wäre.

Die Gespaltenheit der US-Regierung gegenüber den Vereinten Nationen und die Einsatzbereitschaft ihres global konkurrenzlosen Militärpotentials flankieren die außen- und militärpolitische Devise der Clinton-Administration: „Together when we can, alone when we must.“ Bei der Konzeption dieser Politik durch die US-Regierung spielt nicht nur der Selbstentwurf vom „wohlwollenden Hegemon“ in der Welt eine Rolle, sondern auch innenpolitische Faktoren wiegen schwer: Der von den Republikanern dominierte Congress bereitet der demokratischen Clinton-Regierung gerade in der internationalen Politik große Schwierigkeiten, und der Zuschnitt der Verteidigungspolitik folgt neben international-strategischen Kalkülen vorrangig Erwägungen, die sich auf Binnenfaktoren wie Standort-, Industrie- und Technologiepolitik beziehen. Das spezifische Gewicht dieser innenpolitischen Faktoren wirkt sich seit jeher auf die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten aus. Ihr Einfluß ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts noch gestiegen, da seit 1990 die Zeiten relativ selbstverständlicher internationaler Militäreinsätze vorbei sind<sup>2</sup> und die Bevölkerung nun

---

2 Rückblickend betrachtet, hat auch der zweite Golfkrieg der US-geführten Staatenkoalition gegen Saddam Hussein nach dessen Überfall auf Kuwait zwischen August 1990 und

noch sorgfältiger und aufwendiger von der Legitimation sicherheitspolitischer Aktionen ihrer Regierung überzeugt werden will.

Die politische Gemengelage, aus der das außen- und sicherheitspolitische Verhalten der USA in all seinen offensichtlichen Widersprüchen erwächst, wirft die Frage nach ihren Strukturbedingungen auf. Offensichtlich kann eine erklärende Antwort hierauf nicht im Rahmen des internationalen Staatensystems gefunden werden. Für die Analyse der Außen- und Sicherheitspolitik von Staaten werden entweder neorealistische oder aber kooperationsorientierte Erklärungsmuster bemüht. Erstere setzen trotz flexibilisierender Modifikationen grundsätzlich weiterhin auf egoistisches Verhalten staatlicher Akteure im anarchischen internationalen System und attestieren diesem eine naturwüchsige, dem Zugriff des Politischen letztlich entzogene Struktur. Letztere betonen die wachsenden Kooperationsspielräume gemeinsamer internationaler Politik von Staaten durch Kommunikation und zunehmende Vernetzungen, wobei den solcherart entstehenden Regimen trotz weiterhin divergierender nationaler Interessen der Mitgliedsstaaten allmählich eine eigene Intensität und Qualität zuwachsen.

Beide Ansätze haben stabile Erkenntnisse über das internationale politische Geschehen hervorgebracht. Der Regime-Ansatz ist fruchtbar vor allem für die Analyse der kleinen politischen Schritte hin zu kooperativeren Strukturen<sup>3</sup>, er kann gedankliche und konzeptionelle Hilfestellung für die friedensorientierte Bearbeitung von Konflikten sowie für die Formulierung von Prognosen und langfristigen politischen Zielen leisten, blendet jedoch das eigentümliche Gewicht von Interessendivergenzen zwischen Staaten und deren nationaler Verwurzelung weitgehend aus.

Deshalb wird im folgenden, ohne auf die Nachteile und Vorzüge dieser beiden genannten Ansätze an dieser Stelle weiter einzugehen, ein gänzlich anderer, nämlich auf innenpolitische, gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen der Vereinigten Staaten konzentrierter Erklärungsversuch verfolgt. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um das irregeleitete Anliegen, Politik wiederum wie vor dem als ausschließlich von nationalen Interessen

---

Februar 1991 an dieser langfristigen Tendenz nichts geändert; dieser Krieg wird in den USA mittlerweile weder politisch noch militärisch als glanzvoller Erfolg betrachtet.

3 Eine solche Analyse hat jetzt Ilja-Kristin Seewald mit ihrer Dissertation „Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik. Die deutsch-französische Kooperation in der Neuen Europäischen Sicherheitsstruktur“, Baden-Baden 1997, vorgelegt.

motiviert zu begreifen und ihren internationalen Kontext für bedeutungslos zu erklären. Es kann schließlich längst als gesichert gelten, daß die Bedeutung nationaler Grenzen in vielerlei Hinsicht sinkt und wesentliche internationale Entwicklungen sich staatenübergreifend vollziehen.

Dennoch entwickeln sich grundlegende Vorgaben, die das jeweilige staatliche Verhalten normieren und die Politik verregeln, aus der zunächst nationalen Interpretation der eigenen Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte. Die Vereinigten Staaten von Amerika stellen hier einen Sonderfall dar, der sie für eine solche Analyse besonders interessant werden läßt: Für die USA lassen sich zwar in einem zweiten Schritt Überformungen der nationalen Normen durch internationale Gegebenheiten nicht verkennen. Dennoch können gerade die Vereinigten Staaten als derjenige Staat auf der Welt gelten, der am nachdrücklichsten den umgekehrten Weg sucht und auch beschreitet – nämlich die Imprägnierung der internationalen Welt nach den eigenen nationalen Vorstellungen. Aus diesem Grunde ist die Binnenstruktur der US-Sicherheitspolitik auch aus der Frageperspektive der internationalen Politik von Bedeutung.

---

## II. Die „sicherheitspolitische Kultur“ der USA

---

Die These dieses Beitrags lautet: Die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten bewegt sich innerhalb eines Rahmens, den die nationale „sicherheitspolitische Kultur“ festlegt. „Kultur“ wird hier nicht mehr als ein – beispielsweise bei Marx aus der Entwicklung der Produktivkräfte, bei Freud aus der Sublimierung von Trieben – abgeleitetes Phänomen mit der Funktion des sinnstiftenden oder rechtfertigenden Überbaus verstanden, sondern als ein Bedeutungsgefüge, das sich aus dominanten Interpretationen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen zusammensetzt<sup>4</sup>. Trotz des hier zugrundegelegten

---

4 In den hier verwendeten, neueren Kulturbegriff, wie ihn vor allem der Anthropologe Clifford Geertz in seinem Buch „Dichte Beschreibung“, Frankfurt a. M. 1991, für die Sozialwissenschaften fruchtbar gemacht hat, fließen gleichwohl materialistische Aspekte, welche die Analyse Marx' dominieren, ein. Will sagen: Wirtschaftliche Entwicklungen wirken, da sie die faktische Ebene von Kultur maßgeblich beeinflussen, ebenso auf den neueren Kulturbegriff ein wie die zweite Ebene der Konstruktion von Deutungen sozialer Wirklichkeit.

neueren Verständnisses von Kultur als einer eigenständigen Größe wird jene ältere Perspektive nicht ausgeblendet, da die Entfaltung der Produktivkräfte, wie sie sich in der Erzeugung und Verteilung materiellen Reichtums in den USA manifestieren, eine erhebliche Rolle besonders für einen Aspekt sicherheitspolitischer Kultur spielt.

Die „Dominanz“ dieser Interpretationen resultierte, soziologisch betrachtet, im historischen Verlauf jeweils aus einem Wechselspiel zwischen Vorstellungen der Eliten und Einstellungen der breiten Bevölkerung, wobei die Eliten die entsprechenden Optionen formulier(t)en. Schon weil die Angehörigen der Eliten auch durch ihre Artikulationskompetenz charakterisiert sind, bestreiten sie allein die sicherheitspolitischen Diskurse. Dennoch sind sie nicht die einzigen relevanten sicherheitspolitischen Akteure: Wissenschaftliche Studien der letzten Jahre belegen zunehmend, daß die Bürgerinnen und Bürger feste Grundüberzeugungen über außen- und sicherheitspolitische Probleme hegen, die in der Regel stabil und deren Wandlungen rational begründbar sind; wachsendes Interesse und Wissen der amerikanischen Öffentlichkeit wurden diagnostiziert<sup>5</sup>. Die Vorstellung, Sicherheitspolitik werde von einer relativ überschaubaren Zahl von Experten formuliert und die Grundüberzeugungen der Bevölkerung seien hierbei eine vernachlässigbare Größe, kann als unzutreffend gelten.

Diesem nun zu skizzierenden Erklärungsversuch der US-Sicherheitspolitik kommt keine theoretische Qualität zu. Die Absicht ist nur, einen systematisierten Vorschlag für die als signifikant erkannten Zusammenhänge vorzubringen und zu begründen.

„Sicherheitspolitische“ Kultur wäre der oben angesprochenen Definition zufolge der auf das Politiksegment der äußeren Sicherheit und ihrer Gewährleistungsmittel bezogene Ausschnitt aus dem nationalen Bedeutungsgefüge. Inhaltlich handelt es sich um eine Verknüpfung von drei Strängen, die als „Subjektorientierung“, „Technologiefixiertheit“ und „Transterritorialität“ bezeichnet werden können. Die Deklination dieser drei Stränge sowie ihr Verhältnis zueinander haben sich selbstverständlich seit 1776 mit der umfassenden historischen und ökonomischen Entwicklung

5 Vgl. Robert Y. Shapiro/Benjamin I. Page, Foreign Policy and Public Opinion, in: David A. Deese (Hrsg.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York 1994, S. 216–235; Catherine M. Kelleher, *Soldiering On: U.S. Public Opinion on the Use of Force*, in: *Brookings Review*, 12 (Spring 1994) 2, S. 26–29.

in den Vereinigten Staaten – Industrialisierung, nationale Differenzierung, Modernisierung – gewandelt. Dennoch prägen diese drei Säulen in ihrer aktuellen Deutung den Rahmen, innerhalb dessen auch die zweite Regierung Clinton ihre Sicherheitspolitik ausrichtet<sup>6</sup>.

Ihr Kern läßt sich bis zum Unabhängigkeitskrieg von 1776 zurückverfolgen. Die Behauptung einer solchen Kontinuität klingt für europäische Ohren einigermaßen kühn. Ihr Hintergrund ist die Verfaßtheit der Vereinigten Staaten als politische Nation, deren Mitglied man durch einen Willensakt werden kann. Das Gemeinsamkeit stiftende Bindemittel zwischen den amerikanischen Staatsbürgern sind ihre Normen und Grundüberzeugungen, ist die von den Maßstäben und Standards der angelsächsischen weißen Protestanten geformte politische Kultur<sup>7</sup>. Die USA gründen ihre Identität auf eine normative Idee, die deshalb permanenter Selbstbestätigung bedarf. Der nationale Konsens erscheint stets als fragil und von Zerstörung bedroht.

Die sich aus dieser Grundkonstellation ergebenden Probleme und Charakteristika haben sich wenig verändert: Das Postulat einer offenen Einwanderergesellschaft etwa ließ von Beginn an im Gegenzug ein hohes Maß an Homogenisierungsdruck entstehen. Durch Verknüpfung mit vielen anderen wenig gewandelten Grundthemen und Topoi der gründerzeitlichen Rhetorik, deren bedeutsamster wohl eine spezifische Form des Individualismus darstellt, ist die amerikanische politische Kultur entstanden, die als der „Sonderfall eines vormodernen und vorindustriellen Diskurses bis heute“<sup>8</sup> beschrieben wird, da sie Probleme des 18. Jahrhunderts wie auch solche der postmodernen Gesellschaft thematisieren könne.

6 Dies ist der Kern der Analyse, die ich in meiner Arbeit: *Zur Sicherheitspolitischen Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika: Eckpunkte, Möglichkeiten, Grenzen*, Baden-Baden 1998 (i. E.), entfaltet habe. Sie enthält auch den Hintergrund und umfassende Literaturhinweise für die hier sehr kondensiert vorgetragene Argumentation.

7 Vgl. Elliott R. Barkan, *Race, Religion, and Nationality in American Society: A Model of Ethnicity – from Contact to Assimilation*, in: *Journal of American Ethnic History*, (Winter 1995), S. 38–75. Der Autor weist darauf hin, daß die vielen ethnischen Gruppen in den USA, welche gegen die Dominanzbestrebungen der WASPs (White Anglo-Saxon Protestants) eintreten, diese Standards der amerikanischen politischen Kultur nicht in Frage stellen.

8 Werner Sewing, Vorwort, in: John G. A. Pocock, *Die andere Bürgergesellschaft. Zur Dialektik von Tugend und Korruption*, Frankfurt a. M. – New York 1993, S. 28. Das Zitat stammt von Pocock selbst, aus „*The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*“, Princeton/NJ 1975, S. 549.

## 1. Subjektorientierung

Für die sicherheitspolitische Kultur der USA ist seit der Gründung des Staates der Stellenwert des einzelnen, bewaffneten, männlichen Bürgers von herausragender Bedeutung gewesen. Dieser blieb in der nationalen Imagination ein bürgerliches Subjekt, auch wenn er ab und an militärische Funktionen ausfüllte. Er konnte zwar auch zeitweilig Soldat gewesen sein; der Kern seiner Identität war jedoch nicht die eines Staatsdieners, sondern die eines wehrhaften und nur deshalb vollwertigen Mitglieds einer freiwilligen Gemeinschaft von tugendhaften Individuen. Hier spiegelte sich das Ideal der amerikanischen Gesellschaft wider, das Ideal des „Minuteman“, des in einer Minute einsatzbereiten Bürgersoldaten. Der verfocht, wenn er mit Kameraden kämpfte, stets seine eigenen Interessen – deshalb kämpfte er erfolgreicher, als dies die „Söldner“ der Gegenseite taten.

Das historische Vorbild dieser Milizen waren diejenigen Neuengländer, welche im Unabhängigkeitskrieg die britischen Truppen besiegten. Deren Rolle wandelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts. Sie bestanden nicht mehr anstatt der, sondern neben der U.S. Army, sie wurden als „National Guards“ von den Gouverneuren der Bundesstaaten auch bei innenpolitischen Konflikten wie Streiks eingesetzt, und sie fungierten zunehmend als Reserve für Interventionen oder Kriegseinsätze der zentralstaatlichen Teilstreitkräfte.

Der wesentliche Grund für die spezifische amerikanische Militärpolitik, nämlich die Kombination zentralstaatlicher Teilstreitkräfte mit einzelstaatlichen Milizen, lag in der politischen Konzeption der USA als eines Staatswesens, welches geradezu die Inkarnation des politischen Liberalismus<sup>9</sup> darstellen sollte. Aus dieser Grundstruktur resultierte ein profundes Mißtrauen gegen das gesellschaftliche Übergewicht von Militär als staatlicher Institution. Dabei war die liberale Angstvision die einer starken Zentralregierung, deren Kommando über die Streitkräfte die Entfaltung einer zivilen Gesellschaft in dem Fall akut bedrohte, wenn ein Tyrann die Regierung übernehme. Bereits die Gründerväter der Vereinigten Staaten bewiesen ein ausgeprägtes Gespür für die Problematik der Rolle von

Militär in einer Republik und hofften, ihr liberal geprägtes demokratisches Staatswesen werde die Kontrolle der Streitkräfte, den zivilen Primat der Militärpolitik, exemplarisch durchsetzen.

Den Wehrbürger der USA stellte man sich stets als vernünftiges, autonom bleibendes Individuum vor, als mißtrauisch gegenüber zentralstaatlichen Machtgelüsten der Regierung, als Bollwerk gegen deren mögliche Übergriffe. „Militarismus“ war ein Problem für Staaten wie Preußen oder Paraguay<sup>10</sup> und wurde ausschließlich auf Regierungen von Staaten bezogen. Die liberale amerikanische Lösung des Problems politischer Kontrolle über Streitkräfte sah folgende Konsequenzen vor: keine stehende Armee zu installieren, sowie einerseits der Gesellschaft als Gemeinschaft vernünftiger Wehrbürger, die Dienst als Milizen in den Einzelstaaten taten, und andererseits der kritischen Öffentlichkeit die bedeutsame Kontrollfunktion zu überantworten.

Diese liberale Sicht von Staat und Regierung als möglichst klein zu haltender, mit einer drohenden (Ernst Fraenkel) Bürokratie verbundener Institution, von Gesellschaft dagegen als Hort der zivilen, auf Frieden sowie Handel und Konsum ausgerichteten Vernunft zeichnet sich durch beeindruckendes Problembewußtsein angesichts des für Demokratien stets spannungsträchtigen Verhältnisses von Gesellschaft und Streitkräften aus. Jedoch blendet sie die Perspektive einer Militäraffinität in der Gesellschaft selbst qua definitionem aus, wie sie in den USA besteht. Diese Militärbezogenheit hat eine Neigung zum bewaffneten Konfliktaustrag in vielen Fällen erleichtert. Archetypen der zivilen Militäraffinität in der Gesellschaft der USA sind der Siedler, der mit der Waffe in der Hand gegen Indianer und „Gesindel“ kämpft, und der Pionier, der sich die in Richtung Westen erstreckende „Wildnis“ aneignet. Konfliktsituationen werden als Duell zwischen Kriegern, nicht als Gefecht zwischen Soldaten verfeindeter Armeen, entworfen und – etwa im Genre des „Western“ – reproduziert. Hier werden die nicht durch politische Institutionen vermittelten Erfahrungen vieler Einzelner, etwa an der mythenhaften „Frontier“ (der Westgrenze des US-Territoriums, die erst 1893 mit dem Erreichen des Pazifiks zu einem geographischen Endpunkt gelangte), gespiegelt und heroisiert. Manche Autoren<sup>11</sup> sprechen von „dezentraler“ Militärbezogenheit (John Tirman),

9 Vgl. dazu die überzeugende Interpretation von Hans Vorländer, *Hegemonialer Liberalismus. Politisches Denken und politische Kultur in den USA 1776–1920*, Frankfurt a. M. – New York 1997. Das Attribut des Hegemonialen bezieht der Autor hier auf die innergesellschaftliche Dominanz des Liberalismus gegenüber den religiös-puritanischen und republikanischen Strömungen, die gleichfalls die politische Kultur der USA mitbestimmen.

10 Vgl. John Tirman, *Sovereign Acts. American Unilateralism and Global Security*, New York 1989, S. 153.

11 Vgl. Marcus Cunliffe, *Soldiers and Civilians. The Martial Spirit in America, 1775–1865*, London 1968.

von „kriegerischem Geist“ (Marcus Cunliffe), der die Gesellschaft der USA dominiert habe, vom „Mythos der Regeneration durch Gewalt als strukturierender Metapher der amerikanischen Erfahrung“ (Richard Slotkin).

Auf dieser breiten und tiefverwurzelten gesellschaftlichen Basis wurde es vor allem im 20. Jahrhundert für die Präsidenten der USA möglich, den antimilitärischen liberalen Reflex der Gesellschaft gegenüber einer stehenden Armee und einem starken, letztlich global einzigartigen Militärpotential zu entschärfen und zu kanalisieren. Im Prozeß der Legitimitätsbeschaffung für die Beteiligung von US-Truppen an Konflikten und Kriegen sahen sich die Regierungen jedoch gezwungen, ihre Begründungsrhetorik an die gerade skizzierten Gebote der sicherheitspolitischen Kultur anzupassen, die sich als „Subjektorientierung“ zusammenfassen lassen: Porträtierung des Konflikts als Duellsituation, Beschreibung der Konfliktursache als Verletzung des amerikanischen Gerechtigkeitsempfindens etc. Es lassen sich in der Sicherheitspolitik der USA auch in der jüngeren Vergangenheit bis hin zur Gegenwart viele weitere Hinweise auf die spezifisch amerikanische Bedeutung entnehmen, die dem Stellenwert des Individuums als einzelner Soldat beigemessen wird und die damit die Subjektorientierung dieser Militärpolitik ausdrücken.

Seit dem Herbst 1993 ist eine aktuelle Konsequenz dieser Subjektorientierung weltweit offenbar geworden, die bei vielen Kommentatoren und Beobachtern zunächst zu Unverständnis über die Sicherheitspolitik der USA geführt hat. Seitdem wird kritisiert, daß die USA keine glaubwürdige militärgestützte Interventionspolitik mehr führen könne, wenn sie derart empfindlich auf den Tod einzelner ihrer Soldaten reagiere. Hintergrund dieser Kritik war die gescheiterte Mission der Vereinten Nationen in Somalia (1992–1994) und der hastige Rückzug der USA nach dem Mord an 18 US-Soldaten im Oktober 1993 in Mogadischu. Ein nackter, toter GI war, auf den Fernsehschirmen der ganzen Welt sichtbar, durch die Straßen geschleift worden.

Diese neue „Immunitätsdoktrin“ (Stanley Hoffmann)<sup>12</sup> einer gegen null gehenden Akzeptanz von Todesopfern unter US-Soldaten während eines internationalen Einsatzes ist mittlerweile zum strategischen und planerischen Imperativ der gesam-

12 Stanley Hoffmann, *The Politics and Ethics of Military Intervention*, in: *Survival*, 37 (Winter 1995/96) 4, S. 29–51. Er spricht von „America's new doctrine of (American) combatant immunity.“

ten Militärpolitik der Vereinigten Staaten geworden. Je weniger selbstverständlich die äußere Lage einen Eintritt der eigenen Soldaten in militärische Kampfhandlungen erscheinen läßt, desto mehr war und ist die Regierung verpflichtet, die eigenen Soldaten mit maximalem Aufwand so zu schützen, daß sie gesund wieder nach Hause kommen.

Die Entwicklung dieser Doktrin hat mehrere Wurzeln. Sie fußt auf dem Baustein sicherheitspolitischer Kultur der USA, der hier als „Subjektorientierung“ bezeichnet worden ist, und verweist damit auf eine spezifische amerikanische Empfindlichkeit, was die Konsequenzen eines militärischen Einsatzes für amerikanische Bürger betrifft. Sie deutet zweitens auf die zunehmende Fragilität der Legitimation für sicherheitspolitische Aktionen der US-Regierung hin. Diese Fragilität ist im übrigen kein Ergebnis der Entwicklungen seit 1989/90, sondern wurde bereits mit der Veröffentlichung jener sechs Kriterien im November 1984 offenkundig, mit denen ihr Verfasser, Verteidigungsminister Weinberger, erstmals definieren wollte, wann der Einsatz von US-Streitkräften legitim sei<sup>13</sup>. Daß auch ein republikanischer Verteidigungsminister, der als Falke galt, sich zu diesem legitimatorischen Akt genötigt sah, verrät tiefsitzende Irritationen: Bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre unter der Führung Ronald Reagans, der in Friedenszeiten aufrüsten ließ wie kein Präsident vor ihm, hatte das Selbstverständnis, die Bedrohung durch die kommunistische Sowjetunion und ihre Partnerstaaten stelle eine Überlebensfrage dar, zu erodieren begonnen.

Als einen Ausweg aus dem restriktiven Rahmen, den die neue Doktrin der vorrangigen Opfervermeidung unter Soldaten der USA<sup>14</sup> mit sich bringt, skizzieren vor allem konservative Kommentatoren wie Edward Luttwak nunmehr die Notwendigkeit, noch nachdrücklicher als bislang auf die Investition in neuentwickelte oder noch zu entwickelnde Hochtechnologiewaffen zu setzen, um die sie lenkenden Soldaten im Konfliktfall entfernt vom Geschehen und damit ohne große Gefahr für deren Leben einsetzen zu können<sup>15</sup>.

13 Vgl. Caspar Weinberger, *The Uses of Military Power*, in: Richard N. Haass, *Intervention. The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, Washington, D.C. 1994, S. 173–181.

14 Vgl. Harvey M. Sapolsky, *War Without Killing*, in: Sam C. Sarkesian/John M. Flanagan (Hrsg.), *U.S. Domestic and National Security Agendas. Into the Twenty-First Century*, Westport/Conn. 1994, S. 27–40.

15 Vgl. Edward N. Luttwak, *A Post-Heroic Military Policy*, in: *Foreign Affairs*, 75 (July/August 1996) 4, S. 33–44. Eine nüchternere, angesichts der Probleme des Einsatzes militä-

## 2. Technologiefixiertheit

Mit der Befürwortung dieses Weges durch Luttwak und viele andere soll einer Entwicklung entgegengesteuert werden, an deren Ende möglicherweise eine sicherheitspolitisch bewegungsunfähige Regierung und damit die weitgehende gesellschaftliche Entmachtung des Militärpotentials der USA stehen könnte. Zudem hat diese Perspektive der Opfervermeidung durch militärische Verwendung von Hochtechnologien den Vorteil, daß sie in der Gesellschaft der USA jederzeit mit erheblicher Resonanz rechnen kann.

Seit dem frühen 19. Jahrhundert haben die Bewohner der Vereinigten Staaten, die zunächst in geringer Zahl weite Flächen bewohnten, Maschinen eingesetzt, um nicht vorhandene menschliche Arbeitskraft zu ersetzen. Dieses ökonomische Grundmuster hat sich trotz des mit der Industrialisierung einhergehenden fundamentalen Wandels der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Sympathie für Problemlösungen durch Maschinen erhalten.

Maschinenstürmerei als massenhafte, die staatliche Ordnung wie in Europa bedrohende Erscheinung war kaum denkbar. Historische Soziologien der USA haben stets darauf verwiesen, daß ein empfindlicher Mangel an spezialisierten Facharbeitern seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert zur Suche nach Ersatzlösungen und damit zur frühzeitigen Orientierung auf maschinelle Produktion geführt habe<sup>16</sup>. Ungezählte Bemerkungen wie die von Eliot Cohen über die „machine-mindedness“ in den USA rekurrieren auf dieses Grundmuster<sup>17</sup>. Technologischer Fortschritt allgemein wie auch die Mechanisierung speziell wurden zudem aus einem sehr zivilen Grund heraus etwa seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts als etwas genuin Amerikanisches und damit nicht als Gefahr, sondern als Eröffnung von Chancen gesehen: Er wurde als Garant des demokratischen Versprechens, bezahlbaren Konsum für die gesamte Bevölkerung bereitzustellen, betrachtet und begrüßt<sup>18</sup>.

Seit 1790 war industrie- wie gesellschaftsgeschichtlich die Mechanisierung von Produktionsverfahren sehr eng mit der Entstehung einer Kleinwaffenin-

rischer Hochtechnologien viel skeptischere Gegenposition bezieht Thomas L. McNaugher, *Planning Future Defense*, in: *Brookings Review*, 14 (Summer 1996) 3, S. 26–29.

16 Vgl. John Ellis, *The Social History of the Machine Gun*, London 1975, S. 21–23.

17 Vgl. Eliot C. Cohen, *The Mystique of U.S. Air Power*, in: *Foreign Affairs*, 73 (January/February 1994) 1, S. 109–124, hier S. 120.

18 Vgl. Eugene Ferguson, *The American-ness of American Technology*, in: *Technology and Culture*, 20 (1979), S. 3–24.

dustrie in den USA verbunden<sup>19</sup>. Diese auf privaten Waffenbesitz abgestellte Produktion bestätigt den ökonomischen Hintergrund der oben skizzierten bürgerlichen Militärbezogenheit. Das Credo des Wehrbürgers der Vereinigten Staaten manifestiert sich im zweiten Verfassungszusatz, der das Recht auf individuellen Waffenbesitz festschreibt.

Die Entwicklung der vielfältigen Verflechtungen zwischen technologischem, ökonomischem und rüstungswirtschaftlichem Fortschritt seit der Durchsetzung der Industrialisierung in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts kann an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß seit 1880 technologischer Fortschritt vor allem im militärischen Anwendungsbereich (zunächst: bei der Navy) stattfand. Es entwickelte sich ein verwobenes System aus konzentrierten Wirtschaftsunternehmen, staatlicher Lenkung, systematischer Ressourcenallokation und stetig verbesserten Verfahren in der industriellen Fertigung. Durch zunehmendes staatliches Engagement wurde der mit Errichtung der staatlichen Arsenale 1794 etablierte Zusammenhang zwischen Militär und Technologie immer enger. Für die militärischen Erfolge der USA im 20. Jahrhundert wurden ihre Ausstattung an menschlichen und materiellen Ressourcen, ihre Produktionskapazität sowie die Bereitschaft der Politiker zur Voraussetzung, das Land im Bedarfsfall (1917, 1939, ab 1950) sehr zügig auf eine staatlich gelenkte Kriegswirtschaft einzustellen.

Der Bau militärisch genutzter Flugzeuge ist eng mit dem technischen Fortschritt verbunden. Zwar wurde erst 1947 mit der Air Force eine eigene Teilstreitkraft geschaffen; die Visionen einiger Angehöriger der Army Air Force um General Billy Mitchell richteten sich bereits nach dem Massensterben im Ersten Weltkrieg auf das Flugzeug als technologisch-militärischen Ausweg, Menschenleben zu schonen. Luftkriegsführung erschien in den dreißiger Jahren als reinere, modernere Form des Kämpfens, Piloten wurden als „Ritter der Luft“ dargestellt, als Helden im Einzelkampf, die sich nicht wie die anonymen Soldaten der Bodentruppen abschlachten lassen mußten. Hier schien heldenhafte individuelle Grenzüberschreitung als Flucht aus einem unheroischen, zunehmend komplexeren, verregelten und eingeengten Alltag möglich<sup>20</sup>.

19 Vgl. John Hrothgar Habakkuk, *American and British Technology in the Nineteenth Century*, Cambridge 1961.

20 Vgl. Michael S. Sherry, *The Rise of American Airpower. The Creation of Armageddon*, New Haven/Conn. 1987.

Mit der praktizierten Atomspaltung erreichte das Verhältnis von Militär, Technologie und Kultur in den USA nach 1945 zweifelsohne eine neue Dimension. Bei dem Bau der Atombombe folgte die Regierung einer Entwicklung zu noch mehr staatlicher Steuerung, Bürokratisierung und Zentralisierung, die durch den New Deal der dreißiger Jahre gefestigt, aber schon mit der Industrialisierung eingeleitet worden war. Die Atombombe half, den Nationalen Sicherheitsstaat durchzusetzen<sup>21</sup>. Sie war ein technologisches wie auch ein gesellschaftliches Großprojekt, dessen Fortschrittlichkeit Hoffnungen auf eine neuartige soziale Vision der USA im Kalten Krieg nährte: militärischer Schutz nach außen bei sozialer Einheitlichkeit und unbegrenztem Wohlstand (durch angeblich fast kostenfreien Atomstrom) nach innen. Politik und Technologie wurden auf eine Weise verschmolzen, die technikkritischere politische Ansätze als nahezu aussichtslos erscheinen läßt – zu sehr sind die Versprechen von effektivem Schutz, Wohlstand und Konsum für die Bevölkerung an technologischen Fortschritt geknüpft worden.

In den Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem damit einhergehenden Ende des „Atomzeitalters“ wird an den aktuellen rüstungstechnischen Entwicklungen – Fernsteuerung, Mikroelektronik, Informationserfassung und -verarbeitung – erkennbar, in welchem Ausmaß sich die Technologiefixiertheit zu einem Gebot der Sicherheitspolitik entwickelt hat, dem gewissermaßen eine autonome, nicht mehr unter Begründungszwängen stehende Qualität zuerkannt worden ist.

### 3. Transterritorialität

Die Zielvorstellung US-amerikanischer Sicherheitspolitik in den ersten Jahrzehnten der Republik beruhte auf einer von der europäischen gänzlich verschiedenen Erfahrung: Territoriale Grenzen waren nicht besonders wichtig. Grenzüberschreitungen waren für eine Siedlarnation im Werden – so sah man es – geradezu ein natürlicher Prozeß.

Die Grenzüberschreitung von „innen“ nach „außen“ durch die west-, süd- und nordwärts wandernden neuenglischen Siedler hatte *erstens* den Charakter einer förmlichen Expansionspolitik, denn sie bestand aus Kauf oder Eroberung von

Territorium auf dem nordamerikanischen Kontinent. Diese Politik der faktischen Landnahme unter Einschluß militärischer Mittel fand am Pazifik 1893, im Norden an der kanadischen Grenze und im Süden nach dem Krieg mit Mexiko ihr Ende. Das Siedlungsgebiet der USA war 1848 im wesentlichen komplett; 1866 wurde Alaska Rußland abgekauft, das gemeinsam mit Hawaii 1959 zum 49. bzw. 50. Bundesstaat wurde. 1890 schloß sich die imperialistische Phase der US-Außenpolitik an, um dann über die Außenhandelspolitik der „Offenen Tür“ seit 1901 in die Phase der informellen Hegemonie<sup>22</sup> einzutreten.

Die transterritoriale Politik der Grenzüberschreitung hatte neben der, zumeist mit handelspolitischen Interessen begründeten, außenpolitischen Dimension *zweitens* eine innergesellschaftliche Funktion – die der geographischen Entzerrung drohender Konflikte. Es ging um die „amerikanische Tradition der Aufweichung sozialer oder ideologischer Auseinandersetzungen durch Expansion und Wachstum“<sup>23</sup>. Der Historiker Paul Kennedy attestierte seinen Landsleuten einen historisch tradierten starken Drang zur Verdrängung von Problemen und zur Flucht<sup>24</sup>.

*Drittens* hatte die transterritoriale Politik der Grenzüberschreitung eine mythologische Funktion, die als konstitutiv für die Bildung der USA als Nation beschrieben wird. „Amerikanisierung“ (richtiger, aber zu holperig: „USAisierung“) verlief nach dem Muster der Vergesellschaftung durch erfolgreiche Expansion. Damit wurde die Verwandlung des „Außen“ in ein „Innen“ zur Bedingung für die nationale Entwicklung. Dieses Verfahren der Ausdehnung, Anverwandlung und Aneignung war durch die Kritik, hier handele es sich um kolonialistische Praktiken, nicht zu erschüttern.

Denn amerikanisch zu werden – dessen war man sich in den Zeiten gewiß, als territoriale Ausdehnung in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts zur „manifest destiny“, zum Schicksal verklärt wurde – sei das wesentliche Begehren der Angehörigen benachbarter und anderer Völker und Nationen. Dahinter steckte die puritanisch gefärbte Überzeugung vieler Bewohner der Vereinigten Staaten von der eigenen moralischen Beispielhaftigkeit: Es gebe ein „Wispern, das sich durch unsere Geschichte zieht: Die Völker der Welt wol-

21 Vgl. Ernest R. May, *The U.S. Government, a Legacy of the Cold War*, in: Michael J. Hogan (Hrsg.), *The End of the Cold War. Its Meanings and Implications*, New York 1992, S. 217–228.

22 William Appleman Williams verwendete den Terminus vom „informal empire“.

23 Walter A. McDougall, . . . *The Heavens and the Earth. A Political History of the Space Age*, New York 1985, S. 404.

24 Vgl. SPIEGEL-Interview vom 23. August 1993.

len wie wir sein; die Welt ist von frustrierten oder potentiellen Amerikanern bewohnt. Dies ist einzigartig.<sup>25</sup>

Diese selbstgewisse Annahme stützte einen Missionsdrang, der deshalb so unerschütterlich war, weil man glaubhaft versicherte, den Menschen nur das Beste, nämlich amerikanische Werte, bringen zu wollen. Dabei blieben viele Vertreter dieser Politik überzeugt, eine solche transterritorial vorgetrage Politik der Vereinigten Staaten habe mit Machtpolitik in einem europäischen Sinn nichts zu tun, bleibe gewissermaßen „unschuldig“<sup>26</sup>. In der Dialektik eines Innen und Außen, von Nähe und Ausgrenzung, von „domestic“ und „foreign“ konstituierten sich die USA als Nation, deren Verhältnis zu ihrer Umwelt in wachsendem Maße von hegemonialen Ideen geprägt wurde. Die historisch empfundene Vision der eigenen Größe schloß die Vorstellung ein, die Umwelt nach eigenen Prinzipien und Regeln umzuformen.

Diese Vision zeigt sich heute zumeist in sanfteren, weniger schockhaften, indirekten Überwölbungsformen, als dies noch an den Interventionen während des Kalten Krieges ablesbar war. Hier geht es vor allem um „soft power“ (Joseph Nye), um die Verbreitung des amerikanischen Lebensstils und entsprechender Vorlieben in den Massenmedien. Aber auch die härtere Form direkten Militäreinsatzes, neben Überwachungsaufgaben wie im ehe-

maligen Jugoslawien etwa zu „Bestrafungseinsätzen“, ist von Clinton wie vordem praktiziert worden gegen die irakische Regierung.

---

### III. Schlußbetrachtung

---

Im Jahre 1998 sind diese transterritorialen Tendenzen noch vorhanden, aber in multilaterale Institutionen eingebunden. Der Internationale Währungsfonds und die Nordatlantische Allianz sind maßgeblich darunter die wichtigsten. Welche Qualität die Einbindung der Vereinigten Staaten in diese Strukturen tatsächlich aufweist und ob hier wirklich die Einhegung andernfalls unilateral vollzogener Außen- und Sicherheitspolitik der USA stattfindet, kann hier nicht geklärt werden, wobei das bisher Ausgeführte eine gewisse Skepsis nahelegt. Gegen einen wirklich multilateralen Charakter der Außen- und Sicherheitspolitik spricht das faktische Veto-Recht, das die Regierung der USA in den internationalen Institutionen aufgrund ihres Gewichts jederzeit geltend machen kann. Die USA vermögen zudem wie kein anderer Staat Themen auf der internationalen Agenda zu platzieren.

Das Gewicht der Gebote sicherheitspolitischer Kultur in den USA, wie sie hier mit der Subjektorientierung, der Technologiefixiertheit und der Transterritorialität skizziert worden sind, dürfte auf absehbare Zeit national verbindlich und damit international spürbar bleiben.

25 Loren Baritz, *Backfire. A History of How American Culture Led Us into Vietnam and Made Us Fight the Way We Did*, New York 1985, S. 30 f.

26 Ariel Dorfman, *The Empire's Old Clothes: What the Lone Ranger, Barbar, and Other Innocent Heroes Do To Our Minds*, New York 1983, S. 201.

# Die Gemeinschaft und ihre Verbrecher

## Neue Wege der Kriminalitätskontrolle in den USA

### I. Vom Sorgenkind zum Musterknaben?

Die USA präsentieren sich in manchen Bereichen als die unerwartete Erfolgsstory der letzten Jahre, gelegentlich auch als Vorbild. Dies gilt nicht allein für die Wirtschaftsentwicklung, sondern auch für einen Bereich, in dem die USA bislang als besonders problembeladen galten: für die Kriminalität. Während in vielen europäischen Ländern wachsende Kriminalitätsfurcht die öffentliche Debatte prägt, kommen entgegengesetzte Nachrichten von der anderen Seite des Atlantiks. Von sinkenden Deliktzahlen ist da die Rede und von spektakulären Erfolgen bei der Schaffung öffentlicher Sicherheit in einst gefürchteten Stadtgebieten. Manche dieser Vorzeigefälle werden hierzulande bereits als übertragbare Muster für großstädtische Kriminalitätsbekämpfung angepriesen. So reiste jüngst William Bratton, der ehemalige Polizeichef von New York City, durch Deutschland; er wurde von der Gewerkschaft der Polizei als ein Referent präsentiert, der Bedenkenswertes zu einer an die Wurzeln der Kriminalität gehenden Strategie anzubieten hat<sup>1</sup>. Die Erfolge in seinem Zuständigkeitsbereich schreibt man allgemein einer „zero tolerance“-Strategie zu. Deren Grundprinzip lautet: Verstöße ahnden, *bevor* sie sich zu kriminellen Schwerstdelikten auswachsen! Dahinter steckt die Annahme, daß das Sicherheitsempfinden der gesetzestreuen Bürger nicht nur durch schwere Delikte beeinträchtigt wird, sondern auch durch Vandalismus, Graffiti, herumlungernde Jugendbanden und allgemeine Verwahrlosung. Indem die Polizei massiv gegen solche Störungen vorgeht, so die Annahme, reagiert sie nicht nur auf die „Nachfrage“ nach Sicherheitsgefühl durch die Steuerzahler, sie beseitigt auch tatsächlich den Nährboden für echte Kriminalität.

Die Fixierung auf das Beispiel New York City bringt aber gleich eine ganze Reihe von Mißlichkeiten mit sich. Zum einen galt und gilt diese Stadt

schon seit jeher als die untypischste der ganzen USA: Größe, weltweite Metropolenfunktion, Heterogenität und Entwicklungsdynamik heben sie extrem aus der Reihe selbst der größeren Städte hervor. So wenig die früheren Kriminalitätsprobleme eine Verallgemeinerung zuließen, so wenig eignen sich jetzt polizeiliche Erfolge in einem so besonderen Umfeld zum Paradebeispiel für die USA. Zudem gerät die Strategie des frühen Durchgreifens an ihrem eigenen Ursprungsort unter Kritik, besonders seit im August 1997 im 70. Polizeirevier in Brooklyn ein haitianischer Immigrant von Polizisten brutal mißhandelt wurde: Vielfach wurden solche Übergriffe als konsequente Steigerung einer „harten“ Politik der Vorfeldeingriffe aufgefaßt, die Polizisten dazu ermuntere, sich gerade gegen Randgruppen und Minderheiten „mehr herauszunehmen“<sup>2</sup>. Die erhoffte Steigerung des Sicherheitsempfindens und des Vertrauens in Kommunalpolitik und Polizei gehe nun gerade bei diesen Bevölkerungsgruppen wieder verloren, die besonders stark der Kriminalitätsgefährdung und mithin polizeilichen Interventionen ausgesetzt sind<sup>3</sup>.

In solchen Kritiken scheint bereits ein Problem auf, das uns in diesem Beitrag noch beschäftigen wird. Gegenwärtig liegt ein bedeutsamer Akzent in der amerikanischen Kriminalitätsbekämpfung auf dem Bestreben, das Umfeld und das Vorfeld von Delikten verändernd zu beeinflussen. Umgebung und soziale Milieus, die besonders viele Straftaten hervorbringen, sollen so verbessert werden, daß sich gesetzestreue „Normalbürger“ wieder in ihre Nähe wagen. Damit verbindet sich die Hoffnung, daß eine legale Wirtschaft sich dort wieder etabliert, wo sie durch kriminelle Erzielung von Einkommen und sozialen Verfall vertrieben wurde. Dieses Ziel *kann* durch rein polizeiliche Mittel verfolgt werden: Allein die Anwesenheit der Polizei kann manchmal das Sicherheitsempfinden von Bürgern verbessern. In der erwähnten Strategie ist aber das Sicherheitsempfinden der

2 The New York Times vom 15. August 1997, S. A1 und A13.

3 Vgl. The New York Times vom 27. August 1997, S. A1 und C23.

1 Vgl. Die Tageszeitung vom 28. 8. 1997, S. 1.

Bürger nur ein Mittel zum Zweck: Es soll sie dazu veranlassen, sich für ihre Gemeinde und ihre Nachbarschaft zu engagieren, es soll Investitionsbereitschaft im wörtlichen und im übertragenen Sinne wecken, so daß eine belebte öffentliche Sphäre und ein reges, legales Wirtschaftsleben dem Niedergang von städtischen Problemregionen entgegenwirken.

Für eine solche Zielsetzung ist das „Mitziehen“ der Bevölkerung unerlässlich, also eine positive Mitwirkungsbereitschaft, die wohl kaum polizeilich angeordnet werden kann. Polizeiliche Maßnahmen zur Besserung der öffentlichen Sicherheit mögen zwar die Neigung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinde und im Wohnumfeld verbessern, allzu resoluter polizeilicher Aktivismus kann aber auch gegenteilige Effekte hervorrufen. Es stellt sich dabei auch die Frage nach der Wahl der richtigen Zielgruppe und des Maßstabes: Ein Bündel polizeilicher Maßnahmen mag z. B. die Kriminalitätsstatistik einer Stadt im ganzen schöner färben, aber in einem bestimmten Stadtteil oder in einer bestimmten Bevölkerungsgruppe soviel Konfrontation erzeugen, daß neue Spannungen daraus entstehen.

Mit diesem Rat zur Vorsicht im Gedächtnis sind dann auch die Erfolgsbilanzen aus New York City zu lesen: Eindrucksvolle Zahlen, wie die Rückführung der Mordrate um 49 Prozent seit 1993, und unstrittige Trends, wie die erhöhte Sicherheit in den U-Bahnen<sup>4</sup>, müssen noch nicht gleichbedeutend damit sein, daß sich die Sicherheitssituation *jeder* Bevölkerungsgruppe in *jedem* Wohnumfeld verbessert hat. Sicherheit hat wie so manches öffentliche Gut die Eigenschaft, daß die Verteilung und Zugänglichkeit mit großen Ungleichheiten einhergehen kann. Für die Verantwortlichen, also z. B. die gewählten Entscheidungsträger an der Spitze der Stadt, genügt es aber, wenn die *Mehrheit* der Wahlberechtigten den Eindruck gewinnt, daß sich die Sicherheitssituation in der gesamten Stadt gebessert habe und daß die *eigene Lebensqualität* sich darum auch zum Besseren wende. Offensichtlich ist es der Stadtregierung von New York City unter Bürgermeister Giuliani gelungen, einen solchen Eindruck hinreichend weit zu verbreiten: Hilfreich war dafür gewiß auch der Eindruck eines *allgemeinen* Aufschwunges der einstmals krisengeplagten Metropole<sup>5</sup>. Es gibt also so etwas wie eine Kongruenz zwischen objektiver

Kriminalitätsstatistik und subjektiver Kriminalitätswahrnehmung in der Bevölkerungsmehrheit. Auch dieses Phänomen macht New York City zur Besonderheit, denn diese Kongruenz ist alles andere als selbstverständlich.

---

## II. Kriminalität: Gefährdung und Wahrnehmung

---

Wer Informationen über die Kriminalitätsentwicklung in den USA sucht und dafür einerseits in offiziellen Statistiken<sup>6</sup>, andererseits in Jahrbüchern der öffentlichen Meinung, wie z. B. den Gallup Polls aus den Jahren 1993 bis 1996, nachschlägt, erhält ein eigentümliches Kontrastbild: Während die tatsächliche Kriminalität seit den achtziger Jahren in fast allen Deliktarten zurückgeht, glaubt eine große Bevölkerungsmehrheit, daß sie stetig ansteigt. An dieser verzerrten Wahrnehmung haben jene Kräfte ihren Anteil, die ein Interesse daran haben, daß die Amerikaner Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung an der Spitze ihrer politischen Prioritätenliste behalten: die Medien, die durch sensationelle Berichte das Bild eines allgegenwärtigen Verbrechens wachhalten, aber auch Politiker, die sich vor den Wählern wechselseitig als harte „law and order“-Garanten ausstechen wollen – auch sie leben von der fort dauernden Dringlichkeit, die diesem Thema beigemessen wird. Die Wichtigkeit von Verbrechen und Verbrechensbekämpfung wurde auch getragen von einem allgemeinen, konservativen Meinungstrend, der der Forderung nach härteren Strafen breite Unterstützung sicherte. Ob diese Strafverschärfungen die Hauptursache für den Kriminalitätsrückgang waren, muß hier nicht entschieden werden; festzuhalten bleibt, daß trotz härterer Strafen, aggressiver Politikertöne und eines Rückgangs der Delikte sich die Bevölkerungsmehrheit nicht sicherer fühlt. Zumindest an dieser Front ist also die „get tough“-Politik noch nicht erfolgreich.

Diesen Zusammenhang kann man vielleicht am Beispiel eines erdachten „Normalbürgers“ etwas deutlicher beschreiben. Stellen wir uns vor, dieser brave, gesetzestreue Bürger leidet unter großer Furcht, in seiner Stadt zum Opfer von Kriminalität zu werden. Er wagt sich darum kaum noch in das Wohnumfeld seines Viertels oder in die Straßen und Lokalitäten der Innenstadt hinaus; er nimmt die Sicherheitsproblematik vor allem über die sen-

4 Vgl. George L. Kelling, The Assault on Effective Policing, in: The Wall Street Journal vom 26. August 1997, S. A16.

5 Vgl. dazu die Titelgeschichte von U.S. News World Report vom 29. September 1997, S. 44–54.

6 Vgl. U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States: 1996, Washington, D.C. 1996<sup>116</sup>, S. 201 f.

sationell aufgemachte Berichterstattung der Medien wahr; er unterstützt Politiker, die sich ihm als harte Verbrechensbekämpfer anpreisen und darum die Kriminalitätsgefahr stetig beschwören. Unser Bürger ist geneigt, auch Erfolge der Kriminalitätsbekämpfung nicht als Grund zur Beruhigung aufzufassen, denn als Medienschlagzeile oder Politiker-selbstdarstellung bestätigen sie zunächst einmal nur die *Existenz* von Kriminalität. Die Gefahr besteht, daß solche Bürger ständig „mehr vom Gleichen“ fordern, nämlich aggressive Kriminalitätsbekämpfung, und sich trotzdem nicht sicherer fühlen – ganz so, wie manche Menschen immer mehr Medikamente schlucken und sich gerade deshalb nicht gesünder fühlen. Wie jener „Pillenschlucker“ überantwortet der Bürger, der die Sicherheitsproduktion ganz der Polizei und Strafrecht anheimstellt, sein Wohlergehen fremden Kräften; er verzichtet auf Einmischung. Er wird damit aber auch abhängig von externen Informationen bezüglich der Einschätzung seiner tatsächlichen Gefahrenlage und der erforderlichen Abhilfen. Analog zu den Ärzte- und Pharmainteressen im Gesundheitssektor gibt es auch bei der inneren Sicherheit das Interesse daran, daß unser Bürger ängstlich bleibt und darum weiterhin große Mengen der vertrauten „Medizin“ nachfragt. Politiker und Medien wurden bereits erwähnt, hinzu kommt allerdings noch ein USA-Spezifikum: Sicherheitsproduktion und Strafvollzug sind inzwischen zu einem mächtigen Sektor der *Privatwirtschaft* angewachsen<sup>7</sup>. Gefängnisse z. B. werden nicht nur durch Private gebaut, sondern in einigen Bundesstaaten durch solche betrieben; doch nicht nur diese Betreiber verdienen an Verhaftungen und Verurteilungen mit: Inhaber von Rechtsberufen (z. B. bestellte Pflichtverteidiger), Bewachungsdienste, Alarmanlagenbauer, Versicherer und private Ermittler haben ebenso wie die Medien kein Interesse daran, daß die Priorität für die Kriminalitätsbekämpfung nachläßt, denn sie erzeugt die Atmosphäre, in der das eigene Gewerbe gedeiht. Innerhalb des öffentlichen Sektors ziehen viele Polizisten am selben Strang: Das Wachstum der Stellenkegel hängt von der Wichtigkeit ab, die die Öffentlichkeit dem Kriminalitätsthema beimißt; der Aufstieg des einzelnen Polizisten in diesem System ist von der Produktion von „Fallzahlen“ (z. B. Festnahmen) abhängig.

Fallzahlen lassen sich aber vor allem in Massenkriminalitätsformen produzieren, deren Täter dem Polizei- und Justizapparat wenig Probleme be-

7 Hierzu – sowie zum Medieneinfluß – vgl. William J. Chambliss, *Policing the Ghetto Underclass: The Politics of Law and Law Enforcement*, in: *Social Problems*, 41 (1994) 2, S. 144–194, bes. S. 191 f.

reiten, da die Delikte offenliegen und kaum Komplikationen durch hochbezahlte Anwälte zu befürchten sind. Einen solchen gut geeigneten Angriffspunkt bot die mit dem Rauschgift verbundene Kriminalität in den Innenstädten. Hier entwickelten sich die Trends konträr zum allgemeinen Kriminalitätsrückgang: 1990 kamen auf 100 000 Einwohner 435,3 Festnahmen mit Drogenbezug, im Jahr 1994 war diese Zahl bereits auf 510,5 angestiegen<sup>8</sup>. Wohlgemerkt: Es handelt sich hier um Festnahmen, nicht Verurteilungen. Da aber in den Jahren zuvor auch das Strafmaß für Drogendelikte drastisch verschärft worden war, hatte diese polizeiliche Strategie mittelbar eine rapide steigende Zahl von Gefängnisinsassen zur Folge. Auch hier wirkte ein konservativer Trend der achtziger und neunziger Jahre: Politische Eliten und Bevölkerungsmehrheit stimmten darin überein, daß nicht Therapie und Sozialarbeit, sondern stetig verschärfte Strafverfolgung die richtige Antwort auf das Drogenproblem seien<sup>9</sup>.

Die Politik des „harten Durchgreifens“ hat selbst wieder neue Folgeprobleme verursacht. Zum einen hat sie die Rassenproblematik des Justizsystems weiter verschärft, zum anderen trug sie zur Überlastung dieses Systems bei, ohne die subjektive Sicherheitslage der Gesellschaft entscheidend verbessert zu haben. Zum ersten Aspekt: Während der Anteil der Weißen unter den Konsumenten illegaler Drogen auf 77 Prozent geschätzt wird (Schwarze: 15 Prozent), sieht das Verhältnis bei den Drogendelikten ganz anders aus: 1990 stellten Schwarze 42 Prozent der entsprechenden Festnahmen (bei einem Bevölkerungsanteil von zwölf Prozent)<sup>10</sup>. Ein Grund dafür ist, daß die Drogendelikte der Schwarzen sich meist *sichtbarer* abspielen: in den Straßen großstädtischer Problemgebiete, die bereits unter polizeilicher Beobachtung stehen. Für die Strafverfolgung ist es danach auch noch leichter, eine Anklage gegen einen Ghettobewohner durchzufechten als gegen einen akademisch gebildeten, kokainkonsumierenden Yuppie mit teurem Rechtsbeistand; schließlich wird dann auch der Konsum des bei Schwarzen bevorzugten „Crack“ schärfer bestraft als der des pulverisierten Kokains<sup>11</sup>.

8 Vgl. U.S. Bureau of the Census (Anm. 6), S. 210.

9 Zur praktischen Verdrängung alternativer Sichtweisen in der offiziellen Drogenpolitik vgl. Eva Bertram/Morris Blachmann/Kenneth Sharpe/Peter Andreas, *Drug War Politics. The Price of Denial*, Berkeley – Los Angeles – London 1996, S. 151–162.

10 Vgl. ebd., S. 38.

11 Vgl. Jeffrey Reiman, *The Rich Get Richer and the Poor Get Prison. Ideology, Class, and Criminal Justice*, Boston u. a. 1995<sup>4</sup>, S. 102 ff.

Die Ahndung von Drogendelikten und geringerer Kriminalität war hauptverantwortlich für den Anstieg der Gefängnispopulation während der letzten Jahrzehnte. Bei der „Einkerkerungsrate“ wurden die USA zu einem Sonderfall unter den demokratischen Industrienationen: So überstieg diese Rate die Vergleichsraten in Kanada und Großbritannien gleich um das Vierfache, als im Jahre 1990 auf 100 000 Einwohner 473 Gefängnisinsassen kamen<sup>12</sup>. Dabei übertreffen die USA diese Länder derart nur bei den Tötungsdelikten; es sind aber nicht diese, sondern mindere Straftaten, besonders Drogen- und Eigentumsdelikte, die seit 1980 überproportional junge, schwarze Männer hinter Gitter bringen<sup>13</sup>. Diese Entwicklung hatte aber auch ihren Preis. Straf- und Haftanstalten werden gleichermaßen vom Bund, von den Staaten und von den Lokalverwaltungen („counties“) betrieben. Für die Staaten stieg der Anteil der Gefängniskosten an den Gesamtausgaben zwischen 1970 und 1992 von 1,4 auf 3,3 Prozent, die lokalen Körperschaften gaben 1992 10,3 Milliarden US-Dollar für ihre Gefängnisse aus und trugen im Folgejahr durchschnittlich 14 667 US-Dollar nur an jährlichen, laufenden Kosten pro Häftling<sup>14</sup>. Den massiven Ausbau der inneren Sicherheitsapparate, den die Politiker während der achtziger Jahre versprochen, haben sie auch vollbracht, nur schlugen sich die Steigerungen am stärksten bei Kosten nieder, die eintreten, wenn die Verbrechen bereits geschehen sind, und die dem „Normalbürger“ eher fernstehen – bei Strafvollzug und Pflichtverteidigern. Die Ausgabensteigerungen für mehr und bessere Polizei waren die relativ geringsten<sup>15</sup>.

Die Bürger dürfen sich nach Ansicht konservativer Wissenschaftler gleichwohl sicherer fühlen. Die Tatsache, daß sich durch drastisch verschärfte Mindeststrafen für Wiederholungstäter die Gefängnispopulation binnen 16 Jahren verdreifachte, bedeutet dieser Sichtweise zufolge auch ein entsprechend reduziertes Verbrechenrisiko, denn wer einsitzt, werde an neuen Straftaten gehindert<sup>16</sup>. Andere Wissenschaftler sind sich da nicht so sicher. Eine Nation, die bereits auf

einem so hohen Niveau der Einkerkerungsrate einsetzt wie die USA, könne von noch mehr und noch längeren Gefängnisstrafen nur einen sinkenden Grenznutzen erwarten, da die gefährlichsten Wiederholungstäter ohnehin bereits hinter Gittern seien<sup>17</sup>. Es sei auch nicht ersichtlich, daß Bundesstaaten mit überdurchschnittlich hoher Gefängnispopulation ihre Kriminalitätsrate erkennbar drücken könnten; oft treffe eher das Gegenteil zu<sup>18</sup>.

Wir müssen diesen Streit hier nicht entscheiden, können aber gleichwohl festhalten, daß die fortwährende Furcht der Bevölkerung vor der Kriminalität wohl eher zu der zweiten Sichtweise paßt. Die rein auf Bestrafung setzende Strategie der Kriminalitätsbekämpfung stößt damit in mehrfacher Hinsicht an Grenzen. Sie erweist sich als sehr teuer, sie trifft Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise und könnte somit zu weiteren sozialen Spannungen beitragen, und sie verbessert schließlich nicht die subjektive Sicherheitslage der Gesellschaft im erwarteten Maße. Unser erdachter „Normalbürger“ wird möglicherweise aus einem Mehr an Verhaftungen und Verurteilungen nur auf eine noch kriminellere Umwelt schließen; die besonders schweren Gewaltdelikte, die seine Sicherheitswahrnehmung stark beeinflussen, standen ohnehin nie im Zentrum der punitiven Strategie. Vor allem aber ändert diese Strategie nichts an der Grundeinstellung des „Normalbürgers“, wonach für Sicherheit vor allem andere zu sorgen haben; wenn diese nicht im eigenen Erfahrungsbereich greift, dann bleibt beim Bürger auch wenig Wissen darüber, ob die eingesetzten Mittel die tauglichen sind – er fordert aus seinem fortbestehenden Unsicherheitsgefühl heraus nur eine erhöhte Dosis dieser altbekannten Medizin.

Um solche Zirkel aufzubrechen, müßte zweierlei geschehen. Die Sicherheitsleistungen des Staates müßten näher am Erfahrungsbereich des Bürgers angesiedelt sein und bei ihm den Eindruck einer Strategie erwecken, an der auch er mit positiven Beiträgen teilhaben kann. Daraus könnte dann ein neuer Zirkel entstehen, diesmal aber mit einer umgekehrten Verlaufsrichtung: Weil der Bürger sich in seiner sozialen und baulichen Umwelt wieder sicherer fühlt, wagt er sich in diese wieder vermehrt heraus und schafft echte Sicherheit für sich und seine Mitmenschen.

12 Vgl. Elaine Wethington, *Crime and Punishment*, in: Urie Bronfenbrenner u. a., *The State of the Americans. This Generation and the Next*, New York 1996, S. 38 f.

13 Vgl. Steven R. Donziger (Hrsg.), *The Real War on Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission*, New York 1996, S. 12–16 und S. 107–119.

14 Vgl. E. Wethington (Anm. 12), S. 44.

15 Vgl. ebd.

16 Vgl. James Q. Wilson, *Criminal Justice in England and America*, in: *The Public Interest*, 126 (Winter 1997), S. 7.

17 Vgl. Franklin E. Zimring/Gordon Hawkins, *Incapacitation. Penal Confinement and the Restraint of Crime*, New York – Oxford 1995, S. 51.

18 Vgl. ebd., S. 106 f.

### III. Gemeinschaftsbezogene Neuerungen in der Kriminalitätskontrolle

Die oben skizzierte Strategie der Verbrechensbekämpfung wird in der US-Kriminologie unter verschiedenen Schlagworten diskutiert, die auch unterschiedliche Thematiken hervorheben: „community policing“, „problem-solving“, „pro active policing“ usw. Gemeinsam ist ihnen das Abrücken von einem rein reaktiven Verfolgen schon begangener Straftaten als Quintessenz polizeilicher Kriminalitätskontrolle. Mehr Ermittlung und schärfere Bestrafung erschien zuvor als das bevorzugte konservative Rezept gegen das Verbrechen; also könnte man im Umkehrschluß vermuten, daß eine Strategie, die andere Akzente setzt, auch anderen gesellschaftspolitischen Leitbildern folgt. Jedoch liegen die Dinge nicht so einfach.

Der Stein wurde nämlich von Konservativen ins Rollen gebracht. Im Jahre 1982 veröffentlichten George L. Kelling und James Q. Wilson einen Aufsatz, der bis heute ein zentraler Referenzpunkt der Diskussionen blieb. Darin wurde behauptet, daß es einen nur graduellen Übergang zwischen der Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens durch Ordnungswidrigkeiten, störendes Verhalten, Vandalismus und Verschmutzung einerseits und der Gefährdung durch echte Kriminalität andererseits gebe<sup>19</sup>, also müsse die Bekämpfung an diesem Kontinuum entlanggehen. Es müsse in Großstädten vermieden werden, daß sich der öffentliche Raum als eine verwahrloste Wildnis darbiete, für die sich niemand mehr zuständig und verantwortlich fühle und die sich darum für Normbrecher aller Art als unverteidigtes Territorium öffne<sup>20</sup>. Wenn kleine Verstöße nicht geahndet würden, lade das dazu ein, die „Schmerzgrenze“ durch immer weiter gehende Normverletzungen aggressiv hinauszuschieben. Die Schlußfolgerungen daraus könnten rein repressiv nach dem Motto „Wehret den Anfängen!“ auf einen früheren und schärferen Einsatz polizeilicher Mittel hinauslaufen. Doch selbst in dieser Variante, die Kelling und Wilson nicht vertreten, läge genügend Konfliktstoff, betrachtet man die vorherrschende Polizeipraxis der siebziger Jahre.

Die Wurzeln dafür liegen in einem langfristigen Wandel<sup>21</sup>. Im neunzehnten und im frühen zwanzig-

sten Jahrhundert orientierte sich die amerikanische Polizei noch an einem Berufsideal, das Sir Robert Peel in Großbritannien eingeführt hatte und das auch nach ihm benannt wurde („Bobby“): an dem individuellen Streifenpolizisten zu Fuß, von dem wenig martialisches Drohpotential ausgeht, der aber mit den Menschen im Viertel vertraut ist, der darum rasch und flexibel selbst auf trivialere Störungen reagieren kann. Dieses Ideal überlebte die Wandlungen des zwanzigsten Jahrhunderts in den USA nicht; einerseits, weil es als korruptionsanfällig galt und weil Polizisten, die zu gut in einer spezifischen, sozialen Umwelt eingebunden waren, wenig Prestige genossen (man denke nur an ethnische Klüngel in den Großstädten oder an den Rassismus weißer Südstaaten-Polizisten), andererseits, weil es vom technischen Fortschritt überholt wurde. Automobil, Telefon und Sprechfunk ermöglichten das schnelle Handeln bei Konflikten und Straftaten, ohne daß die Polizei dafür ständig in räumlicher Nähe zum Milieu und im Straßenbild präsent bleiben mußte. Es entwickelte sich ein neues Ideal des „professionellen“ Polizisten, der sich nicht durch zu große Nähe zu seinem Umfeld korrumpieren läßt und der sich zudem nicht als „Mädchen für alles“ in Alltagskonflikten verzettelt, sondern sich auf die kompetente, schnelle und massive Reaktion bei tatsächlich schwerwiegenden Störungen und auf die Verbrechensbekämpfung beschränkt<sup>22</sup>.

Dieses reaktive Polizeiideal, nach der Notrufnummer in den USA oft auch „911-Modell“ genannt, ließ schon früh ernsthafte Defizite erkennen. Der Preis der Professionalität war eine sozialpsychologische Entfremdung gerade von Bewohnern problematischer Stadtgebiete, die z. B. in den Ghetto-Revoluten der späten sechziger Jahre offenbar wurde. Streifenpolizisten wurden dort oft als Eindringlinge erfahren, die sich in ihren Autos wie in Wagenburgen gegen die Umwelt abkapselten. Andererseits gab der mit zwei Polizisten besetzte Streifenwagen diesen mehr Sicherheit im Vergleich zur individuellen Fußstreife; darum wurde dieses Modell noch lange Zeit besonders von den Polizeigewerkschaften erfolgreich verteidigt<sup>23</sup>. Ein entgegengesetztes Modell, das der Polizei abverlangt, sich wieder verstärkt im Alltag präsent zu zeigen und auch frühzeitig selbst bei Bagatelstö-

19 Vgl. James Q. Wilson/George L. Kelling, Broken Windows. The police and neighborhood safety, in: The Atlantic Monthly, 249 (1982) 3, S. 30

20 Vgl. ebd., S. 31.

21 Vgl. Joel Samaha, Criminal Justice, St. Paul, Minn. 1997<sup>4</sup>, S. 149–152.

22 Vgl. Michael K. Brown, Working the Street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform, New York 1981, S. 39–45.

23 Vgl. Jerome H. Skolnick/David H. Bayley, Community Policing: Issues and Practices Around the World. U.S. Department of Justice–National Institute of Justice, Issues and Practice in Criminal Justice, Washington, D.C. 1988, S. 57 f.

rungen zu handeln, mußte aus dieser Sicht gefährlich anmuten. Aus diesem Grunde kann eine früh ansetzende Kriminalitätsbekämpfung im Sinne Wilsons und Kellings schwerlich ohne ein verändertes Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung auskommen, ja sie benötigt sogar das Engagement der Einwohner, wenn es darum geht, die Sicherheit in Stadtvierteln zu erhöhen.

Darum können wir die erwähnten Konzepte in einem Kontinuum sehen. „Pro-active policing“ bezeichnet den Wandel weg von der reaktiven Kriminalitätsbekämpfung hin zu einer sicherheitsproduzierenden Präsenz der Polizei und zur vorbeugenden Konfliktregulierung. „Problem-solving“ geht zurück auf einen von dem Kriminologen H. Goldstein 1979 entwickelten Ansatz, dessen Kernaussage war, daß die Polizei nicht wiederkehrende Symptome in Gestalt von Einzelfällen „abarbeiten“, sondern besser nach den Ursachen beständiger Kriminalitätsmuster in konkreten Sozialmilieus fragen sollte<sup>24</sup>. „Community policing“ schließlich nimmt beide Impulse auf und verbindet sie mit Partizipationsförderung: Es genügt nicht, daß die Polizei anders agiert, sondern dieses Agieren muß in einen aktiven Beitrag der Bevölkerung bei der Erstellung des Gemeinschaftsgutes „Sicherheit“ eingebettet sein. Insofern darf „community policing“ auch nicht mit reinen Öffentlichkeitskampagnen verwechselt werden; der Begriff ist nur da angebracht, wo eine grundlegende Neuorganisation der Polizei selbst und ihres Umweltverhältnisses angestrebt wird<sup>25</sup>.

In diesem Bestreben erfährt die Polizeireform in den USA Ermutigung von zwei Seiten: zum einen von ausländischen Vorbildern, zum anderen von parallelen Initiativen zur Unterstützung innerstädtischer Problemgebiete. Bemühungen, die Polizei wieder stärker in das Alltagserleben zu integrieren und auch für kleinere Beschwerden ansprechbar zu machen, sind nicht auf die USA beschränkt. In vielen demokratisch verfaßten, kapitalistischen Industrienationen werden sie besonders seit Ende der achtziger Jahre propagiert; das darin enthaltene Dezentralisierungsversprechen reibt sich aber oft auffällig mit der parallelen Zentralisierung von Apparaten zum Zwecke der Bekämpfung von internationaler und organisierter Kriminalität so-

24 Vgl. Mark H. Moore, Problem-solving and Community Policing, in: Michael Tonry/Norval Morris (Hrsg.), Modern Policing (Crime and Justice, Vol. 15), Chicago – London 1992, S. 120 f.

25 Vgl. Peter C. Kratoski/Duane Dukes, Perspectives on Community Policing, in: dies. (Hrsg.), Issues in Community Policing, Highland Heights, Ky. – Cincinnati 1995, S. 9.

wie des Terrorismus<sup>26</sup>. Bei dem Bemühen um erneute Dezentralisation können diese westlichen Industrienationen allerdings auf unterschiedlich günstige Voraussetzungen zurückgreifen. Eine Polizeitradition, die bereits „community policing“-Elemente seit langem zu enthalten scheint, ist die japanische: In den USA wurde demgemäß mit besonderem Interesse das japanische „Koban“-Modell als nachahmenswerte Praxis studiert<sup>27</sup>. Hierbei handelt es sich um eine Ergänzung großer, zentralisierter Revierwachen: Einzelne Polizisten verrichten ihren Dienst in dezentralisierten Posten (Eckkläden, frei zugänglichen Mini-Büros), legen Wert auf Zusammenarbeit mit Nachbarschaftsorganisationen und Einwohnerbeiräten und scheuen sich auch nicht, als allgemeiner „Kummerkasten“ und als Anlaufstelle für Alltagsnöte zu wirken.

Der zweite Aspekt verdient es, als eine generelle Neuorientierung der Großstadtpolitik charakterisiert zu werden. Der fortdauernden Not innerstädtischer Problemviertel, die durch Kriminalität, Jobverluste, baulichen Verfall und Armut geplagt sind, wurde – besonders nach den Gewaltausbrüchen von 1992 in Los Angeles – mit der Suche nach unkonventionellen Lösungen zu begegnen versucht<sup>28</sup>. Dabei zeichnet sich in den Medien wie in Politikeräußerungen ein neuer Grundkonsens ab, der sich – verkürzt – so darlegen läßt: Die Methode, städtische Problemgebiete „kurieren“ zu wollen, indem man Sozialarbeiter schickt und über diese Regierungsgelder für wohlgemeinte Projekte austreut, hat sich überlebt. Dauerhafte Besserung kann nur erzielt werden, wenn die Bewohner benachteiligter Stadtbezirke selbst aktiv an der Neugestaltung ihrer sozialen und baulichen Umwelt mitwirken; insbesondere brauchen solche Notstandsgebiete vorzeigbare und beispielgebende „Erfolgsgeschichten“ – etwa aus eigener Kraft gegründete Wirtschaftsunternehmen und Kleingewerbe, das dafür sorgt, daß wieder legales Einkommen erzielt wird und dieses dann auch im Stadtviertel zirkuliert.

Es gibt auch einige Modellprojekte, die als Beleg für das Potential dieser Strategie gelten können.

26 Zu diesem Zielkonflikt vgl. Wolfgang Deichsel, Central Issues in Comparative Analysis of Criminal Justice Systems and Criminal Policy: The Need for a Comparative Approach, in: Randall Baker (Hrsg.), Comparative Public Management. Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context, Westport, CN – London 1994, S. 203 f.

27 Vgl. J. H. Skolnick/D. H. Bayley (Anm. 23), S. 9 und 31; Jonathan I. Z. Agronsky, One Neighborhood at a Time, in: Foundation News and Commentary, 37 (November/Dezember 1996) 6, S. 12–16.

28 Vgl. Rainer Prätorius, Die USA. Politischer Prozeß und soziale Probleme, Opladen 1997, S. 153–158 und 171–198.

Republikaner und Demokraten gleichermaßen stellen Befürworter sogenannter „enterprise zones“, in denen durch Steuernachlässe und gelockerte rechtliche Auflagen das Gründen von Gewerbebetrieben in Problemvierteln erleichtert werden soll. Lokale Reforminitiativen, oft durch gemeinnützige Stiftungen unterstützt, erproben genossenschaftsähnliche Modelle mit Kreditkooperativen für Existenzgründer und Arbeitsbeschaffungsprojekten. In all diesen Versuchen wird das Engagement der Einwohner in Nachbarschaftstreffen und Selbsthilfeorganisationen vorausgesetzt. Als Betätigungsfeld gilt u. a. die Abwehr von Verwahrlosung sowohl im baulichen wie im sozialen Sinne (z. B. bei Jugendlichen) sowie die Eindämmung von Gewalt und Kriminalität: „Neighborhood watch“-Aktivitäten (Überwachungsdienste durch Freiwillige) gehören dazu wie auch die „Rückeroberung“ der Straßen und Parkanlagen durch Freizeitveranstaltungen im öffentlichen Raum, insbesondere zur Nachtzeit.

Das Leitbild solcher Initiativen wird oft mit den Schlagwörtern „soziales Kapital“ und „soziale Infrastruktur“ bezeichnet<sup>29</sup>. Die beiden Begriffe stehen für jenen sozialen „Kitt“, der aus zufällig zusammenwohnenden Menschen eine handlungsfähige, örtliche Gemeinschaft mit Zukunftsorientierung macht. „Soziales Kapital“ meint dabei die Bindungen und wechselseitigen Loyalitäten zwischen Menschen, ihr Vertrauen in gemeinschaftlich zu lösende Aufgaben in der gemeinsamen Umwelt, ihr Interesse und Verantwortungsgefühl für das Zusammenleben über den Tag und den engsten Familienkreis hinaus. „Soziale Infrastruktur“ hingegen hebt auf formal organisierte Einrichtungen ab, die derart altruistische und gemeinschaftsbezogene Orientierungen fördern können, also z. B. das Vorhandensein von aktiven Kirchengemeinden, Nachbarschaftsorganisationen oder von Elternpartizipation an der lokalen Schule.

Die neue, gemeinschaftsbezogene Politik der inneren Sicherheit soll über die „soziale Infrastruktur“ das „soziale Kapital“ mehren, um so zu einer Politik der Vitalisierung in den Städten beizutragen. Polizeiarbeit ist dabei nur *ein* Baustein: Mit einer neuen Betonung auf Verbrechensprävention soll sie sich in die „soziale Infrastruktur“ einfügen und die Zusammenarbeit mit Nachbarschaftsorganisationen und -selbsthilfe suchen.

Im Sinne dieses Konzeptes hat das Kriminalitätsbekämpfungsgesetz des Bundes von 1994 eine

29 Vgl. Allan D. Wallis, *Toward a Paradigm of Community-Making*, in: *National Civic Review*, 85 (1996) 4, S. 35 f.

Reihe von Modellprojekten des „community policing“ in ausgewählten Städten und Verwaltungsbezirken (Counties) gefördert, die häufig auch für gemeinschaftsorientierte Vitalisierungsmaßnahmen im ökonomischen Sinne wie Wirtschaftszonen (enterprise zones) etc. auserkoren waren<sup>30</sup>. Parallel förderte das US-Justizministerium Modellversuche, die speziell mit „community policing“-Maßnahmen auf das Milieu jugendlicher Drogenkonsumenten zielten – auch hier wurden bevorzugt Stadtgebiete ausgewählt, die bereits in integrativen Projekten der oben beschriebenen Art einbezogen waren<sup>31</sup>. Klar ist allerdings auch, daß die umgekehrte Wirkungsrichtung die aussichtsreichere ist, sprich: daß die Chancen für erfolgreiche „community building“- und „community policing“-Projekte dort größer sind, wo aus bereits vorhandenem sozialen „Kapital“ eine entsprechende Infrastruktur entstand. Demgemäß sind Vorzeigefälle des „community policing“ eher lokalen Initiativen zu verdanken als dem Bereitstellen von Bundesfördermitteln.

Dafür mögen hier nur zwei Beispiele genügen. Boston, das heute anderen Großstädten zum Vorbild gereicht<sup>32</sup>, reduzierte markant die Gewaltkriminalität im Kontext der Drogenszene und der Jugendbanden. Zwei Wurzeln des Erfolgs werden stets hervorgehoben: Einerseits wurde die Zersplitterung unter den staatlichen Organisationen, die Drogen- und Jugendkriminalität bekämpfen, aufgehoben, andererseits gelang es, bei den positiven Anreizen für gefährdete Jugendliche auf die Freizeit-, Beratungs- und Jobvermittlungsangebote von freiwilligen Initiativen zurückzugreifen. Auch bei der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit konnten die Polizeiorganisationen sich auf entsprechendes Engagement stützen. Die Initialzündung dafür kam durch einen gräßlichen Vorfall in einer schwarzen Kirchengemeinde: Am 14. Mai 1992 trugen verfeindete Jugendbanden ihre Rivalitäten mit einem Mordanschlag noch bis in den Gedächtnisgottesdienst für eines ihrer Opfer. Seither kooperiert ein Verbund von Kirchengemeinden und Nachbarschaftsorganisationen mit der Polizei in Wachdiensten und Jugendfürsorgeprojekten; die Polizei selbst stimmt ihr Vorgehen

30 Vgl. National Institute of Justice, *Research Report – Research on Crime and Justice. Year in Review 1995*, Washington, D.C. 1996, S. 11.

31 Office of Juvenile Justice and Delinquency Programs (U.S. Department of Justice), *Delinquency Prevention Works (Program Summary)*, Washington, D.C. 1995, S. 27.

32 Vgl. James Walsh, *Boston's crime plan is model for Twin Cities*, in: *Minneapolis Star Tribune* vom 2. Juli 1997, S. A1 und A14.

intensiv mit der Bewährungshilfe und den Bundesbehörden der Drogenfahndung ab.

In Chicago<sup>33</sup> ging die Initiative von einer stadtweiten Selbsthilfeorganisation aus, die „neighborhood watch“-Aktivitäten vernetzte und Druck auf die Verantwortlichen in Stadt- und Polizeiführung ausübte: Sie erreichte 1992, daß mehrere Modelldistrikte nach „community policing“-Idealen reformiert wurden und die (personell verstärkte) Polizei dort in Nachbarschaftstreffen bei partizipativen Lösungen zur lokalen Sicherheitspolitik mitwirkte. Für diese Einflußnahme war es sehr förderlich, daß die Bürgerorganisationen massive finanzielle Unterstützung durch eine der im nationalen Maßstab aktiven gemeinnützigen Stiftungen (der Mac Arthur Foundation) erfuhr – ein Umstand, der bei zahlreichen weiteren erfolgreichen Initiativen dieser Art zu beobachten ist.

Aus so heterogenen Ursprüngen folgt, daß heute ein recht variantenreiches Spektrum von Aktivitäten unter der gemeinsamen Überschrift „community policing“ geführt wird. Zum einen gehören dazu Bestrebungen, die sich eher auf die Ebene der Polizeitaktik beschränken. Das aus Bundesmitteln geförderte Modellprogramm „Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)“<sup>34</sup> rehabilitiert zunächst einmal nur alte Polizeiaktivitäten, die unter dem „professionellen“ Ideal in Mißkredit geraten waren: regelmäßige Fußstreifen, Hilfeleistung in Alltagsproblemen, Verkehrsregulierung, Identifizierung von Gefahrenquellen in Form von störendem und verdächtigem Verhalten. Die daraus gewonnenen Beobachtungen werden für präventive Gemeinschaftsprojekte genutzt. Bei der Gestaltung der gebauten Umwelt beispielsweise und bei der Nutzung von Grünanlagen soll die Bevölkerung dazu beitragen, daß wiederkehrende Kriminalitätsmuster eingedämmt werden. Eine ähnliche Richtung schlägt „Neighborhood Oriented Policing (NOP)“ in Landgemeinden ein<sup>35</sup>. Zwar ist der Erfahrungshintergrund, der die Polizeireformen prägte, eindeutig großstädtisch, doch die üblichen Proporzroutinen der Förderungspolitik brachten es mit

sich, daß seit 1994 50 Prozent der Bundesmittel für nichtstädtische Polizeidistrikte bereitgestellt werden müssen<sup>36</sup>. Allein wegen der räumlichen Ausdehnung sind für ländliche Polizeiorganisationen die *inneren* Kommunikationsprozesse zentral: Die Kompetenz und der Erfahrungsschatz des Außendienstes sollen oben genutzt, dem Außendienst sollen auch mehr Flexibilität zum Aufbau eigener Unterstützungsnetzwerke in den Gemeinden eingeräumt werden. Zu diesem Zweck wird eine Lockerung des bürokratischen Führungsstils seitens der Country-Zentralen angestrebt: weniger „Produktionsdruck“ in Gestalt von Fallzahlen, Festnahmen und gefüllten Aktenbögen, statt dessen mehr Freiraum für Aktivitäten in der Bürgerbeteiligung und in präventiven Sicherheitsmaßnahmen<sup>37</sup>.

Angesichts dieser so bürgerfreundlich klingenden Zielsetzungen darf nicht übersehen werden, daß manche „community policing“-Konzepte auch mit einer Verstärkung und Vorverlagerung der polizeilichen Repression einhergehen. Dafür kann nochmals Boston als Beispiel dienen: Hier wurden nicht nur Bundesbehörden (wie die Drug Enforcement Agency) aktiv in die lokale Kriminalitätsbekämpfung einbezogen, sondern auch beratende Einrichtungen (wie die Bewährungshilfe) für punitive Zwecke instrumentalisiert, da sie durch Beendigung des Strafaufschubs viel schneller sanktionieren können als Polizei und Staatsanwaltschaft.

Das Integrationsbemühen, sei es nun unter präventiven, sei es unter repressiven Vorzeichen, ist ein durchgängiger Grundzug aller hier interessierenden Reformansätze. Unter Federführung des Justizministeriums fördert der Bund z. B. seit 1993 das PACT (= „Pulling America's Communities Together“)-Programm, das in vier Modellregionen jugendlicher Gewalt- und Drogenkriminalität durch konzertiertes Agieren von Sozial-, Bildungs-, Strafverfolgungsbehörden und kommunalen Akteuren entgegengetreten soll<sup>38</sup>. Freilich setzt die Integrationsabsicht bereits im eigenen Hause an. Eine wichtige Forderung aller „community policing“-Konzepte richtet sich darauf, die starre Trennung zwischen Kriminal- und Schutzpolizei zu überwinden: Wer durch Streifendienst ohnehin

33 Vgl. Ron Litke, Long Time Coming. Behind Chicago's Community Policing Project, in: Foundation News and Commentary, 37 (1996) 6, S. 17–19.

34 Vgl. Dan Fleissner/Fred Heinzelmann, Crime Prevention Through Environmental Design and Community Policing, U.S. Department of Justice – Office of Justice Programs/National Institute of Justice-Research in Action, August 1996.

35 Vgl. Bureau of Justice Assistance, Neighborhood Oriented Policing in Rural Communities. A Program Planning Guide, U.S. Department of Justice – Office of Justice Programs, Washington, D.C. 1994.

36 Vgl. Edward Maguire/Joseph B. Kuhns/Craig D. Uchida/Stephen M. Cox, Patterns of Community Policing in Non-urban America, in: Journal of Research in Crime and Delinquency, 34 (1997) 3, S. 372.

37 Bureau of Justice Assistance (Anm. 35), S. 40 f. und S. 65.

38 Vgl. Office of Juvenile Justice and Delinquency Programs (Anm. 31), S. 28. Die Erprobung findet statt in Atlanta, Denver, Washington, D.C. sowie im Staate Nebraska (S.A. – S. 23).

die beste Kenntnis von Ort und Milieu hat, soll auch einen verantwortlichen Beitrag zur Ermittlung leisten können; zudem sollen auch die Kriminalbeamten stärker informierend und koordiniert in die Reviere eingebunden werden<sup>39</sup>. Insgesamt soll also der geographische Kompetenz- und Auftragszuschnitt gegenüber der Gliederung nach Funktionen und Deliktarten wieder die Oberhand gewinnen.

Die nächsthöhere Integrationsstufe stellen die sonstigen lokalen Verwaltungen und Regelungsbereiche dar: Beispielsweise können gefährliche Umgebungen durch die Zusammenarbeit von Stadtplanung, öffentlichen Verkehrsträgern und Polizei sicherer gestaltet werden; Jugendverwahrung erfordert die Kooperation mit Schulen und Jugendbehörden; Kriminalitätszentren in verfallenden Gebäuden kann man durch Versiegelungs- und Abrißverfügungen der Bauaufsicht beikommen. Eine derart verstärkte Kooperation postulieren viele „community policing“-Konzepte<sup>40</sup>, besonders aber alle Anti-Drogen-Programme. Prominentestes Beispiel ist das seit 1983 in zahlreichen Städten praktizierte DARE-Programm („Drug Abuse Resistance Education“), das einerseits die Distanz zwischen Polizei und Schülern abbauen soll, indem es Polizisten als Berater und Ansprechpartner in die Schulen bringt, andererseits aber der Polizei auch neue Einflußwege eröffnet, da über Kooperationseinrichtungen mit Lehrern und Elternbeiräten Früherkennen von Drogen- und Kriminalitätsgefahren betrieben werden soll<sup>41</sup>. Die Gefahren einer „Verpolizeichung“ der pädagogischen Sphäre liegen hier auf der Hand. Neben dieser Indienstnahme anderer Einrichtungen dient die Integrationsstrategie auch einem symbolischen Zweck: Wenn den Bürgern klargemacht werden soll, daß die Sicherheit im Wohnumfeld ein interdependentes Anliegen ist, das vom Verhalten vieler Einzelner beeinflußt wird, dann sollten die so zu Eigenverantwortung und Mitwirkung aufgeforderten Stadtbewohner besser nicht mit einer zergliederten Verwaltungsstruktur konfrontiert werden, in der jede Zuständigkeit nur gemäß ihrer institutionellen Scheuklappen reagiert.

39 Vgl. Bureau of Justice Assistance, *Understanding Community Policing. A Framework for Action* Monograph, U.S. Department of Justice, Washington, D.C. 1994, S. 10.

40 Ebd., S. 15; vgl. auch National Institute of Justice (Anm. 31), S. 32 und 35.

41 Vgl. David L. Carter, *Community Policing and D. A. R. E.: A Practitioner's Perspective*. U.S. Department of Justice, BJA Bulletin – Community Policing Series, June 1995.

## IV. Erfolge, Grenzen, Übertragbarkeit

Kommen alle Komponenten des „community policing“ gemeinsam zum Tragen, dann handelt es sich gewiß um einen sehr grundlegenden Reformansatz, der viele tiefverwurzelte Routinen der Polizeiapparate in Frage stellt. Darum wird abzuwägen sein, was eine solche Innovation verspricht und welche Hemmnisse ihr entgegenstehen. Das plausibelste Erfolgskriterium ist dabei zugleich das schwierigste: die Reduktion der Kriminalität. Erfolgsgeschichten sind als Einzelfälle gewiß nachweisbar; offen bleibt aber die Frage der Übertragbarkeit – insbesondere dann, wenn von lokaler Eigeninitiative (wie in Boston) auf zentral inszenierte Neuerungen umgestiegen wird. Dazu kommt die Frage der Zurechenbarkeit: Da in den gesamten USA die Kriminalität im Durchschnitt zurückgegangen ist, wird es schwierig, auszumachen, wieviel davon in einer konkreten Stadt den „community policing“-Reformen zu verdanken ist. Manchmal wird sogar davor gewarnt, daß der Indikator für erfolgreiches „community policing“ am Anfang ein *Ansteigen* der gemeldeten Straftaten sein könnte: Da die Einwohner neues Vertrauen zur Polizei gewinnen, sind sie eher bereit, sich an diese mit Anzeigen zu wenden<sup>42</sup>.

Eindeutiger und leichter sind Erfolge beim Sicherheitsempfinden der Bevölkerung nachzuweisen<sup>43</sup>. Diese machen die Reformen bei Politikern populär: Im Jahre 1992 hatten bereits zwei Drittel aller Police-Departments mit einem Zuständigkeitsbereich von über 50 000 Einwohnern entsprechende Innovationen entweder begonnen oder zumindest geplant<sup>44</sup>. Doch auch die reduzierte Kriminalitätsfurcht muß differenziert interpretiert werden. In Austin, Texas, wurde z. B. festgestellt, daß sie sich allein auf das engste Wohnumfeld erstreckt, die Stadt als Ganzes wird noch als unverändert gefährlich empfunden<sup>45</sup>. Bis die geweckte Eigenkompetenz im Sinne der „broken window“-Theorie eine positive Wirkungskette für eine tatsächlich verbesserte Sicherheitslage auslöst, muß offenbar noch einige Zeit vergehen.

42 Vgl. Bureau of Justice Assistance (Anm. 35), S. 67.

43 Vgl. dass. (Anm. 39), S. 10 f. und S. 45 f.

44 Vgl. P. C. Kratcoski/D. Dukes (Anm. 25), S. 19.

45 Vgl. A. Steven Dietz, *Evaluating community policing: quality police service and fear of crime*, in: *Policing. An International Journal of Police Strategies and Management*, 20 (1997) 1, S. 97.

Noch vorsichtiger muß die Reaktion der Polizei auf den Wandel abgeschätzt werden – zu vielschichtig sind hier die Bezugsgrößen im Vergleich zu dem recht robusten Kriterium „Kriminalitätsfurcht“ bei der Bevölkerung<sup>46</sup>. Manche gegenwärtige Skepsis mag darauf zurückzuführen sein, daß „community policing“ oft nur in einzelnen Revieren oder Abteilungen erprobt wird; die nicht einbezogenen Polizisten sehen sich dann oft in der Rolle derjenigen, die dafür vermehrt die verbleibende „Drecksarbeit“ übernehmen müssen<sup>47</sup>. Dieser Verdruß paart sich mit einem gleichzeitigen Stolz darauf, die „eigentliche“, nämlich repressive Polizeiarbeit zu tun<sup>48</sup>. Reformprojekte, die nur partiell in großen Polizeiorganisationen erprobt werden, können darum schnell in diesen (und damit auch von anderen Verwaltungen) isoliert werden.

Die Gefahr der Isolation ist auch in der noch unklaren Erfolgsmessung angelegt. Die vorherrschende Organisationskultur, insbesondere im Streifendienst, ist an der Produktion von „Fallzahlen“ ausgerichtet: Festnahmen, beantwortete 911-Anrufe, protokollierbare Vorfälle und Einsätze, also Gütekriterien, die schwerlich auf die langfristig angelegten und eher indirekt wirkenden Tätigkeiten im „community policing“ passen<sup>49</sup>. Doch auch Polizisten, die sich stärker kommunikativen Aufgaben wie Gemeinschaftsstärkung und Prävention verschreiben, müssen sich an den überkommenen Kriterien der „Erledigung“ messen lassen. Dafür sorgen auch die Erwartungen der Öffentlichkeit, nach denen die primäre Legitimation der Polizei sich nach wie vor auf harter und kompetenter Verbrechensbekämpfung gründet<sup>50</sup>. Es wurde sogar in einem Fall nachgewiesen, daß selbst die positiven Reaktionen auf „community policing“-Experimente diesem Muster folgten: Zustimmung fanden bei der Bevölkerung nämlich vor allem die vermehrten Festnahmen, die einer besseren öffentlichen Sicherheit dienen sollten,

46 Vgl. Donald L. Yates/Vijayan K. Pillai, Attitudes Toward Community Policing: A Causal Analysis, in: The Social Science Journal, 33 (1996) 2, S. 193–209.

47 Vgl. Mark H. Moore/Malcom Sparow/William Spelman, Innovations in Policing. From Production Lines to Jobs Shops, in: Alan Altshuler/Robert D. Behn (Hrsg.), Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas, Washington, D.C. 1997, S. 291.

48 Dies sind Erfahrungen aus Michigan, referiert bei: Eli B. Silverman, Community Policing: The Implementation Gap, in: P. C. Kratcoski/D. Dukes (Anm. 25), S. 43.

49 Vgl. Bureau of Justice Assistance (Anm. 35), S. 65; E. B. Silverman (Anm. 48), S. 44 f.

50 Vgl. James S. Albritton, The Technique of Community Policing: An Alternative Explanation, in: P. C. Kratcoski/D. Dukes (Anm. 25), S. 28.

nicht aber die indirekten Maßnahmen zur Stärkung der Gemeinschaft<sup>51</sup>. Bleibt in einer Stadt die akute Kriminalität brisant, dann wirkt sich dies als ein polizeiinterner Druck zugunsten zählbarer, repressiver Aktivitäten aus, der den Reformprojekten die Unterstützung entzieht<sup>52</sup>. Diese Nebenwirkungen erklären teilweise das erhebliche Unbehagen, das viele Polizeiführungen gegenüber „community policing“-Projekten in ihrem eigenen Kompetenzbereich empfinden, auch wenn sie die Idee selbst gutheißen. Gewohnt daran, daß das alte „911-Modell“ klare Erfolgsstandards an die Hand gibt, befürchten sie von den Neuerungen vor allem *Kontrollverlust*. Situative Abstimmung und lokale Improvisation lassen ein Untergebenenverhalten vermuten, das in seinen Freiräumen für Vorgesetzte nicht mehr so gut kontrollierbar ist. Diese Furcht ist auf der mittleren Führungsebene noch stärker, denn wer selber Rechenschaft nach „oben“ ablegen muß, hat durch Kontrollverlust nach „unten“ doppelt zu verlieren<sup>53</sup>. Oft warnen Polizeifunktionäre auch, „community policing“ könne wieder das Korruptionsproblem in den eigenen Reihen verschärfen<sup>54</sup>. Angesichts solcher Risiken wird eine weitere Gefahr nachvollziehbar: Sie besteht darin, daß sich die Reformprojekte die „leichten Siege“ aussuchen. Für die vom Wählerwillen abhängigen Stadt- und Polizeiführungen sind Experimente in Problemvierteln mit marginalisierten, manchmal rebellischen Bevölkerungsgruppen ein enormes Risiko<sup>55</sup>.

Gerade in der kritischen Anfangsphase können „schwierige“ Adressaten Peinlichkeiten durch ein Ausnutzen der vermeintlich weicheren Gangart produzieren, und das ganze Experiment kann als Steuerverschwendung oder als „Verwöhnen“ von Randgruppen von politischen Konkurrenten denunziert werden. Vorstadtbewohner mit hoher Kooperationsbereitschaft und Wahlbeteiligung sind attraktivere Zielgruppen als die schwarzen

51 Vgl. Vincent J. Webb/Charles M. Katz, Citizen ratings of the importance of community policing activities, in: Policing. An International Journal of Police Strategies and Management, 20 (1997) 1, S. 21. Das Beispiel hier ist Omaha, Nebraska.

52 Vgl. J. H. Skolnick/D. H. Bayley (Anm. 23), S. 53 f.

53 Vgl. George L. Kelling/William J. Bratton, Implementing Community Policing: The Administrative Problem, U.S. Department of Justice/ National Institute of Justice: Perspectives on Policing, No. 17, July 1993, S. 9; E. B. Silverman (Anm. 48), S. 46.

54 Vgl. National Institute of Justice, Research Preview, November 1995, S. 1.

55 Vgl. Mark A. Glaser/Kathryn G. Denhardt/Joseph W. Grubbs, Local Government – Sponsored Community Development. Exploring Relationships Between Perceptions of Empowerment and Community Impact, in: American Review of Public Administration, 27 (1997) 1, S. 86.

Bewohner der Innenstadtlums. Gerade die Stadtviertel, in denen der größte Bedarf an polizeilichem Schutz besteht, sind regelmäßig zugleich jene, in denen die Bevölkerungsmehrheit eine äußerst feindliche Haltung gegenüber der Polizei pflegt<sup>56</sup>. Bei Schwarzen geht diese Reserviertheit weit über den Kreis der Straffälligen und Vorbestraften hinaus, denn die Mehrzahl der unliebsamen Begegnungen, die diese großstädtische Bevölkerungsgruppe mit der Polizei hat, wird von dieser unter so trivialen Kategorien, wie „respektlosem“, „störendem“ oder „auffälligem“ Verhalten zu den Akten genommen<sup>57</sup>. Wer aus solch geringem Anlaß bereits polizeilichen Zwang oder gar Schikanen erfahren hat, neigt kaum zum Kooperieren, wenn ausgerechnet unter Führung der Polizei der gesamte Alltag in der Nachbarschaft umgestaltet werden soll. Unter diesen Umständen liegt der Verdacht nahe, daß manche „community policing“-Experimente analog zur Weisheit jener Scherzgestalt betrieben werden, die den Manschettenknopf im Hausflur verlor, ihn aber in der Küche sucht, weil dort das Licht besser ist.

Die Anzeichen dafür, daß „community policing“ dort eher gelingt, wo es weniger dringend gebraucht wird, bestätigen eine andere, kriminologische Erkenntnis: Für die Sicherheit von Wohnumgebungen sind die informellen, sozialen Kontrollen wichtiger als die formalen<sup>58</sup>. Die Präsenz des Polizisten bewirkt also weniger als das Vorbild des gesetzestreuen Nachbarn, als die intakte Familie oder als das durch Schule und Kirche wachgehaltene Wertebewußtsein. Dieser Nährboden hängt aber wieder von Voraussetzungen ab, die nicht einfach polizeilich verfügt werden können. Gute Chancen für ein Engagement der Bewohner in ihrer Nachbarschaft und für die aktive Vermittlung gemeinschaftsbezogener Werte bestehen dort, wo Menschen überwiegend in ihren eigenen Häusern wohnen, demgemäß seltener umziehen, und wo die Kirchen gut besucht sind<sup>59</sup>. Diese Kriterien werfen ein schlechtes Licht auf die Übertragungschancen des „community policing“ in Deutschland. Leere Kirchen und weniger verbreitetes

Hauseigentum sind nur zwei sehr allgemeine Indikatoren, die hier spontan einfallen. Neben dem religiösen Umfeld fehlen aber auch andere Katalysatoren, die für das amerikanische „community policing“ besonders förderlich waren. Beispielhaft seien hier nur die großen, gemeinnützigen Stiftungen erwähnt, für die es kein deutsches Äquivalent gibt. Ein Versuch, neue Sicherheitsstrategien zu entwickeln, käme demgemäß weniger aus gesellschaftlichen Initiativen, sondern in etatistischerem Gewande als polizeiliches Projekt daher. Das trägt sicher nicht zur Akzeptanz gerade in problembeladenen Stadtvierteln bei.

Auch bei der Integration polizeilicher und kommunaler Instrumente stellen sich einige Probleme noch markanter ein als in den USA. Die Kooperation der Polizeizweige im Revier dürfte auf einigen Widerstand, besonders bei der Kriminalpolizei, stoßen. In Deutschland ist die Kluft zwischen uniformiertem und nichtuniformiertem Polizeidienst tiefer als in den USA, wo noch bis in die mittlere Führungsebene hinein ein Wechsel des Karrierepfades stattfindet und wo auch Schutzpolizisten Dienstvorgesetzte von Kriminalpolizisten sind. Die Einbindung weiterer lokaler Gestaltungsbereiche dürfte sich hingegen künftig in den USA zu einem wachsenden Problem entwickeln, da hier – anders als in Deutschland – die fortschreitende Privatisierung von Kommunalfunktionen mittlerweile bis tief in hoheitliche und polizeiliche Kompetenzen (wie Verkehrsregulierung sowie Überwachungs- und Sicherheitsaufgaben) vorgedrungen ist<sup>60</sup>. Doch auch für deutsche Städte ist Privatisierung ein wohlvertrauter Trend, der noch verstärkt wird durch die Einführung einer „Managementorientierung“ in Gestalt von neuen Steuerungsmodellen. Gleichgültig, ob kommunale Einrichtungen direkt in Privatregie überführt werden oder ob ihnen abverlangt wird, sich primär an wirtschaftlichen Effizienz- und Optimierungszielen auszurichten, die Botschaft bleibt dieselbe: Vorrang hat die Zielerreichung und Mittelbewirtschaftung im *eigenen* Bereich, für Nebeneffekte im Sinne einer integrativen Sicherheitsstrategie bleibt dann wenig Raum.

Ein letzter, trivial anmutender Hemmschuh für die Integration in Deutschland sollte nicht unterschlagen werden. Anders als in den USA ist hierzulande der Polizeivollzugsdienst als *kommunale* Veranstaltung verschwunden: Polizei ist Landesverwaltung. Abstimmungen sind darum von Be-

56 Vgl. Randall Kennedy, *Race, Crime, and the Law*, New York 1997, S. 153.

57 Vgl. Kim Michelle Lersch/Joe R. Feagin, *Violent Police Citizen Encounters: An Analysis of Major Newspaper Accounts*, in: *Critical Sociology*, 22 (1996) 2, S. 45.

58 Vgl. Douglas J. Guthrie, *From Cultures of Violence to Social Control: An Analysis of Violent Crime in U.S. Counties with Implications for Social Policy*, in: *Berkeley Journal of Sociology. A Critical Review*, 39 (1994–95), S. 89 f.

59 Vgl. Michael Irwin/Charles Tolbert/Thomas Lyson, *How to Build Strong Home Towns*, in: *American Demographics*, 19 (1997) 2, S. 43–47.

60 Vgl. Jeffrey D. Greene, *How Much Privatization? A Research Note Examining the Use of Privatization by Cities in 1982 and 1992*, in: *Policy Studies Journal*, 24 (1996) 4, S. 636 f.

ginn an mit den Komplikationen belastet, die eine Koordination zwischen verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation mit sich bringt. Günstigere Voraussetzungen bieten sich allenfalls in den Stadtstaaten, in denen die kommunale und die Landesebene unter einer gemeinsamen politischen Führung vereint sind. Insofern darf mit Interesse vermerkt werden, daß in den jüngsten Koalitionsvereinbarungen zwischen SPD und GAL in Hamburg Kernelemente einer „community policing“-

Strategie als Absichtserklärung aufgenommen wurden. Die Erfolgsaussichten sind in diesem Stadium natürlich nicht abschätzbar. Daß die Sicherheitssituation in vielen deutschen Städten dazu auffordert, auch unkonventionelle Wege zu gehen, dürfte ebenso unbestreitbar sein wie die Einsicht, daß das Motto „Vom Ausland lernen!“ nicht ehrenrührig ist. Allerdings darf niemand ein von den Erfahrungen der USA schlicht abrufbares Rezeptwissen erwarten.

# Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?

---

## I. Einleitung

---

Im Vergleich zu den europäischen Wohlfahrtsstaaten, so auch dem deutschen, gelten die USA als Ausnahme und Nachzügler. Dieser Hinweis bezieht sich nicht nur auf die Einführungszeiten, sondern auch auf den Umfang und die Art von Sozialprogrammen. Am ehesten zutreffend ist das Argument von Ausnahme und Nachzügler, wenn es sich auf national einheitliche Sozialversicherungssysteme für die Risiken Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und – seit neuestem in Deutschland – das Risiko der Pflegebedürftigkeit bezieht. In der Tat ist Amerika daran gemessen kein Sozialversicherungsstaat. Obwohl man teilweise dazu neigt, dies zu tun, kann daraus aber nicht gefolgert werden, daß es keine staatliche Sozialpolitik gibt. Mit dem Maßstab von durch das Versicherungsprinzip hergestellter nationaler Einheitlichkeit von sozialen Leistungen läßt sich nur ein Ausschnitt der amerikanischen Sozialpolitik erfassen. Auch erscheint dieser Maßstab nur bedingt dazu geeignet, eine vergleichende Bewertung von sozialer Sicherung vorzunehmen. Die Gesamtheit sozialpolitischer Aktivitäten auf Bundes-, einzelstaatlicher, kommunaler und privater Ebene ist zu beachten. Es ging in der Vergangenheit und auch gegenwärtig immer darum, ob, in welchen Bereichen und in welchem Umfang der Bund sozialpolitische Verantwortung übernehmen oder ob diese nicht primär bei den Bürgern, privaten Wohlfahrtsorganisationen oder eben auch bei den Einzelstaaten liegen soll. Die amerikanische sozialpolitische Entwicklung ist von dieser Auseinandersetzung geprägt. Die Besonderheiten und die gegenwärtige Ausgestaltung der amerikanischen Sozialpolitik werden im folgenden dargestellt und auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung erörtert<sup>1</sup>.

1 Eine ausführliche Darstellung findet sich im vom Autor verfaßten Kapitel über „Die amerikanische Gesellschaft“, in: Willi Paul Adams/Peter Lösche (Hrsg.), Länderbericht USA, Bonn 1998<sup>3</sup> (i. E.). Zu weitergehenden Literatur- und Quellenangaben sei auf diese Veröffentlichung verwiesen.

---

## II. Grundzüge und Besonderheiten der sozialpolitischen Entwicklung

---

Die bundesstaatliche amerikanische Sozialpolitik begann 1935 mit der Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes („*Social Security Act*“) in der „*New Deal*“-Ära unter Präsident Franklin D. Roosevelt. Damit hatte der Bund das erste Mal in der amerikanischen Geschichte die sozialpolitische Verantwortung für ein nationales, einheitliches System von Sozialversicherung übernommen. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten sich Vorstellungen von bundesstaatlich organisierten Versicherungssystemen nicht durchsetzen. Sozialpolitische Maßnahmen für besondere Bevölkerungsgruppen in besonderen Problemlagen waren vorher fast ausschließlich Angelegenheit der sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts vermehrt ausbreitenden privaten Wohlfahrtsorganisationen sowie der Armenfürsorge auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene. Ebenso wichtig, wenn nicht sogar bedeutender für die Staaten und Gemeinden war jedoch die Unterstützung der Schulbildung als „Sozialpolitik“ – eine Schwerpunktsetzung, die sich bis heute erhalten hat.

Schließlich gab es aber noch zwei weitere Bereiche, die zeigen, daß schon Vorläufer einer bundesstaatlichen Sozialpolitik vorhanden waren<sup>2</sup>. Der eine Bereich betrifft die Familien- und Kinderfürsorgeprogramme („*mother's pension*“). Zwischen 1911 und 1920 wurden in 40 Staaten Gesetze zur Einführung derartiger Sozialhilfeleistungen erlassen, an denen sich der Bund finanziell und programmbezogen beteiligte. 1935 wurde bei der Sozialhilfe daran angeknüpft und insofern das Muster gruppenbezogener Unterstützung fortgesetzt. Der andere Bereich betrifft das Veteranen-Pensionsprogramm. Es wurde 1862 für die Veteranen des Bürgerkrieges eingeführt und entwickelte sich zu einem sehr umfangreichen Altersversorgungsprogramm. Zwischen 1880 und 1910 flossen

2 Vgl. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass. – London 1995, Kapitel 2.

**Tabelle 1: Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur sowie Ausdehnung der bundesstaatlichen Sozialleistungsprogramme in den USA (1997)**

Leistungsart	Ausdehnung	Vereinheitlichungsgrad	Finanzierungsquelle	Verwaltungszuständigkeit
Sozialversicherung				
Rentenversicherung (OASDI) 1935	rd. 95 % der Erwerbstätigen	National einheitlich	Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber	Bund
Arbeitslosenversicherung (UI) 1948	rd. 97 % der Arbeitnehmer	Einzelstaatliche Regelung	Beiträge Arbeitgeber (teilweise Arbeitnehmer)	Einzelstaaten
Unfallversicherung (WC) 1948	rd. 88 % der Arbeitnehmer	Einzelstaatliche Regelung	Beiträge Arbeitgeber (teilweise Arbeitnehmer)	Einzelstaaten
Krankenversicherung (Medicare) 1965	rd. 96 % der über 65-jährigen	National einheitlich	Beiträge Arbeitgeber/Arbeitnehmer	Bund
Sozialhilfe (Geldleistungen/Cash Assistance)				
Alten-, Blinden- und Behindertenfürsorge (SSI) 1972	rd. 6,5 Mio. Personen	National einheitlich	Steuern Bund	Bund
Familienfürsorge (TANF, früher AFDC)	rd. 14,1 Mio. Personen	Einzelstaatliche Regelung	Steuern Bund/Staaten/Gemeinden	Bund/Einzelstaaten/Gemeinden
Steuerbeihilfen für einkommensschwache Arbeitnehmer (EITC) 1975	rd. 19 Mio. Personen	National einheitlich	Steuern Bund	Bund
Sozialhilfe (Sachleistungen/pro Kind)				
Krankenfürsorge (Medicaid) 1965	rd. 33,4 Mio. Personen	Einzelstaatliche Regelungen	Steuern Bund/Staaten/Gemeinden	Bund/Einzelstaaten/Gemeinden
Ernährungsfürsorge (Food Stamps) 1964	rd. 27 Mio. Personen	National einheitlich mit Ausnahmen	Steuern Bund	Bund/Einzelstaaten

Abkürzungen: *OASDI*: Old Age, Survivors, and Disability Insurance Program; *Medicare*: Health Insurance for the Aged and Disabled; *SSI*: Supplemental Security Income Program; *AFDC*: Aid to Families with Dependent Children; *TANF*: Temporary Assistance for Needy Families; *Medicaid*: Medical Assistance to certain Poor People; *EITC*: Earned Income Tax Credits.

über ein Viertel der Bundesausgaben in dieses Programm. Rund 18 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahre, davon 28,5 Prozent aller Männer und acht Prozent aller Frauen, waren 1910 Pensionsempfänger. Als in den zwanziger Jahren die Bürgerkriegsgeneration nicht mehr vorhanden war, lief schließlich auch das Versorgungsprogramm aus und wurde nicht, wie von einigen gefordert, in ein allgemeines Rentenprogramm für Ältere überführt. Als die wirtschaftliche Depression (1929–1939) die Unzulänglichkeit der zersplitterten und uneinheitlichen Einkommenssicherungsprogramme in den Einzelstaaten offenbarte, war zwar der Weg für eine nationale Lösung geebnet, aber die bisherige Entwicklung markierte gleichzeitig die Grenze des Machbaren.

Das Sozialversicherungsgesetz von 1935 schuf lediglich für die Rentenversicherung eine national einheitliche, beitragsbezogene Pflichtversicherung. Das war möglich, weil es in diesem Bereich keine einzelstaatlichen Gesetzgebungsaktivitäten gegeben hatte. In allen anderen Bereichen dominierten die föderalen Interessen, einflußreich insbesondere im Repräsentantenhaus des Kongresses. Vor allem die Südstaaten bildeten ein Bollwerk gegen eine Zunahme des bundesstaatlichen Einflusses. So wurde die ebenfalls eingeführte Arbeitslosenversicherung der Zuständigkeit der Einzelstaaten übertragen. In der Sozialhilfe wurde das System der Mischfinanzierung (Finanzzuschüsse des Bundes) und die Begrenzung auf bestimmte Personengruppen (hilfsbedürftige Alte, Blinde und Kinder)

**Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben von 1960 bis 1993**

Jahr	Gesamtstaat				Bund				Einzelstaaten und Lokalverwaltungen			
	In Mrd. Dollar	Veränderung zum Vorjahr in % <sup>1</sup>	In % des BIP	In % d. gesamtstaatl. Ausgaben	In Mrd. Dollar	Veränderung zum Vorjahr in % <sup>1</sup>	In % des BIP	In % d. gesamtstaatl. Ausgaben	In Mrd. Dollar	Veränderung zum Vorjahr in % <sup>1</sup>	In % des BIP	In % d. gesamtstaatl. Ausgaben
1960	52,3	8,3	10,3	38,4	25	9,0	4,9	28,1	27,3	7,7	5,4	60,1
1970	146	14,6	14,8	46,5	77	13,2	7,8	40,0	68	16,3	6,9	57,9
1980	493	14,7	18,6	57,2	303	15,2	11,4	54,4	190	13,8	7,2	62,9
1985	732	8,0	18,4	52,2	451	7,1	11,3	48,7	281	9,3	7,1	59,9
1989	957	7,9	18,5	55,2	565	7,2	10,9	49,5	392	8,8	7,6	68,0
1990	1 049	9,6	18,5	56,7	617	9,1	10,9	51,4	432	10,3	7,6	73,5
1991	1 159	10,6	19,8	58,6	676	9,7	11,5	52,8	483	11,8	8,2	77,3
1992	1 264	9,0	20,6	61,1	750	10,8	12,2	57,3	515	6,7	8,4	77,5
1993	1 364	7,9	21,1		805	7,4	12,4	60,0	559	8,6	8,6	81,0

1 Für 1960 Veränderungen gegenüber 1955.

Quelle: Statistical Abstract of the United States 1995, S. 374, und 1997, S. 372.

bei autonomer Gestaltung durch die Einzelstaaten eingeführt. Für alle anderen Fälle von Armut und Hilfsbedürftigkeit blieb es bei der alleinigen Finanzierung und Organisation durch die Einzelstaaten und Gemeinden. Diese Sozialversicherungsprogramme sind zu einer Dauereinrichtung geworden. 1935 war das anders gedacht. Die Altersversicherung sollte nur eine Ergänzung privater Vorsorgemaßnahmen darstellen. Von den Sozialhilfemaßnahmen war angenommen worden, daß sie im Laufe der Zeit durch das Zusammentreffen des Ausbaus der Sozialversicherung mit einem wiederbelebten Wirtschaftswachstum überflüssig werden würden. Gleichzeitig wurde der Grundstein für eine bis in die Gegenwart wirkende Spaltung der Sozialpolitikdiskussion gelegt. Die Unterscheidung von Sozialversicherung (social security), wobei der Begriff immer mehr auf die Rentenversicherung und die Krankenversicherung der Rentner (Medicare) eingengt wurde, und dem Bereich der Sozialhilfe (welfare) bestimmte fortan die politische Diskussion. Beide Bereiche gingen in ihrem Ausbau auch unterschiedliche Wege. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die derzeitigen bestehenden Sozialleistungen des Bundes.

Die Sozialausgaben des Bundes sowie der Einzelstaaten und Gemeinden haben seit 1960 in beträchtlichem Umfang zugenommen. Das zeigt sowohl die Betrachtung der Ausgaben in bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als auch der Anteil der Gesamtausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften (vgl. Tabelle 2). In diesen Ausgaben sind Aufwendungen von der Rentenversicherung über die Schulspeisung bis hin zu den verschiedensten Sozialhilfeprogrammen enthalten

– was auf einen sehr weiten Begriff von Sozialpolitik schließen läßt. Dieser Bereich sozialer Sicherung und sozialer Hilfen nimmt inzwischen rund 60 Prozent des Bundeshaushalts und über 80 Prozent der staatlichen und kommunalen Haushalte in Anspruch. In diesem Rahmen betrachtet, ließe sich kaum von einem minimalen Sozialstaat sprechen. Von dem, was an öffentlichen Geldern ausgegeben wird, entfällt der größte Teil auf sozialpolitische Aktivitäten. Eine andere Frage ist, warum nicht mehr ausgegeben wird, um Umfang und Niveau sozialer Sicherung zu erhöhen. Hierfür müßten Ressourcen bereitgestellt werden, entweder durch Steuern oder durch Quasi-Steuern (Beiträge). Sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung sind Steuern nicht sehr beliebt; Versuche, neue staatliche Aufgaben durch neue Steuern oder Steuererhöhungen einzuführen, finden keine Unterstützung. Clintons Gesundheitsreform ist u. a. durch eine derartige antistaatliche und antisteuerliche Gegenwehr gescheitert. Die USA sind weder ein Sozialversicherungsstaat noch ein Steuerstaat, mit dem sich der Vorwurf der Umverteilung verbindet.

Eine weitere Besonderheit der amerikanischen Sozialpolitik kann ebenfalls bereits aus der Zusammensetzung der Sozialausgaben ermittelt werden. Nimmt man den Kern der Sozialpolitik, also den Sozialversicherungs- und Sozialhilfebereich, dann zeigt sich, daß ein Drittel des Bundeshaushalts durch die Renten- und Krankenversicherung der Älteren belegt ist und nur zwölf Prozent der Ausgaben insgesamt auf Sozialhilfeprogramme entfallen. Auf das Familienfürsorgeprogramm (AFDC), das gleichbedeutend für „welfare“ steht

und das größte Geldleistungsprogramm darstellt, entfielen nur 1,13 Prozent der Ausgaben im Jahr 1995. Sozialhilfe, insbesondere in Form von Geldleistungen, gehört nicht zum Schwerpunkt des Sozialleistungssystems auf Bundesebene. Dieser liegt in der Politik für Ältere, vor allem als Altersversicherung. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich diese Besonderheit der geringen Ausgaben für Bereiche außerhalb der Altersprogramme (*non-aged*). Nach Berechnungen der OECD lag dieser Anteil 1990 für die USA bei 3,54 Prozent des BIP. Die Bundesrepublik wies einen Anteil von 7,18 Prozent auf, und der EG-Durchschnitt lag bei 7,7 Prozent<sup>3</sup>. Bei der folgenden Erörterung der wichtigsten Sozialleistungen wird vor allem die Rolle des Bundes im Vordergrund stehen.

### III. Die Sozialversicherungsprogramme

#### 1. Die Rentenversicherung

Die Rentenversicherung wurde schrittweise mit jeweils breiten politischen Mehrheiten von 1950 bis 1972 zum modernen Rentenversicherungssystem ausgebaut. Heute sind rund 95 Prozent der Erwerbstätigen in der Rentenversicherung. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu gleichen Teilen (vgl. Tabelle 3). Selbständige tragen den Beitrag alleine.

**Tabelle 3: Beitragssätze 1995 in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung (in Prozent)**

Versicherungsprogramm	Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils	Selbständige
Gesamt	7,65	15,30
Alters- und Hinterbliebenenversicherung (OASI)	5,26	10,52
Invalidenversicherung (DI)	0,94	1,88
Krankenhausversicherung (HI – Teil A der Medicare-Versicherung für Ältere ab 65 Jahren)	1,45	2,90

Quelle: Social Security Administration, Fast Facts and Figures about Social Security, Washington, DC 1995, S. 1.

3 Vgl. OECD, New Orientations for Social Policy, Paris 1994, S. 60–61.

Eine Selbstverwaltung im deutschen Sinne existiert nicht. Es gilt das Selbstfinanzierungsprinzip der Träger, d. h., Staatszuschüsse gibt es nicht. Ein analoges Problem wie in Deutschland über Fremdleistungen der Rentenversicherung ist dem amerikanischen System fremd. Insgesamt unterscheidet sich das Rentensystem der USA aber nur wenig vom deutschen.

Eine andere Frage ist, inwieweit man von der Rente leben kann. Ein indirekter Hinweis zur Frage, ob die Rente einen angemessenen Lebensstandard sichert, erhält man, wenn man die Zusatzeinkommen betrachtet. Diese speisen sich aus privaten Pensionen und Vermögen, so daß auch in der Rentenversicherung das Element einer marktorientierten, eigenen Vorsorge zum Tragen kommt und akzeptiert wird. Andererseits ist die Rentenversicherung insbesondere für Einkommensschwache existenzsichernd. Für nahezu die Hälfte der Rentnerhaushalte ist die Rente die einzige Form von Alterseinkommen. Rund 15 Mio. Rentenbeziehern hilft die Rente, ein Einkommen über der Armutsgrenze zu haben.

Die Finanzierung der Rentenversicherung ohne gesetzliche Änderungen ist bis zum Jahre 2011 gesichert; es werden bis dahin sogar Überschüsse erwirtschaftet<sup>4</sup>. Die Rentenversicherung hat in der Bevölkerung eine stete, starke Akzeptanz gefunden. Die Beitragsfinanzierung wird befürwortet, da die Beiträge quasi als „Eigentum“ betrachtet werden. Beiträge werden in ihrer Höhe mehrheitlich als angemessen angesehen – im Gegensatz zur Bundeseinkommensteuer und den lokalen Grunderwerbsteuern. Um das Niveau der Rentenleistungen zu halten, wurden stets Erhöhungen von allen anderen Maßnahmen befürwortet<sup>5</sup>. Auch in den Jahren der Clinton-Administration mit republikanischen Kongreßmehrheiten blieb die Rentenreformdiskussion außerhalb politischer Kalküle.

#### 2. Krankenversicherung und Gesundheitspolitik

Mit Ausnahme der Krankenversicherung für Ältere ab 65 Jahren (Medicare) gibt es in den USA keine gesetzliche, obligatorische Krankenversicherung. Nahezu alle Amerikaner – 1995 84,6 Prozent – haben aber irgendeine Art von Krankenversicherung, die meisten (70,3 Prozent) eine

4 Vgl. Economic Report of the President 1997, Chapter 3 (Social Security); Edward M. Gramlich, Different Approaches for Dealing with Social Security, in: Journal of Economic Perspectives, 10 (1996) 3.

5 Vgl. Jennifer Baggette/Robert Y. Shapiro/Lawrence R. Jacobs, Poll Trends. Social Security – An Update, in: Public Opinion Quarterly, 59 (1995).

private, entweder in eigenem Namen oder über Familienangehörige. Von diesen privaten Versicherungen sind 61,1 Prozent arbeitsplatzbezogen. Die restliche Bevölkerung ist entweder von den staatlichen Versicherungsprogrammen erfaßt oder hat keine Krankenversicherung. Durch Medicare waren 13,1 Prozent, durch Medicaid, die Krankenversicherung für Arme, 12,1 Prozent und durch das Militär 3,5 Prozent versichert. 1995 hatten 15,4 Prozent oder rund 40,6 Mio. Personen keinen Krankenversicherungsschutz.

Bei den Personen ohne Versicherungsschutz sind einige Merkmale hervorzuheben. So ist der Anteil der Nichtversicherten unter Jugendlichen zwischen 18 und 24 Jahren mit 28,2 Prozent erschreckend hoch, während bei den Älteren durch die Medicare-Versicherung der Anteil mit 0,9 Prozent das andere Extrem bildet. Ferner zeigt sich, daß Schwarze (21), Hispanics (33,3), weniger Ausgebildete bzw. Teilzeitbeschäftigte (22) und nichteingebürgerte im Ausland Geborene mit 40,4 Prozent zum Kreis der Nichtversicherten gehören. Bezüglich der arbeitsplatzbezogenen Versicherung gilt, daß größere Firmen eher als kleinere und mittlere Unternehmen einen Krankenversicherungsschutz anbieten. So erhalten etwa Arbeitnehmer in Firmen unter 25 Personen zu 71,7 Prozent keinen Versicherungsschutz. Von dem gesamten Personenkreis der Nichtversicherten stellen die Armen 27,1 Prozent.

Neben dem mangelnden Krankenversicherungsschutz besteht ein weiteres Problem in der Unterversicherung. Das betrifft in unterschiedlicher Weise auch die arbeitsplatzgebundenen privaten Versicherungen. Bei Verlust oder Wechsel des Arbeitsplatzes besteht jeweils das Risiko der Nichtversicherung. Viele kleinere und mittlere Unternehmen bieten keine Versicherung. Der Einzelne bleibt unversichert oder muß sich individuell absichern.

Das Problem der Unterversicherung besteht auch bei der bundesstaatlichen gesetzlichen Krankenversicherung für Ältere ab 65 Jahren. Zum einen ist diese Medicare-Versicherung nur für die stationäre Behandlung (Teil A) eine beitragsfinanzierte Pflichtversicherung (zum Beitragssatz vgl. Tabelle 3). Der ambulante Versicherungsteil (Teil B) ist freiwillig und kann von jedem ab 65 Jahren durch eine von ihm allein zu tragende monatliche Prämie (1996: 42,50 US-Dollar) abgeschlossen werden. Die Ausgaben der ambulanten Versorgung werden nur zu 25 Prozent durch die Prämienbeiträge gedeckt. Die restlichen 75 Prozent werden vom Bund aus Steuermitteln finanziert. Bei dieser weit-

reichenden öffentlichen Subventionierung ist es nicht erstaunlich, daß über 95 Prozent der Älteren auch diesen Teil der Alterskrankenversicherung in Anspruch nehmen.

Aber sowohl bei der stationären als auch bei der ambulanten Versorgung gibt es keine volle Kostendeckung. Die Versicherung war von Anfang an auf Selbstbeteiligung angelegt und schuf so einen privaten Zusatzversicherungsmarkt. Nach Schätzungen der Medicare-Treuhandverwaltung steigen ohne Reformen die Ausgaben von 2,7 Prozent am BIP im Jahr 1996 auf 8,1 Prozent am BIP im Jahr 2050. Vorläufig ist noch keine Strategie zur Kostendämpfung bei den staatlichen Gesundheitsprogrammen (Medicare und Medicaid) in Sicht, deren Anteil an den gesamten Gesundheitsausgaben 1995 bei 36,1 Prozent lag und weiterhin höhere Wachstumsraten als die privaten Krankenversicherungen aufweist.

Wie bei der Rentenversicherung so zeichnet sich auch bei den Bundesgesundheitsprogrammen vorläufig noch kein konsensfähiges Reformmodell ab, aber alle diskutierten Optionen schließen eine staatlich mitfinanzierte Konsolidierung aus; sie setzen bei marktorientierten privaten Vorsorgeinstrumenten an. In keinem Fall geht es um die Abschaffung der *Social Security*, aber auch nicht um deren Ausbau, sondern um den Erhalt des – gemessen an der Beitrags- und Leistungshöhe und dem Leistungsumfang – geringen Niveaus beider Programme. Da es in der Rentenversicherung noch nie Bundeszuschüsse gegeben hat, wird sich dieses Thema nur im ambulanten Teil von *Medicare* stellen, wo der Streit eigentlich nur noch um die Höhe der Subventionskürzung geht. Die Versuche der Clinton-Administration in der ersten Amtszeit zu einer umfassenden Gesundheitsreform sind weitgehend gescheitert.

Präsident Clinton wählte mit seinem Reformplan einen mittleren Weg zwischen konservativ-marktorientierten und liberalen, auf eine Steuerfinanzierung abhebenden Vorschlägen einer Krankenversicherungsreform<sup>6</sup>. Clintons Plan baute auf das vorhandene privat-öffentliche System von Versicherung und Gesundheitsversorgung auf. Die Einführung einer national einheitlichen, beitragsfinanzierten Pflichtversicherung stand nicht zur Debatte. Grundlage für den Ausbau zu einem allgemeinen Versicherungsschutz sollte weiterhin die arbeitsbezogene, von den Arbeitgebern angebotene Krankenversicherung sein. Neu und als

6 Vgl. Axel Murswiek, Sozialpolitik unter der Clinton-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8–9/96.

Schlüsselmechanismus gedacht, war die Einführung von regional von den Einzelstaaten zu organisierenden und von einer neuen Bundesbehörde zu beaufsichtigenden Trägern der Krankenversicherung. Für dieses Konzept gab es Vorbilder weder in der bundes- noch einzelstaatlichen Sozialgesetzgebung, so daß es den Promotoren in der Clinton-Administration weder gelang, es in der Öffentlichkeit ausreichend zu erklären, noch die Vorwürfe zu entschärfen, daß dadurch neue, mächtige „Nebenregierungen“ entstehen würden. Bei der Kostendämpfung vertraute der Plan auf den administrativ initiierten Wettbewerb und die Leistungs- und Abrechnungskontrolle, sowie auf die erwarteten Einsparungen aus den Medicare- und Medicaid-Programmen, da deren Empfänger in die neuen Versorgungsprogramme integriert werden sollten. Es gab eine breite, durch Umfragen ermittelte öffentliche Befürwortung für eine Gesundheitsreform, insbesondere in bezug auf einen umfassenden Versicherungsschutz für alle Amerikaner.

Verglichen mit der Situation im New Deal, wo u. a. der Erfolg der Einführung der Sozial(renten)versicherung darauf zurückzuführen war, daß man politische Freiräume vorfand, gab es in den neunziger Jahren ein privat-öffentliches System der Gesundheitsversorgung mit interessenpolitisch geschützten Besitzständen und ein seit den achtziger Jahren anhaltendes Meinungsklima gegen bundesstaatliche Regulierungen<sup>7</sup>. Reformen der Gesundheitsversorgung ja, aber ohne „*big government*“. Diese in den Umfragen sich widerspiegelnde Ambivalenz der Mehrheitsmeinung übersetzt sich in den politischen Entscheidungsprozeß, der institutionell so angelegt ist, daß umfassende Politikkonzeptionen keine Chance haben.

Wieder einmal hat der Kongreß selbst die Sache in die Hand genommen und schließlich einen Kompromißentwurf vorgelegt, der im Juli 1997 Gesetz wurde. Die wichtigsten Vorschriften des Gesetzes zielen auf Verbesserungen der Situation der Arbeitnehmer, also derjenigen, die Arbeit haben, ohne an dem Modell des arbeitgeberbezogenen, über den privaten Versicherungsmarkt organisierten Krankenversicherungsschutzes etwas zu ändern und ohne das Problem der Nichtversicherten zu lösen. Kernbestimmung ist die vorgesehene Garantie gegen einen Versicherungsverlust bei Arbeitsplatzwechsel. Fortan muß Arbeitnehmern, die einen Arbeitsplatz mit Krankenversicherung

hatten, beim neuen Arbeitsplatz sofort wieder Krankenversicherungsschutz gewährt werden, soweit das Unternehmen einen solchen auch bislang anbietet. Ansonsten muß man eine Privatversicherung abschließen, die allerdings ein Versicherungsunternehmen nicht verweigern kann, soweit der Arbeitnehmer vorher versichert war. Es wird geschätzt, daß dadurch ca. 25 Mio. Amerikanern die Angst vor dem Verlust des Krankenversicherungsschutzes genommen wird.

Der sechsjährige Reformprozeß endete also mit Verbesserungen im gegebenen System. Die Absicht der Clinton-Reform, die Versorgungs- und Versicherungsprobleme der Einkommensschwachen und Nichtversicherten durch die Integration der Medicaid- und Medicare-Programme mitzulösen, ist mißlungen. Es hat sich abermals bestätigt, daß es in Politik und Gesellschaft der USA keine Unterstützung dafür gibt, durch Sozialversicherungen oder staatliche Regulierungen privater Sicherungssysteme vorhandene Einkommens- und Armutprobleme zu bewältigen.

### 3. Die Unfall- und Arbeitslosenversicherung

Die Renten- und Krankenversicherung für Ältere bilden den Kern des Sozialversicherungssystems. Sie sind die einzigen national einheitlichen beitragsfinanzierten Pflichtversicherungen. Die Berufsunfall- und die Arbeitslosenversicherung fallen in die Gesetzeskompetenz der Einzelstaaten. Jeder Staat hat seine eigenen Gesetze, die in hohem Maße unterschiedlich sind.

Die Unfallversicherung ist die älteste Sozialversicherung. 88 Prozent der Arbeitnehmer sind von der Unfallversicherung erfaßt. Die Finanzierung erfolgt allein durch den Arbeitgeber nach dem Prinzip, daß die Kosten von Berufsunfällen Bestandteil der Unternehmenskosten sind. Die von den Arbeitgebern zu zahlenden Versicherungsprämien lagen in den neunziger Jahren durchschnittlich bei 2,36 Prozent der Lohnsumme. Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung ist der Bund an der Unfallversicherung nicht beteiligt, weder durch Finanzbeihilfen noch durch den Erlaß von Rahmenrichtlinien.

Die Arbeitslosenversicherung beruht auf einem sich ergänzenden Bund-Staaten-Programm. Dem Bund obliegt die Finanzverwaltung aller einzelstaatlichen Systeme, für die er auch die Verwaltungskosten trägt. Ferner gibt er Finanzhilfen für Langzeitarbeitslose. Ansonsten liegt die Verantwortung bei den Einzelstaaten, sowohl hinsichtlich der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes wie auch der Festlegung von Wartezeiten und Beschäf-

<sup>7</sup> Vgl. Theda Skocpol, *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton 1995, Kap. 9.

tigungsdauer als Anspruchsvoraussetzung. Obwohl 97 Prozent der Lohn- und Gehaltsempfänger versichert sind, erhält aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen immer nur ein Teil der Arbeitslosen Arbeitslosengeld. Waren es in den siebziger Jahren noch rund 41 Prozent, betrug der Anteil 1988 nur noch 31 Prozent; 1996 lag die Rate wieder bei 40 Prozent. Die Unterschiede zwischen den Einzelstaaten können erheblich sein – in bezug auf die Mindestarbeitszeit als Anspruchsvoraussetzung (zwischen 14 und 20 Wochen), die Anspruchsdauer (allgemein 26 Wochen als Obergrenze im Vergleich zu 52 Wochen in Deutschland) und die Höhe des Arbeitslosengeldes (durchschnittlich 50 Prozent des Nettolohnes). Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes können insgesamt als gering angesehen werden.

Da es keine Arbeitslosenhilfe im Anschluß an das Auslaufen des Arbeitslosengeldes gibt, sind die Arbeitslosen, insbesondere die Langzeitarbeitslosen, auf die Sozialhilfe angewiesen. Allerdings kann es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Sonderprogramme für einzelne Staaten geben, die eine Leistungsverlängerung um 13 Wochen vorsehen. Diese werden je zur Hälfte vom Bund und von den Einzelstaaten aus Steuern finanziert. Die Versicherung bietet daher nur für einen Teil der Arbeitslosen einen kurzfristigen Schutz gegen den Einkommensverlust, und man bleibt auf die Erfolge arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen sowie die Eigeninitiative bei der Arbeitssuche angewiesen. Der Druck zur Eigeninitiative und die Bereitschaft zur Mobilität bei der Arbeitssuche sind als sehr hoch einzuschätzen, was zum großen Teil auf soziokulturelle Unterschiede in der Einstellung zur Arbeit und zu staatlicher Hilfe zurückzuführen ist.

---

#### IV. Welfare – Sozialhilfeleistungen und Sozialhilfepolitik

---

Den bisher beschriebenen Bereichen sozialer Sicherung lag das Versicherungsprinzip zugrunde. Sozialhilfeleistungen sind steuerfinanziert und beruhen auf dem Fürsorgeprinzip. Sie lassen sich anders als bei der Renten- und der Krankenversicherung für Ältere nicht an Eigenleistungen in Form von Beiträgen zurückbinden und sind daher stärker dem Vorwurf ungerechter Einkommensumverteilung ausgesetzt.

Das 1935 mit dem Social Security Act eingeführte System von Bundessozialhilfeprogrammen wurde

seither kontinuierlich ausgebaut. Einkommensschwache Einzelpersonen und Familien sind die Adressaten. Die Programme sehen Geld- und Sachleistungen vor, diese sind einkommensabhängig und unterliegen vielfachen, unterschiedlichen Anspruchskriterien. Eine der letzten größeren Untersuchungen über Umfang und Anzahl der Bundessozialhilfeprogramme aus dem Jahr 1993 ergab einen Bestand von rund 80 verschiedenen einkommensabhängigen Sozialhilfeprogrammen mit Ausgaben von 223 Mrd. US-Dollar. Der Anteil dieser Bundesausgaben am Bundeshaushalt betrug rund 16 Prozent. 145 Mrd. US-Dollar oder rund 65 Prozent der Gesamtausgaben entfielen auf die fünf wichtigsten Programme: *Medicaid*, *Food Stamps*, *AFDC*, *Supplemental Security Income (SSI)* und *Housing Assistance*<sup>8</sup>.

In der Reihenfolge der Nennung entfielen auf das Medicaid-Programm (Krankenbeihilfe für Arme) die meisten Ausgaben, gefolgt vom Food Stamps-Programm (Ernährungsbeihilfe), dem SSI-Programm (Einkommensbeihilfe für Alte, Blinde und Behinderte) und schließlich dem AFDC-Programm (Einkommensbeihilfen für Familien mit minderjährigen Kindern). AFDC und SSI stellen Geldleistungen, Medicaid und Food Stamp Sachleistungen zur Verfügung.

Diese Programme werden (mit Ausnahme von SSI) gemeinsam vom Bund und den Einzelstaaten finanziert und verwaltet; sie bilden das wichtigste soziale Netz für die Armen und Bedürftigen. Da die Einzelstaaten bei den Programmen ihrerseits einen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung behalten haben, gibt es erhebliche Unterschiede in der Leistungsgewährung. Wer von diesem Netz nicht erfaßt wird, ist auf ergänzende Sozialhilfeprogramme der Staaten und Gemeinden angewiesen, im allgemeinen als *General Assistance* bezeichnet. Bei diesen ist die Verschiedenartigkeit von Staat zu Staat und von Gemeinde zu Gemeinde noch größer. Dieses letzte Sicherheitsnetz für diejenigen, die aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen von den Bundesprogrammen nicht erfaßt werden, ist äußerst unzureichend.

Diese Sozialhilfeleistungen waren und sind sehr umstritten – und alles andere als populär<sup>9</sup>. Es ist deshalb abermals angebracht, den relativ geringen Umfang an Bundesausgaben für den Sozialhilfe-

8 Vgl. General Accounting Office, *Opportunities to Consolidate and Increase Program Efficiencies*, Report GAO/HEHS-95-139.

9 Vgl. R. Kent Weaver/Robert Y. Shapiro/Lawrence R. Jacobs, *The Polls – Trends. Welfare*, in: *Public Opinion Quarterly*, 59 (1995).

bereich in Erinnerung zu rufen. Das gilt insbesondere für das AFDC-Programm, mit dem sich die negative Bedeutung von *welfare* verbindet. An den 80 Sozialhilfeprogrammen haben die AFDC-Hilfen nur einen Ausgabenanteil von 6,2 Prozent. Die noch darzustellende Sozialhilfereform von 1996 betraf hauptsächlich das AFDC-Programm, das nun *Temporary Assistance for Needy Families – TANF* – heißt.

### 1. Familienbeihilfen – Vom AFDC- zum TANF-Programm

Es gibt in den USA keine umfassende und einheitliche Familienpolitik, kein Kindergeld oder andere Formen eines Familienlastenausgleichs. Es gibt lediglich ein Bundesgesetz über einen Mutterschaftsurlaub mit Arbeitsplatzgarantie. Das Gesetz gilt nur für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten, und die Freistellung erfolgt unter Lohnverzicht. Vorherrschend bei der Familienbeihilfe ist, wie bei allen Sozialhilfeleistungen insgesamt, die individuelle, einzelfallbezogene Ausrichtung auf einen bestimmten Personenkreis. Die Reform von 1996 wird auch weiterhin den gleichen Personenkreis als Adressaten haben, so daß eine Darstellung des bisherigen AFDC-Programms und seiner Ausrichtung Einblicke in diesen Teil einer marginalisierten Armutsgruppe der Bevölkerung gibt.

Zwischen 1975 (11,1 Mio.) und 1994 (14,2 Mio.) ist die Empfängerzahl ständig gestiegen. Von 1994 bis 1995 gab es dann erstmals einen Rückgang um zehn Prozent auf 12,9 Mio. Personen. Trotz des Anstiegs der Empfängerzahlen von AFDC-Leistungen über die Zeit sind die Ausgaben von 1975 (23,9 Mrd. US-Dollar) bis 1994 (22,7 Mrd. US-Dollar) gesunken. Ebenfalls gesunken ist die Höhe der Leistungen, und zwar um 45 Prozent in den beiden letzten Jahrzehnten. Schließlich hat sich auch nichts an der unterschiedlichen Leistungshöhe in den einzelnen Bundesstaaten geändert. 1994 erhielten AFDC-Empfänger in Mississippi 120 US-Dollar monatlich, in Alaska waren es 923 US-Dollar<sup>10</sup>.

Das Profil der Sozialhilfeempfänger zeigt, daß es einerseits um zerrüttete Familien geht, daß es sich ferner um eine Hilfe für alleinstehende Mütter handelt, aber der Empfängerkreis nicht homogen ist, was oft behauptet wird und zu unrealistischen Einschätzungen führt. Die AFDC-Empfängerhaushalte bestanden 1993 zu 87 Prozent aus allein-

stehenden Frauen (1995 waren es 90 Prozent). Die meisten „AFDC-Mütter“ verteilten sich auf die Altersklasse von 20 bis 30 Jahren, nur 6,3 Prozent waren jünger als 20, entgegen einer verbreiteten Ansicht. Nahezu der gleiche Anteil der Empfänger ist weiß und schwarz. Oft wird angenommen, daß es sich vorwiegend um schwarze handelt. Auch beim Bildungshintergrund können verzerrende Wahrnehmungen korrigiert werden, da sich zeigt, daß über die Hälfte einen High School- oder College-Abschluß hatte. Des weiteren gilt, daß die durchschnittlichen „AFDC-Familien“ weniger als zwei Kinder haben, was dem Bevölkerungsdurchschnitt entspricht. Zur Dauer der Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist festzustellen, daß ein großer Teil der „AFDC-Mütter“ die Sozialhilfe über lange Zeit in Anspruch nehmen. Nahezu die Hälfte hat Hilfe von über fünf Jahren bekommen. Nur rund 30 Prozent lagen unter einem Zeitraum von zwei Jahren. In der öffentlichen Debatte hat dieser Befund von Langzeithilfe immer eine große Rolle gespielt.

Als Präsident Clinton im August 1996 das neue Sozialhilfereformgesetz unterzeichnete<sup>11</sup>, wurde vom Ende einer sechzigjährigen Bundessozialhilfepolitik gesprochen. Das ist insofern richtig, als der Kern der Reform, nämlich das Ende des AFDC-Programms (Sozialhilfe für einkommensschwache Familien mit Kindern), angesprochen wird. Es war stets Ausdruck von hohen Erwartungen und Verurteilungen einer staatlichen „welfare“-Politik. Die Bedeutung der Reform liegt weniger im anvisierten Einsparungspotential als in der ideologisch-programmatischen Abkehr vom liberaldemokratischen Bild einer bundesstaatlichen sozialen Verantwortung.

Das AFDC-Programm wird abgelöst durch ein neues Programm mit dem Namen „*Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*“. Die Staaten sind bei TANF nun allein zuständig. Der Bund beteiligt sich mit reduzierten pauschalen Finanzbeihilfen („*block grants*“); das bedeutet, daß die Einzelstaaten nun fast die vollständige Kontrolle über die Festlegung der Anspruchskriterien und die Leistungshöhe haben. Auch das TANF-Programm wird vor allem ein Armutsprogramm für junge Mütter bleiben. Ein Blick in die Armutsstatistik zeigt, daß die Altersarmut, wie bereits erwähnt, gesunken, die Kinder- und Jugendlichenarmut seit Mitte der siebziger Jahre gestiegen ist.

11 Vgl. House of Representatives, 104th Congress, 2nd Session, Report 104-725; zur Vorgeschichte der Sozialhilfereform und dem politischen Prozeß vgl. A. Murswieck (Anm. 6), S. 18–20.

10 Vgl. Administration for Children and Families, Facts Related to Welfare Reform, Washington, D. C. 1996.

Mit dem neuen TANF-Programm ist die bislang vorherrschende Anschauung, daß Armut durch Einkommensunterstützung beseitigt werden kann, abgelöst worden durch die Sicht der Sozialhilfe als Instrument der sozialen Kontrolle und sozialen Erziehung – ein Ansatz mit traditionellen Wurzeln in der Sozialpolitik der Wohlfahrtsverbände des 19. Jahrhunderts, der seit der Reagan-Administration als alternative Strategie offen und öffentlich diskutiert wurde. Damit dürfte der Weg, die Sozialhilfe als ein universalistisches, national einheitliches und mit einem Rechtsanspruch versehenes Sicherungsprogramm auszubauen, zukünftig versperrt sein<sup>12</sup>. Die moralisch-ethische (Familie) und marktorientierte (Beschäftigung) Zielkopplung in der Clintonschen Sozialreform entspricht dem amerikanischen Leitbild eines minimalistischen Wohlfahrtsstaates.

## 2. Andere Sozialhilfen

Das 1965 eingeführte *Medicaid-Programm* finanziert die Krankenversorgung von einkommensschwachen Personen. Zum Empfängerkreis gehören vor allem arme Frauen, Kinder, Ältere, Blinde und Behinderte. 1996 waren es 37 Mio. Personen. Das Programm sieht eine Staaten-Bund-Mischfinanzierung vor. Jedes Medicaid-Gesetz der Einzelstaaten ist verschieden. Die Staaten haben einen großen Ermessensspielraum bei der Programmdurchführung, was sich auch auf Leistungsumfang, Leistungshöhe und die Kriterien der Leistungsberechtigung erstreckt. Betrachtet man die Empfängergruppen näher, dann zeigt sich, daß das Medicaid-Programm hauptsächlich ein Krankenversorgungsprogramm für arme ältere Personen über 65 ist, die mit Medicaid ihre aus dem Medicare-Programm nicht erstatteten Kosten abdecken, sowie für Blinde und Behinderte. Obwohl dieser Personenkreis nur rund ein Viertel der Empfänger repräsentiert, verursacht er über zwei Drittel der Gesamtausgaben.

Das Medicaid-Programm soll die Gesundheitsversorgung der Armen sichern, vor allem jener, die keine Krankenversicherung haben. Aber nur rund 47 Prozent aller Armen erhalten Krankenschutz durch Medicaid. Insgesamt haben 30,2 Prozent der Armen keine Krankenversicherung (1995). Hier von sind wiederum die Kinder, aber nicht die Älteren betroffen. Von den unter 18jährigen Armen

hatten 21,4 Prozent und bei denen in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 43,2 Prozent keinen Versicherungsschutz.

Durch Reformen Ende der achtziger Jahre wurden die Anspruchskriterien von Medicaid erleichtert. Die Ausdehnung des Medicaid-Schutzes bezieht sich auf die arbeitenden Armen („*working poor*“), aber nicht auf die Eltern, sondern lediglich auf deren Kinder – wiederum ein Hinweis auf die Besonderheit von Unterstützungswürdigkeit im Sozialhilfebereich. Während der Sozialhilfereform von 1996 versuchten die Republikaner, nicht zuletzt wegen der finanziellen Expansion des Programms, Medicaid in ein „block grant“-Programm umzuwandeln, also wie bei der Familienhilfe (TANF) die Bundesgarantie für den Krankenschutz der Armen zu beenden und sich nur noch mit reduzierten jährlichen Pauschalzuweisungen daran zu beteiligen.

Nicht zuletzt mit der Begründung der weiterhin notwendigen Hilfe für unversicherte Kinder in arbeitenden Familien, denen eine Garantie für eine Krankenversorgung gegeben werden muß, hat Präsident Clinton mit einem Veto gedroht. Die Medicaid-Vorschriften wurden so, um nicht auch noch das Scheitern der Sozialhilfereform zu riskieren, zurückgezogen. Trotz der einschneidenden Reform bei der Familienbeihilfe gibt es, so hat sich bei Medicaid und der Vorschulerziehung (*Head Start*) gezeigt, zumindest bei der Kinderfürsorge keinen Abbau von Sozialleistungen. Der Gesamtblick auf das fragmentierte Sozialhilfe- und allgemeine Sozialleistungssystem sollte erhalten bleiben.

Das 1964 eingeführte *Ernährungshilfeprogramm* in der Form der Zuteilung von Lebensmittelmarken ist ausgerichtet auf einkommensschwache Familien, um eine ausreichende und gesunde Ernährung zu gewährleisten und Hunger auszuschließen. Das Programm wird vom Bund nach national einheitlichen Kriterien zentral verwaltet und finanziert. Die Staaten beteiligen sich an den Verwaltungskosten und übernehmen die Durchführung. Nahezu alle Empfängerhaushalte (90 Prozent) leben unter der Armutsgrenze. Über die Hälfte der Empfänger sind Kinder. Das sind gleichzeitig auch meistens Haushalte, die Familienhilfe (AFDC) beziehen. Arbeitsfähige Erwachsene zwischen 16 und 60 Jahren müssen den Nachweis erbringen, daß sie Arbeit suchen, bereit sind, bestimmte Arbeiten zu akzeptieren, und/oder an Beschäftigungs- bzw. Ausbildungsprogrammen teilnehmen. Arbeitsfähige Erwachsene ohne Kinder können nur drei Monate in einem Zeitraum von

<sup>12</sup> Zu den möglichen Entwicklungen auf Staatenebene vgl. Tom Corbett, *Informing the Welfare Debate: Introduction and Overview*, und Thomas Kaplan, *Welfare Policy and Case-loads in the United States: Historical Background*, in: Institute for Research on Poverty, *Special Report* Nr. 70, Washington, D. C. 1997.

36 Monaten diese Hilfe erhalten. Legale Immigranten sind vom Bezug der Lebensmittelhilfe ausgeschlossen. Das Ernährungsprogramm bleibt eine Besonderheit der amerikanischen Sozialhilfe. Bislang, und so auch während der Debatten zur Sozialreform von 1996, gab es keinerlei ernsthafte Versuche, das Programm abzuschaffen, obwohl sein Beitrag zur Armutsbekämpfung umstritten ist.

Die *ergänzende Einkommenssicherungsbeihilfe* – *Supplemental Security Income (SSI)* – hat zum Ziel, das Einkommen einkommensschwacher Personen zu ergänzen, um einen Mindestlebensstandard zu sichern. Anspruchsberechtigte sind Personen im Alter von über 65 Jahren, ferner Personen in jedem Alter, die blind oder behindert sind und deren Einkommen ebenfalls unterhalb einer bestimmten Grenze liegt. Es ist ein vom Bund allein getragenes, steuerfinanziertes Programm. Die Einzelstaaten haben die Möglichkeit, die Leistungen zu ergänzen. In 48 Staaten geschieht dies. Anfangs lag der Schwerpunkt auf der Einkommensunterstützung für Ältere. Zwischenzeitlich ist SSI aber zu einem Sozialhilfeprogramm für Behinderte geworden. 75 Prozent der Empfänger erhielten 1994 ihren Anspruch aufgrund einer Behinderung. Leistungen an diese Gruppe machen nahezu 80 Prozent der Gesamtleistungen aus.

Die *Steuerbeihilfen für einkommensschwache Arbeitnehmer* – *Earned Income Tax Credit (EITC)* – wurden 1975 eingeführt. Dieses Programm sollte zwei langfristige Ziele erreichen: zum einen die Last der Sozialversicherungsbeiträge für untere Einkommensbezieher mit Familie auszugleichen und zum anderen unteren Einkommensbezieher mit Familie einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu geben, um so das Abgleiten in die Sozialhilfe zu verhindern. Im Kern handelt es sich um die staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen, indem bis zu einer festgelegten Einkommensschwelle Steuernachlässe gewährt werden. Die arbeitenden Armen („working poor“) sollen Arbeit statt Sozialhilfe (welfare) wählen. Es handelt sich um eine Art von negativer Einkommenssteuer. Ein Instrument, das auch in Deutschland immer wieder als mögliches Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit diskutiert wird.

Das EITC-Programm hatte immer eine breite Unterstützung, so auch bei der Reform von 1995, wo es republikanische Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses gab. Das Programm wurde seit der Einführung durch Präsident Ford von allen anderen Präsidenten unterstützt. Während der Sozialhilfereformdebatte von 1996 gab es keine

Bedrohung des EITC-Programms. Die vorgetragene Kritik bezieht sich insbesondere auf die Gefahr einer Ausweitung von Niedriglohn- und Teilzeitarbeitsplätzen. Diese Argumente und die besondere Struktur der Arbeitsbeziehungen haben in Deutschland bislang eine Einführung dieser Maßnahme nicht ermöglicht. Das EITC-Programm gilt inzwischen, zumindest in der wissenschaftlichen Diskussion, als zukunftssträchtige Alternative zu den traditionellen Sozialhilfeprogrammen, da es am ehesten „politische Koalitionen“ hinter sich hat<sup>13</sup>. Hingegen dürften Vorschläge zu einer einheitlichen Grundversorgung im Sinne eines in Deutschland diskutierten „Bürgergeldes“ kaum Chancen einer politischen Durchsetzung haben<sup>14</sup>.

---

## V. Ehrenamtlichkeit und Partizipation – die heimliche Dimension von Wohlfahrt ohne Staat

---

Das amerikanische Bild einer „*nation of joiners*“, einer Nation, die sich über politische und zivilbürgerliche Vereinigungen („*associations*“) zusammenfindet, um gemeinsam die gesellschaftlichen Probleme zu lösen, ist in den neunziger Jahren (abermals) in Frage gestellt worden. Eine Abnahme des politischen und gesellschaftlichen Engagements wurde diagnostiziert<sup>15</sup>. Derartige Entwicklungen wären für die USA besonders gravierend, würde sich doch bei der weiterhin vorherrschenden antistaatlichen Haltung in der Bevölkerung eine Lücke bei der Bewältigung gesellschaftlicher und sozialer Probleme auftun. Von einer diesbezüglichen Partizipationslücke freiwilliger, ehrenamtlicher Betätigung („*voluntarism*“) kann aber nicht gesprochen werden. Das gilt sowohl hinsichtlich ehrenamtlicher Tätigkeit im engeren politischen Bereich, der hier nicht im Mittelpunkt steht, als auch im sozialen und gesellschaftlichen Bereich allgemein<sup>16</sup>.

13 Vgl. John Myles/Paul Pierson, *Friedman's Revenge, The Reform of „Liberal“ Welfare States in Canada and the United States*, in: *Politics and Society*, 25 (1997) 4, S. 443–472.

14 Vgl. Fred Block/Jeff Manza, *Could We End Poverty in a Postindustrial Society? The Case for a Progressive Negative Income Tax*, in: *Politics and Society*, 25 (1997) 4, S. 473–511.

15 Vgl. Robert Putnam, *The Strange Disappearance of Civic America*, in: *The American Prospect*, (Winter 1996), S. 34–48.

16 Vgl. Sidney Verba/Kay Lehmann Schlozman/Henry E. Brady, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Mass. – London 1995.

So ergab eine jüngere Untersuchung, daß 68 Prozent der Amerikaner einer nichtpolitischen Vereinigung verbunden sind, entweder als Mitglied oder als Spender. Die USA sind ein ausgesprochen religiöses Land, in dem es niemals eine Staatskirche gegeben hat, aber zahlreiche religiöse Glaubensgemeinschaften, die neben der Schule und der Familie seit jeher zu den wichtigsten Sozialisationsinstanzen zählten, in denen gesellschaftliches und politisches Engagement sowie Verantwortung eingeübt wurden und werden.

Die Bedeutung von nichtpolitischen Vereinigungen in der amerikanischen Gesellschaft läßt sich auch gut durch einen internationalen Vergleich belegen. Es zeigt sich, daß ein höherer Anteil der Amerikaner Mitglied in gesellschaftlichen, gemeinnützigen Vereinigungen („*voluntary associations*“) im allgemeinen und in religiösem im besonderen ist. 82 Prozent der Amerikaner sind zumindest Mitglied in einer Vereinigung. Ebenfalls sind die Amerikaner eher bereit, in diesen Vereinigungen ehrenamtlich mitzuarbeiten, als die Bevölkerung anderer Länder. Drei Fünftel geben an, ehrenamtliche, unbezahlte Arbeit zu verrichten.

Im Bereich sozialer Wohltätigkeit zeigt sich kein Rückzug der Unterstützungsbereitschaft, weder bei der aktiven Mitarbeit noch bei der Spendenbereitschaft. Im Gegenteil ist von 1977 bis 1995 der Prozentsatz derjenigen, die sozial aktiv geholfen haben („*charity or social service activities*“), wie z. B. in der Armen-, Kranken- oder Altenhilfe, auf 54 Prozent gestiegen. Der *Charity*-Bereich gehört zu denjenigen Bereichen, die vor allem Unterstützung durch Spenden erhalten. Zu 80 Prozent unterstützen diejenigen, die sich mit den Wohlfahrtsorganisationen verbunden fühlen, diese durch Spenden. Der Begriff „Charity“ wird oft auch weiter gefaßt als nur im Sinne sozialer Sach- und Dienstleistungen. In diesem engeren Sinne ist es der Bereich, der nach den religiösen Organisationen die meisten Spenden erhält, hier aber oft mit dem Schul- und Bildungsbereich konkurriert. Wenn nahezu die Hälfte der Spenden an den religiösen Bereich geht, so sollte nicht vergessen werden, daß in diesem ebenfalls soziale und bildungsbezogene Hilfen gegeben werden. Insgesamt hat die Spendenbereitschaft stark und stetig zugenommen, wobei weiterhin die meisten Spenden von Einzelpersonen kommen. Der Sektor gemeinnütziger Organisationen („*Nonprofit Organizations*“) ist insgesamt angestiegen. 1987 gab es 939 105 und 1990 waren es 1 024 648<sup>17</sup>.

17 Diese Zahlen beziehen sich auf Angaben der Steuerbehörde, die gemeinnützigen Organisationen Steuer-

Neben der Arbeit in sozialen Wohlfahrtsorganisationen stellt die Schule einen weiteren traditionellen Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit dar. Ebenso gehört die gemeindebezogene, ehrenamtliche Arbeit von Schülern zum Traditionsbestand. Teilweise ist sie in den Lehrplan der Schulen einbezogen. Ehrenamtlichkeit und bürgerliches Engagement haben weiterhin einen hohen Stellenwert in der amerikanischen Gesellschaft. Die Wurzeln gehen bis auf die Gründung der USA zurück und haben im 19. Jahrhundert einen Höhepunkt erfahren. Heute kann die private Wohlfahrtstätigkeit sicherlich nicht mehr die staatlichen sozialpolitischen Maßnahmen ersetzen, wohl aber ergänzen. Gegenwärtig kommt es zu einer Neubelebung der privaten Partizipation. Teilweise sollen dadurch Lücken geschlossen werden, die durch die oben besprochene Sozialhilfereform entstanden sind.

Die amerikanische Sozialpolitik ist immer gleichzeitig staatliche und gesellschaftliche Sozialpolitik. Zum Verständnis der amerikanischen Situation ließe sich sagen, daß staatliche sozialpolitische Maßnahmen nur dadurch möglich werden und so auch Anerkennung finden, weil es einen Bereich gesellschaftlicher sozialer Selbstorganisation gibt. Damit sind aber auch die öfters erwähnten bundespolitischen Grenzen sozialpolitischer Tätigkeit angesprochen.

---

## VI. Perspektiven der Zukunft

---

Der kurze Überblick über die amerikanische Sozialpolitik könnte dazu verleiten, ein düsteres Bild über den gegenwärtigen Zustand der amerikanischen Gesellschaft zu zeichnen. Immer wieder wird erklärungsbedürftig, worauf die Stabilität des amerikanischen Systems zurückzuführen ist. Unabhängig von sozialpolitischen Fragen hilft hier ein Blick auf die allgemeine Befindlichkeit der amerikanischen Bevölkerung.

Jenseits ihrer negativen Bewertung der Leistungen der Bundesregierung sind die meisten Amerikaner nicht unglücklich über ihr Leben. Die Zukunftsaussichten werden positiv eingeschätzt. In einer Umfrage von 1994 zum „*American Dream*“ äußerten sich 81 Prozent der Amerikaner optimistisch über ihre persönliche Zukunft. 74 Prozent waren der Meinung, daß, wer hart arbeite, alles erreichen könne, und 72 Prozent glaubten daran, daß man

befreiung gewährt. Vgl. zu den Zahlen *The Public Perspective*, 7 (1996) 4, S. 20.

als Amerikaner immer Wege finden werde, die vorhandenen Probleme zu lösen. In einer anderen Umfrage aus dem gleichen Jahr unterstützten 78 Prozent der Amerikaner die Ansicht, daß die Stärke des Landes vor allem auf dem Erfolg der amerikanischen Wirtschaft beruhe. Die meisten Amerikaner bleiben äußerst patriotisch und religiös und glauben daran, daß sie in der besten Gesellschaft der Welt leben, die ihnen persönliche Chancen und wirtschaftliche Sicherheit bietet. Der amerikanische Traum lebt also noch, und von daher ist die Feststellung wohl berechtigt, daß trotz allem Mißtrauen gegenüber der Regierung das politische System nicht in Gefahr ist<sup>18</sup>.

Eine ähnliche Beständigkeit zeigt sich bei den Werten, mit denen man den Kern der amerikanischen Ideologie zu erfassen versucht. Im Zentrum steht ein weitreichender Individualismus. Unterstützt wird privates Eigentum, Gleichheit der Chancen, aber nicht der Resultate. In der Politik geht es um individuelle Freiheit und einen minimalen Staat. In der Gesellschaft geht es um die Gleichheit der Person. Wichtig ist, was man tut, und nicht die soziale Herkunft. Soziale Rangordnungen werden abgelehnt. Beispielsweise hat niemand etwas dagegen, wenn jemand viel Geld hat. Nicht akzeptiert aber wird, wenn jemand meint, besser als ein anderer zu sein. Festzustellen ist insgesamt also ein Betonen der individuellen Fähigkeiten und der persönlichen Verantwortung, getragen von einer Anerkennung der moralischen Gleichheit des einzelnen. Das weitgehende Fehlen von Sozialneid wird so verständlich. Daraus ergeben sich komplexe Verhaltensweisen, die aber, hinterfragt man sie, durchaus mit dem Wertesystem übereinstimmen. Beispielsweise lehnen die meisten Amerikaner die Bundessozialhilfe ab bzw. sind gegen deren Erhöhung. Das heißt aber nicht, daß die Amerikaner unsozial oder unmenschlich gegenüber Armen sind. In einer diesbezüglichen Umfrage waren über zwei Drittel der Befragten der Meinung, daß zu wenig für die Unterstützung von Armen getan werde. Da Sozialhilfe (*welfare*) im Zusammenhang mit fehlender persönlicher Anstrengung und Verantwortung arbeitsfähiger Personen gesehen wird, ergeben sich so die schlechten Noten. Man glaubt nicht an den Erfolg der bundesstaatlichen Sozialhilfe. Das heißt aber eben nicht, daß es keine Bereitschaft zur Unterstützung von Bedürftigen und Armen gibt<sup>19</sup>.

18 Vgl. Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, New York 1996, S. 287–288.

19 Vgl. zu diesem Befund mit den dazugehörigen Umfragedaten Everett Carl Ladd, *The American Ideology. An Ex-*

In Deutschland wird sehr oft und gerne über die Armutproblematik in den USA berichtet<sup>20</sup>. Man kann sie beschreiben und interpretieren, aber wohl kaum angemessen ohne Beachtung der besonderen amerikanischen Rahmenbedingungen in Politik und Gesellschaft bewerten. Es sei denn, man will die moralischen Grundlagen unserer Maßstäbe verbindlich machen. Oft entsteht auch der Eindruck, als sei *welfare* gleich amerikanische Sozialpolitik. Die amerikanische Gesellschaft unterscheidet sich in sozialer Hinsicht von den europäischen Gesellschaften. Auch das Verständnis gesellschaftlicher Solidarität ist ein anderes. Gemeinschaftsnormen passen nicht zur amerikanischen Gesellschaft. Die Grundlage von Solidarität, so ein vorgeschlagener Begriff, ist der moralische Individualismus („*moral individualism*“)<sup>21</sup>. Das freie und gleiche Individuum mit moralischer Verantwortung ist die Basis „gemeinschaftlicher Solidarität“. Gemeint ist also, daß in der pluralistischen Gesellschaft Amerikas Gemeinschaftssinn im Individuum als denkendem, moralischem Akteur verankert ist und nicht in einer abstrakten Gruppensolidarität.

An dem konservativen Versuch, gesellschaftlich-moralische Fragen durch Bundesgesetze zu regeln, läßt sich gut das Fundament der liberalen Gesellschaft und der liberalen Demokratie verdeutlichen. Bis in die achtziger Jahren hätte kein Konservativer daran gedacht, Familienwerte (Ehescheidung, Kindererziehung, Abtreibung) durch Washington regeln zu lassen. Sozial-moralische Fragen waren Angelegenheit des gesellschaftlichen und politischen Prozesses auf Staaten- und lokaler Ebene. Daher ist auch der Trend zur Rückverlagerung von bundesstaatlichen Programmen in die Einzelstaaten akzeptabel.

Die Verteilung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Aktivitäten zwischen Einzelstaaten und Bund auf der einen Seite und zwischen privaten und staatlichen Organisationen auf der anderen ist immer noch stark ausgeprägt. Eine ausschließliche Betrachtung und Analyse der Bundespolitik übersieht die lokalen Verwurzelungen und Strukturen sozialer und politischer Beteiligungsformen und Aktivitäten. Im Vergleich zu Europa bleiben auf Einzelstaaten- und Bundesebene staatliche Eingriffe begrenzt („*limited government*“). Das entspricht nicht nur der Ver-

ploration of the Origins, Meaning, and Role of American Political Ideas, Storrs 1994, S. 39.

20 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1998<sup>2</sup>, S. 273.

21 S. M. Lipset (Anm. 18), S. 275.

fassungskonzeption, sondern findet auch Unterstützung in der Gesellschaft. Wenig Zwang und Verpflichtung durch staatliches Handeln, dafür viel Freiheitsräume, Chancen und Anreize prägen das Bild von einer liberalen Gesellschaft, in der die unterschiedlichsten kulturellen, ökonomischen, politischen und religiösen Gruppierungen ihre Anerkennung finden<sup>22</sup>, von daher gibt es auch

---

22 Vgl. Theodore J. Lowi, *The End of the Republican Era*, London 1996, S. 8 und 244.

weniger Vereinheitlichung und nationale Einheitlichkeit bei den Wegen und Lösungen gesellschaftlicher Probleme. In Deutschland erleben wir einen blockierten Sozialstaat, der derartige Anpassungs- und Umlenkungsprozesse kaum ermöglicht. Es geht nicht um das wenig sinnvolle Gerede über „amerikanische Verhältnisse“ in Deutschland, sondern eher um die Einsicht, daß wir wenige institutionelle und interessenpolitische Spielräume für die Bereitschaft zum „Ausprobieren“ von Alternativen haben.

## **Christian Hacke: Amerika first – aber wohin? Die Außenpolitik der USA an der Schwelle zum 21. Jahrhundert**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/98, S. 3–11

Trotz vielfachen Wandels in der amerikanischen Außenpolitik der vergangenen Jahrzehnte ist folgendes Kontinuitätsmerkmal herausragend: Alle amerikanischen Präsidenten des 20. Jahrhunderts haben ihre außenpolitischen Ambitionen auf den globalen Führungsanspruch der USA abgestellt. Dabei wurden die außenpolitischen Doktrinen zu individuellen Stilmitteln, mit denen sie gegenüber dem Kongreß, der Bevölkerung und der Welt ihren Führungswillen verdeutlichten.

Nach dem 2. Weltkrieg wirkte bis 1989 die Eindämmungsdoktrin von Henry Trumann maßgeblich auf alle außenpolitischen Ordnungsentwürfe seiner Nachfolger. Erst Präsident Clinton verkörpert einen neuen Paradigmenwechsel zur Ökonomisierung der Außenpolitik; er schlägt damit die Brücke für Amerikas Weltmachtrolle im 21. Jahrhundert.

## **Jutta Koch: Aspekte sicherheitspolitischer Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/98, S. 13–20

In diesem Beitrag wird der pragmatische Versuch unternommen, die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika nicht nur in ihrer aktuellen Form, sondern auch in ihren historischen Konstanten zu beschreiben. Diese Darstellung fußt auf der Prämisse, die Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte liefere mit ihren Selbstdeutungen über die historische Zeit diejenigen Kernüberzeugungen, welche die Eckpunkte und Grenzen der Sicherheitspolitik markieren. Für die USA werden drei solcher Kernüberzeugungen identifiziert und kommentiert, die das Gefüge strukturieren, das hier als „sicherheitspolitische Kultur“ definiert wird. Auf die internationalen Konsequenzen dieser Perspektive einer national verwurzelten Deutung wird kurz eingegangen.

## **Rainer Prätorius: Die Gemeinschaft und ihre Verbrecher. Neue Wege der Kriminalitätskontrolle in den USA**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/98, S. 21–32

Die Vereinigten Staaten von Amerika, einst als besonders kriminalitätsgeplagt angesehen, können jüngst rückläufige Verbrechenszahlen aufweisen. Allerdings ist die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung noch ungebrochen. Neue Strategien der Kriminalitätskontrolle versuchen, die Städte sicherer zu machen, indem sie mehr Engagement der Bürger für ihre eigene Umwelt anregen. Wer eigene Kompetenz bei der Herstellung von Sicherheit erfährt, soll sich sicherer fühlen und dann durch seine Präsenz in der Nachbarschaft auch tatsächlich Gefahren mindern. Diese Experimente des „community policing“ erfordern ein Abrücken von einigen Traditionen der Polizeitaktik und -führung, was nicht reibungslos erfolgen kann. Außerdem geraten diese Neuerungen in Konflikt mit einer Philosophie der Verbrechensbekämpfung, die allein auf verschärftes Bestrafen setzt. Aber es gibt auch günstige Voraussetzungen wie etwa das Wirken von gemeinnützigen Organisationen und die Integrierbarkeit von Verwaltungen im lokalen Rahmen. Diese Voraussetzungen dürften in Deutschland schwächer ausgeprägt sein; die Übertragbarkeit der US-Modelle muß daher skeptisch eingeschätzt werden.

## **Axel Murswiek: Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/98, S. 33–45

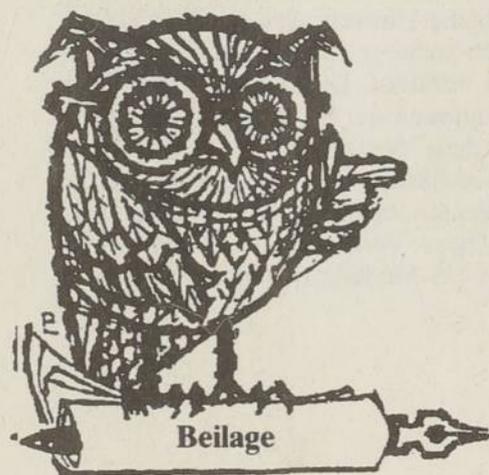
Die USA sind – gemessen an europäischen Verhältnissen – kein Sozialversicherungsstaat. Daraus kann allerdings nicht gefolgert werden, daß es keine staatliche Sozialpolitik gibt. Mit dem Maßstab von durch das Versicherungsprinzip hergestellter nationaler Einheitlichkeit von sozialen Leistungen läßt sich nur ein Ausschnitt der amerikanischen Sozialpolitik erfassen. Vielmehr gilt es, die Gesamtheit sozialpolitischer Aktivitäten auf Bundes-, einzelstaatlicher, kommunaler und privater Ebene zu beachten.

Nach einer Skizzierung der Grundzüge und Besonderheiten der sozialpolitischen Entwicklung werden die bundespolitischen Sozialleistungssysteme in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung dargestellt und erörtert. Die Vielzahl der Sozialleistungen und ihre Verflechtung bei der Erbringung und Finanzierung zwischen Bund und Einzelstaaten zeigen das besondere Profil gruppenbezogener Sozialprogramme. Die Sozialreformen der letzten Jahre haben die Zuständigkeit und Verantwortung im Sozialhilfebereich an die Einzelstaaten und private Wohlfahrtsorganisationen zurückgegeben. Auf der einen Seite bestehen Befürchtungen eines weiteren Abbaus der Sozialhilfe, auf der anderen Seite werden die neuen Spielräume zu Innovation und zum Experiment begrüßt. Die USA haben für die Zukunft nicht den Weg einer weiteren Universalisierung von Sozialleistungen gewählt.

# **Jahresbände**

## **Aus Politik und Zeitgeschichte**

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis  
Sach- und Personenregister



# **25,- DM**

## **Jahrgang 1997**

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): Jahrgänge: 1992–1996*

*Erscheinungstermin Jahrgang 1997: Mai 1998*



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell-  
Adresse:

**Das Parlament,**

Fleischstraße 62–65.

Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung  
54290 Trier