

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Dieter Dettke

Probleme der amerikanisch-  
westeuropäischen  
Beziehungen

Rainer-Olaf Schultze

Die amerikanische  
Präsidentenwahl 1972

B 10/73

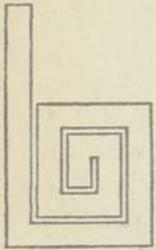
10. März 1973

Dieter Dettke, Dipl.-Politologe, geb. am 15. Januar 1941. Studium am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin sowie an der Universität Bonn. Studienaufenthalte in Frankreich (1962/63) und USA (1967/68). Seit 1969 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

Veröffentlichungen: „Verteidigungspolitik“, in: Westeuropäische Verteidigungskooperation, herausgegeben von Karl Carstens und Dieter Mahncke, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Band 31, München, Wien 1972; „Die Westmächte“, in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates, Band 3 („Der Zwang zur Partnerschaft“), Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Band 30/3, München, Wien 1972. Der vorliegende Aufsatz ist eine Vorstudie zu einer größeren Arbeit über die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Westeuropa.

Rainer-Olaf Schultze, geb. am 6. Oktober 1945, Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsprojekt „Die Wahl der Parlamente“. 1971/1972 Forschungs- und Studienaufenthalt an der Harvard University, Cambridge/Massachusetts.

Veröffentlichungen: Verschiedene Beiträge zum Handbuch „Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane“, hrsg. von Dolf Sternberger und Bernhard Vogel, Redaktion von Dieter Nohlen, Bd. I: Europa, 2 Halbbände, Berlin 1969; gemeinsam mit Bernhard Vogel und Dieter Nohlen „Wahlen in Deutschland. Theorie—Geschichte—Dokumente, 1848—1970“ Berlin/New York 1971; gemeinsam mit Dieter Nohlen „Die Bundestagswahl 1969 in wahlstatistischer Perspektive“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 51—52/1969.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels; Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstr. 61-65, Tel. 06 51 / 4 80 71, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

# Probleme der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen

## Vorbemerkung: Vietnam und Europa

In seiner Antrittsrede anlässlich seiner zweiten Amtseinführung am 20. Januar 1973 hat Präsident Nixon die Grundlinien der Neuorientierung in der amerikanischen Außenpolitik seit 1969 noch einmal deutlich hervorgehoben. Ähnlich wie in seiner Guam-Erklärung vom Juli 1969 und mit dem gleichen Tenor wie in seinen bisher drei außenpolitischen Berichten an den Kongreß 1970, 1971 und 1972 erklärte er abermals: „Wir werden unsere Verpflichtungen respektieren. . . . Wir werden unseren Teil zur Verteidigung von Frieden und Freiheit auf der Welt beitragen, aber wir werden von den anderen erwarten, daß sie das Ihre dazu beitragen. Die Zeit ist vorbei, da Amerika die Konflikte aller anderen Länder zu seinen eigenen gemacht hat oder da es sich verantwortlich fühlte für die Zukunft jedes anderen Landes oder da es sich anmaßte, den Völkern anderer Länder zu sagen, wie sie ihre eigenen Angelegenheiten regeln sollten.“ Weiter heißt es: „Wir sollten die Menschen im eigenen Lande und die anderen Völker ermutigen, selbst mehr zu tun und selber mehr zu entscheiden. Wir wollen das, was wir für andere tun, nach dem bemessen, was sie selbst für sich tun.“<sup>1)</sup>

Dies ist der Kern der „Nixon-Doktrin“, die übrigens hier zum erstenmal auch eine innenpolitische Dimension erhielt.

Von den Faktoren, die zur Formulierung dieser Doktrin geführt haben, war der Vietnam-Krieg zweifellos der wichtigste. Als historische Erfahrung stellt er gewissermaßen das Gegenteil der Lehren aus dem Münchner Abkommen dar. Während München zu einem Symbol der Gefahren des *appeasement* wurde, scheint Vietnam ganz offensichtlich zu einem Symbol

für die Gefahren des *Interventionismus* zu werden<sup>2)</sup>.

Nach der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens in Paris am 27. Januar 1973 werden die Vereinigten Staaten sich nun stärker jenen Problemen zuwenden, die der Vietnamkrieg erzeugt oder deren Lösung er verhindert bzw. verschleppt hat. In dieser neuen Phase der amerikanischen Außenpolitik werden die Beziehungen zu Westeuropa eine zentrale Rolle spielen. Ob jedoch die Ankündigung, das Jahr 1973 werde ein „Jahr Europas“ sein, auf europäischer Seite zu großen Hoffnungen berechtigt, bleibt abzuwarten.

Sicher ist nur, daß mit der Beendigung des Vietnam-Krieges auch das amerikanisch-europäische Verhältnis von einer schweren Bürde

Rainer-Olaf Schultze

Die amerikanische  
Präsidentenwahl 1972 ..... S. 19—47

befreit wird. Dieser verlustreiche Krieg hat nicht nur zu einer schweren innen- und außenpolitischen Belastung in den Vereinigten Staaten geführt. Er hat darüber hinaus in Westeuropa, insbesondere in seiner letzten Phase am Ende des Jahres 1972 und zu Beginn des Jahres 1973, offenbar ernsthaft die Gefahr eines Meinungsumschwungs zuungunsten der Vereinigten Staaten heraufbeschworen, und zwar nicht nur im Hinblick auf das amerikanische Engagement in Vietnam, für das hier stets ein Konflikt zwischen Bündnisinteressen und politischer Überzeugung charakteristisch

<sup>1)</sup> Deutscher Text der Antrittsrede in: Amerika-Dienst, Bonn-Bad Godesberg.

<sup>2)</sup> So James Reston in: International Herald Tribune vom 25. Januar 1973.

war, sondern in bezug auf das amerikanische Engagement in Europa allgemein. In seiner Rede aus Anlaß der Entgegennahme einer Ehrendoktorwürde vor dem Newberry College in South Carolina am 11. Januar 1973 erklärte Helmut Schmidt: „Dieser Krieg ist nie eine Angelegenheit der Atlantischen Allianz gewesen, sondern er hatte seinen Ursprung in einem anderen Bündnis der Vereinigten Staaten. . . . Er stört und beunruhigt nicht nur die amerikanische Nation, sondern viele Völker und auch alle Europäer. . . . Dieser Krieg muß beendet werden, weil sonst die Gefahr der Entfremdung Wirklichkeit werden und nachhaltigen Einfluß auf die europäisch-amerikanischen Beziehungen haben könnte“<sup>3)</sup>.

Das amerikanische Engagement in Westeuropa wurde bisher von einem relativ breiten Konsensus in der hiesigen öffentlichen Meinung getragen. Die jüngsten Protestaktionen gegen die amerikanische Kriegführung in Vietnam lassen jedoch deutlicher als vorher erkennen, daß dieser Konsensus im Verlauf des Vietnam-Konflikts erheblich geschwächt wurde, ein Vorgang, der durchaus Parallelen zur amerikanischen Innenpolitik aufweist, denn auch dort ist der traditionelle Zweiparteienkonsensus als Stütze der amerikanischen Außenpolitik im Verlauf des Konflikts weitgehend verlorengegangen.

Diese Beobachtung legt es nahe, den — wie kürzlich festgestellt wurde — „Trend in Richtung außenpolitischer Neutralität“<sup>4)</sup> in der Bundesrepublik ebenfalls in dem politischen Zusammenhang zu sehen, in den er offensichtlich primär gehört, nämlich in der Veränderung des Meinungsklimas in Westeuropa gegenüber den Vereinigten Staaten als Reaktion

<sup>3)</sup> Text der Rede in: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 4 vom 15. Januar 1973.

<sup>4)</sup> So Walther Leisler Kiep in; Deutschland-Union Dienst, Jg. 26, Nr. 213 vom 7. November 1972. Leisler Kiep stützt sich auf eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach. Auf die Frage „Was wäre Ihrer Ansicht nach die beste Außenpolitik: Sollten wir uns weiter fest mit den Amerikanern militärisch verbünden, oder sollten wir versuchen, neutral zu sein?“ antworteten danach:

	1969	1972
für Neutralität	38 %	43 %
für Bündnis mit den USA	50 %	37 %
unentschieden	12 %	20 %

auf den Krieg in Vietnam und nicht nur auf die Ost-, Deutschland- und Entspannungspolitik<sup>5)</sup>.

Sicherlich trifft es zu, daß es auch unabhängig vom Krieg in Vietnam stets eine latente neutralistische Strömung in Westeuropa gab, aber eine Verstärkung dieser Tendenz infolge der amerikanischen Kriegführung in Vietnam ist unverkennbar.

Solange der Krieg andauerte, gab es für die amerikanisch-europäischen Beziehungen die doppelte Gefahr, daß eine schleichende Entfremdung mit Sogwirkung für neutralistische Tendenzen in Westeuropa mit einer zunehmenden Ablehnung jeglichen außenpolitischen Engagements in den Vereinigten Staaten zusammentreffen könnte<sup>6)</sup>. Die Beendigung des Vietnam-Konflikts wird zwar nicht unmittelbar etwas an der Einstellung zur Außenpolitik diesseits und jenseits des Atlantiks verändern, aber sie schafft zumindestens günstigere Voraussetzungen zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Amerika und Europa<sup>7)</sup>. Eine Fortdauer des Krieges hätte die von Präsident Nixon vor und nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen im November 1972 bekundete politische Absicht, sich stärker Europa zuzuwenden, praktisch schon deshalb unmöglich gemacht, weil Aufmerksamkeit und Leistungsfähigkeit des amerikanischen politischen Systems in zu starkem Maße gebunden wären. Die negativen Rückwirkungen auf die westeuropäische öffentliche Meinung in dieser Situation hätten zu einem weiteren Hindernis werden können. Die dringende Reform der transatlantischen Beziehungen wäre damit weiter verzögert worden.

<sup>5)</sup> Für den gestiegenen Trend zur Neutralität macht Leisler Kiep jedoch allein die Ostpolitik verantwortlich, ebenda, S. 2.

<sup>6)</sup> Umfragen in den Vereinigten Staaten zeigen, daß weniger als ein Viertel der Bevölkerung bereit ist, den Einsatz von US-Truppen für die Verteidigung von Bündnispartnern wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland oder Japan zu unterstützen, wenn sie von einem kommunistischen Staat angegriffen werden sollten. Noch weniger würden sich für kleinere Alliierte einsetzen. Vgl. Albert H. Cantril and Charles W. Roll, Hopes and Fears of the American People, Washington 1971. Hier zitiert nach Seyom Brown, The Changing Essence of Power, in: Foreign Affairs, Vol. 51, Nr. 2, Januar 1973, S. 286—299. Dazu S. 297, Fußnote.

<sup>7)</sup> Wertvolle Vorschläge dazu jetzt bei Karl Kaiser, Europe and America. The Future of European-American Relations, erscheint demnächst in Englisch und Deutsch.

## I. Die Perspektive der Neuordnung

Es ist nicht zu übersehen, daß im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa vor allem in den letzten vier Jahren auf politischer, wirtschaftlicher, militärischer und gesellschaftlicher Ebene eine Reihe von Entwicklungen eingetreten sind, die eine Neuordnung der traditionellen amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen notwendig erscheinen lassen.

Auf *politischer Ebene* ist eine bisher noch nie dagewesene Mobilität und Dynamik im internationalen System feststellbar, die sowohl den Vereinigten Staaten als auch Westeuropa neue Optionen eröffnet. Dazu sind auf amerikanischer Seite eine verstärkte Kooperation mit der Sowjetunion, die Zusammenarbeit mit China, aber auch der Rückzug auf die ‚Festung Amerika‘ und auf westeuropäischer Seite neben der Priorität beanspruchenden westeuropäischen Einigung ein gesamteuropäisches System in Form einer weiterentwickelten Entspannungskonzeption etwa im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sowie ausgehend vom Präferenzsystem der Europäischen Gemeinschaft die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu zählen. Ob es auch für Westeuropa eine chinesische Option gibt, bleibt zunächst offen.

Sicher ist nur, daß sich im Zuge der Änderung der amerikanischen China-Politik nun auch eine Normalisierung der Beziehungen Westeuropas zur VR China nicht mehr im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten vollziehen müßte, was eine Annäherung an China außerordentlich erleichtert<sup>8)</sup>. Andererseits könnten dabei jedoch Friktionen im Verhältnis Westeuropas zur Sowjetunion auftauchen. Die Umorientierung der amerikanischen Außenpolitik, die dieses Ausmaß an politischer Multipolarität zum Teil bewirkt hat, stellt aber auch Anforderungen an Westeuropa, die sich möglicherweise als Belastung der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung auswirken kön-

nen. Dies gilt vor allem für den Bereich der westeuropäischen Verteidigung und Sicherheit, zunehmend aber auch für die atlantischen Wirtschaftsbeziehungen.

Auf *wirtschaftlicher Ebene* sind die Vereinigten Staaten im Begriffe, von ihrer früheren rückhaltlosen Unterstützung der westeuropäischen Integration abzurücken. Angesichts binnen- und außenwirtschaftlicher Probleme ist man hier vor allem nach der Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum größten Handelspartner und dem Aufstieg Japans zu einer der bedeutendsten Industrienächte weniger denn je bereit, wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen. Gegenwärtig sind im amerikanisch-westeuropäischen Verhältnis, insbesondere nach der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, sowohl im Bereich der Handelsbeziehungen als auch auf dem Gebiet der Währungspolitik Spannungen aufgetreten, die möglicherweise auch Auswirkungen auf amerikanische sicherheitspolitische Entscheidungen haben können.

Auf *militärischer Ebene* sind parallel zu den SALT-Verhandlungen, die zwar allein von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion geführt werden, aber die Sicherheit Europas berühren, nunmehr konkrete Aussichten für Verhandlungen über gegenseitige ausgewogene Truppenverminderungen in Europa (MBFR) vorhanden. Diese Aussichten auf Maßnahmen der Abrüstung und Rüstungskontrolle erhalten angesichts möglicher einseitiger amerikanischer Truppenverminderungen aufgrund innenpolitischer Pressionen sowie im Zusammenhang mit der geplanten Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eine spezifische Dynamik, die das westliche Bündnis möglicherweise unter Zeitdruck setzen könnte.

Auf *gesellschaftspolitischer Ebene* ist in Westeuropa wie auch in den Vereinigten Staaten eine deutliche Hinwendung zur Innenpolitik und zu inneren Reformen erkennbar. Dabei wirkt sich ein latenter, zuweilen auch manifester Anti-Amerikanismus als Reaktion auf die amerikanische Vietnam-Politik hier — und

<sup>8)</sup> Vgl. dazu Vladimir Reisky de Dubnic, *Europe and the new U. S. Policy toward China*, Orbis, Vol XVI, No. 1, Spring 1971, S. 85—104, hier S. 86.

eine breite populistische Strömung mit der Tendenz, Europa den Europäern zu überlassen, dort verschärfend auf die wechselseitigen Beziehungen aus.

Die genannten Entwicklungstendenzen und Probleme stellen aufgrund ihres zeitlichen Zusammenfalls und ihrer komplexen kurz-, mit-

tel- und langfristigen Zusammenhänge insgesamt außerordentlich hohe Anforderungen an Anpassungsfähigkeit und Koordinationsvermögen der beiden Partner. Damit stellt sich auch die Frage, ob die vorhandenen institutionellen Grundlagen im amerikanisch-westeuropäischen Verhältnis die neuen Aufgaben zu bewältigen vermögen.

## II. Veränderungen im internationalen System

In welchem Ausmaß sich das internationale System der Nachkriegszeit, das sich etwa Mitte der fünfziger Jahre voll ausgebildet hatte und seither durch eine relativ straffe bipolare Struktur gekennzeichnet war, verändert hat, läßt sich oberflächlich bereits an der spektakulären China-Reise Präsident Nixons und dem offiziellen Besuch in Moskau ablesen<sup>9)</sup>. Diese Ereignisse stellen offenbar den vorläufigen Abschluß einer Entwicklung dar, die Anfang der sechziger Jahre eingesetzt hat, aber erst jetzt ganz zum Tragen kommt. Einige Elemente des internationalen Systems, das sich jetzt allmählich herauskristallisiert, sind bereits in der Periode von 1961 bis 1963 in Erscheinung getreten. So gab es schon damals Anzeichen für eine sowjetisch-amerikanische Entspannung und als Reaktion darauf Ressentiments in Europa, Verhandlungen Großbritanniens über einen Beitritt zum gemeinsamen Markt, Auseinandersetzungen über die innere Struktur der Europäischen Gemeinschaft und erste Probleme zwischen Europa und den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Handelspolitik, die damals in der Kennedyrunde erfolgreich verhandelt wurden.

Die beginnende amerikanisch-sowjetische Entspannung wurde damals vor allem durch den Krieg in Vietnam in ihrer Entwicklung gestoppt, und in Europa wirkte sich das französische Veto gegenüber dem Beitritt Großbritanniens als ein entscheidendes Hindernis für den weiteren Ausbau der Europäischen Gemeinschaft aus. Erst Anfang der siebziger

Jahre mündeten die schon damals sichtbar werdenden Lockerungserscheinungen in eine Fragmentierung des Systems des Kalten Krieges ein, um eine neue Mächtekonstellation anzuzeigen. Die neuen strukturellen Elemente sind zunächst noch wenig mehr als Mosaiksteine und Abweichungserscheinungen vom bisherigen System, wie zum Beispiel die Abflachung ideologischer Frontstellungen<sup>10)</sup>. Die wichtigsten Merkmale des Systemwandels sind im Eintritt Chinas in die Weltpolitik nach Beendigung der Kulturrevolution, im wirtschaftlichen Aufstieg Japans, im Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands zur Europäischen Gemeinschaft, in der deutschen Ostpolitik, die wesentlich dazu beitrug, den Spielraum für Ost-West-Verhandlungen zu erweitern, in der Umorientierung der amerikanischen Außenpolitik allgemein und der China-Politik im besonderen, aber auch in Veränderungen der sowjetischen Europapolitik (wobei hier der Faktor China in gewissem Umfang mitgespielt hat) zu sehen.

In diesen Entwicklungen haben sowohl amerikanische als auch europäische Autoren einen grundlegenden Strukturwandel des internationalen Systems im Sinne der Herausbildung eines pentagonalen balance of power-Systems zu erkennen können geglaubt<sup>11)</sup>. Diese Vor-

<sup>9)</sup> Vgl. dazu Wolfgang Wagner, Nixons Moskau-Reise als Schritt zu einem neuen System der Weltpolitik, in: Europa-Archiv (EA) 12/1972, S. 403—406, hier S. 403.

<sup>10)</sup> „Raison d'état is king“ lautet eine der Schlußfolgerungen des IISS, London, Strategic Survey 1971, London 1972, S. 1.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu Herbert J. Spiro, *Quinquelaterism, the Structure of Peace, and Inhibitive Interdependence*, Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association West, Portland, Oregon, March 23, 1972; Andrew Pierre, *Europe and America in a pentagonal world*, in: *The European Community in the 1970's*, edited by Steven

stellung ist durch die Berichte des Präsidenten der Vereinigten Staaten an den Kongreß aus den Jahren 1970, 1971 und 1972 außerordentlich beflügelt, von Brzezinski aber zu recht als „balance of power delusion“<sup>12)</sup> apostrophiert worden. So ehrenvoll ein solcher Rückgriff auf den Wiener Kongreß für Henry Kissinger auch sein mag, die vom balance of power-Konzept ausgehende Vorstellung von einem pentagonalen System der internationalen Beziehungen kann wenig mehr als eine Aufzählung wichtiger Akteure des internationalen Systems für sich verbuchen, wenn auf die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, China, Japan und Westeuropa als Träger des Systems hingewiesen wird.

Keines der Kriterien, die an eine *balance of power*-Konstellation des internationalen Systems anzulegen sind, trifft für das gegenwärtige internationale System zu. Diese Kriterien sind<sup>13)</sup>:

1. Ein Gleichgewicht der Macht in militärischer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht;
2. ein gemeinsames Interesse der beteiligten Akteure am Status quo (und auch hier wäre hinzuzufügen: in militärischer, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht);
3. eine effektive Kontrolle der bestehenden Verhältnisse durch mobilisierbare Machtmittel der Systemträger.

Mit anderen Worten: Die entscheidende Voraussetzung für ein Funktionieren des *balance of power*-Systems ist die Legitimität der bestehenden Verhältnisse in den Aufgaben der Akteure des Systems. Eben diese Voraussetzung ist aber nicht gegeben. Auf die ideologischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede, Gegensätze und Interessendivergenzen soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden. Es genügt festzustellen, daß von den fünf genannten Machtzentren allenfalls die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion aktuell gleichgewichtige Mächte sind, wenn auch hier der ökonomische

Vorsprung der Vereinigten Staaten nicht zu übersehen ist. China, Japan und Westeuropa sind damit verglichen höchstens potentiell in der Lage, gleichgewichtige Mächte zu werden. So richtig es ist, heute politische Multipolarität und diplomatische Flexibilität als wesentliche Veränderungen des Patt-Systems vergangener Jahre anzusehen, so wenig ist die Vorstellung von einem pentagonalen System geeignet, die verschiedenen Ebenen des internationalen Systems, nämlich die diplomatisch-politische, die militärische und die sozio-ökonomische strukturell adäquat zu erfassen. Dies gilt vor allem für kontinuierliche Elemente wie die militärische Bipolarität oder den Gegensatz zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern.

Für die diplomatisch-politische und die militärische Ebene des internationalen Systems trifft vermutlich zu, was Brzezinski als die dominierenden Beziehungsmuster des gegenwärtigen Systems bezeichnet, nämlich ein trianguläres Beziehungssystem *kooperativer* Art zwischen den Vereinigten Staaten, Westeuropa und Japan und ein trianguläres Beziehungssystem *konkurrierender* Art zwischen den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und China<sup>14)</sup>. In dieser Charakterisierung spiegelt sich einerseits jene diplomatisch-politische Auflockerung und Multipolarität, die heute so stark als Systemwandel empfunden wird, andererseits aber auch eine — wenn auch veränderte — militärische Bipolarität als kontinuierliches Element wider. Auf sozio-ökonomischer Ebene läßt sich zwar angesichts des weltwirtschaftlichen Gewichts Japans und Westeuropas von einer Diffusion des Potentials sprechen, was den Trend zur Multipolarität zu unterstreichen geeignet ist, aber hier bleibt der Gegensatz zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern das entscheidende Strukturelement des internationalen Systems.

In dieser internationalen Konstellation sind die amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen wenigstens in drei Bereichen störanfällig: erstens im zentralen Bereich der westeuropäischen Sicherheit und Verteidigung, zweitens in dem nicht minder zentralen Bereich der Handels- und Währungsbeziehungen und drittens schließlich im gesellschaftlichen Bereich.

Joshua Warnecke, New York 1972, S. 167—188; Alard von Schack, Auf dem Wege zu einer neuen Pentarchie?, in: Außenpolitik, Jg. 1971, Heft 12, S. 725—734.

<sup>12)</sup> Zbigniew Brzezinski, The Balance of Power Delusion, in: Foreign Policy, No. 7, Summer 1972, S. 54—59.

<sup>13)</sup> Ebenda, S. 55.

<sup>14)</sup> Ebenda, S. 57.

### III. Sicherheit und Verteidigung als Problem der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen

Den zentralen Bereich der westeuropäischen Sicherheit und Verteidigung berühren vor allem drei verschiedene, aber interdependente Entwicklungen:

erstens der Wandel des strategischen Kräfteverhältnisses zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion; zweitens die in Aussicht genommenen Verhandlungen über gegenseitige ausgewogene Truppenverminderungen, die sowohl im Zusammenhang mit SALT als auch mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zu sehen sind; und drittens — mit den genannten Entwicklungen verknüpft — das aus innen- und außenpolitischen Gründen deutlich gewordene Interesse der Vereinigten Staaten an einer militärischen Entlastung in Westeuropa.

#### 1. Das strategische Kräfteverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion

Die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten im Zeichen der Nixon-Doktrin beruht auf drei Säulen: auf einer angemessenen militärischen Stärke, auf der Partnerschaft mit den Verbündeten und auf der allseitigen Bereitschaft der Vereinigten Staaten zu Verhandlungen über ungelöste politische Probleme und über Maßnahmen der Abrüstung und Rüstungskontrolle <sup>15)</sup>.

Ausgehend von dieser Grundlage sind die Vereinigten Staaten heute im Gegensatz zu früher aber weniger am Ziel eines *containment* gegenüber der Sowjetunion und China auf der Basis nuklearer Superiorität und weltweiter militärischer Präsenz ausgerichtet. Vielmehr deutet sich eine Haltung an, die die weiterhin zu erwartende machtpolitische Rivalität mit der Sowjetunion und China in stärkerem Maße als politischen Wettbewerb ohne direkte territoriale Kontrolle sowie auf der Basis strategischer Parität mit der Sowjetunion begreift und sich auch um Kooperation mit beiden Mächten bemüht. Das amerikanische Interesse an einer Legitimierung des

nuklearen Status quo gegenüber der Sowjetunion entspringt vor allem der Auffassung, daß der Rüstungswettkampf ein Stadium erreicht hat, in dem die Vereinigten Staaten strategische Vorteile nicht zu erwarten haben, während sie von den Kosten, der innenpolitischen Stabilität und vielleicht auch von den Sicherheitsrisiken her gesehen eine Menge zu verlieren haben <sup>16)</sup>. Einmal führen neue Waffensysteme kaum zu einem besseren Schutz, zum anderen können sie negative Rückwirkungen auf politische Verständigungsmöglichkeiten auslösen. Unter diesem Gesichtspunkt setzen auch die Neuentwicklungen auf dem Gebiet der Waffentechnik wie z. B. größere Treffgenauigkeit, MIRV- und ABM-Systeme, die die Probleme hinsichtlich der Natur des Gleichgewichts und der psychologischen Einschätzung des Gegners vermehren, Impulse frei, das Risiko der Auslösung eines Nuklearkrieges zu vermindern <sup>17)</sup>.

In dem Maße aber wie die Vereinigten Staaten im Verein mit der Sowjetunion danach streben, das nukleare Risiko zu vermindern, wachsen auch die europäischen Sorgen im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Abschreckung, weil sich hier zumindest aus europäischer Sicht die Perspektive einer Entkopplung des amerikanischen strategischen Potentials von seiner Verklammerung mit Westeuropa auf tut. Freilich würden diese Befürchtungen wohl erst dann eine kritische Größenordnung erreichen, wenn auf amerikanischer Seite eine Politik des Verzichts auf den Ersteinsatz nuklearer Waffen oder der Aussparung des Territoriums der Supermächte vom Einsatz nuklearer Waffen zum Zuge kommen sollte.

Das im Mai 1972 unterzeichnete SALT-Abkommen, bestehend aus einem Vertrag über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen und einem Interimsabkommen über bestimmte Maßnahmen hinsichtlich der Begrenzung von strategischen Offensivwaffen gibt in dieser Beziehung keinen Anlaß zur Sorge, denn es schränkt die amerikanische nukleare Garantie für Westeuropa einschließlich der Drohung mit

<sup>15)</sup> Vgl. dazu die Berichte des Präsidenten an den Kongreß vom 18. Februar 1970, 25. Februar 1971 und 9. Februar 1972 sowie Secretary of Defense Melvin R. Laird's Annual Defense Department Report FY 1973.

<sup>16)</sup> So François Duchêne, SALT, Ostpolitik und die Liquidierung des Kalten Krieges, in: EA 17/1970, S. 639.

<sup>17)</sup> Ebenda.

einem nuklearen Gegenschlag als Antwort auf einen sowjetischen Angriff zunächst nicht über das Maß hinaus ein, das ohnehin durch die schon seit längerer Zeit bestehende effektive Parität, durch die moralisch gebotene Zurückhaltung beim Einsatz solcher Waffen sowie durch psychologische Hemmungsfaktoren gegeben ist<sup>18)</sup>. In der vorliegenden Form läßt das Abkommen auch die Glaubwürdigkeit des britischen und französischen Abschreckungspotentials weitgehend unangetastet, da die gewählte Mischung aus Beschränkungen von Offensiv- und Defensivpotential die Fähigkeit Großbritanniens und Frankreichs, die sowjetische Raketenabwehr zu durchbrechen, unangetastet läßt, vor allem bei Zugrundelegung einer *counter-city-Strategie*. Wenn auch die Weitergabe von ABM-Systemen und deren Bestandteilen untersagt ist, so bleibt doch die Möglichkeit für eine nukleare Zusammenarbeit mit Westeuropa offen. Das SALT-Abkommen enthält keine Vorschriften, die die Weitergabe von Offensivraketen-Technologien an Drittländer untersagen. Auf jeden Fall wird die amerikanisch-britische Zusammenarbeit auf dem nuklearen Sektor dadurch nicht beeinträchtigt. Eine andere Frage ist, ob sich im Zuge der zweiten SALT-Phase Entwicklungen ergeben, die stärkere Entkopplungseffekte auslösen. Man kann davon ausgehen, daß diese direkt und als Nebenwirkung von der Sowjetunion angestrebt werden.

In der zweiten SALT-Runde, die im November 1972 begann, wird es in erster Linie um eine Begrenzung der *forward based systems* (FBS) gehen, also um alle Nuklearwaffenträger in Europa, im Mittelmeer und im Fernen Osten, die sowjetisches Gebiet erreichen können. Die damit zusammenhängenden Probleme sind zunächst ausgeklammert worden, dürften aber auf jeden Fall wieder auftauchen, entweder in weiteren SALT-Gesprächen oder im Rahmen von MBFR-Verhandlungen. Ganz gleich auf welcher Ebene auch über die FBS gesprochen wird, auf der SALT-Ebene oder auf der MBFR-Ebene, die Probleme die damit aufgeworfen werden, berühren auf sehr empfindliche Weise die Militärstrategie der NATO. Auf den ersten Blick könnte eine Verringerung der FBS in Europa gegen eine entsprechende Verringerung der auf Ziele in Westeuropa gerichteten sowjeti-

schen Mittelstreckenraketen sogar als ein akzeptables Tauschgeschäft erscheinen, aber die möglichen Vorteile aus einem solchen Tauschgeschäft sind sehr sorgfältig gegenüber möglichen Nachteilen, in Form einer weiteren Entkopplung des amerikanischen Potentials von der Verteidigung Westeuropas, abzuwägen. Darüber hinaus wird damit wohl zwangsläufig das Problem einer Einbeziehung des französischen und britischen Nuklearpotentials aufgeworfen, was diese ohnehin schwierige Materie weiter komplizieren dürfte.

Das entscheidende Problem in der nächsten SALT-Runde wird sein, die Befürchtungen der Westeuropäer, die die *forward based systems* als durchaus zentral für ihre Sicherheit ansehen, während sie für die USA allenfalls peripher sind, nach Möglichkeit zu neutralisieren und amerikanische und sowjetische Reduzierungswünsche so zu kombinieren, daß Entkopplungseffekte im Verhältnis der Vereinigten Staaten zu Westeuropa möglichst gering gehalten werden.

## 2. MBFR- und KSZE-Verhandlungen als Problem der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen

Parallel zu dieser zweiten, zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion bilateral geführten SALT-Runde laufen nun außerdem seit November 1972 multilaterale Vorgespräche über eine KSZE in Helsinki und seit Januar 1973 in Wien auch Vorgespräche über MBFR. Der Weg zu den von östlicher Seite schon seit Mitte der fünfziger Jahre mit wechselndem Inhalt vorgeschlagenen KSZE-Verhandlungen wurde vor allem durch die Verträge von Moskau und Warschau, das Berlin-Abkommen sowie den Grundvertrag geebnet. MBFR-Verhandlungen gehen demgegenüber auf westliche Initiativen zurück. Sie sind seit 1967 Bestandteil westlicher Politik. Im Mai 1971 hat sich auch die Sowjetunion bereit erklärt, Verhandlungen über Truppenvermindierungen in Europa zu führen<sup>19)</sup>.

Wenn auch beide Verhandlungsprozesse nunmehr in Gang gekommen sind, so kann doch nicht übersehen werden, daß es nicht nur zwischen Ost und West erhebliche Differenzen über Prozedur und Konzeption für diese Verhandlungen gibt, sondern auch innerhalb des

<sup>18)</sup> Dazu und zum Folgenden vor allem Andrew J. Pierre, Das SALT-Abkommen und seine Auswirkungen auf Europa, in: EA 13/1972, S. 437 ff.

<sup>19)</sup> Siehe zur Vorgeschichte im einzelnen Heft B 1—2/73 dieser Beilage.

Westens. Ebenso bestehen auf östlicher Seite unterschiedliche Auffassungen und Interessen. Zwischen Ost und West liegen unterschiedliche Beurteilungen darüber vor, welches politische Gewicht KSZE- und MBFR-Verhandlungen haben sollen. Die Sowjetunion hat eine deutliche Priorität für eine KSZE erkennen lassen, während die Vereinigten Staaten MBFR-Verhandlungen bei gleichzeitiger Reserviertheit gegenüber einer KSZE bevorzugen<sup>20)</sup>. Auch die Bundesrepublik sieht MBFR-Verhandlungen als wesentlichen Bestandteil ihres Entspannungskonzepts an und würde sie am liebsten mit KSZE-Verhandlungen in dem Sinne verknüpfen, daß zwar MBFR-Verhandlungen ohne KSZE, nicht aber KSZE-Verhandlungen ohne MBFR möglich sind<sup>21)</sup>. Frankreich möchte dagegen ganz auf eine MBFR-Politik verzichten, legt aber großen Wert auf eine KSZE. Wenn auch kein Junktim zwischen beiden Verhandlungsprozessen vorliegt, so läßt die Interessenkonstellation zwischen Ost und West doch erkennen, daß ein sachlicher Zusammenhang gewahrt werden soll. Auf der Frühjahrstagung der Minister des Nordatlantiktats in Bonn am 30. und 31. Mai 1972 wurde dafür die Formel gefunden, „daß multilaterale Sondierungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen sobald wie möglich entweder vor oder parallel zu den multilateralen Vorbereitungsgesprächen über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durchgeführt werden.“<sup>22)</sup>

Das entscheidende Problem für den Westen liegt jedoch nicht in der unterschiedlichen politischen Gewichtung und Verknüpfung der beiden Verhandlungsprozesse, sondern vielmehr in einem gewissen Mangel an politisch-struktureller Betrachtungsweise des Gesamtprozesses auch in bezug auf die Rückwirkungen auf das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis. Dies gilt vor allem für die Haltung zu MBFR-Verhandlungen. Von französischer Seite wird übersehen, daß eine Blockierung von MBFR-Verhandlungen die Gefahr einseitiger amerikanischer Truppenverminderungen nicht bremsen, sondern möglicherweise sogar beschleunigen könnte, von den negativen politi-

schen Rückwirkungen einer solchen Haltung auf andere Verhandlungsprozesse wie SALT und KSZE, die auch westliche Eigeninteressen berühren, einmal abgesehen<sup>23)</sup>. Bei den übrigen NATO-Partnern stehen vor allem zwei MBFR-Aspekte im Vordergrund: einerseits instrumentale Gesichtspunkte wie die Verhinderung einseitiger amerikanischer Truppenverminderungen, andererseits finanzielle Erwägungen wie die Senkung von Verteidigungsausgaben durch Reduzierung eigener Truppen. Beide Haltungen erscheinen kontraproduktiv bzw. unzureichend, wenn man davon ausgeht, daß sowohl eine KSZE als auch MBFR-Verhandlungen im Sinne politisch-struktureller Veränderungen im europäischen Sicherheitssystem wirken werden. Zwar wird auf westlicher Seite niemand die NATO oder die Europäische Gemeinschaft zur Disposition stellen wollen, aber es erscheint notwendig, über das Ziel der Schadensverhütung für den Westen hinaus eine Strategie zu wählen, die politisch-strukturelle Veränderungen ausdrücklich einbezieht, statt sie auszuschließen. Dabei sind vor allem zwei Fragen wichtig: Erstens die Frage, wie im Zuge der Normalisierung der Ost-West-Beziehungen das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den östlichen Gemeinschaftseinrichtungen zu gestalten ist. Dieses Problem wird in erster Linie Gegenstand einer gemeinsamen Ostpolitik der Europäischen Gemeinschaft sein und muß auf der KSZE geklärt werden; zweitens die Frage, welche zusätzlichen blockübergreifenden Sicherheitselemente einschließlich Truppenverminderungen in Europa eingeführt werden können. Dieses Problem wird vor allem die NATO beschäftigen und in MBFR-Verhandlungen zu klären sein.

Für die amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen ergibt sich daraus die Schwierigkeit, daß die beiden multilateralen Verhandlungsprozesse KSZE und MBFR „eine potentielle institutionelle Konkurrenz zwischen Allianz und Europäischer Gemeinschaft“<sup>24)</sup> zutage treten lassen könnten. Dieser institutionelle Dualismus wird neben der Diskussion über die längerfristige politisch-strukturelle Zielsetzung des Westens in beiden Verhandlungsprozessen Gegenstand und Aufgabe einer multilateralen Koordinierung sein müssen.

<sup>20)</sup> Vgl. Uwe Nerlich, Die Rolle beiderseitiger Truppenverminderung in der europäischen Sicherheitspolitik, in: EA 5/1972, S. 163.

<sup>21)</sup> Vgl. Paul Frank, Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen, in: EA 5/1972, S. 158 ff.

<sup>22)</sup> Text des Communiqués in Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 81 vom 3. Juni 1972. Hier Ziffer 14.

<sup>23)</sup> Vgl. Uwe Nerlich, a. a. O., S. 165 f.

<sup>24)</sup> Vgl. Uwe Nerlich, Westeuropa und die Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus, in: EA 20/1972, S. 698.

### 3. Die Problematik einer westeuropäischen Verteidigungspolitik

Die genannten neuen Entwicklungen im System der europäischen Sicherheit in Verbindung mit einer gewissen Unsicherheit über die zukünftige Form des amerikanischen militärischen Engagements werfen die Frage auf, ob der verteidigungspolitische Status quo in Westeuropa gehalten werden kann. Das mit der Nixon-Doktrin deutlich gewordene amerikanische Interesse daran, daß Westeuropa zur Entlastung der Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten in Zukunft in stärkerem Maße für die eigene Verteidigung Sorge zu tragen hat, wie auch die Fixierung der nuklearen Parität zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion durch SALT und die Diskussion über MBFR haben hier in Westeuropa die Debatte über eine eigenständige Verteidigungspolitik erneut aufleben lassen.

In der Tat macht der im Rahmen von SALT- und MBFR-Verhandlungen bis zu einem gewissen Grad wohl unvermeidliche Bilateralismus der Supermächte in Westeuropa die Suche nach einer gemeinsamen verteidigungspolitischen Position erforderlich, denn sowohl die SALT-Verhandlungen als auch die MBFR-Verhandlungen betreffen die entscheidenden Strukturelemente des europäischen Sicherheitssystems, nämlich den Rückhalt beim amerikanischen Abschreckungspotential und die amerikanische Truppenpräsenz. Dabei ist nicht zu übersehen, daß sich in dieser Frage im amerikanisch-westeuropäischen Verhältnis unterschiedliche, ja gegenläufige Interessen zeigen. Während in Westeuropa das Interesse an der Kontinuität des amerikanischen Engagements zunimmt, weil hier das Gefühl vorherrscht, daß das angesichts eines sich wandelnden strategischen Kräfteverhältnisses und einer umstrittenen Präsenz möglicherweise entstehende Sicherheitsdefizit nicht durch eigene Verteidigungsleistungen auszugleichen ist, stellt die unveränderte Fortsetzung des Engagements der Vereinigten Staaten in Westeuropa aus amerikanischer Sicht heute ein Hindernis für den Ausgleich mit der Sowjetunion dar.

Dennoch hat aber auch Westeuropa heute kein unmittelbares Interesse daran, ausschließlich der Stabilisierung des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses im Sinne einer Fixierung der gegenwärtigen militärischen Position Vorrang zu geben, denn es ist davon auszu-

gehen, daß die Vereinigten Staaten schon zu stark auf eine Veränderung ihrer Position in Westeuropa festgelegt sind. Eine solche Haltung würde wohl in der Praxis auf den Versuch einer Blockierung von MBFR-Verhandlungen und SALT, soweit dabei die *forward based systems* in Europa zur Diskussion stehen, hinauslaufen. Ob damit jedoch die erhoffte Wirkung, nämlich eine Beibehaltung des gegenwärtigen Umfangs der Präsenz und eine Aussparung der *forward based systems* von SALT-Verhandlungen erreicht werden kann, ist zu bezweifeln. Es könnte sein, daß in den Vereinigten Staaten trotzdem die Reduzierungsinteressen ausschlaggebend sein werden. Dies würde den Bilateralismus der Supermächte auf Kosten Westeuropas stärken. Darüber hinaus müßte Westeuropa wohl selbst weitgehend auf Entwicklungsmöglichkeiten im Ost-West-Verhältnis verzichten, wenn es ausschließlich an der Beibehaltung des gegenwärtigen Umfangs des amerikanischen Engagements interessiert bleibt. Auch dies steht dem Eigeninteresse Westeuropas entgegen. Die schwierige Aufgabe besteht in dieser Lage darin, die amerikanischen Reduzierungsinteressen mit dem Prozeß der europäischen Gemeinschaftsbildung, mit den Bemühungen um eine Entspannung in Europa einschließlich möglicher Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen sowie mit einer größeren Kooperation auf gesamteuropäischer Ebene so zu synchronisieren, daß weder auf der Ebene der Supermächte, noch auf gesamteuropäischer Ebene, d. h. im europäischen Ost-West-Verhältnis, noch auf westeuropäisch-amerikanischer Ebene Chancen verlorengehen.

Die genannten Entwicklungen hängen aufs engste miteinander zusammen, und es wird notwendig sein, eine optimale Kombination aller Elemente zu suchen. Ihre jeweilige Gewichtung ist jedoch von entscheidender Bedeutung<sup>25)</sup>. Räumt Westeuropa der Stabilisierung des westeuropäisch-amerikanischen Verhältnisses Priorität vor der westeuropäischen Einigung und vor der Entspannung im europäischen Ost-West-Verhältnis sowie zwi-

<sup>25)</sup> Vgl. zu diesem Problem Christoph Bertram, Optionen europäischer Politik in den siebziger Jahren, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/1970, S. 42—49, und Dieter Dettke, Verteidigungspolitik, in: *Westeuropäische Verteidigungskooperation*, hrsg. von Karl Carstens und Dieter Mahncke, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bd. 31, München und Wien 1972, S. 31—55, hier S. 51 f.

schen den Supermächten ein, so hätte es — wie schon gesagt — vermutlich auf Entwicklungsmöglichkeiten im Ost-West-Verhältnis zu verzichten. Implizit würde das wahrscheinlich den Bilateralismus der Supermächte fördern und kaum Impulse für die westeuropäische Einigung freisetzen. Gibt es der Entspannung im europäischen Ost-West-Verhältnis Vorzug vor den anderen Optionen, nämlich der westeuropäischen Einigung und der Stabilisierung des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses, so wird dies vermutlich nur auf Kosten der Sicherheit zu erreichen sein. Wird dagegen dem Prozeß der westeuropäischen Einigung Priorität zuerkannt, so bleiben alle anderen Optionen, die Entspannung im europäischen Ost-West-Verhältnis wie auch die Stabilisierung der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen, zumindestens entwicklungsfähig. Eben in dieser Richtung liegt wohl auch die einzige Möglichkeit, um die Option für eine westeuropäische Verteidigungsorganisation offenzuhalten. Damit soll nicht gesagt werden, daß eine westeuropäische Verteidigungsorganisation Priorität erhalten soll.

Die Betonung von Verteidigungsfragen dieser Art würde sich wahrscheinlich kurzfristig negativ auf die Entspannung auswirken. Wohl aber ist vorstellbar, daß sich dieses Ziel langfristig durchaus im Rahmen einer Politik fördern ließe, die der europäischen Gemeinschaftsbildung Priorität einräumt, die Verteidigungspolitik jedoch pragmatisch behandelt. Dies ist gegenwärtig ohnehin angebracht, denn in der Debatte über die Möglichkeiten für eine spezifisch westeuropäische Verteidigungsorganisation sind sowohl im Bereich der nuklearen Zusammenarbeit als auch auf der Ebene der konventionellen Streitkräfte eine Reihe von Hindernissen deutlich geworden<sup>26)</sup>.

Zunächst einmal befrachtet diese Debatte die europäische Gemeinschaftsbildung mit Proble-

---

<sup>26)</sup> Vgl. dazu vor allem François Duchêne, A new European Defense Community, in: Foreign Affairs, Vol. 50, No. 1, October 1971, S. 69—82.

men, auf die sie institutionell nicht vorbereitet ist. Das Scheitern der EVG im Jahre 1954 hat gezeigt, daß hier ein außerordentlich empfindlicher Bereich der Souveränität berührt wird, auf dem es keinen schnellen Weg zur Integration gibt. Die Schaffung einer neuen Verteidigungsorganisation würde zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der damit verbundenen politischen, psychologischen und militärstrategischen Probleme nicht durchsetzbar sein und sich vermutlich als Belastung des Integrationsprozesses auswirken. Einmal besteht in allen westeuropäischen Gesellschaften ein Vorrang innenpolitischer und gesellschaftsbezogener Probleme von militärischen Fragen. Dies würde gegenüber dem Versuch, eine westeuropäische Verteidigungsorganisation zu schaffen, einen erheblichen Widerstand in der westeuropäischen Öffentlichkeit hervorrufen.

Zum anderen könnte ein solcher Versuch eine Dynamik auslösen, die das westeuropäisch-amerikanische Verteidigungsbündnis in einer Weise schwächt, die dem Eigeninteresse Westeuropas zuwiderläuft, indem es amerikanische Tendenzen zur Verringerung der Präsenz stärkt, statt sie aufzufangen. Darüber hinaus dürften sich die damit automatisch auftauchenden Probleme konventionell-militärischer und nuklearstrategischer Art hemmend auf den Integrationsprozeß in Westeuropa auswirken, vor allem im Hinblick auf den britischen und französischen Nuklearstatus, den Rahmen einer europäischen Nuklearmacht (NATO, EG oder national) und eine angemessene Beteiligung der Bundesrepublik an der nuklearen Planung.

Aus diesen Schwierigkeiten folgt, daß sich Westeuropa kurzfristig kaum mit diesen Problemen intensiv befassen wird. Ihrer Natur nach sind sie längerfristiger Art, aber zu beachten ist, daß bereits heute und jetzt Weichenstellungen erfolgen können, die ihre Lösung präjudizieren. Insofern lassen sie sich auch angesichts der zunächst wohl im Vordergrund stehenden Wirtschaftsprobleme in den atlantischen Beziehungen nicht einfach beiseite schieben.

#### IV. Probleme der atlantischen Wirtschaftsbeziehungen

Wenn es im Verlauf des Jahres 1973 zu Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft kommt — womit vermutlich im September zu rechnen ist —, so wird es dabei in erster Linie um die Handels- und Währungsbeziehungen zwischen beiden Partnern gehen. Gerade auf diesem Gebiet, das lange als sicheres Unterpfand für die atlantische Sicherheitsgemeinschaft galt, haben sich die Beziehungen in deutlichem Kontrast zur Verteidigungspolitik entwickelt. Mit der militärischen Unselbständigkeit Westeuropas ging dabei ein wirtschaftlicher Aufschwung einher, der heute in den Vereinigten Staaten zunehmend als Konkurrenz und Beeinträchtigung amerikanischer Interessen empfunden wird.

Sorge bereitet vor allem die Entwicklung der amerikanischen Zahlungsbilanz. In den letzten Jahren stieg das Defizit der US-Zahlungsbilanz an und erreichte 1971 die Höhe von 29,8 Milliarden US-Dollar, was vor allem auf den Abfluß kurz- und langfristigen Kapitals aufgrund von Auslandsinvestitionen, Militärausgaben und anderer Kapitalbewegungen, weniger auf ein Defizit der Handelsbilanz zurückzuführen war<sup>27)</sup>. Ein Defizit in der Handelsbilanz stellte sich 1971 zum erstenmal in Höhe von 2,9 Milliarden Dollar ein. Bemerkenswert ist, daß die Handelsbilanz gegenüber der Europäischen Gemeinschaft noch einen Aktivsaldo von 1,3 Milliarden US-Dollar aufwies. 1972 stieg das Defizit in der Handelsbilanz jedoch auf über 6 Milliarden Dollar, und zum erstenmal mußten die Vereinigten Staaten auch gegenüber der Europäischen Gemeinschaft ein Defizit hinnehmen.

Währungspolitisch ergab sich für die westlichen Industrieländer ein hoher Dollarstrom, der zunächst zu verschiedenen Währungskrisen und schließlich zu jenen berühmten Maßnahmen vom 15. August 1971 führte, in deren Folge die Konvertibilität des Dollars aufgehoben, eine 10prozentige Sonderabgabe auf alle Importe eingeführt und Steuererleichterungen für die in den USA hergestellten Maschinenbauerzeugnisse beschlossen wurden. Zunächst wurde mit den Beschlüssen vom 18. Dezember 1971 im Zusammenhang mit der

Abwertung des Dollars und der Aufwertung anderer Währungen wichtiger Industrieländer (vor allem Japans und der Bundesrepublik) eine vorläufige Lösung der dringlichsten Aufgaben gefunden, aber die jüngste Währungskrise vom Februar dieses Jahres machte erneut deutlich, daß das grundsätzliche Problem darin besteht, eine Reform des internationalen Währungssystems durchzusetzen und die internationalen Handelsbeziehungen unter Einbeziehung der Entwicklungshilfe neu zu ordnen. Auch nach der erneuten Abwertung des Dollar sowie der Freigabe des Wechselkurses des japanischen Yen, die eine kräftige Aufwertung zur Folge haben wird, bleibt die Gefahr neuer Währungskrisen bestehen. Die Spielregeln des gegenwärtigen Währungssystems können nur solange funktionieren, wie das nötige Vertrauen in den Dollar besteht. Der große Dollarüberhang im Ausland, vor allem auf dem Eurodollarmarkt, macht jedoch kurzfristige Kapitalbewegungen möglich, die Paritätskorrekturen erzwingen können, obwohl sie nicht erforderlich sind. In diesem Prozeß spielen multinationale Konzerne eine sehr wichtige Rolle, weil sie über bedeutende liquide Geldmengen verfügen, die sie je nach Zinsniveau und Wechselkursrisiko anlegen können<sup>28)</sup>. Für das betroffene Land entsteht dadurch das zusätzliche Problem, daß eine entsprechende Geldschöpfung stattfindet, die die Inflation anheizt.

Die Vereinigten Staaten werden natürlich jetzt versuchen, ihre strukturellen Zahlungsbilanzprobleme bis zu einem gewissen Grade durch Exportsteigerungen zu lösen, was aber nur möglich ist, wenn andere Länder bereit sind, in stärkerem Maße amerikanische Produkte aufzunehmen. Solange dies nicht gelingt, wird in den Vereinigten Staaten innenpolitisch ein isolationistisches Klima begünstigt. Gelingt dies aber in größerem Umfang, so werden möglicherweise Arbeitsplätze der Handelspartner der USA, die in stärkerem Maße außenhandelsabhängig sind als die Vereinigten Staaten, gefährdet. Diese Problematik steht dem Ziel der Vereinigten Staaten, ihre Zahlungsbilanzprobleme durch Exportsteigerung zu lösen, entgegen. Hinzu kommt, daß sich die amerikanische Wettbewerbsfähigkeit

<sup>27)</sup> Vgl. dazu Dietrich Hammer, Die Handels- und Währungsbeziehungen zwischen EWG und USA, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 52, Nr. 7, Juli 1972, S. 358—362.

<sup>28)</sup> Vgl. Rainer Hellmann, Reform des internationalen Währungssystems und multinationale Unternehmen. Risiken spekulativer Einwirkungen auf das Währungsgefüge, in: EA 10/1973, S. 86.

infolge der Inflation deutlich verschlechtert, einen Importsog ausgelöst und zu hohen Arbeitslosenquoten und unausgelasteten Kapazitäten geführt hat<sup>29)</sup>. Die Entwicklung wurde tendenziell durch die lebhafte Investitionstätigkeit im Ausland über die multinationalen Konzerne verstärkt. Der Gewinntransfer der multinationalen Konzerne trägt zwar einerseits dazu bei, die Zahlungsbilanzsituation zu verbessern, aber ein beträchtlicher Teil dieser Gewinne wird auch im Ausland reinvestiert. Dementsprechend wird die Arbeitsmarktlage in den Vereinigten Staaten ungünstig beeinflusst. Auch der technologische Vorsprung der Vereinigten Staaten, der lange Zeit für eine positive Handelsbilanz der Vereinigten Staaten gesorgt hat, wirkt sich angesichts der umfangreichen Auslandsinvestitionen und der Aktivität multinationaler Konzerne kaum noch exportfördernd aus. In dem Maße wie das know how dort Verwendung findet, wo möglichst billige Arbeitsplätze zu finden sind, entfällt der Direktexport.

Als Folge der binnen- und außenhandelspolitischen Probleme der Vereinigten Staaten ist innenpolitisch das Gewicht jener Gruppen, die für protektionistische Maßnahmen auf Seiten der Vereinigten Staaten eintreten und Beschränkungen des Kapitalabflusses und der Importe anstreben wollen, außerordentlich gewachsen. Die ehemals breite Koalition für eine liberale Welthandelspolitik im amerikanischen Kongreß droht sich jetzt aufzulösen<sup>30)</sup>. Als eine der wichtigsten Schlüsselgruppen für diese Koalition galten bisher die amerikanischen Gewerkschaften, die aber nun angesichts ihrer gefährdeten Arbeitsplätze einen Umschwung vollzogen. Es ist zu befürchten, daß die verbleibende Koalition, bestehend aus den multinationalen Unternehmen, den Landwirtschaftsorganisationen und einigen anderen, weniger mächtigen Gruppen kein ausreichendes Gewicht mehr entfalten kann, um die Annahme protektionistischer Gesetze zu verhindern.

Nach allem, was über den Charakter der noch ausstehenden *Trade Bill* 1973, die dem Präsidenten das Mandat zu Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft geben soll, be-

<sup>29)</sup> Vgl. dazu C. Fred Bergsten, *The New Economics and U. S. Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2, January 1972, S. 201 f.

<sup>30)</sup> Vgl. dazu Harald B. Malmgren, *Europa, die Vereinigten Staaten und die Weltwirtschaft*, in: *EA* 4/1972, S. 119.

kannt wurde, werden die Vereinigten Staaten unter den gegenwärtigen Umständen vermutlich versuchen, ihre Handelsposition nach Abwertung des Dollar weiter zu verbessern. Sie werden dabei bemüht sein, den europäischen Markt und die mit der Europäischen Gemeinschaft verbundenen Märkte für amerikanische Produkte weiter zu öffnen, obgleich ihre internationalen Konzerne von Europa aus gleichsam eine eigene Konkurrenz darstellen.

Gelingt dies nicht, so sind Zollerhöhungen für europäische Produkte und andere Schutzmaßnahmen gegen Importe amerikanischerseits nicht ausgeschlossen<sup>31)</sup>. So forderte der Vorsitzende des Ways and Means Committee im Repräsentantenhaus, Wilbur Mills, unmittelbar nach der Dollarabwertung vom Februar 1973 als zusätzliche Maßnahme der Vereinigten Staaten unter innenpolitischem Druck zu Sonderzolls von 15 % auf alle Importe der USA<sup>32)</sup>. Wenn diese Haltung auch nicht mit der Administration übereinstimmt, so bleibt doch der Eindruck bestehen, daß die Vereinigten Staaten unter innenpolitischen Druck zu einer Verhandlungstaktik greifen könnten, die die Forderung nach Liberalisierung im Welthandel mit der Androhung protektionistischer Maßnahmen verbindet. Die Europäische Gemeinschaft hätte einer solchen Verhandlungstaktik wenig entgegenzusetzen. Eine Initiative der Vereinigten Staaten zur Liberalisierung des Welthandels stellt sie vor das grundsätzliche Problem, möglicherweise „das stärkste Band zu zerreißen, das sie zusammenhält, nämlich den gemeinsamen Außentarif“<sup>33)</sup>. Sie muß befürchten, eines Teils ihres wirtschaftlichen Inhalts beraubt zu werden. Gleichwohl kann sie ein Liberalisierungsprogramm der Vereinigten Staaten kaum ablehnen, denn das würde von amerikanischer Seite vermutlich dahin gehend interpretiert werden, daß Europa sich wirtschaftlich gegenüber den Vereinigten Staaten abzukapseln sucht und politisch die Trennung in Kauf nehmen möchte<sup>34)</sup>. Darüber hinaus wäre Westeuropa in einer Eskalation protektionistischer Maßnahmen vermutlich der schwächere Teil.

Die handelspolitische Problematik der amerikanisch-europäischen Beziehungen enthält so-

<sup>31)</sup> Vgl. die Äußerungen von Finanzminister George P. Shultz in: *International Herald Tribune* vom 14. Februar 1973.

<sup>32)</sup> Vgl. *DIE ZEIT*, Nr. 9, 23. Februar 1973, S. 38.

<sup>33)</sup> Gerard Cruzon, *Eine Welt ohne Zölle?*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. Januar 1973 (Fernausgabe).

<sup>34)</sup> Dazu ebenda.

mit eine Reihe von äußerst empfindlichen Fragen.

In der 1973 zu erwartenden GATT-Runde kann es deshalb im Gegensatz zur Kennedy-Runde nicht um Zollessenkungen oder -abschaffung gehen, sondern es muß es auch über die Agrarpolitik und die Assoziierungs- oder Präferenzabkommen der EG sowie über die Beseitigung nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen (mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, Bewertungspraktiken, Regierungsaufträge sowie gesetzliche und administrative Handelshindernisse). Gerade diese Gebiete lassen aufgrund ihrer gesellschaftspolitischen und entwicklungspolitischen Bedeutung aber nur wenig Spielraum für Kompromisse offen:

— Hinsichtlich der nicht-tarifären Handelshindernisse besteht die besondere Problematik darin, daß sie ihrer Natur nach wesentlich schwerer als Zölle abzubauen sind. Im Kern laufen sie auf eine Angleichung der nationalen Gesetzgebung hinaus, was erfahrungsgemäß schwierigere Fragen aufwirft als eine Zollessenkung.

— Mit ihrer Agrarpolitik verfolgen sowohl die EG als auch die USA das Ziel, die Einkommen der einheimischen Landwirte zu stützen, in der EG durch Garantiepreise und variable Abschöpfungen auf Importe und in den Vereinigten Staaten durch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen in Verbindung mit internen Einkommensstützungsmaßnahmen. Dieser Politik würde eine Ausweitung des Handels untereinander zuwiderlaufen.

— Mit ihren Assoziierungs- oder Präferenzabkommen verfolgt die Europäische Gemeinschaft das Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung der Länder, mit denen solche Abkommen bestehen (21 afrikanische Staaten sowie Madagaskar und Mauritius, eine Reihe von Mittelmeerländern, zu denen Griechenland, die Türkei, Marokko, Tunesien, Israel, Spanien und Malta gehören. Den Entwicklungsländern des Commonwealth wurde im Zusammenhang mit der Erweiterung eine Assoziierungsoption eingeräumt), zu unterstützen. Diese Abkommen beruhen zum Teil auf traditionellen Bindungen einzelner Mitgliedstaaten zu den assoziierten Ländern, zum Teil aber auch auf rein handelspolitischen Präferenzen.

Die USA sehen darin eine Verletzung der Prinzipien des GATT, die zur Folge hat, daß die Exporte von anderen Industriestaaten und Entwicklungsländern diskriminiert werden. Sie befürchten, daß auf diesem Wege einer wirtschaftlichen Blockbildung Vorschub geleistet wird. Die amerikanischen Sorgen in dieser Beziehung sind nach dem Abschluß der Freihandelsabkommen der EG mit den Rest-EFTA-Staaten noch gewachsen. Die EG hält dem entgegen, daß die Exporte der Vereinigten Staaten auch unter diesen Bedingungen zugenommen haben. Sie weisen ferner auf den entwicklungspolitischen Effekt dieses Systems hin, obgleich die Europäische Gemeinschaft auch Gegenpräferenzen erhält. Sie sehen jedoch kaum die von den Vereinigten Staaten befürchteten langfristigen Rückwirkungen negativer Art auf den Welthandel. Es erscheint notwendig, daß die Europäische Gemeinschaft ihrer Assoziationspolitik einen Gehalt gibt, der eindeutig über handelspolitische Präferenzen hinausgeht und in stärkerem Maße entwicklungspolitische Zielsetzungen berücksichtigt<sup>35</sup>). In dieser Perspektive könnte sogar eine Entlastung der Vereinigten Staaten von Aufgaben der Entwicklungshilfe eintreten.

Allerdings können sich auch die Vereinigten Staaten nicht aus ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung zurückziehen. Dem allgemeinen System von Präferenzen für Entwicklungsländer, dem sich die Europäische Gemeinschaft und Japan bereits angeschlossen haben, werden die Vereinigten Staaten auf Dauer nicht fernbleiben können. Ziel dieses Präferenzsystems ist es, den Entwicklungsländern grundsätzlich die gleichen Chancen für ihre Exporte bei verarbeiteten Produkten einzuräumen wie den Industrieländern<sup>36</sup>). Damit soll vermieden werden, daß die Entwicklungsländer nur Rohstofflieferanten bleiben und ihnen die Möglichkeit genommen wird, den Aufbau eigener Industrien zu fördern. Nur solche Maßnahmen scheinen geeignet, das kardinale Problem der Unterbeschäftigung in diesen Ländern zu lösen.

<sup>35</sup>) Dietrich Hammer, a. a. O., S. 359.

<sup>36</sup>) Vgl. dazu Karl-Heinz Groß, Die Präferenzpolitik der EWG im Rahmen der UNCTAD, in: EA 4/1972, S. 129—136, hier S. 133.

## V. Gesellschaftspolitische Entwicklungen in den Vereinigten Staaten und Westeuropa als Problem der amerikanisch-west-europäischen Beziehungen

Die Hindernisse und Schwierigkeiten, die sich hier wie auch im sicherheitspolitischen Bereich in den amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen auftun, sind vermutlich nicht unlösbar, aber sie setzen eine wechselseitige Rücksichtnahme Westeuropas und der Vereinigten Staaten, der Industrieländer untereinander und darüber hinaus eine gemeinsame Verantwortung aller für die Entwicklungsländer voraus, wenn sie einer Lösung nähergebracht werden sollen. Dazu wird vermutlich mehr Sinn und Gespür für außenpolitische Entwicklungen und internationale Beziehungen erforderlich sein, als gegenwärtig vorhanden zu sein scheint. Die Probleme lassen sich weder im Sinne eines Primats der Außenpolitik noch eines Primats der Innenpolitik auflösen.

Gesellschaftliche Entwicklungen und wirtschaftliche Probleme sind Bestandteil der Außenpolitik. Die Unterscheidung zwischen *high* und *low politics* ist unter diesem Gesichtspunkt nicht nur problematisch, sondern sogar irreführend. Auch die europäisch-atlantischen Beziehungen haben stets eine gesellschaftspolitische Dimension besessen, die den Wandel in den Beziehungen nicht nur mitgemacht, sondern zum Teil selber bewirkt hat. Dazu gehört nicht allein die allgemeine Beobachtung, daß hier wie dort Innenpolitik Vorrang vor der Außenpolitik hat: in den Vereinigten Staaten also die Probleme der Armut in einer Überflußgesellschaft, das Rassenproblem, die Probleme der städtischen Lebensbedingungen, Umweltprobleme, Kriminalität und die Verbesserung der Qualität des Lebens; in Europa Bildung, Ausbildung, Verkehr, ebenfalls Probleme städtischer Lebensbedingungen, Umwelt und die Qualität des Lebens, aber auch mehr und mehr die Probleme ausländischer Arbeitnehmer in verschiedenen westeuropäischen Ländern. Wichtiger in diesem Zusammenhang ist — als deren Begleiterscheinung oder Folge — die Infragestellung des Zweiparteienkonsensus in der Außenpolitik

der Vereinigten Staaten<sup>37)</sup>, der u. a. auch das bisherige Engagement in Europa getragen hat und in Westeuropa ein latenter und bisweilen auch manifester Anti-Amerikanismus, der einerseits aus der Reaktion gegenüber dem Vietnamkrieg, andererseits aus der Gesellschaftskritik in den Vereinigten Staaten gespeist wird. Der Vorbildcharakter, den das amerikanische Gesellschaftssystem für Europa lange besaß, und der zum Teil zur Imitation angeregt hatte, ist damit weitgehend verlorengegangen.

Mit der Infragestellung des Zweiparteienkonsensus in der Außenpolitik als Folge der traumatischen Erfahrung in Vietnam und dem Entstehen einer breiten populistischen Strömung in den Vereinigten Staaten geht so in Europa eine gesellschaftspolitische Entwicklung einher, die möglicherweise zu einer Auseinanderentwicklung der beiden Gesellschaftssysteme führen könnte, deren Auswirkungen noch nicht abzusehen sind. Gleichwohl haben beide Partner ein gemeinsames Interesse daran, daß sich die beiden Gesellschaftssysteme nicht zu stark auseinanderentwickeln. Ebenso wenig wie Westeuropa ein Interesse daran hat, daß sich in den Vereinigten Staaten eine isolationistische Strömung durchsetzt, können die Vereinigten Staaten wünschen, daß sich hier ein Gesellschaftssystem etabliert, welches sich grundlegend von dem in den Vereinigten Staaten unterscheidet. Dieses gemeinsame Interesse setzt aber auch wechselseitige Rücksichtnahme und Verständnis für die jeweiligen gesellschaftlichen Reformbedürfnisse des Partners voraus. Gegenwärtig ist es wohl in erster Linie Westeuropa, das unter außenpolitischen Gesichtspunkten ein Interesse an der Wiederherstellung der gesellschaftlichen Stabilität in den Vereinigten Staaten und an einem tragfähigen außenpolitischen Konsensus hat.

<sup>37)</sup> Vgl. dazu Allison/May/Yarmolinski, *Limits to Intervention*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 48, No. 2, January 1970, S. 245.

## VI. Institutionelle Probleme

Das Bündnis zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa ist in einem Klima der Auseinandersetzung zwischen Ost und West entstanden. Es war lange Jahre hindurch weitgehend eine Funktion des Ost-West-Konflikts. So sehr sich auch jetzt in diesen Beziehungen ein deutlicher Wandel vollzieht, der Anpassungsprobleme und Mißverständnisse auf beiden Seiten mit sich bringt, so wenig stehen die partnerschaftlichen Beziehungen heute prinzipiell zur Debatte. Im Gegenteil: Die Interdependenz politischer, wirtschaftlicher und militärischer Prozesse auf beiden Seiten macht vielmehr heute ein Ausmaß an Koordinierung der Entscheidungsprozesse erforderlich, das die bestehenden Institutionen nur zur Teil leisten können.

In diesem Sinne gibt es auch eine institutionelle Debatte in den atlantischen Beziehungen. Sie betrifft die bestehenden Institutionen ebenso wie mögliche neue Einrichtungen. Der Nordatlantikpakt wird, wie Theo Sommer richtig bemerkte, „schwerlich noch einmal zur Seelenachse der westlichen Politik werden“, aber „als Versicherungsschutz gegen künftigen Ausdehnungsdrang der östlichen Vormacht behält er auch im kommenden Jahrzehnt seinen bleibenden Wert“<sup>38)</sup>. Zwanzig Jahre nach ihrer Gründung hat kein europäischer Staat von seinem Kündigungsrecht Gebrauch gemacht, und selbst Frankreich, das eine Zeitlang diese Möglichkeit zumindest nicht ausgeschlossen hat, ließ erkennen, daß die amerikanische Präsenz in Westeuropa nicht nur symbolischer Natur sein kann, sondern effektiv sein muß<sup>39)</sup>. Dies bedeutet nicht, daß die NATO ihre gegenwärtige Struktur beibehalten soll oder muß. Die Veränderung wird sich aber mehr auf ihren inneren Gehalt beziehen als auf ihre Auflösung zielen. Solche Ansätze sind bereits in der Bildung der Euro-Group erkennbar. Eine westeuropäische Verteidigungskooperation könnte hier ihren Ansatzpunkt suchen.

Auch der OECD könnte in Zukunft eine weit wichtigere Rolle für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der westlichen Industrienationen zufallen, als dies bisher der Fall war. Der große Vorteil der OECD liegt darin, daß hier die Länder Westeuropas, die Vereinigten Staaten und Japan vertreten sind, jene Länder also, deren Wirtschaftsbeziehungen untereinander heute Friktionen ausgesetzt sind. Ihr Nachteil besteht freilich darin, daß auf diesem Wege der Prozeß der Abstimmung ohne die Entwicklungsländer erfolgt, ein Nachteil, dessen Gewicht nicht übersehen werden sollte.

Für die amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen im engeren Sinn wird aber auf die Dauer weder eine veränderte NATO noch eine wiederbelebte OECD ausreichend sein. Die Europäische Gemeinschaft wird — ob sie es will oder nicht — bereits heute von außen als eine Einheit angesehen<sup>40)</sup>, sowohl von den Vereinigten Staaten als auch von der Sowjetunion und erst recht von den Entwicklungsländern. Sie wird sich dieser Tatsache bei ihrer eigenen Entscheidungsbildung nicht entziehen können. Sie ist aber noch heute in den Vereinigten Staaten durch ihre einzelnen Mitgliedstaaten vertreten, die jeweils getrennt voneinander Einfluß auf den Entscheidungsprozeß der Vereinigten Staaten zu nehmen suchen. Wenn auch der Tag, an dem es nur noch eine einzige Vertretung in den USA und eine klare Zuständigkeit für Verhandlungen in Westeuropa gibt, fern sein mag, so wäre doch als Minimallösung schon jetzt wenigstens eine Art Caucus der Vertretungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Washington wünschenswert, der es erlaubt, Entscheidungen der Vereinigten Staaten nicht erst dann zu beeinflussen, wenn sie gefallen sind. Was wirklich not tut, ist ein intensiver Prozeß der Diskussion und Konsultation auf allen Stufen des Entscheidungsprozesses, also einschließlich der politischen Planung<sup>41)</sup>. Das Ziel muß nicht eine identische Politik sein, wohl aber eine abgestimmte Handlungsweise.

<sup>38)</sup> Theo Sommer, Kriterien und Instrumente der europäischen Sicherheitspolitik, in: Außenpolitik nach der Wahl des 6. Bundestages, Opladen 1969, S. 25.

<sup>39)</sup> So Staatspräsident Pompidou in seiner Rede vor dem National Press Club, Notes et Etudes Documentaires, 26. 5. 1970, No. 3693.

<sup>40)</sup> Vgl. dazu Ralf Dahrendorf, Möglichkeiten und Grenzen einer Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: EA 4/1971, S. 119 f.

<sup>41)</sup> So Miriam Camps, Sources of Strain in Transatlantic Relations, in: International Affairs, Vol. 48, Nr. 4, Oktober 1972, S. 559—578, hier S. 577.

# Die amerikanische Präsidentenwahl 1972

## Nixons Wahlsieg — Beginn einer neuen Ära im amerikanischen Parteiensystem?

### Einleitung

Im November 1962, nach zwei aufeinanderfolgenden Wahlniederlagen — zunächst um die Präsidentschaft im Jahre 1960, dann, zwei Jahre danach, um das Amt des Gouverneurs von Kalifornien — schien Richard M. Nixon am Ende seiner politischen Karriere angelangt. Unmittelbar unter dem Eindruck seiner zweiten Niederlage bei der Gouverneurswahl schien er selbst den Schlußstrich zu ziehen; resigniert äußerte er sich in der Wahlnacht gegenüber Journalisten: „You won't have Richard Nixon kick around anymore“.

Zehn Jahre danach, im November 1972, erzielte derselbe Richard Nixon bei seiner Wiederwahl zum Präsidenten einen der eindrucksvollsten Siege in der fast zweihundertjährigen Geschichte amerikanischer Präsidentenwahlen. Bei seiner ersten Wahl nur mit 510 000 Stimmen Vorsprung vor dem Bewerber der Demokraten, dem damaligen Vizepräsidenten Hubert H. Humphrey, und auch nur infolge der Kandidatur von George Wallace mit einer relativen Stimmenmehrheit von 43,7 Prozent zum „Minderheitspräsidenten“ gewählt<sup>1)</sup>, votierten dieses Mal 61,3 Prozent der Wählerschaft für Richard Nixon; sein Stimmenvorsprung vor dem demokratischen Gegenkandidaten George McGovern betrug über 18 Millionen Stimmen. Er gewann die Wahlmännerstimmen von 49 der 50 Bundesstaaten (521 von insgesamt 538); allein der Staat Massachusetts und der District of Columbia (Washington) fielen an McGovern, der insgesamt nur 37,3 Prozent der abgegebenen Stimmen erhielt. Vom Ergebnis her ist die Wahl vom 7. November 1972 — wenn überhaupt — nur mit den ähnlich einseitigen, im Amerikani-

schen treffend als „landslide“ (= Erdrutsch) bezeichneten Wahlen von 1920, 1936 und 1964 vergleichbar. Gemeinsam mit dem Republikaner Warren G. Harding (1920) sowie den Demokraten Franklin D. Roosevelt (1936) und Lyndon B. Johnson gehört nun auch Richard Nixon zu dem exklusiven Kreis derjenigen Präsidenten der USA, die sich auf das Vertrauensvotum von mehr als 60 Prozent der Wähler stützen konnten.

Bereits die hier nur sehr verkürzt angeführten Saldozahlen des Wahlergebnisses machen den außergewöhnlichen Charakter dieser Wahl deutlich, den wir untersuchen wollen. Einer umfassenden Analyse der zahlreichen Faktoren, die das Wahlergebnis konstituieren, soll damit nicht vorgegriffen werden. Die dazu erforderlichen empirischen Untersuchungen über die Veränderungen im Wählerverhalten liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt, drei Monate nach der Wahl, noch nicht in ausreichendem Umfange vor. Ziel des Beitrages ist es, das Außergewöhnliche des Präsidentenwahljahres in einigen Aspekten zu beleuchten. Eine vertiefende Analyse der Wahl zeigt dabei sehr bald, daß es eine Reihe von Phänomenen gibt, die von dem klaren Wahlergebnis verdeckt werden, die aber für die längerfristigen Entwicklungstendenzen amerikanischer Wahlen aussagekräftiger sind.

In dieser historischen Dimension wird danach gefragt, ob die vielfältigen Erscheinungen des Wahljahres 1972 die Struktur des amerikanischen Parteiensystems maßgeblich verändern werden. Die amerikanische Wahlforschung hat dafür einige theoretische Maßstäbe entwickelt, die zu Beginn des Beitrages dargelegt werden. Sodann ist vor allem auch auf die innerparteilichen Entwicklungen der Demokratischen Partei einzugehen und der Erfolg George McGovern im Nominierungsprozeß sei-

<sup>1)</sup> Zur Wahl von 1968 s. u. a. Werner Kaltefleiter, Wahlkampf und Wahlverhalten in der amerikanischen Präsidentenwahl vom 5. 11. 1968, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jg. 1969, S. 155 ff.

Tabelle I: Ergebnisse der Präsidentenwahlen 1944—1972

Wahl- jahr	abgegebene Stimmen	Demokraten				Republikaner				Drittpartei <sup>1)</sup>				Sonstige			
		Stimmen		Wahl- männer		Stimmen		Wahl- männer		Stimmen		Wahl- männer		Stimmen		Wahl- männer	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1944	47 976 670	25 612 610	53,39	432	81,36	22 017 617	45,89	99	18,64	—	—	—	—	346 443	0,71	—	—
		Franklin D. Roosevelt				Thomas E. Dewey											
1948	48 793 826	24 179 345	49,51	303	57,06	21 991 291	45,13	189	35,59	1 176 125	2,40	39	7,34	1 447 066 <sup>2)</sup>	2,97	—	—
		Harry S. Truman				Thomas E. Dewey				J. Strom Thurmond							
1952	61 550 918	27 314 992	44,38	89	17,76	33 936 234	55,14	442	83,24	—	—	—	—	299 692	0,49	—	—
		Adlai E. Stevenson				Dwight D. Eisenhower											
1956	62 026 908	26 022 752	41,97	73	13,77	35 590 472	57,37	457	86,23	—	—	—	—	413 684	0,66	—	—
		Adlai E. Stevenson				Dwight D. Eisenhower											
1960	68 838 219	34 226 731	49,72	303	56,42	34 108 157	49,55	219	40,78	—	—	—	—	503 931	0,73	15	2,79
		John F. Kennedy				Richard M. Nixon											
1964	70 644 592	43 129 566	61,05	486	90,33	27 178 188	38,47	52	9,67	—	—	—	—	336 838	0,48	—	—
		Lyndon B. Johnson				Barry M. Goldwater											
1968	73 211 875	31 275 166	42,72	191	35,50	31 785 480	43,41	301	55,95	9 906 473	13,53	46	8,55	244 756	0,33	—	—
		Hubert H. Humphrey				Richard M. Nixon				George C. Wallace							
1972	76 116 604	28 422 015	37,34	17	3,16	46 631 189	61,26	521	96,84	—	—	—	—	1 063 400	1,40	—	—
		George McGovern				Richard M. Nixon											

<sup>1)</sup> Als sog. "Third Party" ist angeführt 1948: „States Rights Party“, 1968: „American Independent Party“.

<sup>2)</sup> Von den 1948 unter „Sonstige“ angeführten Stimmen entfielen 1 157 326 Stimmen auf Henry A. Wallace, den Kandidaten der „Progressives“.

Quellen: Richard M. Scammon, *America at the Polls. The Vote for President 1920—1924*, Governmental Affairs Institute, University of Pittsburgh Press 1965. Derselbe, *America Votes*, Vol. VIII (1968). Governmental Affairs Institute, *Congressional Quarterly*, Washington 1970. Für 1972 (vorläufige Ergebnisse): *Congressional Quarterly, Weekly Report*, Vol. XXX, No. 46 (11. November 1972).

ner deutlichen Wahlniederlage in der allgemeinen Wahl des November gegenüberzustellen. Nur der gegenwärtige innerparteiliche Zustand der Demokraten, die seit 1932 das amerikanische Parteiengefüge als Mehrheitspartei entscheidend bestimmt haben, kann Aufschluß darüber geben, in welche Richtung sich das Parteiensystem entwickelt. Auf die sich anschließende Analyse einiger Faktoren, die das Wahlergebnis konstituieren, folgt

dann eine kurze Darstellung derjenigen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die von der nur wenig repräsentativen Alternative Nixon-McGovern überlagert wurden. Abschließend wird dann eine Antwort auf die Frage versucht, ob die Präsidentenwahl von 1972 das Parteiengefüge entscheidend verändert hat und ihr somit als „critical election“ besondere Bedeutung im Hinblick auf die zukünftigen politischen Strukturen zukommt.

## I. Kriterien „Kritischer Wahlen“

Überschaut man die Entwicklungsstadien des amerikanischen Parteiensystems, so fällt auf, daß das Parteiengefüge und mit ihm das gesamte politische System von mehreren, jeweils längerfristigen Perioden der Präpondanz einer Partei bestimmt worden ist<sup>2)</sup>.

Auf nationaler Ebene — und diese Einschränkung muß hervorgehoben werden<sup>3)</sup> — be-

stand so mit einer Ausnahme jeweils für etwa die Dauer einer Generation eine starke Asymmetrie zugunsten einer der beiden großen Parteien, Demokraten oder Republikaner. Während dieser Perioden sind Parteiidentifikation und Wählerverhalten der amerikanischen Wählerschaft dabei relativ konstant geblieben<sup>4)</sup>. Deutlicher als bei Präsidentenwahlen, die nicht zuletzt aufgrund des personal-plebiszitären Charakters der Wahl von größeren Abweichungen im Wahlverhalten geprägt sind, wird dies bei der Analyse des Stimmen- und Mandatsanteiles der beiden Parteien bei den Kongreßwahlen, insbesondere den Wahlen zum Repräsentantenhaus.

<sup>2)</sup> Einen ersten Einstieg über die Entwicklungsstadien des amerikanischen Parteiensystems vermittelt der Reader: William Nisbet Chambers/Walter Dean Burnham (Hrsg.), *The American Party Systems. Stages of Political Development*, Oxford University Press, New York/London/Toronto 1967.

<sup>3)</sup> Das amerikanische Parteiensystem setzt sich zusammen aus einer Reihe von regionalen Asymmetrien, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Etwa der sog. Solid South, d. h. die seit dem Sezessionskrieg andauernde Vorherrschaft der Demokraten in den Südstaaten, oder die Präpondanz der Republikaner in den Agrarstaaten des Mittleren Westens und den sog. Border States. Zur Wahlgeographie s. u. a., die Südstaaten betreffend, die klassische Analyse von V. O. Key jr., *Southern Politics in State and Nation*, New York 1949, dann auch die, allerdings unter parteipolitischen Gesichtspunkten verfaßte, Studie von Kevin

P. Phillips, *The Emerging Republican Majority*, New York 1969, die vor allem in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse ist.

<sup>4)</sup> Die wissenschaftliche Literatur der Wahlsoziologie ist kaum mehr zu überblicken; als Einführung s. Angus Campell et al., *The American Voter*, New York 1960; derselbe et. al., *Elections and the Political Order*, New York 1966; William H. Flanagan, *Political Behavior of the American Electorate*, Boston 1972<sup>2)</sup>.

Tabelle II: Zur Periodisierung der amerikanischen Parteiensysteme

	Zeitraum	Mehrheitspartei
I. Parteiensystem	1800—1820/1824	Republikaner („Jefferson Republicans“)
II. Parteiensystem	1824/1828—1854	Demokraten
III. Parteiensystem	a) 1854/1860—1874	Republikaner
	b) 1874—1892	alternierend
IV. Parteiensystem	1896—1928	Republikaner
V. Parteiensystem	1932/1936— ?	Demokraten

Tabelle III: Vergleich der Stimmenanteile von Demokraten und Republikanern bei Präsidenten- und Repräsentantenhauswahlen

Wahljahr	Demokraten		Republikaner		Siegreicher Präsidentenwahlkandidat Parteizugehörigkeit
	Präsident	Repräsen- tantenhaus	Präsident	Repräsen- tantenhaus	
1944	53,4	50,6	45,9	47,2	Roosevelt/Dem.
1948	49,5	51,6	45,1	45,5	Truman/Dem.
1952	44,4	49,3	55,1	49,4	Eisenhower/Rep.
1956	42,0	50,7	55,4	48,7	Eisenhower/Rep.
1960	49,7	54,7	49,6	44,8	Kennedy/Dem.
1964	61,0	57,2	38,5	42,4	Johnson/Dem.
1968	42,7	50,0	43,4	47,3	Nixon/Rep.
1972	37,3	50,8	61,3	47,8	Nixon/Rep.

Quelle: Zusammengestellt nach Statistical Abstract of the United States, jeweiliger Jahrgang; für 1972: Congressional Quarterly (vgl. Tabelle I).

Ohne in diesem Zusammenhang hierauf näher eingehen zu wollen, mag das Verhältnis von Präsidenten- und Kongreßwahlen am Beispiel der fünfziger und sechziger Jahre, also während des V. Parteiensystems, kurz dargestellt werden<sup>5)</sup>. Obgleich die Republikaner mit Dwight D. Eisenhower (1953—1961) und Richard Nixon seit 1969 während 12 (bzw. 16) der letzten 20 (bzw. 24) Jahre den Präsidenten stellten, befanden sie sich dennoch stets in der Position der Minderheitspartei. Die Wahlsiege Eisenhowers führten nicht dazu, daß sich die Parteipräferenzen der Wählerschaft grundlegend wandelten. Vielmehr setzte sich die „Wählerkoalition“<sup>6)</sup> fort, wie sie unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise

und unter Führung von Franklin D. Roosevelt entstanden war. Sie umschloß die konservative weiße Wählerschaft der Südstaaten, die Liberalen und die weißen Minoritätsgruppen des Nordens, die Arbeiter der Industriezentren, die Negerbevölkerung im Süden und Norden. Soziologisch reflektierte die demokratische Wählerkoalition so vor allem die Mittel- und Unterklasse der amerikanischen Industriegesellschaft. Die Demokraten blieben Mehrheitspartei mit einem Wählerpotential auf nationaler Ebene von durchschnittlich 52 bis 53 Prozent. Das „Splitting“ wurde zum Kennzeichen des Wahlverhaltens<sup>7)</sup>; politisch-institutionell bewirkte dies, daß sich die republikanischen Präsidenten Eisenhower und Nixon einem (mehrheitlich) demokratischen Kongreß gegenüber sahen<sup>8)</sup>.

<sup>5)</sup> Zum Verhältnis von Präsidenten- und Kongreßwahlen vgl. die wegweisende Untersuchung von Milton C. Cummings jr., *Congressmen and the Electorate. Elections for the US-House and the President, 1920—1964*, New York/London 1966. Zum Regierungssystem insgesamt wie dem Verhältnis von Präsident und Kongreß im politischen Prozeß s. u. a. Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem, Leitfaden und Quellenbuch*, Köln u. Opladen 1962<sup>2</sup>; Stephen K. Bailey, *Congress in the Seventies*, New York 1970; Robert L. Peabody/Nelson W. Polsby, (Hrsg.), *New Perspectives on the House of Representatives*, Chicago 1969<sup>2</sup>.

<sup>6)</sup> Zu der spezifischen Struktur der amerikanischen Parteien als Koalitions- oder Wählerparteien, s. insbesondere V. O. Key jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York 1964<sup>5</sup>, S. 163 ff. Key's Begriff „party-in-the-electorate“ wird hier mit „Wählerkoalition“ wiedergegeben.

Dieser offensichtliche zyklische Ablauf von langfristiger Kontinuität und kurzfristigem grundlegendem Wandel im Wahlverhalten und Parteiensystem veranlaßte die amerikanische Wahlforschung — ausgehend von dem

<sup>7)</sup> Zum Begriff des Splitting s. Dieter Nohlen/Rainer Olaf Schultze, *Die Bundestagswahl 1969 in wahlstatistischer Perspektive*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51—52/1969, S. 27 ff.; zum empirischen Splitting der amerikanischen Wählerschaft siehe jetzt Walter de Vries/Lance Tarrance, jr., *The Ticket-Splitter. A New Force in American Politics*, 1971.

<sup>8)</sup> Die einzige Ausnahme bildete der 83. Kongreß (1953—1955).

wegweisenden, im Jahre 1955 veröffentlichten Aufsatz von V. O. Key, „A Theory of Critical Elections“<sup>9)</sup> —, sich intensiv speziell mit denjenigen Wahlen zu beschäftigen, die den Ausgangspunkt für die jeweilige Regruppierung im Parteiengefüge („critical realignment“) bildeten. Wie in Tabelle II angegeben, waren es insbesondere die Wahlen von 1800, 1828, 1860, 1896 und zuletzt von 1932, sämtlich Präsidentenwahlen, die die Präpondanz der einen (Mehrheits-)Partei beendeten und die Ablösung durch die andere (Minderheits-)Partei zur Folge hatten. Die vergleichende Analyse dieser „Übergangswahlen“ führte zur Erarbeitung einer Reihe von Kriterien, die diesen Wahlen, allen oder doch zumindest einigen, gemeinsam sind und generalisierend als Indikatoren für die Veränderungen zunächst im Wahlverhalten und dann auch im Strukturbild des Parteiensystems angesehen werden können.

Einige dieser Kriterien „kritischer“ amerikanischer Wahlen gilt es (in Anlehnung an die Definitionen Walter Dean Burnhams) zu erörtern, um an ihnen dann die besonderen Merkmale des Präsidentenwahljahres 1972 zu überprüfen<sup>10)</sup>.

„Critical elections“ sind in der Regel gekennzeichnet:

1. von einem kurzfristigen, dafür aber um so stärkeren Bruch im traditionellen Wählerverhalten;
2. große Wählergruppen, teilweise zwischen einem Fünftel bis zu einem Drittel der Gesamtwählerschaft, ändern dabei ihre Parteipräferenz;
3. dadurch bedingt, bilden sich in ihrer soziologischen Struktur neue Wählerkoalitionen, die dann in der Folgezeit die Parteienanhängerschaft der neu entstandenen Mehrheits- bzw. Minderheitspartei ausmachen;
4. von dem meist kurzfristigen Auftreten von Drittparteien, in dem die Unfähigkeit (zumeist) der Mehrheitspartei zum Ausdruck kommt, die für die amerikanischen Parteien als heterogene Koalitions- oder Konsensus-Parteien charakteristische Integrationsfunk-

<sup>9)</sup> Abgedruckt in: Journal of Politics, vol. 17 (1955), S. 3 ff.

<sup>10)</sup> Walter Dean Burnham, Critical Elections and the Mainsprings of American Politics, New York 1970, S. 1 ff. Der Autor ist Walter Dean Burnham für seine Hilfen und Anregungen zu aufrichtigem Dank verpflichtet.

tion weiterhin zu erfüllen. Bevor die neuen Wählerkoalitionen sich endgültig formieren, äußert sich die Unzufriedenheit bestimmter Wählergruppen in den relativen Wahlerfolgen von Drittparteien.

5. „Critical elections“ sind ferner geprägt von einem außergewöhnlich hohen Grad politischer Partizipation;

6. dies führt zum Anstieg der — vor allem im Vergleich mit europäischen Wahlen — in der Regel niedrigen Wahlbeteiligung. So stieg etwa während der Übergangsphase vom IV. zum V. Parteiensystem die Partizipation bei Präsidentenwahlen von 48,9 (1924) bis auf 61,0 bzw. 62,5 Prozent (1936 bzw. 1940) an.

7. Die verstärkte Politisierung wirkt sich dann zugleich auch innerhalb der Mehrheitspartei aus, vor allem im Hinblick auf den Nominierungsprozeß des Präsidentschaftskandidaten. Die zuvor akzeptierten Spielregeln werden in Frage gestellt, möglicherweise auch grundlegend verändert. Die innerparteilichen Machtzentren können sich auf andere Gruppen innerhalb der Partei und deren Führungseliten verlagern.

8. „Critical elections“ und Phasen des Wandels im Parteiensystem sind sodann insbesondere gekennzeichnet von einer erheblichen Zunahme programmatisch-ideologischer Polarisierung zunächst innerhalb der Parteien, dann zwischen den beiden Parteien. Die programmatischen Gegensätze verschärfen sich; die Distanz der Parteien vergrößert sich. Dies trägt entscheidend zur Formierung der neuen Wählerkoalitionen von Mehrheits- und Minderheitspartei bei; in einer Art Rückkopplungseffekt bestimmt andererseits die relative Stärke der neuformierten Gruppen innerhalb der Parteien jedoch auch die programmatisch-ideologische Ausrichtung maßgeblich mit. „Kritische Wahlen“ haben so dauerhafte Konsequenzen auf die Grundaussagen der Parteien; sie sind Wegweiser für die zukünftige gesamtgesellschaftliche Entwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt ist etwa die sozial-politische Konzeption von Lyndon B. Johnsons „Great Society“ aus der Mitte der sechziger Jahre im wesentlichen „nur“ eine Fortschreibung des 30 Jahre zuvor — zu Beginn des V. Parteiensystems — formulierten Rooseveltischen New Deal<sup>11)</sup>.

<sup>11)</sup> Zu Johnsons Programm der „Great Society“ s. die kritische Analyse von Daniel P. Moynihan, Maximum Feasible Misunderstanding, Glencoe/III. 1969.

9. Letztlich bedarf es zur Induzierung aller oder auch nur einiger dieser Faktoren „kritischer Wahlen“ einer starken Erschütterung der Gesamtgesellschaft, die der Wählerschaft in drastischer Weise den oder die Widersprüche zwischen dem traditionellen Bewußtsein und der „objektiven“ politischen und/oder sozio-ökonomischen Situation der Gesellschaft offenkundig werden läßt. Solche auslösenden Momente können vornehmlich ökonomischer — wie etwa während der Depression

der neunziger Jahre oder der Weltwirtschaftskrise —, aber auch politischer Natur — wie vor und während des Sessionskrieges („civil war“) — sein<sup>12)</sup>.

Generalisierend läßt sich feststellen, daß sich in den Wahlen jeder Übergangsphase die Anpassung der Parteien und des Parteiensystems an die im wesentlichen bereits gewandelten Grundbedingungen der amerikanischen Gesellschaft vollzogen hat.

## II. Innerparteiliche Reformen der Demokraten

Vorschlag und Wahl bilden eine Einheit<sup>13)</sup>. Dies gilt in besonderem Maße für die Wahlen in den USA, was vordergründig bereits aus der Tatsache deutlich wird, daß der Prozeß der Präsidentenwahl ca. 10 bis 12 Monate andauert. Der Wahlkampf setzt praktisch zu Beginn des Kalenderjahres ein und erstreckt sich bis zum Wahltag Anfang November. Das System der „primaries“ (Vorwahlen), das in allen 50 Bundesstaaten bei der Bestellung fast sämtlicher wählbarer Ämter, einschließlich der Senatoren und Abgeordneten des Kongresses, angewandt wird, stellt dabei nicht nur das komplizierteste, sondern wohl auch das offenste Verfahren der Kandidatenauswahl und Nominierung dar<sup>14)</sup>. Die Partizipationsmöglichkeit ist in der Regel an dieselben wahlrechtlichen Normen wie zur allgemeinen Wahl im November gebunden, wengleich der Wähler zumeist nur an der Vorwahl einer der beiden Parteien teilnehmen kann. Hinzu kommt, daß sich das primary-System infolge des mit der Wahl weitgehend identischen „procedere“ durch einen hohen Grad von

Transparenz auszeichnet; die Kandidatenauswahl in den USA unterliegt in einem Ausmaß der Kontrolle der öffentlichen Meinung, wie dies in keinem anderen bürgerlich-demokratischen Verfassungssystem der Fall ist.

Der Auswahlprozeß der Präsidentschaftskandidaten weicht jedoch von der Norm der Nominierung durch Vorwahlen ab<sup>15)</sup>. Wengleich den primaries auch entscheidende Bedeutung zukommt, stellen sie doch nur ein Element des ganzen Verfahrens dar. Nominiert werden die Kandidaten von den Delegierten des Bundeskonventes („national convention“) der Parteien<sup>16)</sup>, die — und hierin besteht die Abweichung in erster Linie — durch verschiedene Verfahren bestellt werden. Zu unterscheiden sind ganz generell drei Typen:

1. die Bestellung der Delegierten durch primaries, wobei vier in Funktion, Bedeutung

<sup>12)</sup> Mit dem Hinweis soll jedoch keineswegs der Eindruck erweckt werden, daß dem „civil war“ keine ökonomischen Faktoren zugrunde lagen. Nur traten hier neben die wirtschaftlichen Faktoren eben auch die politischen der Sklavenemanzipation. Zu den ökonomischen Faktoren vgl. Barrington Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Frankfurt 1969, S. 140 ff.

<sup>13)</sup> S. hierzu Bernhard Vogel/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland. Theorie — Geschichte — Dokumente, Berlin/New York 1971, S. 4.

<sup>14)</sup> Zum Phänomen der primaries liegt jetzt eine erste, allerdings stark formalrechtliche deutsche Untersuchung vor; vgl. Siegfried Magiera, Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten. Demokratisierung von Wahlen und Parteien, Frankfurt 1971.

<sup>15)</sup> Zum Nominierungsverfahren der Präsidentschaftskandidaten s. u. a. James W. Davis, Presidential Primaries: Road to the White House, New York 1967; einen bislang in der deutschen Literatur fehlenden ersten Einstieg in den komplexen Prozeß vermittelt jetzt Werner Peters, Die amerikanische Präsidentenwahl. Das Verfahren zur Nominierung des Präsidentschaftskandidaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/72. Die einzelnen Regelungen in den Bundesstaaten werden zu jeder Wahl vom Secretary of the Senate publiziert; für 1972: Richard D. Hupman/Robert L. Thornton/Francis R. Valeo, Nomination and Election of the President and Vice President of the United States, including the Manner of Selecting Delegates to National Political Conventions, January 1972; Supplement, May 1972.

<sup>16)</sup> Zu Funktion und Bedeutung des Konvents s. als Einstieg Judith H. Parris, The Convention Problem. Issues in Reform of Presidential Nominating Procedures, Brookings Institution, Washington D. C., 1972.

und Wirkung grundsätzlich verschiedene Varianten existieren<sup>17)</sup>;

2. die Bestellung der Delegierten durch einzelstaatliche Parteikonvente, deren Mitglieder wiederum über verschiedene geographische, aber auch parteiorganisatorische Ebenen indirekt bestellt werden;

3. die Bestellung der Delegierten durch die einzelstaatliche Parteiorganisation unter Ein-schluß von ex-officio-Delegierten<sup>18)</sup>.

Diese Kombination von primaries und parteiinterner Bestellung der Delegierten des Bundeskonvents ist im Grundsatz auch 1972 bei dem Auswahlprozeß des Präsidentschaftskandidaten der Demokraten beibehalten worden. Reformiert wurden im Vergleich zu früheren Wahlen jedoch die Regelungen der drei Bestellungsmodi selbst. Zudem gingen eine Reihe der Einzelstaaten vom bisher angewandten Verfahren ab; das Gewicht hat sich 1972 deutlich zugunsten der primaries verschoben. Durch diese Detailveränderungen ist der Nominierungsprozeß der Demokraten einem grundlegenden Wandel unterzogen worden. Sollten die im Jahre 1972 erstmals angewandten Reformen auch in Zukunft bestehen bleiben, so ist Austin Ranney zuzustimmen, daß die „... reforms constitute the most significant change in the organizational structure of American political parties since the birth of national conventions over a century ago“<sup>19)</sup>.

### Chicago 1968 — der Ausgangspunkt

Den Ausgangspunkt für die Reformen des Jahres 1972 bildete der Bundeskonvent der Demokraten von Chicago 1968<sup>20)</sup>. Mit der

<sup>17)</sup> Vgl. Werner Peters, a. a. O.

<sup>18)</sup> Peters faßt etwas vereinfachend den zweiten und dritten Bestellungsmodus zusammen; vgl. Peters, a. a. O., S. 6.

<sup>19)</sup> Austin Ranney, *The Line of the Peas: The Impact of the McGovern-Fraser Commission's Reforms*; paper delivered at the 1972 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D. C., 5.—9. September 1972. Ranney gehörte als einer von zwei wissenschaftlichen Beratern der McGovern-Fraser Commission als Mitglied an; hier S. 29.

<sup>20)</sup> Zum Bundeskonvent der Demokraten von Chicago 1968 s. etwa Theodore H. White, *The Making of the President 1968*, New York 1968; ein die Stimmung gut treffendes Essay: Norman Mailer, *Miami and the Siege of Chicago*, Signet Books, New York 1969. Zur Chronologie vgl. *Congressional Quarterly, The Presidential Nomination Conventions 1968*, Washington D. C. 1968.

Abschaffung der sog. „unit rule“<sup>21)</sup> beschloß der Konvent eine erste bedeutsame Änderung selbst und setzte zudem zwei Reformkommissionen ein: 1) die mit den Verfahrensregeln des convention befaßte „Commission on Rules“; 2) die mit der Reform der Bestellungsmodi der Delegierten beauftragte „Commission on Party Structure and Delegate Selection“<sup>22)</sup>.

Die politisch-institutionellen Entwicklungen waren indes nur die eine Seite des Aspektes: „Chicago '68“ — das waren auch die Demonstrationen der Straße, Stinkbomben, die alle Grenzen sprengende brutale Gewalt der Polizei sowie die politische und emotionale Zerrissenheit der Partei. Nicht nur bei den unmittelbar Beteiligten, sondern bei vielen Amerikanern wurde „Chicago 68“ — vom Fernsehen live übertragen — zum Trauma und erschütterte das Vertrauen in den demokratischen Prozeß im allgemeinen und in die Art, wie die Demokratische Partei ihren Präsidentschaftskandidaten nominierte. Die Ereignisse der Straße und die innerparteilichen Reformen der Demokraten stehen ohne Zweifel in enger Beziehung zueinander. Erst die Angst, 1972 in Miami ein zweites Chicago zu erleben, hat die Bereitschaft zur Reform bei vielen demokratischen Parteiführern geweckt. Die weitgehende Anwendung der von einer nationalen Kommission ausgearbeiteten Reformrichtlinien durch die einzelstaatlichen Parteiorganisationen — angesichts des ausgeprägten föderalistischen Selbstbewußtseins der Einzelstaaten bereits ein außerordentliches Phänomen — dürfte ohne dieses psychologische Moment kaum zu erklären sein.

Der Bundeskonvent von Chicago bildete auch insofern den Ausgangspunkt für die Reformen, als die McGovern-Fraser-Commission die kritische Analyse der Bestellungsweise dieses Konvents zur Grundlage ihrer Richtlinien machte. Einige Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme seien hier kurz erwähnt:<sup>23)</sup>

<sup>21)</sup> Zum Begriff vgl. Werner Peters, a. a. O., S. 10.

<sup>22)</sup> Die zweite Kommission wurde zunächst von George McGovern, nach der Ankündigung seiner Kandidatur von dem Mitglied des Repräsentantenhauses Donald M. Fraser geleitet. Ihr Bericht und die Reformrichtlinien sind abgedruckt als „Mandate for Reform: A Report of the Commission on Party Structure and Delegate Selection to the Democratic National Committee“ in „Congressional Record“, 92<sup>nd</sup> Congress, First Session, Vol. 117, No. 138; im folgenden zitiert nach einem hektographierten Sonderdruck.

<sup>23)</sup> S. ebenda; detaillierter dargestellt als hier ist

1) 1968 bestellten 15 Bundesstaaten und der District of Columbia die Delegierten durch primaries; insgesamt waren nur 40,7 Prozent der Delegierten gewählt oder in ihrer Entscheidung zugunsten eines Kandidaten gebunden;

2) 39 der insgesamt 55 Bundesstaaten und Territorien bestellten 59,3 Prozent der Delegierten durch einzelstaatliche Konvente und/oder die einzelstaatlichen Parteiorganisationen (46,4 Prozent durch Konvente; 12,9 Prozent durch die Organisation);

3) 970 der insgesamt 2 622 stimmberechtigten Delegierten (38 Prozent) waren lange vor dem Beginn des Präsidentschaftswahlkampfes, zum Teil mehr als zwei Jahre zuvor, bestellt worden. Politisch bedeutete dies, daß rund 40 Prozent der Delegierten zu einem Zeitpunkt ausgewählt waren, als die politischen Streitfragen des Jahres 1968, insbesondere der Vietnam-Krieg, nicht im Vordergrund der Diskussionen standen und damit keine Entscheidungskriterien für die Auswahl bildeten. Zudem hatte der Auswahlprozeß der Delegierten in allen bis auf 12 Staaten begonnen, als Lyndon B. Johnson am 31. März 1968 auf seine Kandidatur verzichtete. Da in der Regel ein amtierender Präsident ohne große Schwierigkeiten von seiner Partei erneut nominiert wird, waren damit bereits eine ganze Reihe von Pro-Johnson-Delegierte bestellt. Viele von ihnen gingen dann auch zu dem von Johnson unterstützten Vizepräsidenten Humphrey über. Andererseits waren fast ein Drittel der Delegierten schon nominiert, als Eugene McCarthy seine Alternativ-Kandidatur zur offiziellen Kriegspolitik Johnsons ankündigte<sup>24)</sup>. Die Schlußfolgerung des Kommissionsberichtes macht die politische Relevanz der frühzeitigen Delegiertenauswahl deutlich: „By the time the issues and candidates that characterized the politics of 1968 had clearly emerged, therefore, it was impossible for rank-and-file Democrats to influence the selection of these delegates.“<sup>25)</sup>

dies bei Werner Peters, a. a. O.; allerdings werden bei Peters die politischen und gesellschaftlichen Implikationen der das amerikanische Institutionengefüge möglicherweise revolutionierenden Reformen nicht immer deutlich.

<sup>24)</sup> Zu Eugene McCarthy trat dann im Verlauf des Nominierungsprozesses 1968 als weiterer Anti-Regierungskandidat Robert Kennedy hinzu, der einer ihm mehrmals angetragenen Kandidatur lange ablehnend gegenüberstand. Nur so wurde McCarthy zur Anti-Johnson-Alternative; vgl. Theodore H. White, a. a. O., S. 53 ff.

<sup>25)</sup> Mandate for Reform, a. a. O., S. 11.

4) Die Partizipation einfacher Parteimitglieder am Auswahlprozeß war durch vielfältige organisatorische Mängel stark eingeschränkt: Fehlen schriftlich fixierter Regelungen und mangelhafte Veröffentlichung der Termine des Auswahlprozesses; hohe Bewerbungsgebühren bei der Kandidatur zu primaries; die Anwendung der „unit rule“; „proxy-voting“ (Stimmabgabe durch Stellvertretung); etc.<sup>26)</sup> All dies erschwerte nicht nur die Partizipation; es gestattete gleichfalls in vielerlei Hinsicht Manipulationsversuche der Parteiliten.

5) Letztlich stellte die McGovern-Fraser-Commission ein krasses Mißverhältnis zwischen Bevölkerungsstruktur, demokratischer Wählerschaft und soziologischer Zusammensetzung des Konvents fest. Sie stieß damit auf das Grundproblem jedes Repräsentativsystems — die fast zwangsläufig eintretende Diskrepanz zwischen der soziologischen Struktur von Repräsentierten und Repräsentanten. Insbesondere die ethnischen Minderheiten (Schwarze, die immerhin ca. 20 Prozent der demokratischen Wählerschaft ausmachen, Chicanos (Spanisch-Amerikaner), etc.), aber auch ganz allgemein die sozial Schwachen, sodann die Frauen und die junge Generation waren, wie Tabelle IV zeigt, im Gegensatz zu 1972 im Jahre 1968 deutlich unterrepräsentiert.

Tabelle IV: Zur soziologischen Zusammensetzung der demokratischen Bundeskonvente von 1968 und 1972<sup>27)</sup>

	Bevölkerung in % 1970	Delegierte der Konvente in %	
		1968	1972
Schwarze	11	5	15
Weißer	89	95	85
	100	100	100
Frauen	51	13	40
Männer	49	87	60
	100	100	100
18—30 Jahre	27	4	21
über 30 Jahre	73	96	79
	100	100	100

<sup>26)</sup> Im einzelnen s. Werner Peters, a. a. O.

<sup>27)</sup> Die Tabelle wurde übernommen von Austin Ranney, *The Line of the Peas*, a. a. O., S. 12.

Die Kommission kam zu dem Schluß: „The delegates to the 1968 Democratic National Convention were predominantly white, male, middle-aged, and at least middle-class.“<sup>28)</sup>

### Demokratisierung des Nominierungsprozesses

An die Reform dieser Mängel ging die McGovern-Fraser-Kommission mit drei Zielvorstellungen heran:

1. die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten einfacher Parteimitglieder („the opportunity to participate“);
2. die Abbildung von Wählerschaft und Gesellschaft in der numerischen und soziologischen Zusammensetzung des convention („descriptive representation“);
3. die Gewährleistung einer fairen Repräsentation der verschiedenen personellen und programmatischen Alternativen auf dem convention („preferential representation“).

Die vornehmlich technischen Richtlinien der Kommission zur Erleichterung der Partizipation auf den verschiedenen Auswahlebenen — so wichtig diese Detailreformen auch sind — brauchen hier nicht im einzelnen erwähnt zu werden<sup>29)</sup>. Es genügt festzustellen, daß die Richtlinien von den einzelstaatlichen Parteiorganisationen weitgehend eingehalten wurden. Im Großen und Ganzen waren die organisatorischen Behinderungen dadurch beseitigt. Offensichtliche Manipulationen durch die Parteieliten fanden bei dem Auswahlprozeß des Jahres 1972 nicht mehr statt.

Sodann gingen eine Reihe der Einzelstaaten, der Empfehlung der Kommission folgend, vom „convention system“ (der Bestellung der Delegierten durch Parteikonvente) zum primary über. Insgesamt fanden 1972 23 *presidential primaries* statt, wodurch fast zwei Drittel der 3 016 Delegierten des Konvents gewählt oder in ihrer Entscheidung zugunsten eines Kandidaten gebunden waren. Im Gegensatz zu früheren Parteikonventen der Demokraten war es damit für die Präsidentschaftskandidaten erstmals unmöglich, ohne erfolgreiches Abschneiden in der überwiegenden Mehrzahl der primaries eine Majorität unter den Delegierten des Konvents und somit die Nominie-

rung zu gewinnen. Zudem richteten sich vor allem die Einzelstaaten, die die *primaries* erst nach der Verabschiedung der Richtlinien institutionalisierten (u. a. Florida, Michigan, North Carolina, Tennessee) im wesentlichen auch nach der zweiten und dritten Zielvorstellung der Kommission. Auf sie ist wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im folgenden etwas näher einzugehen.

Während über die Öffnung der Partei und die Erleichterung der Partizipation unter den 28 Mitgliedern der Kommission weitgehend Übereinstimmung herrschte, gingen die Meinungen in der Frage, wie und in welchem Ausmaß dies zu realisieren sei, deutlich auseinander. Die Kommission war in zwei fast gleichstarke Gruppen gespalten<sup>30)</sup>. Mit äußerst knappen Mehrheiten, teilweise von nur einer Stimme, setzte dabei die Majorität die grundsätzlichen Entscheidungen über die zweite und dritte Zielvorstellung, zugunsten von „descriptive and preferential representation“ durch. Etwas überspitzt formuliert heißt dies, unter Ausnutzung des Mehrheitsprinzips institutionalisierte die Majorität Elemente des proportionalen Repräsentationsprinzips. Dieses Faktum war und ist ausgesprochen wichtig, denn es bestimmte den tatsächlichen Verlauf des Auswahlverfahrens und die Nominierung George McGovern's mit und bleibt von maßgeblicher Bedeutung im Hinblick auf das Schicksal der Reformen in der Zukunft.

### „Descriptive Representation“

Ausgehend von dem krassen Mißverhältnis zwischen Bevölkerungsstruktur und soziologischer Zusammensetzung des Konvents im Jahre 1968 setzte die Mehrheit der Kommission das durch, was hier (in Anlehnung an Hanna F. Pitkin) als „descriptive representation“ bezeichnet werden soll<sup>31)</sup>. Durch die Richtlinien A-1 und A-2 veranlaßte sie die einzelstaatlichen Parteien, „... to encourage minority group participation, including representation of minority groups on the national convention delegation in reasonable relationship to the group's presence in the population of the state“ (A-1) ... „to encourage representation on the national convention de-

<sup>28)</sup> Vgl. Austin Ranney, *The Line of the Peas*, a. a. O., passim.

<sup>31)</sup> Vgl. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, 1967, S. 60 ff.

<sup>28)</sup> *Mandate for Reform*, a. a. O., S. 3.

<sup>29)</sup> S. Werner Peters, a. a. O.

legation of *young people* — defined as people of not more than thirty nor less than eighteen years of age — and *women in reasonable relationship to their presence in the population of the State*" (A-2) <sup>32</sup>).

Wenngleich die McGovern-Fraser-Commission ausdrücklich betonte, daß dadurch keinerlei feste Kontingentierung („quotas“) eingeführt werden solle — tatsächlich machte sie keinerlei exakte prozentuale Festlegung darüber, wie stark die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen jeweils repräsentiert sein sollten —, so wollte die Kommission doch die Abbildung von Wählerschaft und Gesellschaft in der numerischen und soziologischen Zusammensetzung der einzelstaatlichen Delegationen und damit folglich des gesamten Parteikonventes erreichen. Dies bedeutete aber nichts anderes als die Einführung des Proporzprinzips. Vor allem die Auswahlpraxis der Delegierten bestätigte dies nachhaltig.

Die Präsidentschaftskandidaten entsprachen bei der Zusammenstellung der Delegiertenlisten dem Proporzgedanken der McGovern-Fraser Commission vor allem, um Anfechtungen von Delegierten-Mandaten („challenges“) zu entgehen. Dennoch kam es zu zahlreichen Anfechtungen; insbesondere die sog. „Illinois Challenge“ muß hier genannt werden <sup>33</sup>). Das „*Credentials Committee*“ (Mandatsprüfungsausschuß des Parteikonventes) und dann auch der Konvent selbst verweigerten der im *primary* vom 21. März in Chicago als sog. „uncommitted delegates“ (= an keinen Präsidentschaftskandidaten gebundene Delegierte) gewählten Delegiertenliste das Mandat. Sie lehnten diese unter Führung von Richard J. Daley, dem Bürgermeister von Chicago und einem der letzten traditionellen Parteibosse, stehende Liste ab, da auf ihr zu wenig weibliche, junge und Minderheiten-Delegierte vertreten waren. Das Mandat vergaben sie vielmehr an die in der Vorwahl unterlegene Delegiertenliste, die den Richtlinien der Kommission in sozialstruktureller Hinsicht eher entsprach. *Credentials committee* und *Convention* stellten damit die Einhaltung der Reformen und des Proporztes über die Wahlentscheidung der wahlberechtigten Bevölkerung in der Vorwahl.

<sup>32</sup>) *Mandate for Reform*, a. a. O., S. 14.

<sup>33</sup>) Zur *Illinois Challenge* vgl. *Newsweek* vom 10. und 24. Juli, *Time* vom 17. Juli 1972.

## „*Preferential Representation*“

Führte die Mehrheit der Kommission mit den Richtlinien A-1 und A-2 den gesellschaftlichen Proporz ein, so sprach sie sich zumindest im Grundsatz auch für den politischen Proporz aus: „The Commission believes that a full and meaningful opportunity to participate in the delegate selection process is precluded unless the presidential preference of each Democrat is fairly represented at all levels of the process. Therefore, the *Commission urges each State Party to adopt procedures which will provide fair representation of minority views on presidential candidates* . . .“ <sup>34</sup>).

Diese Richtlinie B-6 stellte für den Nominierungsprozeß des Jahres 1972 nur eine Empfehlung an die einzelstaatlichen Parteien dar; die Kommission unterließ es, den Proporz als alleiniges Repräsentationsprinzip fest zu institutionalisieren. Nicht nur aus diesem Grunde soll hier von „*preferential representation*“ gesprochen werden, d. h. die Gewährleistung einer fairen Repräsentation der verschiedenen personellen und programmatischen Alternativen auf dem *convention*. Vornehmlich die Überzeugung, daß dies 1968 nicht möglich gewesen sei (vor allem in der kontroversen Frage des Vietnam-Krieges), veranlaßte die Kommission zur Formulierung dieser Zielvorstellung. Sie beinhaltet dabei nicht nur die Forderung nach Chancengleichheit für die verschiedenen Präsidentschaftskandidaten, sondern zielt insbesondere auch auf die Berücksichtigung der programmatischen Alternativen. Die innerparteilichen Differenzen sollen vom Konvent reflektiert, die politischen Streitfragen auf ihm zur Diskussion und Entscheidung kommen <sup>35</sup>). Darin äußert sich zugleich ein graduell verändertes Verständnis von den Aufgaben des Konvents. Seine Funktion wird nicht mehr ausschließlich darin ge-

<sup>34</sup>) *Mandate for Reform*, a. a. O., S. 14. Zum Begriff von *Preferential Representation* vgl. Austin Ranney, *Turnout and Presidential Primary Elections*, in: *AmPSR*, vol. 66 (1972), S. 21 ff.

<sup>35</sup>) Vor allem auch hierin unterschied sich der Konvent von 1972 deutlich von seinen Vorgängern; so wurde u. a. lange, jeweils bis in die Morgenstunden hinein diskutiert. Die Beratung so kontroverser und emotionaler Probleme wie die Abtreibung, die Legalisierung von Marihuana etc. dürfte bei vielen konservativen Demokraten, die den Konvent per Fernsehen miterlebten, nur Kopfschütteln und Ablehnung hervorgerufen haben. Vgl. die Berichte in *Time* und *Newsweek* vom 17. und 24. Juli 1972.

sehen, unabhängig von den innerparteilichen Diskussionen einen Präsidentschaftskandidaten hervorzubringen, dem die besten Chancen eingeräumt werden, den republikanischen Gegner in der allgemeinen Wahl des November zu besiegen. Vielmehr soll der Kandidat nominiert werden, der zunächst einmal den personellen und programmatischen Vorstellungen der Partei am ehesten entspricht.

Um ihre Zielvorstellung von „preferential representation“ zu verwirklichen, empfahl die Kommission den Staaten mit primaries zwei institutionelle Reformen:

Für den Fall, daß die Delegierten im ganzen Staat bestellt werden („at-large“), sollten im Gegensatz zu dem früher allgemein üblichen „winner-take-all“<sup>36)</sup> die Delegierten den Präsidentschaftskandidaten proportional zu deren im *primary* erhaltenen Stimmenanteil zugewiesen werden.

Als zweite Möglichkeit sah die Kommission die Bestellung der Delegierten auf Wahlkreisebene („congressional district“) an. In diesem Falle eines dezentralisierten Wahlgebietes könne dann über die Zuweisung der Delegierten an die Präsidentschaftskandidaten auch nach dem Mehrheitsprinzip entschieden werden, d. h. dem im Wahlkreis siegreichen Kandidaten fallen sämtliche Delegierten-Stimmen des Wahlkreises zu.

In der Praxis wurden 1972 nach der zweiten Möglichkeit u. a. die Delegierten der Staaten Massachusetts und Florida gewählt<sup>37)</sup>. Florida z. B. stellte auf dem Konvent insgesamt 81

<sup>36)</sup> Das „winner-take-all-system“, die krasseste Form des Mehrheitsprinzips, bildete sich zunächst im Wahlsystem der allgemeinen Wahl des Präsidenten in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts endgültig aus. Danach fallen sämtliche Wahlmänner-Stimmen eines Bundesstaates demjenigen Präsidentschaftskandidaten zu, der im Staat die relative Mehrheit der Stimmen erhalten hat. Diese Regelung gilt mit einer Ausnahme (Maine) unverändert bei der Präsidentenwahl. Zum Präsidentenwahlsystem vgl. Neal R. Peirce, *The People's Choice. The Electoral College in American History and the Direct-Vote Alternative*, New York 1968. Zum Konvent von 1972 wurden u. a. die 271 Delegierten von Kalifornien nach dieser Form der Mehrheitswahl bestellt. Zu der Kontroverse um die Delegation Kaliforniens vgl. Werner Peters, a. a. O.

<sup>37)</sup> Im Falle von Massachusetts folgt Peters, a. a. O., S. 14, der falschen Information in Richard D. Hupman /Robert L. Thornton/Francis L. Valeo, a. a. O. Das primary-Wahlsystem von Massachusetts wurde noch im Januar (also nach Veröffentlichung der offiziellen Publikation) geändert.

Delegierte; sie waren sämtlich in ihrer Stimmabgabe auf dem Konvent an das Wahlergebnis des *presidential primary* gebunden; die 20 im gesamten Staat (at-large) gewählten Delegierten mußten für den Präsidentschaftskandidaten stimmen, der im ganzen Staat, die 61 Wahlkreis-Delegierten für denjenigen, der in ihrem Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten hatte. Auf George Wallace entfielen so insgesamt 75 Delegierte (die 20 „at-large“ sowie 55 Wahlkreis-Delegierte), während Hubert Humphrey als Sieger in einem Wahlkreis 6 Delegierte zugewiesen erhielt.

Nach Verhältniswahl, der ersten Reformempfehlung der Kommission, bestellten u. a. die Staaten Michigan, New Mexico und North Carolina ihre Delegierten<sup>38)</sup>. Das Wahlsystem North Carolinas soll hier als Beispiel kurz dargestellt werden: Die insgesamt 64 Delegierten waren in ihrer Stimmabgabe auf dem Konvent gleichfalls an das Wahlergebnis des *presidential primary* gebunden; sie wurden proportional an die maximal vier Präsidentschaftskandidaten aufgeteilt, die bei dem auf Staatsebene abgehaltenen *primary* mehr als 15 Prozent der Stimmen erhalten hatten. Bei tatsächlich drei Kandidaten erzielte George Wallace 50,3, Terry Sanford 45,9 und Edmund Muskie 3,8 Prozent der Stimmen. Auf Wallace entfielen damit 37, auf Sanford 27 Delegierte.

### Gesellschaftliche Implikationen der Reformen

Mit ihren beiden Zielvorstellungen von „descriptive and preferential representation“ setzte die Mehrheit der McGovern-Fraser-Commission — wenn auch mit Einschränkungen, aber doch in erheblichem Ausmaß — Elemente des proportionalen Repräsentationsprinzips durch. Ohne hier in eine Diskussion über die politische und gesellschaftliche Zweckmäßigkeit des Mehrheits- oder Verhältnisprinzips eintreten zu wollen, sollte doch betont werden, daß insbesondere in stark fraktionierten Gesellschaften der Proporz eher in der Lage sein kann, zur politischen und sozialen Integration beizutragen, als das die Fraktionierung möglicherweise vertiefende Mehrheitsprinzip<sup>39)</sup>.

<sup>38)</sup> Im einzelnen vgl. Peters, a. a. O.

<sup>39)</sup> S. hierzu die theoretischen Überlegungen von Dieter Nohlen in: Bernhard Vogel/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze, a. a. O., S. 26 ff.; ähnlich auch Hanna F. Pitkin, a. a. O., S. 214.

Eines muß in unserem Zusammenhang aber deutlich hervorgehoben werden; das proportionale Repräsentationsprinzip ist dem amerikanischen politischen System, das seit bald zwei Jahrhunderten fast ausschließlich auf dem Mehrheitsprinzip beruht, völlig fremd. Experimente mit der Verhältniswahl in einigen wenigen Städten blieben Episoden. Demokratie wird als Mehrheitsentscheid begriffen. Dies ist um so bedeutsamer, als der Proporzgedanke auch einigen zentralen Ideen des amerikanischen Wertsystems zuwiderläuft<sup>40)</sup>. Das maßgeblich von der individuellen Leistung, vom „achievement“-Begriff<sup>41)</sup>, geprägte Selbstverständnis einerseits und der Proporz, die Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gemäß ihrem prozentualen Anteil andererseits, schließen einander aus. Ob der „achievement“-Begriff und der komplementär gesehene Wert der „equality“ heute nur noch Ideologie und Fiktion sind, oder ob sie der gesellschaftlichen Realität tatsächlich entsprechen, soll hier nicht beurteilt werden; wichtig ist vielmehr, daß grobe Teile der amerikanischen Bevölkerung von der Richtigkeit und Gültigkeit dieser Werte unverändert überzeugt sind.

Die dem traditionellen Wertsystem der Amerikaner widersprechenden innerparteilichen Reformen der Demokraten reflektieren aber auch das immer bedeutsamer werdende Problem der amerikanischen Gesellschaft: die Integration von Minoritäten. Die Mitglieder zahlreicher Minderheiten (nicht notwendigerweise ausschließlich ethnische oder rassische, sondern ebenfalls Gruppen, die als sozial schwach charakterisiert werden können) werden sich in ständig wachsendem Maße ihrer gesamtgesellschaftlichen Position bewußt und handeln zunehmend kollektiv als Gruppe. Das individualistische Wertsystem akzeptieren sie nicht mehr, zumindest nicht in seiner bisherigen Totalität. Die Minderheiten versuchen vielmehr, die ihnen bislang vorenthaltene angemessene Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen als Gruppe zu erreichen. Dabei gehen sie gegen das Mehrheitsprinzip an und sehen im Proporz — wie er

<sup>40)</sup> Zu den Grundlagen des individualistischen, bürgerlich-liberalen Wertsystems s. u. a. Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York 1955.

<sup>41)</sup> Zu den zentralen Werten, „achievement“ und „equality“ s. u. a. Seymour M. Lipset, *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective*, New York 1963, *passim*.

in der McGovern-Fraser Commission von diesen Gruppen mehrheitlich durchgesetzt wurde — das logische institutionelle Hilfsmittel zur Veränderung ihrer Situation.

Die von der Kommission initiierten innerparteilichen Reformen haben zweifellos zu einer Öffnung des Auswahlprozesses des demokratischen Präsidentschaftskandidaten geführt. In seiner soziologischen Struktur wie auch in der Offenheit der Diskussionen unterschied sich der Konvent von Miami deutlich von seinen Vorgängern<sup>42)</sup>. So waren nur 11 Prozent der Delegierten von 1968 auch in Miami vertreten; 85 Prozent der 3 016 Delegierten nahmen überhaupt zum ersten Mal an einem Bundeskonvent teil. Der Einfluß der „alten“ Partieliten, wie z. B. der Funktionäre der Gewerkschaften, insbesondere der AFL-CIO, auch der demokratischen Gouverneure der Bundesstaaten, traditionell die Führungsspitze der einzelstaatlichen Parteiorganisation, oder der Kongreßmitglieder war deutlich reduziert. Zum Teil beruhte dies direkt auf den veränderten Bestellungsmodi; es lag aber andererseits auch im tatsächlichen Verlauf des Auswahlprozesses begründet.

Ähnlich wie bei der Ablösung des *caucus*<sup>43)</sup> durch den Konvent, die während des Übergangs vom I. zum II. Parteiensystem durchgesetzt wurde, und bei der Einführung der *primaries* um die Jahrhundertwende, bewirkten die Reformen eine Verbreiterung der Partizipationsbasis und ermöglichten den gesellschaftlichen Gruppen, die bislang unterrepräsentiert waren oder majorisiert wurden, erstmals eine angemessene Beteiligung am Entscheidungsprozeß des nationalen Konvents der Demokraten. Der Proporz ermöglichte eine Demokratisierung der Repräsentation,

<sup>42)</sup> Vgl. die Berichte in *Time* und *Newsweek* vom 17. und 24. Juli 1972.

<sup>43)</sup> Der Begriff des *caucus* ist mehrdeutig. Als parlamentarischer Begriff ist er etwa synonym mit dem deutschen Terminus „Fraktion“, d. h. die Fraktionen der Demokraten und Republikaner im Repräsentantenhaus und Senat werden noch heute als „Democratic caucus“, „Republican caucus“ bezeichnet. Historisch — und hierauf wird in diesem Zusammenhang angespielt — war der *caucus* das innerparteiliche Gremium, das die Kandidatenauswahl vornahm. So nominierten während des I. Parteiensystems, bis zum Ende der zwanziger Jahre des 19. Jahrhunderts, die Mitglieder des Kongresses, der „congressional caucus“ der Parteien, ihre jeweiligen Präsidentschaftskandidaten. S. hierzu u. a. die klassische Analyse von M. Ostrogorski, *The Rise and Fall of the Nominating Caucus*, in: *American Historical Review*, vol. 5; 1899/1900, S. 253 ff.

wenn auch das Prinzip aus den dargelegten Gründen umstritten blieb. Die heftige Debatte um die sog. „quotas“ während des Wahlkampfes machte dies sehr deutlich. Freilich spiegeln die Entwicklungen in der Demokratischen Partei die Krise des amerikanischen Selbstverständnisses wider; der Konsensus mit dem traditionellen Wertesystem und die darauf aufbauenden Institutionen ist erschüttert. Erinnern wir uns an die oben aufgeführten Kriterien „kritischer Wahlen“, so ist die Reform des Nominierungsverfahrens ein deutliches Indiz für eine Phase der Veränderung des amerikanischen Parteiensystems.

Nicht zuletzt hiervon dürfte auch das Schicksal der innerparteilichen Reformen abhängen.

Wird das in ihnen zum Ausdruck kommende Gesellschaftskonzept von einer Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung als richtig und notwendig akzeptiert, so dürften die Reformen bestehenbleiben. Der historische Vergleich mit der Ablösung des *caucus* bzw. der Einführung der *primaries* zeigt die Prämissen auf: Die Demokratisierung des Nominierungsverfahrens dürfte Bestand haben, wenn erstens die Reformen nicht verwässert oder gänzlich abgeschafft werden; wenn zweitens die Demokraten Mehrheitspartei bleiben oder aber die Gruppen, die die Reformen 1972 durchgesetzt haben, die maßgeblichen Kräfte einer neuen, als Mehrheitspartei anzusehenden Wählerkoalition bilden.

### III. Der Verlauf der demokratischen ‚Primaries‘

Die innerparteilichen Reformen schufen für alle Gruppen in der demokratischen Wählerkoalition eine gleiche, wenn auch veränderte Ausgangsposition. Dennoch bestimmten sie das Ergebnis des Nominierungsprozesses maßgeblich mit. Sie trugen dazu bei, daß im Jahre 1972 mit George McGovern zum ersten Mal ein Bewerber die demokratische Präsidentschaftskandidatur erhielt, der vor Beginn der *primaries* von der öffentlichen Meinung nicht als Favorit angesehen wurde. Der „*front-runner*“ Edmund Muskie hingegen stellte bereits Ende April, nach sechs der insgesamt 23 *primaries*, seine aktive Kandidatur ein und besaß nur noch die vage Hoffnung, daß sich der Konvention im Falle einer Pattsituation auf ihn als Kompromißkandidaten einigen würde.

Die *primaries* des ersten Monats (1972: New Hampshire, Florida, Illinois, Wisconsin) bringen in jedem Präsidentenwahljahr eine erste Klärung über die Stärkeverhältnisse der Kandidaten, die von vorentscheidender Bedeutung sein können. Nur diejenigen Bewerber, die in Relation zu den ihnen in der öffentlichen Meinung eingeräumten Aussichten von den ersten *primaries* bestätigt werden, erhalten den notwendigen personellen Zulauf, um ihre Organisation ausbauen, und die finanzielle Unterstützung, um den Millionen Dollar verschlingenden *primary*-Wahlkampf finanzieren zu können. Zu diesem von den Amerikanern als „momentum“ bezeichneten Phänomen kommt ein drittes Element hinzu<sup>44</sup>). Nur erfolgreiche Kandidaten sind für die Massen-

medien, insbesondere die Fernsehgesellschaften interessant und werden in den nationalen Nachrichtensendungen in dem Maße berücksichtigt, das erforderlich ist, um in der öffentlichen Meinung eine Rolle zu spielen. Nur wer aus den ersten *primaries* als sog. „viable candidate“ (= wörtlich: lebensfähiger; im übertragenen Sinne: erfolgreicher Kandidat) hervorgeht, hat Chancen, den gesamten, sich von Mitte Februar bis Ende Juni hinziehenden *primary*-Wahlkampf durchzustehen.

#### Edmund Muskie — die Niederlage des ‚front-runners‘

Edmund Muskie — wenngleich Sieger in zwei *primaries* (New Hampshire und Illinois) — büßte vor allem deshalb seine führende Position ein. Sein mit 46,4 Prozent — das mag paradox klingen — nur mäßiger Stimmenanteil in New Hampshire, wo er als hoher Favorit galt, zumal als Senator aus dem benachbarten Neuengland-Staat Maine, erschütterte seine Stellung als *front-runner*. New Hampshire erwies sich für ihn als psychologische, von den Massenmedien dann auch so dargestellte Nie-

<sup>44</sup>) Zur vorentscheidenden Bedeutung der ersten *primaries* s. James W. Davies, a. a. O., passim; zum Einfluß der öffentlichen Meinung und der Massenmedien vgl. u. a. Harold Mendelsohn/Irving Crespi, Polls, Television, and the New Politics, Chandler Publ. Comp., Scranton/Penns. 1970. Zur Finanzierung siehe die zahlreichen Veröffentlichungen der Citizens' Research Foundation; u. a. Herbert F. Alexander's letzte Publikation, Money in Politics, Washington D. C. 1972.

derlage<sup>46)</sup>. Zudem blieb er im Stimmenanteil in den Vorwahlen Floridas und Wisconsin hinter Humphrey zurück und belegte jeweils nur einen enttäuschenden 4. Platz. Für Georg McGovern andererseits bedeutete sein alle Erwartungen übertreffender Stimmenanteil von 37,1 Prozent in New Hampshire den notwendigen psychologischen Anfangserfolg. Nach seinem Sieg in Wisconsin mit 30 Prozent der Stimmen war er in der öffentlichen Meinung endgültig als „viable candidate“ anerkannt. Hingegen zeigten die Vorwahlen in Florida, die George Wallace bei 11 Kandidaten mit erstaunlichen 41,6 Prozent der Stimmen gewann, und im Nordstaat Wisconsin, die Wallace als zweiter mit 22 Prozent beendete, erneut das große Wählerpotential, über das der Kandidat der Rechten gegenwärtig in der amerikanischen Bevölkerung verfügt.

Nach den ersten vier *primaries* war der Ausgang des Nominierungsprozesses wieder völlig offen; es ergab sich dabei folgende Konstellation in der Basis der demokratischen Wählerschaft: Wallace (rechts/konservativ), Muskie/Humphrey (Mitte), McGovern (links/liberal).

In der Geschichte amerikanischer Präsidentschaftswahlen war es in der Regel der Kandidat der Mitte, der die verschiedenen Gruppen der heterogenen Wählerkoalitionen zu integrieren vermochte. Exponenten der Parteiflügel besaßen hingegen — als „radicals“ oder „extremists“ während des Wahlkampfes von den gemäßigten Gegenkandidaten zudem polemisch abqualifiziert — nur äußerst selten Chancen, eine mehrheitsfähige Koalition zu bilden<sup>46)</sup>. Vor allem diese historische Erfahrung und die Ergebnisse der demoskopischen Umfragen begründeten vor Beginn der Vorwahlen die führende Position Muskies.

Sein Wahlkampf ging dann auch von dieser Prämisse amerikanischer Wahlen aus, wobei er gar nicht erst den Versuch unternahm, sich eine spezifische Gruppenbasis in der demokratischen Wählerkoalition zu schaffen. Aus der Überzeugung heraus, der logische Kandi-

dat der Demokraten zu sein, auf den sich die verschiedenen Gruppierungen würden einigen können und werden, führte er seinen Wahlkampf während der Vorwahlen stets mehr gegen Richard Nixon, den republikanischen Gegenkandidaten im November, als gegen seine unmittelbaren Mitkonkurrenten. In seinen programmatischen Aussagen war er — wie die New York Times es formulierte — „cautious to the point of indecision“<sup>47)</sup>. Sein Werbeslogan „Trust Muskie“ exemplifizierte dabei das Bemühen, ohne konkrete Festlegungen möglichst sämtliche Gruppen der Demokratischen Partei personal zu integrieren.

Muskie führte zudem auch in organisatorischer Hinsicht einen traditionellen Wahlkampf. Er bemühte sich — außerordentlich erfolgreich — um die Unterstützung („endorsements“) der alten Partieliten, der Kongreßabgeordneten, Gouverneure, einzelstaatlicher und lokaler Parteivorsitzender, um seine fehlende gruppenspezifische Massenbasis durch Rückhalt in der Parteiorganisation auszugleichen. In der Vergangenheit hatte diese traditionelle Strategie oft zum Erfolg einer Kandidatur maßgeblich beigetragen. Die Demokratisierung des Nominierungsverfahrens schloß 1972 jedoch erstmals aus, daß einige wenige Parteiführer die Delegation eines Staates en bloc auf dem Konvent einem Kandidaten zuführen konnten. Die „endorsements“ durch die Partielite erwiesen sich als weitgehend irrelevant<sup>48)</sup>. Für die Muskie-Kandidatur war dies um so bedeutsamer, als er sich im Gegensatz zu seinen Konkurrenten aufgrund seiner Stellung als *frontrunner* verpflichtet glaubte, in allen *primaries* aktiv kandidieren zu müssen. Er verzettelte so z. B. seine Kräfte in Pennsylvania und Massachusetts, deren *primaries* an einem Tag stattfanden, während sich Humphrey nur auf Pennsylvania, McGovern nur auf Massachusetts konzentrierten. Als Folge blieb für Muskie nur der 2. Platz hinter McGovern in Massachusetts, in Pennsylvania sogar nur der 4. Platz hinter dem Sieger Humphrey und den dort nicht aktiv in den Wahlkampf eingreifenden Wallace und McGovern. Daraufhin stellte Muskie am

<sup>45)</sup> Vgl. u. a. das Magazin Newsweek, das seinen Bericht vom 20. März 1972 mit der Überschrift aufmachte: „Ed Muskie's Underwhelming Victory“.

<sup>46)</sup> Neben der Nominierung McGovern stellt auch die erfolgreiche Kandidatur von Barry Goldwater im Jahre 1964 eine der wenigen Ausnahmen von dieser Regel dar. Zur Goldwater-Kandidatur s. John H. Kessel, *The Goldwater Coalition. Republican Strategies in 1964*, Bobbs-Merrill Inc., 1968.

<sup>47)</sup> New York Times vom 28. April 1972.

<sup>48)</sup> Ähnlich Austin Ranney, *The Line of the Peas*, a. a. O., S. 20. Die eindeutige Festlegung der alten Partieliten auf zunächst Muskie und dann Humphrey hatte zur Folge, daß viele der Parteiführer mit ihren Kandidaten in den *primaries* unterlagen und so zum ersten Mal nicht an einem *convention* als Delegierte teilnehmen konnten.

27. April seine aktive Kandidatur ein. Politisch wie institutionell erwies sich damit, daß die traditionelle, auf Integration gerichtete Strategie der Mitte, früher die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Kandidatur, im Jahre 1972 nicht zum Ziel führte. Dies lag dabei nur in zweiter Linie in der Person Muskies und seiner mit Mängeln behafteten Wahlkampfleitung begründet. Sein Scheitern ist vielmehr ein Ausdruck dafür, daß soziologisch wie programmatisch die traditionelle Wählerkoalition der Demokraten im Wandel begriffen ist.

### McGoverns 'Primary'-Kandidatur

Im Gegensatz zu Edmund Muskie besaßen die Kandidaten auf den beiden Parteiflügeln, George Wallace und George McGovern, ein soziologisch und politisch festes Wählerpotential. Zudem richteten beide Bewerber ihre programmatischen Aussagen während der *primaries* ganz bewußt auf die Mobilisierung dieser Gruppen aus; Wallace u. a. mit dem „busing issue“ (s. u.); McGovern u. a. mit seinen Forderungen nach drastischen Rüstungsbeschränkungen, Steuerreform, etc.

Die Ausgangsbasis McGovern bildete jedoch die im wesentlichen intakt gebliebene Koalition der Vietnam-Kriegsgegner, zu deren Sprecher er nach 1968 avanciert war. Sodann konnte er sich auch auf die Gruppen stützen, denen die Reformkommission unter seiner Leitung durch die Öffnung der Partei eine aktive Einflußnahme ermöglicht hatte. Ähnlich wie Wallace auf dem rechten Flügel des ideologischen Spektrums der Demokraten wurde McGovern, insbesondere nach seinen Anfangserfolgen in New Hampshire und Wisconsin, zum Protestkandidaten<sup>49)</sup>. Als Anti-Establishment-Alternative sammelten sich um seine Kandidatur die gesellschaftlichen und politischen Minderheiten der demokratischen Wählerkoalition. Etwas vereinfachend formuliert, kam damit eine Koalition zustande, die sich (in David Apters Terminologie) aus den Schichten der „technologically superfluous“ und „technologically competent“ zusammensetzte<sup>50)</sup>. McGovern's Wählerpotential be-

stand einerseits aus Angehörigen der untersten sozialen Schicht; andererseits gehörten ihm große Teile der fortschrittlichen weißen Bildungselite (insbesondere die College-Jugend) an. Vor allem letztere, die sich aufgrund ihres Bildungsvorsprunges der enormen gesellschaftlichen Veränderungen stärker bewußt ist, glaubte in der McGovern-Kandidatur den Motor gefunden zu haben, den sozialen Wandel in ihrem Sinne beeinflussen zu können.

McGovern verfügte mit diesen Wählerschichten über die Unterstützung der politisch aktivsten und gesellschaftlich motiviertesten Gruppen in der Demokratischen Partei. Zudem kannten er und seine Wahlkampforganisatoren wie keiner seiner Mitkonkurrenten die Möglichkeiten, die die innerparteilichen Reformen boten. Ferner besaß er die weitaus beste Organisation, gebildet aus einem Heer von meist studentischen freiwilligen Wahlkampfhelfern. Diese drei Faktoren, die Reformen, seine Organisation und die außerordentliche Motivation seiner Anhänger, wirkten sich zum Vorteil McGovern's insbesondere in den *primaries* aus.

Er profitierte dabei u. a. auch von dem Faktor der Wahlbeteiligung, die in Relation zur Partizipation bei Präsidentenwahlen deutlich geringer ist<sup>51)</sup>. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung aller *presidential primaries* zwischen 1948 und 1968 betrug dabei ungefähr nur 27 Prozent, während sie bei Präsidentenwahlen im Durchschnitt ca. 62 Prozent erreichte. Zwischen der Partizipation bei *primaries* und Präsidentenwahlen besteht so eine Differenz von etwa 30 Prozentpunkten. Dieses Verhältnis hat sich 1972, wenn überhaupt, nur unwesentlich verändert. Die Wahlbeteiligung stieg im Vergleich zu 1968 nur gering an<sup>52)</sup>. Politisch ist dieses Faktum von erheblicher Bedeutung, da sich die Angehörigen der höheren sozio-ökonomischen Schichten der Gesellschaft in deutlich stärkerem Maße an *primaries* beteiligen als der „Durchschnittswähler“, der nur an der Präsidentenwahl, nicht aber an den Vorwahlen teilnimmt. In Relation zu den Präsidentenwahlen ergibt sich dadurch eine Verzerrung im politischen Gewicht der Wählergruppen<sup>53)</sup>. Die Wähler der *primaries*

<sup>49)</sup> Vgl. u. a. den Bericht: „USA: Die meisten Leute haben die Nase voll“, in: Der Spiegel, Nr. 29/1972, S. 65 ff.

<sup>50)</sup> S. David Apter, *Ideology and Discontent*, in: Derselbe: *Ideology and Discontent*, Free Press, Glencoe/Ill., 1964, S. 15 ff. Etwas näher ausgeführt wird dies unten, S. 43 ff.

<sup>51)</sup> Vgl. Austin Ranney, *Turnout and Representation*, a. a. O., S. 21 ff.

<sup>52)</sup> Derselbe, *The Line of the Peas*, a. a. O., S. 11.

<sup>53)</sup> Das gleiche Phänomen tritt auch bei den sog. *mid-term elections* (zwischen zwei Präsidentenwahlen abgehaltene Wahlen) des Repräsentanten-

sind nicht oder nur sehr bedingt ein repräsentativer Querschnitt der Gesamtwählerschaft. Gerade aber die Gruppen der politisch aktiven, sozio-ökonomisch besser gestellten Schichten bildeten einen Hauptbestandteil der Wählerschaft McGovern.

Ein weiteres Element kommt hinzu. Die Wahlbeteiligung hängt bei amerikanischen Wahlen wesentlich von den organisatorischen Möglichkeiten der Kandidaten ab, von der Fähigkeit, die potentielle Wählerschaft durch persönlichen Kontakt („canvassing“) zu erreichen und am Wahltag zur Stimmabgabe zu mobilisieren. Die tausendfach durchgeführte telephonische Aufforderung zur Stimmabgabe durch die zahllosen Wahlhelfer haben maßgeblich mit dazu beigetragen, daß die Anhänger McGovern in weitaus stärkerem Maße an den *primaries* partizipierten als die Wählergruppen seiner Mitkonkurrenten.

In den *primaries* erzielte McGovern etwas über 4 Millionen Stimmen, ca. ein Viertel der insgesamt abgegebenen Stimmen<sup>54)</sup>. Seine Stimmzahl lag dabei noch knapp unter derjenigen Humphreys. Aufgrund der unterschiedlichen Vorwahl-Arten sind Vergleiche, die von solchen Saldozahlen ausgehen, jedoch oft irreführend. So ergibt sich ein anderes und zutreffenderes Bild, wenn nur die 12 Vorwahlen analysiert werden, die als *presidential preference primaries* abgehalten wurden und an denen McGovern, Humphrey und Wallace gemeinsam teilnahmen. In diesen Vorwahlen erhielten<sup>55)</sup>:

McGovern	3 390 000 (31 %) Stimmen
Humphrey	2 970 000 (27 %) Stimmen
Wallace	2 726 000 (25 %) Stimmen

McGovern erwies sich so zwar als stimmstärkster Kandidat der Demokraten, doch blieb sein Stimmenanteil von einer absoluten Mehrheit weit entfernt. Der etwa gleiche Stimmenanteil der drei führenden Kandidaten in den *primaries* ist vielmehr ein deutliches Indiz für die Zerrissenheit der demokratischen Wählerkoalition; er dürfte in etwa das tatsächliche Stärkeverhältnis der drei inner-

hauses auf. Vgl. Angus Campell, Surge and Decline, in: Derselbe et al., Elections and Political Order, a. a. O., S. 40 ff.

<sup>54)</sup> Die Ergebnisse der *primaries* sind veröffentlicht in: Congressional Quarterly, Weetchy Report, 14. Oktober 1972, S. 26 ff.

<sup>55)</sup> Vgl. Austin Ranney, The Line of the Peas, a. a. O., S. 17 ff.

parteilichen Hauptgruppen, Rechte, Mitte und Linke, widerspiegeln.

Und dennoch waren es die Ergebnisse der *primaries*, die McGovern die Mehrheit auf dem Konvent brachten. Dieser (nur scheinbare) Widerspruch liegt vor allem im Doppelcharakter der *primaries* begründet, zum einen Gradmesser der Popularität der Präsidentschaftskandidaten, zum zweiten Bestellungsmodus der Delegierten des Konvents zu sein. Nur in einigen Vorwahlen sind *presidential primary* und Delegiertenwahl miteinander verknüpft; in der Mehrzahl der *primaries* handelt es sich jedoch um zwei, zwar zeitgleich abgehaltene, aber doch separate Vorgänge. Insbesondere hier erreichte McGovern mit Hilfe seiner superben Organisation wesentlich besser als seine Konkurrenten, daß sich die personale Präferenz der Wähler zugleich auch bei der Delegiertenbestellung in der Wahl von McGovern-Delegierten niederschlug. Von den in *primaries* gewählten oder in ihrer Entscheidung gebundenen Delegierten waren 1 099 McGovern-, 325 Wallace- und 292 Humphrey-Delegierte<sup>56)</sup>. Während McGovern nur ungefähr ein Drittel der abgegebenen Stimmen auf seine Person vereinigen konnte, waren 55 Prozent der Delegierten, die in *primaries* bestellt wurden, auf seine Person festgelegt; gemessen an seinem Stimmenanteil eine erhebliche Überrepräsentation.

McGoverns Nominierung beruhte so auf einer Vielzahl von Faktoren; zu ihnen gehörten vor allem:

— die spezifische Situation eines zunächst vier, dann drei Hauptbewerber umfassenden Kandidatenfeldes;

— eine vergleichsweise starke Ideologisierung der einzelnen Wählergruppen, die nicht zuletzt eine — sicherlich nicht gewollte — direkte Folge der innerparteilichen Reformen ist, da diese den verschiedenen Kräften in der Partei die politische Selbstdarstellung wesentlich erleichterten und die Chancen auf Realisierung ihrer Ziele verbesserten;

— eine stärkere innere Geschlossenheit der einzelnen Gruppen und eine Fixierung auf den jeweiligen Kandidaten war die Folge; eine traditionelle, auf Integration ausgerichtete Strategie der Kandidaten der Mitte war dadurch erheblich erschwert, wenn nicht sogar von Beginn an zur Erfolglosigkeit verurteilt;

<sup>56)</sup> S. ebenda.

— eine Erweiterung der Basis des linken Flügels in der Partei als Folge der innerparteilichen Reformen;

— schließlich der organisatorische Vorsprung McGovern gegenüber seinen Mitkonkurrenten.

Wesentlich aufgrund dieser Faktoren konnte McGovern die Delegierten-Mehrheit auf dem Konvent der Demokraten erreichen. Zumindest zeitweilig verschob sich damit das Gewicht zugunsten des linken Parteiflügels. Ob die Kräfte, die McGovern 1972 unterstützten, jedoch auch auf längere Sicht die neue Mehrheitsgruppierung in der Partei bilden werden, scheint angesichts der deutlichen Wahlniederlage mehr als fraglich. Der innerparteiliche Erfolg McGovern vertiefte aber ohne

Zweifel die Gräben in der Demokratischen Partei beträchtlich. Dem Wandel des amerikanischen Parteiensystems gingen stets drastische Veränderungen in den Strukturen der Mehrheitspartei voran. Sie bildeten geradezu die Voraussetzung für die Phase „kritischer Wahlen“. Vor allem hierin liegt die besondere Bedeutung der innerparteilichen Auseinandersetzungen um die Präsidentschaftskandidatur des Jahres 1972. Ob dadurch die alte demokratische Wählerkoalition Roosevelts endgültig zerbrochen ist, ist im folgenden aufzuzeigen. Dabei wird zugleich deutlich werden, welche Stellung George Wallace, der ideologische Gegenpol in der Demokratischen Partei, im amerikanischen Parteiengefüge gegenwärtig einnimmt.

#### IV. McGovern's Programmatik und „Middle America“

Ein besonderes Merkmal „kritischer Wahlen“ ist in einer verstärkten programmatisch-ideologischen Polarisierung der Parteien und der Wählerschaft zu sehen. Nixon wie McGovern sprachen mehrfach davon, daß die Präsidentschaftswahl von 1972 „the clearest choice of the century“ darstelle<sup>57)</sup>. In der Tat vertraten beide Kandidaten recht konträre Programme.

Objektiv aufgrund seiner programmatischen Aussagen, aber vor allem in der Perzeption der öffentlichen Meinung erhielt McGovern dabei seit seinen in den gesamten USA ausgestrahlten Fernsehdebatten mit Hubert Humphrey vor dem *primary* von Kalifornien (6. Juni) den Stempel des „extremist“ aufgedrückt, der die Grundlagen der amerikanischen Gesellschaft radikal verändern wollte<sup>58)</sup>. Er erhielt das Image eines Kandidaten,

der gegen einige der traditionellen Werte und politischen Grundeinstellungen der amerikanischen Bevölkerung zu Felde zog. Die Diskrepanz zwischen den traditionellen Werten und McGovern's Programm ist kurz zu verdeutlichen<sup>59)</sup>.

Der Durchschnittsamerikaner teilt unverändert folgende Überzeugungen:

##### 1. Die USA sind eine freiheitliche, demokratisch organisierte Gesellschaft.

McGovern jedoch sprach davon, daß das Land von den Interessen Weniger manipuliert werde. Er erhob für seine Person den idealistisch-moralischen Anspruch, nach seiner Wahl — ähnlich wie Jefferson, Jackson und Roosevelt — „(to) restore the Government to the people of this country“<sup>60)</sup>. Im allgemei-

<sup>57)</sup> Zur folgend dargelegten Programmatik von McGovern s. u. a. Max Frankel, Nov. 7: It's a clear choice all right, but what's the real difference?, in: New York Times Magazine vom 16. Oktober 1972, S. 34 ff.

<sup>58)</sup> Nach einer Umfrage des Yankelovich/Time Poll ergab sich Anfang August folgende ideologische Einschätzung:

	Selbsteinschätzung der McGovern		Nixon
	Befragten		
Konservativ	37	9	49
Gemäßigt	38	16	31
Liberal	15	31	5
Radikal	2	22	4
keine Meinung	8	23	16

Nach New York Times vom 27. August 1972.

<sup>59)</sup> Zu den Einstellungen von „Middle America“ siehe Richard M. Scammon/Ben J. Wattenberg, *The Real Majority. An Extraordinary Examination of the American Electorate*, Capricorn Ed., New York 1971, zuerst erschienen 1970; Teresa E. Levitin/Warren E. Miller, *The New Politics and Partisan Realignment*, paper delivered at the 1972 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D. C., 5.—9. September 1972. Die von Levitin/Miller als „liberal coalition“ typisierte Gruppe ist weitgehend identisch mit den Kräften, die McGovern unterstützten; sie werden hier in Anlehnung an Apter und Burnham als „technologically competent“ bezeichnet.

<sup>60)</sup> McGovern in seiner Rede auf dem Konvent der Demokraten; abgedruckt u. a. in: U. S. News & World Report vom 24. Juli 1972, S. 84 ff.

nen aber stoßen Kandidaten, die die Grundlagen des Gesellschaftssystems in Frage stellen, auf die emotionale Ablehnung vieler Wähler, insbesondere dann, wenn sie im Bewußtsein der Bevölkerung Mitverantwortung für politische Fehlentwicklungen wecken wollen.

2. *Die USA müssen in einer von internationaler Bedrohung geprägten Welt der Garant von Frieden und Freiheit sein und deshalb die militärische Führungsmacht der Welt bleiben.*

McGovern schlug vor, den Militärhaushalt von ca. 80 Milliarden auf ca. 55 Milliarden Dollar zu kürzen. Er handelte sich damit den Vorwurf ein, die USA zu einer Militärmacht zweiter Klasse herabsinken lassen zu wollen<sup>61</sup>). Hinzukam, daß die in der Rüstungsindustrie Beschäftigten dadurch die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze gefährdet sahen.

3. *Die Glaubwürdigkeit der USA in der Welt erfordere, Südvietnam die Selbständigkeit und eine vom Kommunismus freie politische Entwicklung zu garantieren.*

McGovern setzte sich ein für ein sofortiges Ende der Bombardierung Nordvietnams, den Rückzug sämtlicher noch in Südostasien am Krieg beteiligter amerikanischer Soldaten innerhalb von 90 Tagen, die Einstellung jeglicher Hilfe für das Regime Südvietnams. Die große Mehrheit der Bevölkerung ist heute für die Beendigung der amerikanischen Beteiligung am Vietnam-Krieg<sup>62</sup>); McGovern's Eintreten für den bedingungslosen Rückzug hinterließ jedoch den Eindruck einer von vielen nicht akzeptierbaren militärischen und politischen Kapitulation eines in seiner bisherigen Geschichte noch unbesiegten Landes, zumal er die Amerikaner wiederholt aufforderte,

den Vietnam-Krieg als politische und moralische Verirrung der amerikanischen Nation anzuerkennen.

4. *In den USA ist durch die unternehmerischen Eigeninitiativen des kapitalistischen ökonomischen Systems das Beste für die größte Zahl von Menschen erreicht worden.*

McGovern verwies auf die wirtschaftliche ‚Stagflation‘, 5 Millionen Arbeitslose und die Notwendigkeit, die Arbeitslosigkeit durch staatliche, von der Bundesbürokratie in Washington initiierte Arbeitsbeschaffungsprogramme zu bekämpfen<sup>63</sup>). Seine Steuerreformvorschläge, die neben dem Abbau von Steuerbegünstigungen der Industrie u. a. eine drastische Veränderung und Steigerung der Einkommensteuerprogression beinhalteten, verunsicherten auch große Teile der etablierten Facharbeiterschaft und Mittelklasse, die traditionelle Wählerschaft der Demokraten, da sie fürchteten, nach einem Wahlsieg McGovern's höhere Steuern bezahlen zu müssen.

5. *In den USA ist jeder seines Glückes Schmied; die USA sind eine offene Gesellschaft, in der jeder entsprechend seinen Fähigkeiten gesellschaftlichen und insbesondere materiellen Erfolg haben kann, wenn er nur will.*

McGovern erschien als Verfechter von quotas (s. o.). Sein „welfare-plan“, gemäß dem jedem Amerikaner — beschäftigt oder arbeitslos — vom Staat ein jährliches Mindesteinkommen von 1 000 Dollar garantiert werden sollte, erweckte den Eindruck, daß die arbeitende Bevölkerung für den Lebensunterhalt der „Arbeitsscheuen“ aufkommen sollte<sup>64</sup>).

In diesen und einer Reihe weiterer Fragen amerikanischer Politik stand McGovern zumindest in der Einschätzung durch den

<sup>61</sup>) Vgl. u. a. die New York Times vom 28. Mai 1972: „McGovern and Humphrey clash on War and Relief“. Während der Fernsehdebatten zwischen beiden vor dem primary von Kalifornien erhob selbst Humphrey diesen Vorwurf. Er wurde dann im Wahlkampf von den Republikanern aufgegriffen, wobei der Demokrat Humphrey von den Republikanern stets zitiert und gegen McGovern ausgespielt wurde.

<sup>62</sup>) Nach dem Harris Poll vom 7. September 1972 waren 76 % der Befragten für die Beendigung der amerikanischen Beteiligung am Vietnam-Krieg; andererseits meinten 74 %, daß McGovern nicht in der Lage sei, sein Versprechen zu verwirklichen, durch den Rückzug aller Truppen innerhalb von 90 Tagen die Freilassung der amerikanischen Kriegsgefangenen in Nordvietnam zu erreichen.

<sup>63</sup>) Zum Vergleich der Wirtschaftsprogramme von Nixon und McGovern s. u. a. Time vom 30. Oktober 1972, S. 70 ff.; Alice M. Rivlin, Dear Voter: Your taxes are going up (no matter who wins on Tuesday), in: New York Times Magazine vom 5. November 1972. Tatsächlich dürfte auch Nixon bei den astronomischen Ausmaßen annehmenden Haushaltsdefiziten nicht um eine Steuererhöhung herumkommen. Der Wähler perzipierte dies jedoch nicht und glaubte Nixons Versicherung, die Steuern nicht zu erhöhen.

<sup>64</sup>) Nach dem Harris Poll vom 7. September wurde McGovern's „welfare-program“ von 73 % der Befragten, aber auch von 55 % derjenigen abgelehnt, die sich als McGovern-Wähler bezeichneten.

Durchschnittswähler auf der falschen Seite. Zu seinem Image als „radical“ trat noch ein zweiter, ebenso wichtiger Negativ-Faktor hinzu, für den die „Eagleton-Affaire“ nur ein besonderes offenkundiges Beispiel war <sup>65)</sup>.

Nachdem bekanntgeworden war, daß sich Thomas Eagleton, der von McGovern zum Vizepräsidentenskandidaten ausgewählte Senator von Missouri, während der letzten Jahre dreimal psychiatrischer Krankenhausbehandlung unterzogen hatte, unterstützte McGovern ihn zunächst „1 000 Prozent“, um ihn dann nach einer Woche doch zum Rücktritt von der Kandidatur zu zwingen. Für weite Kreise der Öffentlichkeit erwies die Eagleton-Affaire, daß McGovern nicht in der Lage sei, bei schwerwiegenden politischen Fragen klare Entscheidungen schnell treffen zu können, wie dies für den Präsidenten der USA eine selbstverständliche Voraussetzung sei. Dieser „credibility gap“ verstärkte sich zunehmend, da McGovern — bemüht um die Unterstützung auch der traditionellen Demokraten — in einigen seiner programmatischen Aussagen vom ursprünglich im *primary*-Wahlkampf vertretenen Standpunkt abrückte und neue Positionen einnahm. Insgesamt entstand um McGovern Person der Eindruck der Unsicherheit und Unentschlossenheit, während sein Gegner, Richard Nixon, Entschlußfähigkeit im Laufe der vergangenen vier Jahre als Präsident demonstriert hatte.

Zumindest teilweise liegt hierin der überwältigende Sieg Nixons begründet. Er ist zweifellos eine Reaktion auf die Unfähigkeit McGovern, während des Wahlkampfes der Wählerschaft ein geschlossenes politisches Konzept darzulegen und den Diskussionen um seine Person wirksam zu begegnen. Wenn McGovern überhaupt je eine echte Chance besessen haben sollte, nach seinem Verhalten in der Eagleton-Affaire war die Wahl für ihn verloren.

Richard Nixon hingegen identifizierte sich bewußt mit den Grundeinstellungen der amerikanischen Mehrheit. Dies fiel ihm um so leichter, als er selbst in gewisser Weise die Personifizierung des Durchschnittsamerikaners ist, der den „American dream“, den sozialen Aufstieg aus kleinbürgerlichen Verhältnissen zur Spitze der Gesellschaft, verwirklichen konnte. Nixon und die Mehrheit der Bevölkerung sind

<sup>65)</sup> Zur Eagleton-Affaire s. u. a. Time und Newsweek, jeweils vom 7. und 14. August 1972.

noch immer von der Güte des amerikanischen Systems überzeugt, oder wie Nixon es in seiner Rede auf dem Konvent der Republikaner formulierte: „... I believe in the American system. I have traveled to 80 countries in the past 25 years, and I have seen Communist systems, I've seen Socialist systems, I have seen systems that are half-Socialist and half-free (sic!). Every time I come home to America I realize how fortunate we are to live in this great and good country. Every time I am reminded that we have more freedom, more opportunity, more prosperity than any people in the world...“ <sup>66)</sup>.

In der Diskrepanz zwischen der sozialen Realität und dem Bewußtsein der Mehrheit der Wählerschaft, wie sie hier zum Ausdruck kommt, liegt die tiefe Krise der amerikanischen Gesellschaft begründet. Sie erklärt, zumindest teilweise, das Wahlergebnis von 1972. Im landslide Nixons ist auch die Reaktion der großen Mehrheit der Wählerschaft auf das als radikal aufgefaßte Programm McGovern zu sehen. Wie die Wähler 1964 den „extremist“ Barry Goldwater, den Vertreter des rechten Flügels der Republikaner, mit einem ähnlich einseitigen Wahlerfolg zugunsten Lyndon Johnsons zurückwiesen <sup>67)</sup>, so bereiteten sie 1972 dem „radical“ George McGovern, dem Vertreter des linken Flügels der Demokraten, eine ebenso deutliche Niederlage.

Die Wahl von 1972 scheint damit eine neuerliche Bestätigung für die These zu liefern, daß nur ein Kandidat der Mitte reale Aussichten auf die Präsidentschaft hat. Nur wer die Wählerschaft der Mitte, den Durchschnittswähler, auf seiner Seite hat — in Scammons und Wattenbergs soziologischer Typisierung: eine 47 Jahre alte, weiße Hausfrau aus der mittelgroßen Industriestadt Dayton/Ohio, protestantischer Konfession, mit mittlerer Schulbildung, zur Mittelklasse gehörig und die Ehefrau eines manuell arbeitenden Facharbeiters — <sup>68)</sup>, scheint die amerikanische Präsidentschaftswahl gewinnen zu können. Tatsächlich ist ein maßgebliches Resultat der Wahl von 1972 die Reaktion der Mitte.

<sup>66)</sup> Abgedruckt in New York Times vom 25. August 1972.

<sup>67)</sup> Vgl. John H. Kessel, a. a. O.; s. auch Walter Dean Burnham, American Voting Behavior and the 1964 Election, in: Midwest Journal of Political Science, vol. 12 (1968), S. 1 ff.

<sup>68)</sup> Vgl. Richard M. Scammon/Ben J. Wattenberg, a. a. O., S. 70.

## V. Nixons 'landslide' — die Negativ-Wahl

Richard Nixon bemühte sich zwar erfolgreich um die Unterstützung dieser Mitte, doch darf sein außerordentlicher Sieg nicht den Eindruck erwecken, daß sich die große Mehrheit der Wählerschaft mit seiner Person und der von ihm vertretenen Politik identifizierte. Dies würde den Entwicklungen in der amerikanischen Wählerschaft nur sehr bedingt gerecht werden. Es würde u. a. die Tatsache verdecken, daß sich die Einschätzung der Person Nixons in der Öffentlichkeit — wie sie sich in den demoskopischen Umfragen widerspiegelt — vom Wahlergebnis deutlich unterscheidet. Positive wie negative Einschätzung hielten sich während der ersten Amtsperiode Nixons nur in etwa die Waage<sup>69)</sup>. Wenn auch die Motive in den einzelnen Bevölkerungsgruppen stark variieren, Nixon und seine Politik werden vor einem Großteil der Amerikaner skeptisch beurteilt, wenn nicht gar abgelehnt.

Ein ähnliches Bild liefert die Analyse des Wahlergebnisses selbst. Der von den Zahlen her eindeutige Sieg Nixons erweist sich in mehrerer Hinsicht als eine Negativ-Wahl. Ein erstes deutliches Indiz hierfür stellt die äußerst niedrige Wahlbeteiligung dar; sie erreichte nur 54,5 Prozent der potentiell wahlberechtigten Bevölkerung über 18 Jahre und lag damit erheblich unter der an sich im Ver-

gleich mit Wahlen in europäischen Staaten bereits geringen Partizipation der vorangegangenen Präsidentenwahlen. Von den insgesamt ca. 140 Millionen Wahlberechtigten gingen nur etwas über 76 Millionen zur Wahl; auf Nixon entfielen 46,6 Millionen Stimmen. Damit votierte nur etwa ein Drittel der Wahlberechtigten für ihn. Zwei Gründe dürften für die besonders niedrige Partizipationsrate maßgebend gewesen sein; erstens stand der Wahlsieg Nixons, von den demoskopischen Umfragen stets vorausgesagt<sup>70)</sup>, im Vorhinein fest; zweitens dürfte die zur Wahl stehende Alternative Nixon—McGovern eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Wahlberechtigten zur Wahlenthaltung veranlaßt haben.

Nixons Stimmenanteil von 61,3 Prozent kann auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich eine Vielzahl der Wähler, die sich für ihn entschieden, nicht mit ihm zu identifizieren vermochten. Voll hinter Nixon standen so eigentlich nur diejenigen Wähler, die aufgrund ihrer Parteiidentifikation die Republikanische Partei wählten. Symptomatisch für die Wahlentscheidung war vielmehr die Haltung, wie sie der Automobil-Facharbeiter Dewey Burton am Tage vor der Wahl formulierte:

<sup>69)</sup> S. die Veröffentlichungen der Harris Poll vom 2. März 1972 und 26. Oktober 1972.

<sup>70)</sup> Alle Meinungsforschungsinstitute sagten zumindest seit der Eagleton-Affaire übereinstimmend einen Stimmenanteil Nixons von etwa 60 Prozent voraus.

Tabelle V: Zur Entwicklung des Wahlkörpers in den USA

Wahljahr	a) Gesamtbevölkerung	b) Population of voting age	c) abgegebene Stimmen zu Präsident	d) abgegebene Stimmen in Prozent	
				von a)	von b)
1944	132 885 000	81 024 000	47 976 670	36,1	59,2
1948	146 093 000	94 877 000	48 793 826	33,4	51,3
1952	156 393 000	98 279 000	61 550 918	39,4	62,6
1956	168 088 000	103 166 000	62 026 209	36,9	60,1
1960	179 323 173	108 458 000	68 838 219	38,4	64,0
1964	191 372 000	113 817 000	70 644 592	36,9	62,8
1968	199 312 000	120 006 000	73 211 875	36,7	61,0
1972	208 232 000	139 642 000	76 116 604	36,6	54,5

Quellen: Zusammengestellt und errechnet nach verschiedenen Veröffentlichungen des U.S. Bureau of Census; Richard M. Scammon, *Amerika at the Polls, America Votes*.

„I've got to choose whether a man I d'ont particularly care for (McGovern) or a man I d'ont care for at all (Nixon) gets elected“<sup>71)</sup>. Ein Großteil der Wählerschaft entschied sich damit für das ihrer Meinung nach geringere Übel; eine Konsequenz der programmatischen und personellen Alternative Nixon—McGovern.

### Zur Soziologie der Wählerschaften von Nixon und McGovern

Diese Einstellung vieler traditionell demokratischer Wähler findet in der soziologischen Analyse (wenn auch nur vordergründig, wie im Schlußabschnitt noch zu zeigen sein wird) ihre Bestätigung. Tabelle VI gibt im historischen Vergleich die soziale Zusammensetzung der Wählerschaften wieder, wie sie vom Gallup Poll ermittelt wurden. Sie macht in etwa das Ausmaß der Abwanderung der einzelnen Wählergruppen von der demokratischen Partei deutlich. Wie es aufgrund des Gesamtergebnisses der Wahl nicht anders zu erwarten war, verlor McGovern im Vergleich zur Wahl von 1968 in allen sozialen Kategorien. Besonders hoch waren seine Verluste dabei in den beiden Gruppen der Arbeiterschaft; dann auch in der katholischen Wählerschaft. Dies gilt gleichermaßen für einige weitere, traditionell der demokratischen Wählerkoalition angehörige gesellschaftliche Gruppen, die im Gallup Poll nicht einzeln aufgeführt sind, die nicht-schwarzen, ethnischen Minderheiten nämlich. So konnte Nixon seinen Stimmenanteil — wie eine Umfrage der Fernsehgesellschaft NBC ergab<sup>72)</sup> — in der jüdischen Wählerschaft, je nach Bundesstaat allerdings unterschiedlich, gegenüber der Wahl von 1968 verdoppeln oder gar verdreifachen. Stimmt 1968 nur 14 Prozent der jüdischen Wähler im Staat New York für Nixon, so wählten ihn 1972 etwa 39 Prozent.

Einigermaßen behaupten konnte sich McGovern so ausschließlich in zwei Wählerkategorien: ersten bei der schwarzen Wählerschaft, die für McGovern 1972 in fast dem gleichen Ausmaß votierte wie 1968 für Humphrey. Die vornehmlich schwarze Bevölkerung Washingtons bewirkte dann auch, daß McGovern die drei Wahlmänner des District of Columbia gewann. Zweitens stimmte auch die Wähler-

gruppe, die sich selbst als liberal oder radikal einschätzt, überwiegend für „ihren“ Kandidaten. Insbesondere die College-Jugend entschied sich in ihrer großen Mehrheit<sup>73)</sup>, teilweise bis zu 75 Prozent, für McGovern, wenn gleich zumindest einige Studenten, von dem um Ausgleich mit den traditionellen Demokraten bemühten und von seinen ursprünglichen Positionen abrückenden McGovern enttäuscht, auch in ihm am Wahltag nur noch das geringere von zwei Übeln sahen. Insgesamt erzielte McGovern noch in der Altersgruppe der 18- bis 24jährigen mit ungefähr 52 Prozent eine knappe Mehrheit<sup>74)</sup>; bezieht man — wie im Gallup Poll — die bis 30jährigen Wähler mit ein, ergab sich jedoch bereits ein Übergewicht Nixons. Der nur knappe Vorsprung McGovern unter den Erstwählern läßt zudem nochmals die Diskrepanz zwischen *primaries* und Präsidentenwahl deutlich werden. Das Verhalten der College-Jugend, die während der *primaries* maßgeblich zur Nominierung McGovern beitrug, erweckte bei vielen den Eindruck, daß die Erstwähler aufgrund der Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre eventuell eine Wahlentscheidung zugunsten McGovern bewirken könnten. Sie berücksichtigten dabei nicht, daß aufgrund der unterschiedlich starken Wahlbeteiligung durch die aktivere Partizipation der College-Jugend in den *primaries* ein falsches Bild der politischen Einstellungen der gesamten, an der Präsidentenwahl teilnehmenden Erstwähler entstanden war.

Wenngleich detaillierte Untersuchungen der Wahlsoziologie gegenwärtig noch nicht vorliegen und es sich bei den hier angegebenen Daten damit noch um vorläufige Zahlen handelt, so vermitteln diese doch in der Tendenz ein zureichendes Bild vom Wählerverhalten. Generalisierend ist dabei festzustellen, daß die Kräfte, die McGovern in den *primaries* zur Kandidatur verhalfen, auch in der allgemeinen Wahl für ihn gestimmt haben. Diejenigen demokratischen Wähler jedoch, die bereits während der *primaries* für einen seiner Mitkonkurrenten eingetreten waren, denen die neuartigen innerparteilichen Strukturen, die gewandelte soziologische Zusammensetzung und das vom Fernsehen übertragene, äußere Erscheinungsbild des Konvents fremd erschienen, verließen in beträchtlichem Ausmaß ihre traditionelle Partei und wählten die ihnen vertrautere Alternative. Der Wechsel ihrer

<sup>71)</sup> Zit. nach New York Times vom 7. November 1972.

<sup>72)</sup> Abgedruckt in: U. S. News & World Report vom 20. November 1972.

<sup>73)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>74)</sup> Nach Newsweek vom 13. November 1972.

Tabelle VI: Zur sozialstrukturellen Zusammensetzung der Wählerschaft bei den Präsidentenwahlen von 1952—1972

	1952		1956		1960		1964		1968			1972 Umfrage 29. 9.—9. 10.		
	Dem.	Rep.	Wal- lace	Dem.	Rep.	Un- entschie- den								
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
NATIONAL ..	44,6	55,4	42,2	57,8	50,1	49,9	61,3	38,7	43,0	43,4	13,6	34	60	6
Men .....	47	53	45	55	52	48	60	40	41	43	16	35	60	5
Women ....	42	58	39	61	49	51	62	38	45	43	12	33	59	8
White .....	43	57	41	59	49	51	59	41	38	47	15	28	65	7
Non-white ..	79	21	61	39	68	32	94	6	85	12	3	79	15	6
College ....	34	66	31	69	39	61	52	48	37	54	9	34	61	5
High School ..	45	55	42	58	52	48	62	38	42	43	15	32	62	6
Grade School .	52	48	50	50	55	45	66	34	52	33	15	39	52	9
Prof. & Bus ..	36	64	32	68	42	58	54	46	34	56	10	29	66	5
White Collar .	40	60	37	63	48	52	57	43	41	47	12	30	65	5
Manual ....	55	45	50	50	60	40	71	29	50	35	15	40	55	5
Under 30 ....	51	49	43	57	54	46	64	36	47	38	15	45	51	4
30—49 years .	47	53	45	55	54	46	63	37	44	41	15	34	62	4
50 years & older ....	39	61	39	61	46	54	59	41	41	47	12	29	63	8
Protestant ..	37	63	37	63	38	62	55	45	35	49	16	28	67	5
Catholic ....	56	44	51	49	78	22	76	24	59	33	8	42	52	6
Republicans ..	8	92	4	96	5	95	20	80	9	86	5	3	95	2
Democrats ..	77	23	85	15	84	16	87	13	74	12	14	61	32	7
Independents	35	65	30	70	43	57	56	44	31	44	25	31	60	9
East .....	45	55	40	60	53	47	68	32	50	43	7	33	60	7
Midwest ....	42	58	41	59	48	52	61	39	44	47	9	33	60	7
South .....	51	49	49	51	51	49	52	48	31	36	33	34	61	5
West .....	42	58	43	57	49	51	60	40	44	49	7	37	58	5

Quelle: Gallup Poll Index; veröffentlicht am 19. Oktober 1972.

Parteipräferenz bei der Präsidentenwahl fiel ihnen wegen der Kandidatur McGovern's zwar relativ leicht, doch bedeutet dies nicht, daß sich ihre politischen wie ideologischen Einstellungen mit denen Nixons und der Republikaner decken. Der landslide Nixons ist wesentlich von personal-plebiszitären Elementen bestimmt, die in der Alternative Nixon—McGovern begründet liegen.

### Der Kongreß bleibt demokratisch

Hieraus erklärt sich auch das außergewöhnlich hohe Ausmaß des Stimmen-Splitting. Nixon und den Republikanern gelang es nicht, ihren Vorteil bei der Präsidentenwahl auf die vielen anderen Wahlentscheidungen des 7. November zu übertragen. Im Vergleich zu den letzten Kongreßwahlen von 1970 erzielten sie im Repräsentantenhaus einen Gewinn von nur 12 Mandaten, was in den meisten dieser Wahlkreise zudem in erster Linie eine Folge der veränderten Wahlkreiseinteilung war. Bei den Senatswahlen gingen sogar zwei Sitze an die Demokraten verloren. Im Repräsentantenhaus verfügen die Demokraten damit über 244, die Republikaner über 191 Mandate; im Senat lautet das Verhältnis 57 zu 43 Mandate zugunsten der Demokraten.

Ohne darauf näher eingehen zu wollen, muß allerdings betont werden, daß sich bei der Heterogenität der amerikanischen Parteien, insbesondere im Repräsentantenhaus von Fall zu Fall ideologisch stärker konservativ ausgerichtete, über die Parteigrenzen hinwegreichende „Kongreß-Mehrheiten“ herausbilden können und werden<sup>75)</sup>. Dennoch steht auch in den kommenden zwei Jahren dem Republikaner Nixon ein demokratischer Kongreß gegenüber, wobei die demokratische Mehrheit nicht nur als eine formale anzusehen ist. Die Demokraten stellen als Mehrheitspartei des Kongresses weiterhin die politisch eminent wichtigen Vorsitzenden in sämtlichen Parlamentsausschüssen beider Häuser. Zudem

<sup>75)</sup> Zum Verhältnis von „Kongreß-Parteien“ und „Präsidenten-Parteien“ in historischer Perspektive s. James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy. Four-Party Politics in America*, Englewood Cliffs/N. J. 1963.

dürfte Nixon vor allem im Senat, der in seinen ideologischen Grundpositionen liberaler als seine Vorgänger einzuschätzen ist, auf grundsätzliche Opposition stoßen. Wie in den Wahlen zum Kongreß behaupteten sich die Demokraten auch bei den Gouverneurswahlen, gewannen einen Staat hinzu und stellen jetzt in 31 der 50 Bundesstaaten die Exekutive.

Dies führt uns zum Ausgangspunkt der Wahlanalyse zurück. Die Wahlentscheidung war in stärkerem Maße eine Zurückweisung McGovern's denn eine ausdrückliche Bestätigung Nixons. Der Wahlsieg Nixons ist nicht zuletzt negativ als eine konservative Reaktion von „Middle America“ auf die prononziert liberale Kandidatur McGovern's zu sehen. Diese Theorie des sog. „vital center“ vermag das Wahlergebnis jedoch nur in einigen, wenn auch zentralen Aspekten zu erklären. Ausreichend ist diese Sicht vor allem dann nicht, wenn man darin nur eine Bestätigung dafür sieht, daß die Wahl von 1972 aufgrund der Nominierung des „radical“ McGovern nur eine Ausnahme von der Regel bisheriger Wahlen gewesen sei, daß die traditionelle Wählerkoalition der Demokraten unverändert weiterbestehe und sich bei zukünftigen Wahlen sowie einem gemäßigten, an die Mitte der amerikanischen Wählerschaft appellierenden Präsidentschaftskandidaten erneut als mehrheitsfähig erweisen werde<sup>76)</sup>. Die These verdeckt in ihrer Generalisierung nämlich den tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel, der von der nur bedingt repräsentativen Alternative Nixon—McGovern überlagert wurde, und liefert keine konkreten Hinweise auf die möglichen Bestimmungsfaktoren des sich neu herausbildenden Parteiengefüges, dessen Struktur jedoch wesentlich von den politischen und ideologischen Einstellungen des „Middle America“ geprägt werden dürfte.

<sup>76)</sup> So insbesondere Richard M. Scammon/Ben J. Wattenberg, die die These vertreten, daß ein gemäßigter Demokrat die demokratische Wählerkoalition erneut zusammenführen könne. Die These berücksichtigt zu wenig, daß sich die „Mitte“ im Lauf der Zeit insgesamt in ihren Einstellungen stark nach rechts bewegt hat und dadurch den traditionell zur demokratischen Wählerkoalition gehörigen liberalen linken Flügel nicht mehr zu integrieren vermag.

## VI. Faktoren des Wandels im Parteiensystem

In einem seiner Presseinterviews nach der Wahlniederlage meinte McGovern, daß die Wahl vom 7. November ein anderes Ergebnis erbracht hätte, wenn George Wallace nicht durch das Attentat vom 15. Mai zur politischen Neutralität gezwungen worden wäre, sondern wie im Jahre 1968 erneut als Drittbewerber um die Präsidentschaft kandidiert hätte<sup>77)</sup>. Dies scheint auf den ersten Blick eine offensichtlich vordergründige und sehr einfache Erklärung für seine deutliche Wahlniederlage zu sein; dennoch kommt ihr tiefere Bedeutung zu; sie ist wahrscheinlich grundsätzlicher als McGovern damit selbst zum Ausdruck bringen wollte.

Die Kandidatur McGovern ist von Beginn an als eine auf sozialen Wandel zielende Protestkandidatur aufgebaut gewesen<sup>78)</sup>. Diese Strategie ging von der zutreffenden Analyse aus, daß in weiten Kreisen der amerikanischen Bevölkerung eine tiefgreifende Unzufriedenheit besteht, die auch der Wahlsieg Nixons nicht verdecken kann. Für die beiden Protestkandidaten auf den Parteiflügeln der Demokraten, Wallace und McGovern, votierten während der *primaries* immerhin über 50 Prozent der Wähler. McGovern und seine Wahlkampfstrategen unterlagen jedoch einer entscheidenden, in seinem Interview anklingenden Fehleinschätzung der gesellschaftlichen Situation und politischen Einstellungen der Wählerschaft. Sie glaubten nämlich, die Kräfte, die McGovern die Kandidatur einbrachten, aufgrund der allgemeinen Unzufriedenheit in der Bevölkerung um das Wählerpotential von Wallace erweitern zu können und auf diese Weise eine mehrheitsfähige Protestkoalition in der Wählerschaft zu bilden. Daß dies nicht gelang und auch nicht gelingen konnte, zeigte das Wahlergebnis.

McGoverns Analyse ist aber nicht nur in diesem Sinne zu verstehen. Sie gibt zugleich auch einen deutlichen Hinweis auf die Struktur des gegenwärtigen Parteiengefüges. „Kritische Wahlen“ sind — wie wir sahen — in der Regel durch relative Wahlerfolge von

Drittparteien gekennzeichnet, in denen sich die Unfähigkeit der ehemaligen Mehrheitspartei manifestiert, die sie tragenden Wählergruppen zu integrieren. Für die Annahme, daß Wallace im Falle einer Kandidatur seinen Stimmenanteil von 13,5 Prozent aus dem Jahre 1968 hätte wiederholen können, sprechen dabei eine Reihe von Indizien, die Ergebnisse der *primaries*, die demoskopischen Umfragen, zudem ein Vergleich der aggregierten Stimmenzahlen von Wallace und Nixon bei der Wahl von 1968 mit dem Stimmenanteil Nixons im Jahre 1972<sup>79)</sup>. Wenn jedoch der Drittkandidat Wallace zweimal innerhalb von vier Jahren einen Stimmenanteil von zumindest 15 Prozent erzielen kann — seine potentielle Wählerschaft dürfte eher größer als kleiner geworden sein —, so zeigt dies nur, wie sehr die demokratische Wählerkoalition auseinandergefallen ist; zahlreiche Faktoren weisen daraufhin, daß die alten Strukturen des Parteiensystems bereits endgültig zerbrochen sind<sup>80)</sup>.

Einige gesellschaftliche Ursachen dafür sind:

1. Massive Bevölkerungsbewegungen seit 1945, die die geographisch-politischen Strukturen der amerikanischen Gesellschaft in dreierlei Hinsicht maßgeblich gewandelt haben:

a) eine stärker als je zuvor sich vollziehende Land-Stadt-Wanderung;

b) dies betrifft nicht zuletzt die schwarze Bevölkerung der Südstaaten, die in die industriellen Ballungsräume des Nordens ging und dort zusammen mit u. a. den Puerto-Ricanern und den Chicanos das Industrie-Proletariat bilden<sup>81)</sup>;

c) die Wanderung der weißen, allen sozioökonomischen Schichten zugehörigen Bevölkerung aus den *cities* (Städte) in die *suburbs* (Vorstädte).

<sup>79)</sup> Die demoskopischen Umfragen ergaben bei einer Dreier-Kandidatur, Nixon — Demokrat — Wallace, stets einen Anteil von 15—20 % für Wallace.

<sup>80)</sup> Zum folgenden s. Walter Dean Burnham, *Critical Elections . . .*, a. a. O., S. 135 ff.

<sup>81)</sup> Als Beispiel s. Nathan Glazer/Daniel P. Moynihan, *Beyond the Melting Pot. The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, M. I. T. Press, Cambridge/Mass. 1970<sup>2</sup>.

<sup>77)</sup> Vgl. Newsweek vom 27. November 1972.

<sup>78)</sup> S. hierzu Frederick G. Dutton, *Changing Forces of Power. American Politics in the 1970's*, McGraw Hill, New York 1971. Dutton gehörte zum engeren Kreis um McGovern und hat programmatisch und strategisch die McGovern-Kandidatur stark beeinflußt.

2. Der Wandel der ökonomischen Strukturen, d. h. der Übergang von der Industrie- zur Technologiegesellschaft, der zu drastischen Veränderungen im sozialen Gefüge führt, zugleich die Unterschiede von arm und reich deutlich vergrößert hat. Die Schere zwischen arm und reich klappt stärker auseinander als je zuvor. Die traditionelle Schichtung der Industriegesellschaft in Ober-, Mittel- und Unterklasse befindet sich im Prozeß der Auflösung; an ihre Stelle tritt eine Sozialstruktur, die gebildet wird aus den <sup>82)</sup>:

a) „technologically competent“ = Bildungselite, Industriemanagement, mittlere wie höhere Beamte und Angestellte;

b) „technologically obsolescent“ = große Teile der ehemaligen Mittelklasse, zu der weitgehend auch die Arbeiterschaft zu rechnen ist, deren Existenz durch die steigende Technologisierung und die beiden anderen Gruppen bedroht wird;

c) „technologically superfluous“ = diejenigen, denen der sozio-ökonomische Wandel die ökonomische Basis bereits genommen hat, die gegenwärtig über 15 Millionen Wohlfahrtsempfänger, die Arbeitslosen; dann aber auch diejenigen, die als Hilfskräfte unentbehrlich sind.

3. Eine langanhaltende wirtschaftliche ‚Stagflation‘, die zwar keine krisenhaften Formen angenommen hat, aber doch u. a. in einer Arbeitslosigkeit von über 5 Prozent, in der bis zur Einführung des Lohn- und Preisstopps (Juli 1971) außerordentlich hohen Inflationsrate, dem nur geringen Anstieg der Reallöhne vor, insbesondere aber nach dem Lohn- und Preisstopp ihren Ausdruck findet.

4. Eine stetig wachsende Diskrepanz zwischen der durch Wandel bestimmten gesellschaftlichen Situation und den Lösungsmöglichkeiten einer Politik, deren ideologische und politische Prämissen noch immer auf dem neo-liberalistischen New Deal Roosevelts aufbauen, und die damit auf die gesellschaftlichen Notwendigkeiten nicht mehr zureichend reagieren, geschweige denn die gesellschaftlichen Prozesse innovativ beeinflussen kann. Diesen vornehmlich sozio-ökonomisch bedingten gesellschaftlichen Implikationen kommt erhebliche politische Bedeutung zu. Der soziale Wandel, der fast alle Bevölkerungsgruppen in irgendeiner Form berührt,

hat zu einer allgemeinen und tiefen Verunsicherung geführt. Die über 30 Jahre hinweg weithin anerkannte sozialstaatliche Politik des New Deal wird von allen Seiten in Frage gestellt, was sich symbolhaft in einer generellen Kritik *an* und Unzufriedenheit *mit* der diese Politik verkörpernden Bundesbürokratie in Washington äußert. Je nach dem gesellschaftlichen Standort ist diese Politik, die von dem Demokraten Johnson wie dem Republikaner Nixon nur in Nuancen differenziert vertreten wurde und wird, dem einen zu wenig, dem anderen zu sehr sozial- oder wohlfahrtsstaatlich orientiert. Die allgemeine Kritik an den Grundlagen der amerikanischen Innen- und Gesellschaftspolitik macht deutlich, daß sich in den USA damit die bald zu treffende Grundsatzentscheidung anbahnt, welche programmatisch-ideologischen Zielsetzungen an die Stelle der neo-liberalistischen Politik des New Deal treten werden. „The End of Liberalism“, wie u. a. Theodore J. Lowi es formuliert, scheint gekommen <sup>83)</sup>.

Objektiv wird man davon ausgehen können, daß die gesellschaftlichen Notwendigkeiten, insbesondere die Integration der Minoritäten und der sozial Schwachen, eine zwar konzeptionell veränderte, praktisch jedoch auf den Wohlfahrtsstaat hinzielende Politik erfordern. Die Hinwendung zum gesellschaftlichen Proportz im Nominierungsverfahren der Demokraten ist auf einem Spezialgebiet ein erster Ansatz dazu. Jedoch dürfte sich in absehbarer Zukunft in einer Art Gegenrevolution eine eher konservative, den Status quo zumindest wahrende Programmatik durchsetzen. Das Wahlverhalten ist ein deutliches Indiz dafür.

Die Alternativ-Kandidaturen Wallace-McGovern während der *primaries*, Nixon-McGovern in der allgemeinen Wahl geben zudem einen Hinweis auf die politische Polarisation der gesellschaftlichen Kräfte: Die sozialen Gruppen der „technologically competent“ und „technologically superfluous“ sind aufgrund ihrer gleichlaufenden gesellschaftlichen Interessen natürliche Verbündete. Die McGovern-Kandidatur wurde maßgeblich von diesen Kräften getragen, wodurch sich der Auflösungsprozeß der alten demokratischen Wählerkoalition beschleunigt hat.

Die zweite und zahlenmäßig gegenwärtig größte Gruppe der im Entstehen begriffenen

<sup>82)</sup> Vgl. David Apter, a. a. O.

<sup>83)</sup> Theodore J. Lowi, „The End of Liberalism, New York 1969.

neuen sozialen Schichtung, die „technologically obsolescent“, befindet sich als Mittelgruppe in einer doppelten Abwehrposition. Wallace wie Nixon repräsentierten sie im Wahljahr 1972. Die Einstellungen dieser Kräfte werden insbesondere aus den radikaleren programmatischen Formulierungen von Wallace deutlich, in denen sich die Haltung eines erheblichen Teiles der Wählerschaft widerspiegelt. Denn ohne Frage war Wallace der erste, der die Implikationen des sozialen Wandels erkannte und zugleich politisch erfolgreich zu artikulieren vermochte<sup>84</sup>). Wie 1968 war sein Wahlkampf „organized around neo-populist themes: in addition to the racism which was at its center, it emphasized hostility to the „centers“ of American life — the federal government, intellectuals, and urban-cosmopolitan liberalism“<sup>85</sup>).

### Bedeutung des Rassengegensatzes

Hier soll nur auf das Rassenproblem etwas näher eingegangen werden, dem unverändert zentrale Bedeutung nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Struktur des Parteiengefüges zukommt.

Die Abwanderung der schwarzen Bevölkerung aus den Südstaaten hat die geographisch-politischen Strukturen zunächst im Süden, aber nicht nur dort, grundlegend verändert. Der seit dem Bürgerkrieg in der Mitte des vorigen Jahrhunderts fast ausschließlich demokratische Süden existiert nicht mehr. Nirgends wird die Spaltung der Wählerkoalition der Demokraten so offenkundig wie in den 11 Staaten der „Confederacy“<sup>86</sup>). Zwar wählt der Süden bei Kongreß- und auch einzelstaatlichen Wahlen noch immer „demokratisch“, bei Präsidentenwahlen aber hat der Kandidat der Demokratischen Partei seit 1964 nur noch in wenigen, 1968 in einem, 1972 in keinem eine relative Stimmenmehrheit erzielen können. Die Abwanderung der schwarzen Bevölkerung hat bewirkt, daß ein auf der Basis des liberalistischen New Deal kandidierender Demokrat dort keine mehrheitsfähige Wählerkoalition mehr bilden kann<sup>87</sup>). In den

Südstaaten sind die Demokraten — etwas überspitzt formuliert — zu einer konservativ-reaktionären „Demokratischen Partei“ im Sinne der von Wallace vertretenen Programmatik geworden, deren ideologische Grundeinstellung Sektionalismus und Rassenvorurteil bilden<sup>88</sup>). Zwar konnte Nixon 1972 infolge der Nicht-Kandidatur von Wallace sämtliche Südstaaten gewinnen, doch bedeutet dies keineswegs, daß dadurch der Süden der USA automatisch zu einer Bastion der Republikaner werden wird. Die weiße Wählerschaft des Südens wird sich in Zukunft auf nationaler Ebene der Partei zuwenden, die ihrer konservativen Haltung am weitesten entgegenkommt. Die Abwanderung der schwarzen Bevölkerung aus dem Süden hat die Konfrontation von Schwarz und Weiß auch in den industriellen Ballungsräumen des Nordens verschärft. Die Sozialpolitik von Johnsons „Great Society“ hat dabei die Fronten eher verhärtet, ohne die beabsichtigte soziale Integration der Minoritäten zu erreichen. Zusammen mit der endgültigen rechtlichen Gleichstellung der Neger durch den 24. Verfassungszusatz und den „Voting Rights Acts“ stärkte sie nämlich das Bewußtsein der Schwarzen, die zunehmend eine eigenständige politische und gesellschaftliche Identität finden und ihren sozialen Status durch kollektives Handeln zu verändern suchen. Vor allem traten sie jedoch im Wirtschaftsprozess in Konkurrenz zu der weißen Bevölkerung, deren Arbeitsplätze sie in verstärktem Maße gefährden. Insbesondere unter der einfachen weißen Arbeiterschaft, denen die Bildungsvoraussetzungen zum sozialen Aufstieg fehlen, hat dies zu einer erheblichen Gegenreaktion und Mobilisierung geführt. Diese Wählergruppen fühlen sich in ihrer Existenz bedroht; ihre Einstellungen verfestigen sich zu einer zunehmend anti-liberalen Haltung, die sich derjenigen der weißen Bevölkerung der Südstaaten angleicht. Ihre Abwehrreaktion richtet sich dabei gleichermaßen gegen die schwarze Bevölkerung, von der sie sich direkt bedroht glaubt, wie auch gegen diejenigen, die diese sozialen Veränderungen eingeleitet haben, nämlich die liberale, weitgehend mit der Demokratischen Partei identifizierte Bundesbürokratie sowie die Bildungselite<sup>89</sup>).

<sup>84</sup>) Ein ausgezeichnetes Portrait von Wallace, seiner Person und seinen ideologischen Zielsetzungen gibt Marshall Frary, Wallace, New York 1969.

<sup>85</sup>) Walter Dean Burnham, Critical Elections . . . , a. a. O., S. 145.

<sup>86</sup>) Zum alten, sog. Solid South, s. V. O. Key, Southern Politics, a. a. O.

<sup>87</sup>) Vgl. Walter Dean Burnham, Critical Elections . . . , a. a. O., S. 138 ff.

<sup>88</sup>) S. Reese Cleghorn, Radicalism: Southern Style, Southern Regional Council, Atlanta, 1968; Reg Murphy/Hal Gulliver, The Southern Strategy, New York 1971.

<sup>89</sup>) Die emotionalisierte Abwehrreaktion des „klei-

Wie stark der Rassengegensatz die Einstellungen von Middle America prägt, kann hier an einer der politischen Streitfragen, dem „busing issue“, kurz exemplifiziert werden. Er ist zudem für das Wahlergebnis von 1972 von besonderer Bedeutung, da Wallace die Ablehnung von „busing“ zum zentralen Thema seines primary-Wahlkampfes machte und daraufhin sich auch Nixon entschieden gegen „busing“ aussprach.

Der direkten Konfrontation versuchte die weiße Bevölkerung zumindest räumlich durch die Wanderung von den cities in die suburbs zu entgehen. Die formal überwundene Rassentrennung hat sich damit in veränderter Form räumlich perpetuiert. Die Schulen der Städte werden deshalb überwiegend von schwarzen Kindern, die der Vorstädte von weißen Kindern besucht. Zur Durchsetzung des Gemeinschaftsunterrichts erklärte daraufhin der Supreme Court den Bustransport von Kindern (busing) als verfassungsrechtlich zulässig<sup>90</sup>). Zahlreiche untergeordnete Bundesgerichte (Federal Courts, die von der Administration in Washington ernannt werden) haben daraufhin die lokalen (von der Bevölkerung gewählten) Schulverwaltungen veranlaßt, daß weiße Kinder aus den Vororten in Schulen der Stadtzentren, schwarze Kinder aus den Städten in Schulen der Vororte unterrichtet und zu diesem Zweck per Bus auch über größere Entfernungen hinweg transportiert werden. Teilweise wurden per Gerichtsbeschuß auch getrennte Schulbezirke zusammengelegt. Die vom busing betroffenen weißen Eltern brachten ihren Unmut in zahlreichen Städten u. a. durch teilweise langanhaltende Schulboykotte zum Ausdruck<sup>91</sup>).

---

nen Mannes“ ist — wenn auch nur bedingt — aber nicht nur vordergründig mit den faschistoiden Einstellungen des europäischen Kleinbürgertums, etwa dem französischen Poujadismus oder dem Nationalsozialismus vergleichbar. Zu einem Vergleich der Wallace-Bewegung mit der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik s. Walter Dean Burnham, *Political Immunization and Political Confessionalism: The United States and Weimar Germany*, in: *Journal of Inter-Disciplinary History*, Summer 1972, S. 1 ff.

<sup>90</sup>) Zur Supreme-Court-Entscheidung über das „busing“ vgl.: *Swann v. Charlotte-Mecklenburg*, 1267 U. S. 91 (1971).

Wichtig ist der emotionale „busing issue“ in unserem Zusammenhang vor allem deshalb, weil er die politische Polarisierung maßgeblich verschärfte. Im Hinblick auf die Struktur des Parteiengefüges kommt damit der Kandidatur von Wallace, der in den demokratischen *primaries* nicht zuletzt aufgrund einer strikten Ablehnung von „busing“ gewählt wurde, die gleiche Funktion wie der McGovern-Kandidatur zu. Beide haben 1972 zur Auflösung der traditionellen demokratischen Wählerkoalition erheblich beigetragen. Die primary-Erfolge von Wallace gerade auch in den Staaten des Nordens sowie zahlreiche wahlsoziologische Untersuchungen zur Wählerschaft von Wallace bei der letzten Präsidentenwahl von 1968 haben deutlich erwiesen, daß Wallace bei den existentiell von zwei Seiten bedrohten weißen Bevölkerungsgruppen, in der unteren Mittelklasse, der verunsicherten Arbeiterschaft etc., über ein sehr breites Wählerpotential verfügt<sup>92</sup>). Große Teile der ehemals demokratischen Wählerkoalition sind auch im Norden dabei, die Demokratische Partei endgültig zu verlassen; oder anders formuliert: Vieles spricht dafür, daß Wallace gegenwärtig mit seiner einerseits rassistischen, andererseits anti-liberalen und populistischen Programmatik die demokratische Wählerschaft zumindest in dem gleichen Ausmaß repräsentiert wie McGovern. Eine Verbindung beider Flügel zu einer mehrheitsfähigen Koalition, die eine Generation lang das amerikanische Parteiensystem prägte, erwies sich 1972 als nicht möglich; sie dürfte auch bei zukünftigen Wahlen aus den dargelegten gesellschaftlichen Implikationen nicht mehr möglich sein. Der demokratischen Wählerkoalition fehlt dazu die ideologische und programmatische Basis; sie dürfte endgültig zerfallen sein.

---

<sup>91</sup>) Zum busing-Problem und den Protesten s. die zahlreichen Berichte in *Time* und *Newsweek*, u. a. auch *Time* vom 6. März, *Newsweek* vom 17. März. Nach dem Harris Poll vom 10. April 1972 lehnten 73 % der Befragten busing zur Erreichung schulischer Desegregation ab. Noch immer sehen immerhin 39 % eine getrennte Schulerziehung als moralisch vertretbar an; im Süden sind es sogar 59 %.

## VII. Zur Struktur des entstehenden Parteiengefüges

Was bedeutet dies für die zukünftige Struktur des amerikanischen Parteiensystems? Unterschieden werden muß zunächst einmal zwischen einer kurz- und längerfristigen Perspektive. Längerfristig dürfte eine Koalition der „technologically competent“ mit den „technologically superfluous“, wie McGovern sie 1972 repräsentierte, zur Mehrheitsbildung durchaus in der Lage sein. In Gebieten, wo der Wandel der Sozialstruktur besonders weit vorangeschritten ist, erwies sie sich bereits als mehrheitsfähig. Die Wahl von John Lindsay zum Bürgermeister von New York im Jahre 1969 ist ein Beispiel dafür<sup>93)</sup>. Auf nationaler Ebene verfügt eine solche Koalition gegenwärtig jedoch noch über keine Mehrheitsbasis in der amerikanischen Wählerschaft. Sollte sie sich dennoch endgültig herausbilden, dürfte sie sich zumindest in der nahen Zukunft eindeutig in der Position der Minderheitspartei befinden. Mehrheitspartei dürfte hingegen die Partei werden, die sich in ihrer Programmatik am konsequentesten auf die anti-liberalen und konservativen Einstellungen von Middle America ausrichtet.

Die Frage, welche der beiden Parteien dies sein wird, ob Republikaner oder Demokraten, dürfte noch offen sein. Einiges spricht jedoch gegenwärtig dafür, daß sich tatsächlich parteipolitisch eine republikanische Mehrheit formiert, wie dies bereits für die Wahl von 1968 formuliert worden ist<sup>94)</sup>. Wenngleich Nixon als Kandidat zur Wiederwahl an der Spitze der Washingtoner Exekutive stand, gelang es ihm doch, sich in der Perzeption der Wählerschaft von seiner Administration und den gesellschaftlichen Fehlentwicklungen zu lösen. Der ‚Amtsinhaber‘ Nixon präsentierte sich der Wählerschaft erfolgreich als Antagonist des traditionellen Liberalismus, wobei er nicht zuletzt von der Nicht-Kandidatur von George Wallace profitierte, der ihm diese Position sicherlich in der allgemeinen Wahl hätte streitig machen können. Nixon übernahm dann auch während des Wahlkampfes in einigen der politischen Streitfragen, wie etwa

dem „busing issue“, sehr geschickt dessen Programmatik. Ob er jedoch seine politischen Entscheidungen in seiner zweiten Amtsperiode der konservativen Grundhaltung von Middle America in einem solchen Maße anpassen wird, daß sich die Wähler, die sich 1972 wesentlich aufgrund der Alternative Nixon—McGovern in einer Art Negativ-Wahl für ihn entschieden haben, dadurch veranlaßt sehen, ihre Parteipräferenz endgültig zugunsten der Republikaner zu verändern, bleibt abzuwarten<sup>95)</sup>.

Andererseits ist es aber auch mehr als fraglich, ob die Kräfte, die McGovern zur Kandidatur verhalfen, sich weiterhin als Mehrheitsgruppierung in der Demokratischen Partei werden behaupten können. Allerdings verfügt die liberale Gruppierung nicht zuletzt in den von ihr durchgesetzten innerparteilichen Reformen über eine institutionelle Absicherung, die eine Wiederholung ihres Nominierungserfolges auch in Zukunft möglich erscheinen läßt. Sollten sich die Demokraten tatsächlich zu einer Wählerkoalition der „technologically competent“ und „technologically superfluous“ umbilden, würde dies zweifellos zu einer republikanischen Mehrheit im Parteiensystem führen. Aber auch hier sprechen eine Reihe von Anzeichen dafür, daß sich die Demokraten, die gegenwärtig vornehmlich von den Kongreßfraktionen beider Häuser repräsentiert werden, der mehrheitlich konservativen Grundstimmung der Wählerschaft anpassen. Die Auseinandersetzung um die innerparteilichen Reformen, ihr Bestand oder ihre Aufhebung, werden Aufschluß darüber geben, in welche Richtung sich die Demokratische Partei und damit auch das Parteiengefüge entwickelt<sup>96)</sup>.

<sup>95)</sup> Nixons stark konservative Zielsetzungen für seine 2. Amtsperiode werden deutlich in einem, am Wochenende vor der Wahl gegebenen, aber erst im Nachhinein veröffentlichten Interview mit der Washington Star News; abgedruckt auch in New York Times vom 10. November 1972.

<sup>96)</sup> Anfang Dezember wurde vom Democratic National Committee die von McGovern eingesetzte Vorsitzende Jean Westwood durch den konservativen Texaner Robert Strauss als Chairman des Committee abgelöst. Damit haben die traditionellen Kräfte in der Partei die erste Auseinandersetzung mit den McGovern-Kräften erfolgreich gestalten können. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, daß die innerparteilichen Reformen der Demokraten geändert und verwässert werden dürften.

<sup>92)</sup> S. u. a. Seymour Lipset/Earl Raab, *The Politics of Unreason. Right-Wing Extremists in America, 1790—1970*, New York 1970, S. 338 ff.

<sup>93)</sup> Vgl. Walter Dean Burnham, *Critical Elections . . .*, a. a. O., S. 159 ff.

<sup>94)</sup> So vor allem Kevin Philipps, a. a. O.

## **Dieter Dettke: Probleme der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/73, S. 3—17

Das Bündnis zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa war lange Jahre hindurch eine Funktion des Ost-West-Konflikts. In jüngster Zeit sind jedoch auf politischer, militärischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene Veränderungen eingetreten, die eine Neuordnung des traditionellen amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses erforderlich machen. Dies gilt vor allem für drei Bereiche:

Erstens für den zentralen Bereich der westeuropäischen Sicherheit und Verteidigung; zweitens für den nicht minder zentralen Bereich der Handels- und Währungsbeziehungen; und drittens für den gesellschaftspolitischen Bereich. Die hier anstehenden Probleme stellen aufgrund ihres zeitlichen Zusammenfalls sowie ihrer komplexen kurz-, mittel- und langfristigen Zusammenhänge außerordentlich hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit und das Koordinationsvermögen der beiden Partner.

Angesichts der Interdependenz politischer, militärischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse in den Vereinigten Staaten und Westeuropa erfordert die Neuordnung eine intensive Konsultation auf allen Stufen des Entscheidungsprozesses. Das Ziel muß nicht eine identische Politik sein, wohl aber eine abgestimmte Handlungsweise.

## **Rainer-Olaf Schultze: Die amerikanische Präsidentenwahl 1972**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/73, S. 19—47

Richard Nixon erzielte am 7. November 1972 bei seiner Wiederwahl zum Präsidenten einen der eindrucksvollsten Siege in der Geschichte amerikanischer Wahlen. Sein Stimmentvorsprung vor seinem demokratischen Gegner, George McGovern, betrug mehr als 18 Millionen Stimmen. Dieses außergewöhnliche Wahlergebnis scheint ein deutliches Indiz dafür, daß sich das amerikanische Parteiengefüge im Wandel befindet; ein Parteiensystem, in dem seit den dreißiger Jahren die Demokraten die Mehrheits-, die Republikaner die Minderheitspartei stellten. Die programmatische und ideologische Basis dieser Periode amerikanischer Politik bildete das Konzept des neo-liberalistischen „New Deal“ Roosevelts. Es war zugleich der maßgebliche Bezugspunkt für das Wählerverhalten und begründete damit die Vorherrschaft der Demokraten im Parteiensystem.

Die Wahl von 1972 scheint nun eine neue Phase einzuleiten. Anhand der von der amerikanischen Wahlforschung formulierten Kriterien „kritischer Wahlen“, die kurz dargelegt werden, untersucht dieser Beitrag einige der Faktoren, die für den Wandel konstitutiv sind: die Auflösung der traditionellen demokratischen Wählerkoalition, die Implikationen der innerparteilichen Reformen der Demokratischen Partei, den Erfolg McGovern im Nominierungsprozeß, seine deutliche Niederlage in der allgemeinen Wahl sowie die politische und ideologische Polarisierung bzw. Neuorientierung der amerikanischen Wählerschaft.

Alle diese Faktoren sind Ausdruck eines tiefgreifenden sozioökonomischen Wandels. Sie reflektieren zugleich die Konfrontation zwischen den sozialen Minderheiten und ‚Middle America‘ — der von ausgeprägt konservativen Wertvorstellungen bestimmten weißen Bevölkerungsmehrheit. Nixons Wahlsieg ist ein unübersehbares Anzeichen dafür, daß sich diese Konfrontation parteipolitisch zu verfestigen beginnt; die Wahl von 1972 dürfte damit die tiefe Krise der amerikanischen Gesellschaft nur noch mehr verschärft haben.