

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hartmut Wasser

Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf 1992

Kurt L. Shell

Amerikanische Innenpolitik unter Präsident Bush

Martin Seeleib-Kaiser

Armut und Sozialpolitik unter der Bush-Administration

Stephan Bierling

Zur Lage der US-Wirtschaft

Manfred Knapp

Die Außenpolitik der USA unter George Bush

B 44/92

23. Oktober 1992

Hartmut Wasser, Dr. phil., geb. 1937; seit 1970 Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Weingarten; Lehrbeauftragter für Amerikanistik an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. u. Mitautor) Die Ära Reagan, Stuttgart 1988; (Hrsg. u. Bearb.) Thomas Jefferson: Betrachtungen über den Staat Virginia, Zürich 1989; (Hrsg. u. Mitautor) USA. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Opladen 1991.

Kurt L. Shell, Dr. phil.; Professor em. für politische Bildung und politische Wissenschaft an der Universität Frankfurt am Main.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der US-amerikanischen Politik.

Martin Seeleib-Kaiser, M. A., Dr. phil., geb. 1964; Studium der Politischen Wissenschaft, Amerikanischen Kulturgeschichte und des Öffentlichen Rechts an der Universität München; Lehraufträge am Amerika-Institut der Universität München

Veröffentlichungen u. a.: Amerikanische Sozialpolitik. Politische Diskussion und Entscheidungen der Reagan-Ära (i. E.).

Stephan Bierling, Dr. phil., geb. 1962; seit 1989 Assistent am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München und Geschäftsführer des Interdisziplinären Zentrums für Amerikastudien.

Veröffentlichungen u. a.: Der Nationale Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten. Anatomie und Hintergründe einer Karriere 1947–1989, Frankfurt/M. u. a. 1990; Partner oder Kontrahenten? Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA (1974–1988), Frankfurt/M. u. a. 1992; zahlreiche Beiträge zur Reagan-Administration und zu den transatlantischen Beziehungen.

Manfred Knapp, Dr. phil., geb. 1939; seit 1983 Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen, an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Transatlantische Beziehungen. Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt, Stuttgart 1990; (Hrsg. zus. mit Gert Krell) Einführung in die Internationale Politik, München – Wien 1991²; (Hrsg.) Konzepte europäischer Friedensordnungen, Stuttgart 1992.



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf 1992

I. Die Problematik der Wahl

1992 verfallen die USA wieder einmal in jenen Zustand politischer Unberechenbarkeit, der alle Welt erstaunt: Im Zeichen anstehender Präsidentschaftswahlen lösen sie sich gleichsam aus weltpolitischen Interdependenzen und wenden ihren Blick fast ausschließlich aufs Innere des Landes. Neben dem Einzug in das Weiße Haus wird um die 435 Sitze des Repräsentantenhauses, ein Drittel der Senatsmandate und eine Vielzahl politischer Ämter in Einzelstaaten und Kommunen gerungen – nach Verfahren zumeist, deren Umständlichkeit für sich allein genommen schon die für deutsche Verhältnisse geringe Wahlbeteiligung begreiflich macht. Gerade das Rennen um die Präsidentschaft verläuft nach so komplexen Gesetzmäßigkeiten, daß man sie, so das sarkastische Urteil des renommierten Historikers Arthur Schlesinger jr., „Ausländern auch deshalb nicht erklären kann, weil die Amerikaner sie selbst nicht begreifen.“¹ Wenn sich der Weg ins Weiße Haus als echtes Hürdenrennen erweist, hat dies ebenso mit historischen Besonderheiten wie aktuellen Gegebenheiten zu tun; sie haben bislang allen reformerischen Bemühungen Paroli geboten².

1 Zur Geschichte der Präsidentschaftswahlen vgl. Arthur M. Schlesinger, Jr./Fred L. Israel/William P. Hansen (Hrsg.), *History of American Presidential Elections. 1789–1968*, 4 Vols., New York 1971; Robert J. Dinkin, *Campaigning in America. A History of Election Practices*, Westport 1989; aktuelle Verfahrensweisen und Probleme im Umkreis von Präsidentschaftswahlen sind nachgezeichnet im *Congressional Quarterly. Guide to U.S.-Elections*, Washington, D.C., 1985²; James Reichley (Hrsg.), *Elections American Style*, Washington, D.C. 1988; Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics. Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge, Mass. 1990; Michael L. Goldstein, *Guide to the 1992 Presidential Election*, Washington, D.C., 1991.

2 Vorschläge zur Reform des politischen Systems der USA im allgemeinen, der Wahlprozeduren im besonderen, sind dargestellt bei Donald L. Robinson, *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder, Col. 1985; James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D.C., 1986; The Jefferson Foundation (Hrsg.), *Rediscovering the Constitution*, Washington, D.C., 1987; Bruce Buchanan, *Electing a President. The Markle Commission Research on Campaign '88*, Austin, Tx. 1991.

Seit Jahrzehnten artikuliert sich im In- und Ausland heftige Kritik am Marathonrennen zum Weißen Haus, das politische Potenzen zuweilen gnadenlos verschleißt; wird Sinn und Zweck der „Primaries“ (Vorwahlen) ebenso angezweifelt wie der Nutzen des antiquierten „Electoral College“ (Wahlmännergremium für Präsident und Vizepräsident), das wahlverfälschende Überraschungen mindestens der Theorie nach niemals ganz ausschließen läßt und durch das „Winner Take all“-Prinzip gegebenenfalls einem Minderheitspräsidenten ins Amt verhilft. Fernsehgesetzlichkeiten können Außenseitern den Weg ins Weiße Haus ebnen, denen politische Expertise und Vertrautheit mit der Washingtoner Herrschaftsmaschinerie abgeht. So ungeniert verkaufen heute PR-Agenten ihre Auftraggeber, daß manchen Sozialwissenschaftlern das politische System der USA zur „Mediokratie“ verformt erscheint, in der das Medium zur Botschaft wird und „Mediokritik“ als Trumpf gilt, wenn sie nur in telegenem Gewande auftritt³. Einschlägige Gesetzesregelungen zur Wahlkampffinanzierung, desolate Parteistrukturen und die hohe Zahl der „Vorwahl“-Staaten zwingen die Bewerber um das Präsidentenamt zu immer langwierigeren und aufwendigeren Bemühungen um die Wählergunst. Der „Demokratisierung“ von Wahlen mag damit gedient sein, wenn der monatelange Kontakt der Kandidaten zu örtlichen Versammlungen, Vereinen, Bürgerinitiativen, zum „Vorwahl“-Publikum ganz generell, im Verein mit dem Zwang zu permanenter Medienpräsenz als solche gelten darf. Weil aber eine so geartete „Basisdemokratie“ leicht zur Politgroteske degenerieren kann, ermutigt das gegenwärtige System der Präsidentschaftsauslese die große Persönlichkeit ganz offensichtlich nicht zum Kampf ums Weiße Haus⁴.

3 Zu diesen Sachverhalten jüngst Benjamin Ginsberg/Martin Shefter, *Politics by other Means. The Declining Importance of Elections in America*, New York 1990; Jerry Hagstrom, *Political Consulting. A Guide for Reporters and Citizens. Special Report by the Freedom Forum. Media Studies Center, Columbia University*, New York 1992.

4 Vgl. Hartmut Wasser, Zum Phänomen der Mediokritik im Weißen Haus. Warum „große Männer“ nur selten zu Präsidenten der USA gewählt werden, in: Franz Greß/Hans Vorländer (Hrsg.), *Liberaler Demokratie in Europa und den USA. Festschrift für Kurt L. Shell*, Frankfurt/M. 1990, S. 122.

Eben dieser Umstand, die (vermeintliche oder wirkliche) Mediokrität der Präsidentschaftsbewerber, erregt seit langem Anstoß bei den Amerikanern und trägt gewiß zur vielbeklagten Wählerapathie bei⁵. Seit den Tagen John F. Kennedys hat – vielleicht mit Ausnahme von Ronald Reagan – kein Präsidentschaftsbewerber mehr die US-Bürger aufgerüttelt und ihre Phantasie beschäftigt. 1980 sprach man von „ABC“- (Anybody but Carter-)Wahlen; 1984 war Langeweile das Signum des ungleichen Wettbewerbs zwischen Ronald Reagan und Walter Mondale; die Alternative Bush – Dukakis 1988 oder ihre aktuelle Variante Bush – Clinton im laufenden Jahr war und ist wenig geeignet, allgemeine Zweifel an der „leadership“-Qualität, an Amtseignung und Charisma der Kandidaten auszuräumen.

II. Rückgang des politischen Vertrauens

Dazu kommt das in den neunziger Jahren eskalierende Unbehagen der Amerikaner an einem Mangel ethischer Grundwerte der politischen Klasse⁶. Seit Watergate stößt sich die Öffentlichkeit an der ununterbrochenen Serie von Skandalen und Skandalchen im Umkreis des Weißen Hauses und des Kapitols (Sitz des Kongresses), in die sich in der jüngeren Vergangenheit auch diverse Präsidentschaftsbewerber eingereiht haben. Seit „Trust“, genauer: „Decline of Trust“ zum konsequenzträchtigen Politikphänomen geraten ist, scheinen die Amerikaner immer weniger geneigt zu sein, sich Alexander Hamiltons Bonum-commune-Gesinnung zu eigen zu machen, die er 1787/88 folgendermaßen umrissen hat: „Die Annahme, daß alle Menschen käuflich seien, wirkt sich in der Politik kaum weniger verderblich aus als ihr Gegenteil. Das Prinzip der übertragenen Macht setzt voraus, daß die Menschen ein gewisses Maß von Tugend und Ehrenhaftigkeit besitzen, welches seinerseits ein gewisses Maß an Vertrauen rechtfertigt; und die Erfahrung bestätigt diese Theorie.“⁷

5 Eine umfassende Analyse der Wählerunlust in den USA findet sich bei Frances F. Piven/Richard A. Cloward, *Why Americans Don't Vote*, New York 1988.

6 Zum aktuellen Stand der „ethics“-Diskussion im Kongreß Patrick Horst, *Die Ethikuntersuchungen im 101. Kongreß der USA und ihre Folgen für eine Reform des Wahlkampffinanzierungssystems*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl)*, (1991) 4, S. 639.

7 Felix Ermacora (Hrsg.), *Der Föderalist*, Nr. 76, Wien 1951, S. 422; zum Problem des „political trust“ grundlegend Seymour M. Lipset/William Schneider, *The Confidence*

Offensichtlich doch nicht ganz nach Meinung der heutigen Amerikaner, die sich enttäuscht äußern über die moralischen Qualitäten von Amts- und Mandatsinhabern bzw. solchen, die sich um politische Herrschaftspositionen bewerben. Die Parole „Throw the Rascals out“ wird immer lautstärker skandiert und hat inzwischen in mehreren Einzelstaaten per Volksentscheid zur zeitlichen Begrenzung von Mandatsträgerschaften geführt; die Wähler Colorados zogen sogar, trotz aller juristischen Bedenken gegenüber der Befugnis, die Organisation des Bundeskongresses von außen her zu beeinflussen, ihren Repräsentanten in Washington eine Zwölfjahresgrenze. Das Feudalismusgehebe der politischen Klasse, der Automatismus der Selbstrekrutierung und die bisherige Versteinigung der Machtstrukturen – bei den Novemberwahlen 1990 hat ein einziger Senatssitz den Inhaber gewechselt, sind 418 von 435 Sitzen im Repräsentantenhaus von den „Incumbents“ (Amtsinhabern) behauptet und die restlichen 17 zum Teil nur deshalb neu besetzt worden, weil die bisherigen Mandatsträger nicht mehr kandidierten – schlugen sich in bedenklichen Befunden der Demoskopie nieder; nahezu die Hälfte aller aktuell Befragten glaubt, die große Mehrzahl der Amts- und Mandatsträger sei korrupt. Die Bürger monieren, daß sich die Regierenden nicht um die sozialen und wirtschaftlichen Sorgen der Bürger kümmern, und sie seien mangels Kompetenz auch nicht in der Lage, die bitter beklagten Krisensymptome der USA in den Griff zu bekommen.

Politik- und Parteienverdrossenheit herrscht, überwiegend gut begründet, diesseits und jenseits des Atlantik: In den breit gefächerten Wahlkämpfen des laufenden Jahres zeitigen sie erstmals weiterreichende Konsequenzen. Zum einen haben die Größen der Demokratischen Partei 1992 nicht bloß deshalb auf eine Präsidentschaftskandidatur verzichtet, weil lange Zeit der Republikaner George Bush zu fest im Sattel zu sitzen schien; sie fürchten wohl auch die Entschlossenheit der Wähler, Denkkzettel zu verteilen, wie sie in einer Reihe von nationalen Meinungsbefragungen im vergangenen Jahr bekundet worden ist. Zum zweiten spielt die Glaubwürdigkeit der Kandidaten eine zentrale Rolle im laufenden Wahlkampf, was gerade der demokratische Kandidat, Bill Clinton, tagtäglich aufs neue schmerzlich erfahren muß. Sein Hauptproblem ist jene Glaubwürdigkeits-

Gap. *Business, Labor, and Government in the Public Mind*, New York-London 1983; Karlyn H. Keene/Everett C. Ladd, *Government as Villain. Has the Era Ended?*, in: *Government Executive*, January 1988, S. 11.

lücke, die sich nicht so sehr durch frühere Liebesaffären, gelegentlichen Marihuana-Konsum in studentischen Tagen oder mangelnde Vietnamkriegsbegeisterung auftut, sondern primär aus jener Liaison von Politik und Geschäft erwächst, in die er mit seiner Frau Hillary über Regierungskontrakte für das Anwaltsbüro der gut verdienenden Juristin verstrickt ist. Und drittens schließlich werden sich vermutlich „Incumbents“ zum erstenmal in vielen Jahren wirklich schwer tun mit ihrer Wiederwahl.

Schon bei den Kongreßwahlen von 1990 zeichneten sich die Schwierigkeiten vor allem der Abgeordneten des Repräsentantenhauses deutlich ab, als ihr Stimmenvorsprung gegenüber den Herausforderern erheblich zusammenschmolz; und im laufenden Jahr kommt die Ungewißheit hinzu, die der „Redistricting“-Prozeß (Anpassung der Wahlkreise an die Bevölkerungsentwicklung) in vielen Wahlkreisen erzeugt. Die zur Wiederwahl anstehenden Senatoren – erheblich mehr Demokraten als Republikaner – konnten sich vor sechs Jahren kein behagliches Stimmenpolster verschaffen: Mit durchschnittlich 58 Prozent der Wählerstimmen zogen die 34 Sieger nach Washington, und 16 von ihnen blieben unter 55 Prozent (zum Vergleich: 1990 konnten die Sieger durchschnittlich 65 Prozent der Stimmen erringen; nur acht Sitze blieben unter dieser Marge)⁸. Entscheiden wird sich das Schicksal der „Incumbents“ in erster Linie an der Wahlbeteiligung. Wenn Wählerapathie dominiert – in den letzten Jahren hat nur noch jeder zweite volljährige Amerikaner an Präsidentschafts-, nur noch jeder dritte an Kongreßwahlen teilgenommen –, dürften die „Incumbents“ mit einem blauen Auge davonkommen; wenn die Ressentiments aber in aktivistischen Zorn umschlagen, bislang Gleichgültige zur Wahlurne strömen und die Zahl der Protestwähler anschwillt, werden die Amts- und Mandatsinhaber in Turbulenzen geraten.

III. Der „amerikanische Traum“ in der Krise

Hinter dem Unbehagen an Politikern und Parteien – auch ihr Erscheinungsbild trübt sich erneut ein, folgt man demoskopischen Befunden – steckt freilich in erster Linie die Sorge vieler US-Bürger

um die außen-, viel mehr noch: die innenpolitische Befindlichkeit ihres Landes.

Die politische Kultur der USA war traditionell durch einen Optimismus geprägt, der sich auf die Bewältigung von Gegenwartsproblemen ebenso wie auf die Gestaltung der Zukunft bezog. In den neunziger Jahren aber verstärken sich pessimistische Regungen, glaubt die Mehrheit aller Amerikaner, es sei ihr Land „seriously off on the wrong track“⁹. Was führt sie zu dieser düsteren Annahme? Unter anderem wohl die Einsicht, daß zwei Glaubensgrundsätze der Nachkriegsjahrezehnte endgültig Schiffbruch erlitten haben: die Schaffung der „Überflußgesellschaft“ auf dem Boden der Neuen Welt einerseits und die aus ihr gleichsam automatisch erwachsende „gute“ Gesellschaft andererseits. Die Amerikaner sorgen sich heute um die gewaltigen Schulddefizite in den öffentlichen und privaten Haushalten; und sie blicken irritiert auf die ungelösten sozialen Probleme des Landes. Die erstaunlichen Vorwahlerfolge des politischen Außenseiters und republikanischen Rechtskonservativen Pat Buchanan oder der kometenhafte Aufstieg des texanischen Milliardärs Ross Perot bekunden den Zynismus einer desillusionierten Bevölkerung, die das „Government“ im weitesten Sinne für das Scheitern ihrer Visionen verantwortlich macht.

76 Millionen „Baby Boomers“, zwischen 1946 und 1964 geboren, werden 1992 die stärkste Gruppe der Wähler stellen. Sie rechnen sich überwiegend der „middle class“ zu und bewerten ihre persönlichen Lebensumstände in der unmittelbaren Gegenwart eher positiv. Sie sorgen sich aber um den Erhalt ihres Lebensstandards in der Zukunft. Wird eine angemessene Erziehung ihrer Kinder noch finanzierbar sein? Wie werden sich die Gesundheits-, Pflege- und Unterbringungsbedürfnisse ihrer Eltern lösen lassen, die steigende Lebenserwartungen hegen dürfen? Wie wird es um ihren eigenen Ruhestand bestellt sein, wer soll ihn finanzieren? Und schließlich: Können die überkommenen Werte der amerikanischen Ideologie – Individualismus, Leistungsbereitschaft, Freiheit, Gleichheit, Privateigentum, demokratischer Rechtsstaat, Familiensinn etc. – Zeitläufte überdauern, die von wachsenden sozialen und rassischen Spannungen, von der „Multikulturalismus“-Debatte mit ihren separatistischen Tendenzen, von einer überbordenden Kriminalitätsrate und zerfallenden Familienstrukturen geprägt sind? Ob

⁸ Vgl. William Schneider, Supply and Demand, in: National Journal vom 2. November 1991, S. 2646.

⁹ Diese Ansicht äußerten 67 Prozent der Befragten, in: U. S. News & World Report vom 26. August/2. September 1991, S. 96.

solche Ängste im einzelnen ausreichend begründet sind oder nicht, ist hier nicht zu diskutieren; sicher ist nur, daß sie in das Wählerverhalten einfließen werden¹⁰.

Was den Wahlen 1992 ihren besonderen Charakter verleiht, sind die Umstände, unter denen sie stattfinden, ist die Thematisierung konkreter Lebensfragen der Nation, die in der Vergangenheit oft genug kaum die Kandidaten interessierten und wo von „Issues“ (Sachproblemen) jedenfalls nur am Rande die Rede war – Paradebeispiele stellen die Wahlkämpfe von 1984 und 1988 dar. In diesem Jahr vollzieht sich der nationale (und einzelstaatliche) Wettbewerb zwischen Parteien und Kandidaten zum erstenmal unter neuen weltpolitischen Rahmenbedingungen, d.h. nach Beendigung des Kalten Krieges; und Kontroversen um Lösungen für die sozioökonomischen Probleme des Landes dominieren die Kampagnen mehr als zuvor. George Bushs „Neue Weltordnung“ interessiert da vergleichsweise wenig, wo es die Strukturen des internationalen Machtssystems erlauben, sich mindestens zeitweilig auf die inneren Probleme des Landes zu konzentrieren; da wird die Verteilung der „Friedens-Dividende“ zum sehr viel brisanten Thema.

Im wesentlichen wird die Präsidentschaftswahl 1992 von drei großen Debatten und Auseinandersetzungen beherrscht, zwei innen- und einer außenpolitischen, wobei die beiden Sphären teilweise miteinander verwoben sind. Die Debatte kreist um die Frage, welche praktischen Lösungen für die ökonomischen Probleme der USA gefunden werden können. Expandierende Staatsausgaben und Steuererleichterungen (von denen neben der Unterschicht freilich vorwiegend die Reichen profitierten) haben weder die Einkommens- und Lebenssituation derer verbessert, die ohne College-Abschluß am Wirtschaftsprozess partizipieren, noch haben sie die sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Schichten der US-Gesellschaft verringert oder die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrien verbessert.

Eng verbunden mit der Thematisierung dieser Frage ist die andere Kontroverse, warum der hochbürokratisierte Wohlfahrtsstaat bei der Lösung der chronischen Sozialprobleme des Landes gescheitert ist: Weder hat er die Armen aus ihrer mißlichen Lage befreit oder ihre Zahl verringert, noch

erschwingliche und adäquate Formen der Gesundheitsfürsorge hervorgebracht, von der Beseitigung bildungs- und erziehungspolitischer Defizite ganz zu schweigen. Ob zuviel oder zuwenig Staatsinterventionismus, ob „Big Government“ in Gestalt komplexer Bürokratien oder Ineffektivität des „Divided Government“ die Misere zu verantworten haben, ist dabei ebenso umstritten wie die moralischen Aspekte der Sozialpolitik. Dem Streit darüber, wer überhaupt öffentliche Unterstützung verdiene, unter welchen Prämissen sie zu gewähren sei und wie Hilfe zur Selbsthilfe geraten könne, kommt angesichts der ideologischen Prämissen des „Amerikanismus“ erheblich größeres Gewicht zu, als dies für vergleichbare Kontroversen über sozialpolitische Sachverhalte in Kontinentaleuropa der Fall ist. Die dritte Debatte schließlich versucht, Antworten zu finden auf die Frage nach der künftigen Rolle der USA in einer veränderten Welt, die der Supermacht fürs erste ernsthafte militärische Bedrohungen erspart, sie aber mit Wirtschafts- und Handelsrivalen ebenso konfrontiert wie mit stabilitätsgefährdenden Nationalitätenkonflikten. Isolationisten und Internationalisten verschaffen sich derzeit Gehör, Advokaten eines „kosmopolitischen Kapitalismus“ (Robert Reich) und Befürworter eines nach japanischem Muster gestrickten „nationalen Kapitalismus“, „Unilateralisten“ und „Multilateralisten“ stehen sich gegenüber, wo es um die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen der USA geht. Dabei teilen nicht etwa parteipolitische Positionen die Präsidentschaftskandidaten (oder Mandatsbewerber) säuberlich in zwei Lager; Demokraten und Republikaner finden sich auf beiden Seiten der unscharfen Trennlinien.

IV. Strittige Wahlkampfthemen

Einige detaillierte Konfliktfelder sollen im folgenden angesprochen werden, die den Präsidentschaftswahlkampf 1992 thematisch prägen. Als Dauerbrenner beschäftigt das Haushaltsdefizit die amerikanische Öffentlichkeit auch in diesem Jahr, wobei im Hinblick auf Lösungsmöglichkeiten hauptsächlich zwei Positionen auszumachen sind. Die „republikanische“ setzt nach wie vor auf angebotsorientierte Rezepte, will Investitionen durch Steueranreize begünstigen, die Kapitalzuwachssteuer (Capital Gains Tax) senken, den Kauf von Immobilien begünstigen und Einsparungen im Budget forcieren, von denen neben den verteidigungs- auch die sozialpolitischen Ausgaben betroffen sein sollen. Die „demokratische“ Position will

¹⁰ Eine abgewogene Beurteilung der aktuellen Befindlichkeit der Amerikaner findet sich bei Robert J. Samuelson, *How the American Dream Unraveled*, in: *Newsweek* vom 2. März 1992, S. 34.

die Bezieher von Spitzeneinkommen (mehr als 200 000 US-Dollar im Jahr) stärker besteuern, dafür den Mittelschichten niedrigere Einkommensteuern beschere, die Investitionen steuerlich begünstigen und im übrigen den Haushalt durch massive Einschnitte in den Verteidigungsetat mittelfristig konsolidieren.

Die Stagnation der US-Ökonomie und die Sorge um die internationale Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft bestimmen gleichermaßen den politischen Diskurs des Jahres 1992. Der Republikaner Bush hat in seiner Botschaft zur Lage der Nation im Januar Anleihen beim altherwürdigen Lord Keynes gemacht, um der hartnäckigen Rezession zu Leibe zu rücken, die sich nur sehr zögerlich auflöst. „Wachstumspaket“ heißt die Devise, mit der die Republikaner seither der Arbeitslosigkeit begegnen wollen. Zehn Mrd. US-Dollar sollte der Staat sofort in die Wirtschaft pumpen, 150 Mrd. US-Dollar längerfristig in ein marodes Verkehrssystem; auf der Privatseite soll Firmen und Familien durch kurzfristig gewährte steuer- und kreditpolitische Anreize das Geldausgeben erleichtert werden.

Freilich haben die Demokraten, die beide Häuser des Kongresses kontrollieren, abweichende Vorstellungen von einem richtig gehandhabten „Deficit Spending“. Mehr Staatsinterventionismus zur Bekämpfung der nach wie vor bei ca. sieben Prozent pendelnden Arbeitslosigkeit, erheblich stärkere Kürzung des Verteidigungshaushaltes für ökonomische Ankurbelungsprozesse und soziale Hilfen sowie stärkere Steuerabschläge bei mittleren und kleineren Einkommen sollen die Wirtschaftsflaute überwinden und den Wahlsieg sicherstellen. Denn die Stimmung des Wahlvolkes ist derzeit durchaus „sozialdemokratisch“ mindestens insofern eingefärbt, als 75 Prozent aller Amerikaner den Staat zu größerer Aktivität im Bereich der Arbeitsmarkt-(und etwa auch: der Bildungs-)Politik auffordern. Da sich Exekutive und Legislative angesichts unterschiedlicher parteipolitischer Präferenzen im Wahljahr 1992 wechselseitig blockiert (und damit ein neues Beispiel für die Schwierigkeiten der Konsensbildung im fragmentiert-gewaltenteiligen System des US-„Government“ geliefert) haben, ist bei all dem für die Bürger wenig herausgekommen¹¹.

11 Im Zeichen verstärkter Tendenzen in Richtung auf parlamentarische Fraktionskohäsion, wie sie seit den achtziger Jahren im Kongreß zu beobachten sind, nimmt die Gefahr von „Deadlocks“ in der politischen Entscheidungsmechanik ohnehin zu. Zum Abstimmungsverhalten und parteipolitischen Positionen im 102. Kongreß vgl. Chuck Alston, Bush's High Public Standing Held Little Sway on Hill, in: Congress-

Daß die USA eine umfassende Wettbewerbsstrategie entwickeln müssen, um die Erosion ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzubremsen, ist zwischen den Parteien und ihren Präsidentschaftsbewerbern im Grundsatz nicht mehr strittig, seit der „Rat für Wettbewerbspolitik“ (Competitiveness Policy Council), ein hochkarätig besetztes Expertengremium, nach den Vorschriften des Handelsgesetzes von 1988 im Jahre 1991 von Exekutive und Legislative berufen, in seinem ersten Jahresbericht die Schwachstellen des amerikanischen Wirtschaftssystems schonungslos aufgedeckt hat¹². Angesichts des zwei Jahrzehnte lang faktisch stagnierenden Produktivitätswachstums, der „beispiellosen Abhängigkeit des jüngsten Wirtschaftswachstums von Kreditaufnahmen“, der Kumulierung der Handelsdefizite auf über eine Billion US-Dollar während des letzten Jahrzehnts, der Wandlung Amerikas vom größten Gläubiger der Welt zu ihrem größten Schuldner, vor allem auch im Hinblick auf den fatalen „Hang zu kurzfristigem Denken und Handeln“ in der Wirtschaft würden die USA im internationalen Wettbewerb der neunziger Jahre noch weiter zurückfallen, wenn es nicht gelinge, eine wirksame Gegenstrategie zu entwickeln. Sie müßte nach Meinung des Gremiums eine effizientere Wirtschaftspolitik umfassen, die das Haushaltsdefizit drastisch abbaut und zu einer wesentlichen Steigerung der heimischen Spar- und Investitionsquote führt; eine fundamentale Reform struktureller Schlüsselbereiche wie Erziehung, Ausbildung, Gesundheitssystem, Technologie und Handelspolitik ins Auge fassen; und schließlich auch eine Umorientierung der Unternehmenspolitik und Finanzmärkte auf längerfristige Perspektiven hin beinhalten. Der Bericht speist „Issues“ in den Wahlkampf ein, die, was z.B. die Notwendigkeit einer kohärenten Industriepolitik anbelangt, zwischen den Präsidentschaftsbewerbern der beiden großen Parteien durchaus kontrovers diskutiert werden, wobei Bill Clintons Reformvorstellungen weiter reichen als die des Präsidenten George Bush.

Nicht zuletzt gehört das Problem der „Welfare Reform“ im weitesten Sinne zu den zentralen Wahlkampfthemen. Seine Komplexität läßt sich auf den harten Kern der Diskrepanz von staatlichen Handlungsmöglichkeiten und gruppenspezifischen Bedürfnissen oder Erwartungshaltungen reduzieren.

sional Quarterly Weekly Report vom 28. Dezember 1991, S. 3751; Richard E. Cohen/William Schneider, Partisan Polarization, in: National Journal vom 18. Januar 1992, S. 132.

12 Die Kernpunkte des Berichts sind aufgeführt im Handelsblatt vom 5. März 1992, S. 1.

Bund, Einzelstaaten und Gemeinden sehen sich angesichts einer rezessionsbedingten Stagnation auf der Einnahmenseite und beschleunigten Zuwächsen auf der Ausgabenseite, die u. a. demographisch, arbeitsmarktpolitisch oder vom „Wertewandel“ her bedingt sind, nicht mehr in der Lage, die (übrigens von einer Reihe von Einzelstaatsverfassungen gebotene) Haushaltsbalance in vernünftigen Margen zu gewährleisten. Im Zeichen gestiegener Lebenserwartung vergrößert sich die Zahl der Amerikaner kontinuierlich, die „Social Security“-Leistungen beanspruchen. Nicht nur die Zahl der Alten nimmt zu, sondern auch die der Armen: damit steigen u. a. die Kosten für die „Medicare“- und „Medicaid“-Programme, wobei moderne Technologie und ärztliche Selbstbedienungsmentalität auf beiden Seiten des Atlantik die Gesundheitsaufwendungen der öffentlichen Hände zusätzlich inflationieren.

1992 erhalten ca. 25 Millionen Amerikaner Berechtigungskarten für den Bezug verbilligter Lebensmittel („Food Stamps“-Programm), nehmen über 13 Millionen Kinder an der preisreduzierten oder kostenlosen Schulspeisung teil. Insgesamt haben sich die seit den sechziger Jahren applizierten Strategien im Kampf gegen die Armut als wenig erfolgreich erwiesen: Die Zahl der Familien, die nach offiziellen Maßstäben als „arm“ bezeichnet wird, ist zwar prozentual in den letzten 20 Jahren etwas gesunken (von 36,7 Prozent 1970 auf 33,3 Prozent 1990); in absoluten Zahlen sind aber immer mehr Amerikaner zu Nutznießern staatlicher „Welfare“-Programme geworden. Vor allem die Armut der „Urban Underclass“, speziell ihres schwarzen Segments (und in ihrem Rahmen diejenige der vielen „Teenage Mothers“ und „alleinerziehenden Familien“), stellt ein durch Permanenz zunehmend explosiver werdendes Problem dar und trägt dazu bei, daß etwa die Anforderungen an das Familienbeihilfeprogramm („Aids to Families with Dependent Children“) ständig wachsen¹³; dasselbe gilt angesichts der relativ hohen Arbeitslosenquote für die auf Bund-Staaten-Kooperation beruhende Arbeitslosenversicherung in ihren verschiedenen Ausformungen. Die Zahlen sprechen eine eindeutige Sprache: Während 1960 die öffentlichen Sozialausgaben noch etwa zehn Prozent des US-Bruttosozialprodukts ausmachten, belaufen sie sich heute beinahe auf das Doppelte; und in den Haushalten schlagen derzeit die öffentlichen Sozialausgaben mit fast 50 Prozent auf Bundesebene und mit ca. 65 Prozent im Bereich der Einzelstaaten und Lokalverwaltungen zu Buche.

13 Vgl. Paul E. Peterson, *The Urban Underclass and the Poverty Paradox*, in: *Political Science Quarterly*, 106 (1991/92) 4, S. 617.

Wer die Schuld trägt für die Diskrepanz zwischen Aufwand und Ertrag ist zwischen den großen Parteien ebenso strittig wie die Problemlösungsmodelle differieren, die sich allerdings (aus Überzeugungs- oder machtopportunistischen Gründen) an „Middle Class“-Perspektiven orientieren. Diese weisen „Fairness“-Aspekten eine ebenso wichtige Rolle zu wie spezifisch eingefärbten „Compassion“-Bekennnissen. In Kalifornien führen nach demoskopischen Befunden 31 Prozent aller (überwiegend weißen Mittelschichten-)Wähler die Haushaltsmisere des Landes auf den Egoismus der Reichen zurück, „who are not paying their fair share of taxes“, 31 Prozent auf solche Wohlfahrtsempfänger „getting benefits they don't deserve“ und 31 Prozent gleichermaßen auf beide Gruppen. Und wo sie Sozialhilfeleistungen an die Armen durchaus befürworten, wollen sie diese als temporäre Notmaßnahme und nicht als längerfristige Einnahmequelle gewährt wissen¹⁴.

Was die Wähler keineswegs tolerieren wollen, sind höhere Steuern zur Milderung der Budgetkrise, die in den letzten zwei Jahren eine Reihe von Einzelstaaten gezwungen hat, ihre Wohlfahrtsprogramme erheblich zu beschneiden. Wo immer in den letzten Jahren Gouverneure die Steuerlasten erhöhten, um staatliche Daseinsvorsorge weitergewähren oder gar ausweiten zu können, sind sie in massive Turbulenzen geraten. Neben Lowell P. Weicker jr. in Connecticut mag James F. Florio, demokratischer Regierungschef von New Jersey, als Beispiel dienen, der unter großen Schwierigkeiten 1990 noch Steuererhöhungen zum Ausgleich des Haushaltsdefizits und für bildungspolitische Initiativen durchsetzen konnte, im vergangenen Jahr aber die Quittung von den Wählern bekam, die beide Häuser der New-Jersey-Legislative mit starken republikanischen Mehrheiten bestückten und damit Florio für den Rest seiner Amtszeit zur „Lame Duck“ (einflußloser Amtsinhaber) degradierten; und in Kalifornien muß Gouverneur Pete Wilson sorgfältig lavieren, um mit den „Fairness“- „Compassion“- und „Don't Bill Me“-Gefühlen der Wählermehrheit nicht zu kollidieren¹⁵.

14 Vgl. William Schneider, *Making an Election Issue of Welfare*, in: *National Journal* vom 4. Januar 1992, S. 54.

15 Daß im Umkreis der „Welfare“- (und der damit verbundenen „Social Issues“-)Problematik populistische, mehr noch: unverhüllt extremistische Positionen chanceträchtig verfochten werden können, haben der anhaltende Achtungserfolg des republikanischen Gegenspielers von George Bush, Pat Buchanan, in der Vorwahlserie dieses Jahres, oder die Stimmengewinne des Ku-Klux-Klan-Barden David Duke bei den Gouverneurswahlen von Louisiana im Herbst 1991 bewiesen.

Die Republikaner um George Bush wollen das etablierte System mit dem Schwerpunkt auf privater Vorsorge beibehalten, wenngleich in modifizierter Form. Durch die Ausgabe von Berechtigungsscheinen für medizinische Leistungen an Einkommensschwache, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten von Krankheitskosten für Familien mit mittlerem Einkommen und die finanzielle Aufstockung des „Medicaid“-Programms für Bedürftige sollen nach Bush wirksame Fürsorgemöglichkeiten geschaffen, verschwenderische Gesundheitsausgaben jedoch vermieden werden. Bill Clinton, der „New Politics Democrat“, wie ihn der Publizist William Schneider nennt, distanziert sich nach Kräften von der alten „Tax and Spend“-Politik seiner Partei auch dort, wo diese ohne große Bedenken die Einführung einer staatlichen Pflichtversicherung fordert, um den maroden Zustand des Gesundheitswesens zu überwinden. Wenn er von einem allgemeinen Versicherungsschutz spricht, will er primär die Arbeitgeber zur Kasse bitten, sie aber andererseits durch Investitionshilfen und Steuererleichterungen (etwa bei Kapitalgewinnen) bei Laune halten; und die „soziale Frage“ möchte er durch temporär gewährte „Hilfe zur Selbsthilfe“ entschärfen, wobei er als Gouverneur von Arkansas mit staatlich verordneten, obligatorischen Trainings- und Bildungsprogrammen für Sozialhilfeempfänger verbreitete Zustimmung in der Öffentlichkeit gefunden hat.

Auch die Bildungspolitik spielt 1992 eine gewichtige Rolle im Wahlkampf. Wo George Bush seinen Anspruch von 1988, als „Education President“ wirken zu wollen, in diesem Jahr durch eher marginale Reformvorschläge mühsam aufzupolieren sucht, trägt das bildungspolitische Profil seines Herausforderers schärfere Züge, teils aufgrund seiner Schulpolitik in Arkansas, teils wegen seiner programmatischen Ankündigung, das „humane Kapital“ der USA fördern und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes revitalisieren zu wollen, durch eine am deutschen Modell orientierte Lehrlingsausbildung etwa oder durch die Verpflichtung der Betriebe zur Weiterbildung der Arbeitnehmer.

Bleiben zu guter Letzt die „Social Issues“, vorrangig das Problem der Verbrechensbekämpfung und der Abtreibung. Bei den Kongreßwahlen 1990 und den Gouverneurswahlen der letzten Jahre haben „Crime“ und „Abortion“ die Wählerentscheidung nachhaltig beeinflusst. Wo George Bush und die große Mehrheit der Republikaner einen harten Kurs steuern, etwa die Ausweitung der Todesstrafe anpeilen und Schwangerschaftsabbruch gar mit einem Verfassungsbann belegen wollen, befür-

wortet Bill Clinton, gewarnt durch das Schicksal seines Vorläufers Michael Dukakis vor vier Jahren, dem Bushs Wahlkampfteam die Kappe des verbrechenspolitisch Indolenten aufsetzen konnte, gleichermaßen die Todesstrafe für klar definierte Delikte (und läßt sie in Arkansas auch anwenden); andererseits nimmt er in der Abtreibungskontroverse eine liberale Haltung ein und schwimmt demzufolge im „Social Issues“-Bereich durchaus im „Mainstream“ Amerikas.

V. Bill Clinton und George Bush

Über George Bushs politische Biographie muß an dieser Stelle nichts vermerkt werden; sein familiärer und Bildungshintergrund sind ebenso bekannt wie seine Karrieremuster im privatwirtschaftlichen und im öffentlichen Bereich. Seine ersten Amtsjahre wurden von ungewöhnlich hohen Popularitätsraten begleitet, die nach dem Golfkrieg Rekordhöhen erreichten und mit dazu beitrugen, die erste Garnitur demokratischer Politiker von einer Kandidatur gegen den nationalen Heros abzuhalten. Als Außenpolitiker engagiert und erfolgreich, hat er ganz offensichtlich den Binnenproblemen der USA zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und ist nicht selten am Problem des „Divided Government“ aufgelaufen¹⁶. Die gespannten Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative haben sich u. a. im häufigen Einsatz des präsidentiellen Vetos gegenüber Kongreßbeschlüssen niedergeschlagen; seit den Tagen Gerald Fords ist kein Präsident mehr so häufig auf Konfrontationskurs gegangen wie George Bush¹⁷. Als die Wirkung des Sieges über Saddam Hussein nachließ und die amerikanische Nation wieder zum Bewußtsein ihrer innenpolitischen Problemfelder gelangte, ist Bushs Popularitätsrate ebenso drastisch abgesackt wie die Bewertung seiner Amtsführung. Schon um die Jahreswende 1991/92 sprachen sich nur noch 35 Prozent der Wähler für eine Wiederwahl des Republikaners aus (im Juni 1991: 52 Prozent), suchten 46 Prozent „nach einem andern“, erklärten sich 40 Prozent als „Anti-Bush“ -(Juni: 24 Prozent) und nur noch 20 Prozent als verläß-

16 Zum Verhältnis Bush – 101. Kongreß vgl. Congressional Quarterly Weekly Report vom 22. Dezember 1990, S. 4183; zu den Beziehungen zwischen Weißem Haus und dem 102. Kongreß vgl. Congressional Quarterly Weekly Report vom 28. Dezember 1991, S. 3751.

17 Vgl. Janet Hook, President's Mastery of Veto Perplexes Hill Democrats, in: Congressional Quarterly Weekly Report vom 27. Juli 1991, S. 2041.

liche „Pro-Bush“-Anhänger (Juni: 42 Prozent)¹⁸; im laufenden Wahljahr hat sich an diesen demoskopischen Befunden nichts wesentliches mehr geändert. „Portemonnaie-Themen“ (Steuern, Lebenskosten, Arbeitsplätze) und „Lebensstil-Fragen“ (Drogen, Kriminalität, Abtreibung etc.) sind inzwischen so weit in den Vordergrund des nationalen Interesses gerückt, daß damit die Chancen für den demokratischen Herausforderer nicht unbeträchtlich zugenommen haben.

Bushs ursprüngliche Wahlkampfstrategie, die Außenpolitik der USA und damit seine eigene Expertise und internationale Reputation auf diesem Felde ins Zentrum der Präsidentschaftskampagne zu rücken, ist mehr oder weniger gescheitert. Von Außenpolitik wollen die Amerikaner derzeit wenig hören; und der Herausforderer aus Arkansas bemüht sich nach Kräften, den allgemeinen Trend zur Konzentration auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragen aus wohlverstandem Eigeninteresse zu forcieren. Außer allgemein gehaltenen Bekenntnissen zum Projekt einer nordamerikanischen Freihandelszone (es dürfen dadurch aber keine Arbeitsplätze in den USA verloren gehen!) und der Bedeutung der amerikanisch-israelischen Beziehungen (die Clinton reibungsloser gestalten will als Bush) ist über die außenpolitischen Visionen des Gouverneurs wenig bekannt geworden; daß er handelsprotektionistische Maßnahmen ablehnt, läßt für die Zukunft der amerikanisch-europäischen Beziehungen hoffen und trägt wohl den Stempel seines wirtschaftspolitischen Beraters, des global denkenden Ökonomen und Harvard-Professors Robert Reich.

Es fehlt im Wahlkampf 1992 die Auseinandersetzung um Amerikas künftige Rolle in der Weltpolitik. Soll die einzig verbliebene Supermacht als „benevolenter Welthege“ (Theo Sommer) wirken, das Entstehen eines Machtvakuum ebenso zu verhindern suchen wie den Aufstieg anderer, regionaler oder gar globaler Führungsmächte, wie es manchen Planern im Pentagon vorschwebt? Oder soll Amerika, Vormacht in einem Bündnis prinzipiell Gleichberechtigter, als gestaltender Faktor einer „Neuen Weltordnung“ auftreten, die auf internationaler Zusammenarbeit beruht und kollektive Sicherheit auch unter dem Dach der Vereinten Nationen sucht, wie dies den Realisten um George Bush vorschwebt? Oder soll es einmal mehr dem „America first“-Prinzip huldigen, auswärtige Verpflichtungen reduzieren, als autarker Eigenbrötler sich aus der Weltpolitik ausklinken, wie dies Neo-

Isolationisten vom Schlage eines Pat Buchanan verlangen?

Von Clinton jedenfalls ist dazu bislang wenig zu hören. Doch wo es ihm an außenpolitischer Expertise fehlt, geht ihm gewiß nicht politische Erfahrung in einem allgemeineren Sinne ab. Vor einem hochkarätigen Bildungshintergrund – Studium an der Georgetown University in Washington, Rhodes-Stipendiat in Oxford und Jura-Studium an der Yale University – hat sich nach kurzer Anwalts- und Dozententätigkeit eine politische Bilderbuchkarriere in Arkansas entfaltet. 1977 zum Justizminister und zwei Jahre später, mit 32 Jahren, zum jüngsten Gouverneur seines Landes gewählt, wurde er zwar 1981 von den Wählern wieder aus dem Amt gejagt – Kenner der politischen Landeszenerie schreiben diesen Denkkzettel der Unerfahrenheit und Arroganz des Youngsters zu –, aber schon zwei Jahre später konnte ein offenkundig geläuterter Clinton erneut auf dem Sessel des Gouverneurs Platz nehmen, den er seither nicht mehr räumen mußte.

Dabei nahm er früh das Weiße Haus ins Visier und suchte sich auf nationaler Ebene als Vorsitzender des „Democratic Leadership Council“, der „National Governors' Association“ oder der „Education Commission of the States“ zu profilieren, nicht ohne Erfolg, bedenkt man die breite Unterstützung von demokratischen Amts- und Mandatsträgern auf der einzelstaatlichen wie nationalen Ebene für Clintons Präsidentschaftskandidatur. Seine Gouverneurskollegen haben ihm 1991 ein vorzügliches Zeugnis über seine politischen Leistungen im strukturschwachen Arkansas ausgestellt, wo er die Klein- und Mittelindustrie revitalisiert und tatkräftig die Verbesserung der schulischen Situation vorangetrieben hat. Seinem hochqualifizierten Wahlkampfteam ist es gelungen, Clinton in allen „Primary“-Staaten organisatorisch und publizistisch präsent zu machen und Spendensummen einzutreiben, die dem „Southerner“ von Anfang an das Übergewicht über seine parteiinternen Konkurrenten eingetragen haben.

VI. Der offene Wahlausgang

„Can He Beat Bush?“ Hat Bill Clinton die persönliche, politische und organisatorische Kraft, einen amtierenden Präsidenten aus dem Weißen Haus zu drängen? Kann der Gouverneur eines armen, obskuren Staates erreichen, was seit 1964 nur einem einzigen Demokraten gelang, nämlich einen Repu-

¹⁸ Vgl. Ed Goeas/Celinda Lake, *Battleground* 1992, Washington, D. C. 1992.

blikaner in Präsidentschaftswahlen zu besiegen? Eine Newsweek-Umfrage vom März verwies auf ein Kopf-an-Kopf-Rennen und sah Bush gegenüber Clinton bloß mit 48 zu 44 Prozent in Führung, der knappsten Differenz zu einem so frühen Zeitpunkt zwischen Titelverteidiger und Herausforderer seit Jimmy Carters kometenhaftem Aufstieg 1976¹⁹. Seither sind die Zustimmungswerte für Bush kontinuierlich gesunken; erst durch den republikanischen Parteitag in Houston ist es dem Präsidenten gelungen, den zwischenzeitlich auf beinahe 20 Prozent angewachsenen Vorsprung von Clinton Ende August wenigstens zu halbieren²⁰. Ein „Southerner“ wie Clinton mag im Verein mit seinem allseits respektierten „Running Mate“ (Vizepräsidentenskandidat) Al Gore vielleicht das republikanische Bollwerk aufbrechen, das die Südstaaten der USA seit geraumer Zeit verkörpern. Und da das demokratische „Ticket“ eine breite Gefolgschaft hinter sich versammeln kann – es genießt Sympathien nicht bloß im weißen „Middle America“, sondern auch unter den Schwarzen der USA –, stehen die Zeichen augenblicklich nicht schlecht für den Herausforderer.

Aber es bleiben doch Zweifel genug, die über persönliche Glaubwürdigkeitsprobleme Clintons weit hinausreichen und aus politisch-strukturellen Dilemmata der Demokraten erwachsen. Noch immer deuten genügend Anzeichen auf ein konservatives „Realignment“ in den USA, von dem bislang vorwiegend die Republikaner profitiert haben²¹. Es muß an dieser Stelle genügen, einige dieser Anzeichen zu benennen. Weiße Wähler des Südens und der Rocky-Mountains-Staaten, aber auch weiße ethnische Wählergruppen und Jungwähler generell haben ihr Wahlverhalten grundlegend geändert und sich seit längerem den Republikanern zugewandt. Daß der Süden, den nicht einmal der amtierende Präsident Jimmy Carter aus Georgia 1980 gegen Ronald Reagan halten konnte, sich 1992 von den Republikanern abwendet, ist noch lange nicht ausgemacht: Bei den einschlägigen Vorwahlen jedenfalls haben sich zum erstenmal mehr weiße Südstaatler an den republikanischen als an den demokratischen „Primaries“ beteiligt, sind weniger Schwarze als 1988, als der Jesse-Jackson-Faktor wirkte, an die Wahlurnen gegangen. Ob nicht die Demokraten besser beraten wären, statt auf die „Southern Strategy“ eher auf eine „California

Strategy“ zu setzen, d. h. sich auf die liberalen und industrialisierten Staaten der Westküste, des Mittleren Westens und des Nordostens zu konzentrieren? Dort konnten sie mit Dukakis 1988 die Stimmdifferenz zu den Republikanern gering halten oder gar den Sieg davontragen; freilich würde der „Southerner“ Clinton bei einer solchen Orientierung nicht an die Spitze des Partei-„Tickets“ passen.

Auch birgt das noch immer unscharfe Profil der Demokratischen Partei Risiken für ihren Kandidaten in sich. Zwar können die Demokraten gegen George Bush mit Clinton einen Politiker vorweisen, der als Vorsitzender des „Democratic Leadership Council“ sein konservativ-„neoliberales“ Selbstverständnis dokumentiert hat; und überdies haben sie es 1992 geschafft, durch parteiinterne Satzungsänderungen den Nominierungs- und Diskussionsprozeß auf ihrem New Yorker Nationalkonvent in geordneten Bahnen zu halten²². Aber noch immer ist das Image der Partei in der Öffentlichkeit negativ besetzt: Sie gilt als Sammlungsbeziehung von Minderheiten, ist durch den Konflikt zwischen „New Politics“- und „Old Politics-Democrats“, zwischen ihrem Süd- und Nordstaatenflügel in ihrer parlamentarischen Handlungsfähigkeit tangiert; und die Fernsehdebatten zwischen den ursprünglich sechs demokratischen Bewerbern um die Präsidentschaft, die um die Jahreswende 1991/92 stattfanden, belegten einmal mehr die ideologisch-programmatische Diffusion der Partei.

Auch läßt die ökonomische Malaise des Landes nicht automatisch die Wahlchancen der Demokraten steigen. Denn demoskopische Befunde belegen für das vergangene Jahr, daß mehr Amerikaner den von Demokraten kontrollierten Kongreß für ihre sozialen und wirtschaftlichen Probleme verantwortlich machten als die Bush-Administration; obgleich sich diesbezüglich die Bewertungen 1992 gewandelt haben, kann von einem unbesehenen „Oppositionsbonus“ nicht die Rede sein²³. Der Kongreß befindet sich in einem anhaltenden Meinungstief, das freilich beide darin vertretenen Parteien betrifft. Hoffnungen können die Kongreßdemokraten allerdings aus dem Umstand

22 Zu den Satzungsänderungen vgl. Congressional Quarterly Weekly Report vom 7. September 1991, S. 2411.

23 Eine Umfrage der Los Angeles Times vom November 1991 erbrachte, daß acht Prozent der Befragten die Bush-Administration, 22 Prozent den Kongreß als „Schuldigen“ ausmachten (vgl. National Journal vom 21. Dezember 1991, S. 3094). Im Januar 1992 kam eine Umfrage des Times Mirror Center for the People & The Press zum Befund, daß 20 Prozent Präsident Bush und 14 Prozent dem Kongreß die Verantwortung für die Malaise zuschoben (vgl. National Journal vom 1. Februar 1992, S. 296).

19 Vgl. Newsweek vom 30. März 1992, S. 20.

20 Das Manuskript ist am 30. August 1992 abgeschlossen worden.

21 Vgl. Peter Lösche, Zerfall und Wiederaufbau. Die amerikanischen Parteien in den achtziger Jahren, in: Hartmut Wasser (Hrsg.), Die Ära Reagan, Stuttgart 1988, S. 185.

schöpfen, daß die überwiegende Mehrheit der Amerikaner immer noch ihren jeweiligen Repräsentanten positiver bewertet als alle anderen Abgeordneten²⁴.

Ein allzu matter Wirtschaftsaufschwung im laufenden Jahr wird Clintons Chancen vergrößern. Er kann in diesem Zusammenhang auch das Thema „Friedensdividende“ unbedenklicher instrumenta-

24 Einschlägiges Zahlenmaterial in: *The American Enterprise*, 3 (1992) 3, S. 101-105.

lisieren als Bush, der schon aus innenpolitischen Gründen – Rücksichtnahme auf seine konservative Klientel, Rüstungsindustrie und Arbeitsplatzproblem – davor warnen muß, Kürzungen von mehr als 50 Mrd. US-Dollar in fünf Jahren am Verteidigungsetat vorzunehmen. Die „Anti-Washington“-Stimmung im Lande mag Clinton Vorteile im Wettkampf zweier Generationen verschaffen. Immerhin gehört der 45jährige Gouverneur anders als der 67jährige Bush zu jenen Amerikanern, die mit dem Mißtrauen gegen das „System“ und die politische Klasse in Washington groß geworden sind.

Amerikanische Innenpolitik unter Präsident Bush

I. Einleitung

Das politische System Amerikas ist nicht dazu angetan, Entscheidungen zu erleichtern und Problemlösungen zu fördern. Alexander Hamilton, einer der Gründungsväter, schrieb in dem „Federalist Paper“ Nr. 73, man müsse doch zugeben, daß es besser sei, die Produktion von Gesetzen zu verhindern als sie voranzutreiben, selbst wenn man damit die Verabschiedung auch guter Gesetze blockiere. Denn es sei doch am besten, die Dinge so zu belassen, wie sie sind, anstatt sie zu verändern¹. Damit versuchte er, das Prinzip der Gewaltenteilung und insbesondere des präsidentiellen Vetos und der Unabhängigkeit eines Obersten Gerichts, ausgestattet mit der Macht der Normenkontrolle, gegen demokratische Kritiker zu verteidigen.

In keiner der westlichen Demokratien sind diese Mechanismen so weit entwickelt, wie in den USA. Vor allem das System mehr oder weniger disziplinierter politischer Parteien hilft in parlamentarischen Demokratien die vielfältigen Positionen und Interessen zu bündeln und die Entscheidungsgremien – Exekutive und Legislative(n) – zu koordinieren. Selbst in einem föderalen System, einer Form der horizontalen Gewaltenteilung, überbrücken Parteien die länderbezogenen Interessengegensätze und tragen zur Entscheidungsbildung bei. Im amerikanischen System der Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung konnten sich, wie bekannt, disziplinierte Parteien nicht herausbilden. Das präsidentielle Verfassungssystem ist, wie der amerikanische Historiker Richard Hofstadter formulierte, ein parteienfeindliches². Seine Bezeichnung als „Präsidialsystem“ ist irreführend, denn sie lenkt den Blick des Betrachters auf eines der Staatsorgane – das Präsidentenamt – und führt zu unrealistischen Einschätzungen hinsichtlich seiner Entscheidungskompetenz und Durchsetzungsfähigkeit.

Eher als von einem „Präsidialsystem“ sollte man von einer „antagonistischen Partnerschaft“ zwischen Exekutive und Legislative, Präsident und Kongreß sprechen. Der den Entscheidungsprozeß am besten charakterisierende Begriff ist der des „bargaining“, des oft langwierigen Aushandelns von Kompromissen; aber auch der des „stalemate“, der gegenseitigen Blockierung, der „Nicht-Entscheidung“, wenn aus prinzipiellen (ideologischen) oder (partei)taktischen Gründen eine Kompromißlösung nicht gefunden werden kann.

Als Ronald Reagan 1980 gewählt wurde, konnte die Republikanische Partei hoffen, nicht nur das Präsidentenamt über lange Zeit in Besitz nehmen zu können. Die Aussichten schienen günstig, auch die jahrzehntelange Dominanz der beiden Häuser des Kongresses durch die Demokraten überwinden zu können. Denn zum ersten Mal seit 1954 hatte sie eine Mehrheit im Senat gewonnen und hoffte, in der nächsten Wahl auch die Demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus umzukehren. Diese Hoffnung erwies sich jedoch als trügerisch. Nicht nur blieb die Demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus ungebrochen; 1986 verloren die Republikaner ihre Mehrheit im Senat, und Präsident Reagan war wieder mit einer gegnerischen Parteimehrheit in beiden Häusern des Kongresses konfrontiert – allerdings keine ungewöhnliche Situation für Republikanische Präsidenten. Ronald Reagan teilte demnach das Schicksal vieler Präsidenten in dieser Lage der parteilichen Spaltung zwischen den beiden höchsten Bundesorganen. Es wurde zunehmend schwieriger, von seiner Regierung (das amerikanische Wort dafür ist „administration“) initiierte oder befürwortete Gesetzesvorhaben zu realisieren³. Nur für eine kurze Phase war die Demokratische Opposition, die im Repräsentantenhaus nach wie vor die Mehrheit behalten hatte, unter dem (falschen) Eindruck eines Reaganschen Erdbebens und eines damit verbundenen Wählermandats zu nachgiebiger Kooperation bereit. Die Rezession des Jahres 1982 und die Wahlen im November brachten Reagan einen Rückschlag und stärkten das Selbstvertrauen der Demokraten.

1 Vgl. Alexander Hamilton/John Jay/James Madison, *Der Föderalist*, hrsg. von F. Ermacora, Wien 1958.

2 Vgl. Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System*, Berkeley 1970.

3 Vgl. Kurt L. Shell u. a., *Konservative Ideologie und politische Praxis. Koalitionsbildungen im amerikanischen Kongreß 1972–1984*, Frankfurt 1988.

Die Last der von Präsident Reagan hinterlassenen ungelösten Probleme war zur Zeit seines Ausscheidens aus dem Amt für viele Amerikaner noch nicht erkennbar. Die Politik des „Militär-Keynesianismus“, der immensen Verschuldung, hatte zu einer wirtschaftlichen Expansion beigetragen, die eine große Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten schuf – nicht nur in den schlecht bezahlten „McDonalds“ der USA⁴. Das sich abzeichnende Ende des Kalten Krieges schien Reagans Aufrüstungspolitik und harte Linie gegenüber der Sowjetunion zu rechtfertigen. Das immense Haushaltsdefizit war für den Durchschnittswähler zu weit weg von dem erlebten Alltag, als Bedrohungsfaktor zu abstrakt, um politisch gegen die Republikanische Partei auswertbar zu sein; zumal Reagan immer wieder den „Demokratischen Kongreß“ dafür verantwortlich machen konnte, seinen Einsparungsvorschlägen nicht gefolgt zu sein. Auch war die vorherrschende Meinung im Lande noch immer geprägt – wenn auch weniger intensiv als 1980 – von einer konservativen Grundstimmung, der Skepsis gegenüber staatlichem Aktivismus und exzessiver Fürsorge für Arme – meist Schwarze und Hispanics –, die, so die vorherrschende Einstellung, auf Kosten der arbeitsamen weißen Bevölkerung den Sozialstaat ausnützten.

II. George Bush als Kandidat und Präsident

George Bush brachte kein klares politisches Profil in den Wahlkampf. Bevor er Vizepräsident unter Reagan wurde, galt er als Vertreter eines moderaten Ostflügel-Establishments innerhalb der Republikanischen Partei; als „wimp“ (Schwächling) ohne feste Überzeugungen. Besonders der rechte Flügel der Partei empfand starke Abneigung gegen ihn, zumal er ja Reagan als Rivale im Vorwahlkampf 1980 hart angegriffen hatte. Reagans Rezepte für Wirtschaftspolitik hatte er als „Voodoo economics“ bezeichnet; und in der Abtreibungsfrage hatte er eine liberale Position eingenommen; genug, um ihn zur „persona non grata“ der Rechten zu machen. Doch versuchte Bush als Vizepräsident durch totale Anpassung und Loyalität gegenüber Präsident Reagan, seine ehemalige Gegnerschaft und liberalere Vergangenheit vergessen zu machen. Von seiner Partei (nach erfolgreich absol-

vierten Vorwahlkämpfen) als Präsidentschaftskandidat nominiert, zeigte er sich als skrupelloser, demagogischer Kämpfer, der nach übereinstimmender Einschätzung neutraler Beobachter den häßlichsten, negativsten und inhaltslosesten Wahlkampf der neueren amerikanischen Geschichte führte. In Erinnerung bleibt die „Willie Horton“-Kurzsendung, in der sein Gegner Dukakis für die Beurlaubung eines schwarzen Schwerverbrechers aus dem Gefängnis in Massachusetts verantwortlich gemacht wurde, die es diesem Verbrecher ermöglicht hatte, ein weiteres schweres Verbrechen gegen eine weiße Frau zu begehen. Wie Pre-Tests ergeben hatten, reagierten potentielle weiße Wähler besonders stark auf diesen versteckten Appell an die Furcht vor schwarzer Kriminalität. Ein zentraler inhaltlicher Punkt seines Wahlkampfes war das wiederholt bekräftigte Versprechen, daß er keinen Steuererhöhungen zustimmen würde („read my lips – no new taxes“).

Nach seiner Wahl sah sich Präsident Bush mit einem Kongreß konfrontiert, der in beiden Häusern von einer Demokratischen Mehrheit beherrscht wurde, und gleichzeitig mit einer reduzierten Republikanischen Fraktion. Zudem hatte er die Demokraten durch seinen aggressiven, negativen Wahlkampf provoziert, so daß ihrerseits wenig Neigung zu gütlicher Kooperation mit dem Präsidenten bestand. Die sogenannte „Konservative Koalition“ aus Republikanern und südstaatlichen Demokraten, die vormals viel zu den Anfangserfolgen Reagans und in der Vergangenheit zu der Blockierung liberaler Vorhaben beigetragen hatte, war geschrumpft; vor allem dadurch, daß die Südstaaten nach ihrer langen Dominanz durch die Demokratische Partei ein wirkliches Zwei-Parteien-System entwickelt hatten und die Konservativen nun in der Republikanischen Partei ihre Heimat fanden, und andererseits dadurch, daß die neue Generation südstaatlicher Demokraten sich der „nationalen“ Norm angenähert hatte und nicht mehr durch Rassismus und extremen Fiskalkonservatismus geprägt war⁵. Die Demokratische Fraktion war damit homogener geworden, wie auch die Republikaner seit der fast vollständigen Eliminierung ihres liberalen Flügels an konservativer Homogenität gewannen⁶:

In seiner ersten Rede an den Kongreß (die „Inauguration Address“) grenzte Bush sich trotzdem von der wenig Mitleid mit den Schwachen und Be-

4 Vgl. Emma Rothschild, *The Reagan Economic Legacy*, in: *The New York Review of Books* vom 21.7. 1988, S. 33–41.

5 Vgl. *Congressional Quarterly Almanac (CQA)* 1990, Washington, D.C. 1991, S. 40–48; *Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR)*, 49 (1991) 52, S. 3579f.

6 Vgl. K. L. Shell u. a. (Anm. 3), S. 275ff.

nachteiligten der Nation zeigenden Politik Reagans subtil ab, indem er versprach, für ein freundlicheres („kinder“) Amerika und eine sanftere („gentler“) Welt zu arbeiten. Doch zeichnete sich seine zukünftige, eher passive politische Linie schon ab, da er auf die leeren Kassen, das große Defizit im Haushalt hinwies und sich in erster Linie auf die privaten Gemeinschaftsorganisationen – „thousand points of light“ – verlassen wollte, um die Lage der Obdachlosen, der Kinder aus besitzlosen Familien usw. zu verbessern. Er machte nur ein eindeutiges Versprechen, das unerfüllt bleiben mußte: Die Geißel der Drogen würde beseitigt werden. Die Ansprache enthielt auch den Versuch, die Demokratische Kongreßmehrheit zur Zusammenarbeit zu gewinnen, indem er die allzu große Distanz zwischen den Parteien bedauerte und hoffte, die gewachsene Uneinigkeit („divisiveness“) gemeinsam mit der „loyalen Opposition“ zu überwinden. Diese Hoffnung erwies sich als trügerisch, und bald begann der Präsident mit dem Veto zu operieren; er schien die Konfrontation mit der Kongreßmehrheit zunehmend zu genießen⁷.

III. Präsident Bushs Innenpolitik

1. Der Konflikt über die Fristenlösung

Die am konsistentesten und leidenschaftlichsten vertretene politische Position Bushs galt der Abtreibungsfrage. Aus verfassungsrechtlichen Gründen konnte der Präsident, ebenso wie der Kongreß, hier nur einen eher marginalen Einfluß ausüben, denn die Grundposition war durch den Supreme Court 1973 (*Roe v. Wade*) festgelegt worden. Eine 7:2 Mehrheit hatte der amerikanischen Frau das Grundrecht auf Abtreibung – unbeschränkt bis zum dritten Monat und mit geringfügigen Einschränkungen bis zum sechsten Monat der Schwangerschaft – zugebilligt. Was die Bundesgesetzgebung vermochte, war, die Bewilligung von Bundesgeldern an Bedingungen zu knüpfen. Bis in die späten achtziger Jahre dominierte im Kongreß eine in dieser Frage konservative Mehrheit, der es immer wieder gelang, einschränkende Bedingungen zu stellen; so schon 1976 im sogenannten Hyde-Amendment die Durchführung von Abtreibungen über das vom Bund finanzierte Medicaid-Programm zu verbieten, wobei jedes Jahr erneut über die Ausnahmen (Gefährdung des Lebens der Mutter, Vergewaltigung, Inzest) mit wechselndem

Erfolg erneut gestritten wurde. Den Einzelstaaten blieb es überlassen, aus eigenen Mitteln für Schwangerschaftsunterbrechungen Geldmittel bereitzustellen. Unter dem massiven Druck der durch die Entscheidung des Supreme Court mobilisierten Abtreibungsgegner verabschiedeten mehrere Einzelstaaten restriktive Gesetze, die das Recht auf Abtreibung ebenfalls an eine Reihe von (von Staat zu Staat verschiedenen) Bedingungen knüpfte (wie z. B. die vorherige Benachrichtigung der Eltern von Minderjährigen, das Verbot der Durchführung von Abtreibungen in staatlichen Krankenhäusern usw.). Diese Gesetze sowie das Hyde Amendment wurden mit wenigen Ausnahmen vom Supreme Court für verfassungsgemäß erklärt, allerdings mit wechselnden Mehrheiten und unterschiedlichen Begründungen⁸. Somit wurde die Einstellung der Richter am Supreme Court zu einem entscheidenden Aspekt in der politischen Auseinandersetzung, da die Gegner der Freigabe von Abtreibung hofften, durch eine veränderte Mehrheit des Obersten Gerichts die Grundsatzentscheidung von 1973 rückgängig machen zu können. Schon im Kampf um die Ernennung von Richter Bork – einem erklärten Gegner der Entscheidung in *Roe v. Wade* – durch Präsident Reagan hatte diese Frage eine zentrale Rolle gespielt. Unter Bush setzte sich der Konflikt unvermindert fort.

Inzwischen hatte sich jedoch das Kräfteverhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern verändert. Aufgeschreckt durch Entscheidungen des Supreme Court, die die restriktiven Gesetze der Einzelstaaten für verfassungsgemäß erklärten (so in *Webster v. Reproductive Health Agency*, 1989, des Staates Missouri), verstärkten die „pro choice“-Organisationen ihre Anstrengungen; auch in der Öffentlichkeit war das Recht auf Abtreibung inzwischen zu einem Gewohnheitsrecht geworden, das in zunehmendem Maße nicht mehr in Frage gestellt wurde. Auf diese veränderte Situation reagierte die Demokratische Kongreßmehrheit, indem sie mehrfach Klauseln in Vorlagen einfügte, die die Ausgabe öffentlicher Mittel für die Durchführung von Abtreibungen ermöglichen und Familienplanungsorganisationen die Beratung unter Einschluß der Schwangerschaftsunterbrechung gestatten sollten.

Durch sein Veto in drei Fällen zwang der Präsident bereits im ersten Jahr seiner Amtszeit den Kongreß, diese Gesetzgebung von den für ihn inakzeptablen Klauseln zu reinigen. Er übte damit in gewisser Hinsicht ein „line item veto“ aus – ein

7 Vgl. CQA 1990 (Anm. 5), S. 16

8 Vgl. ebd. 1989, S. 296–307. Vgl. Ronald Dworkin, *The Center Holds*, in: *The New York Review of Books* vom 13. 8. 1992, S. 29–33.

Veto gegen gewisse Einzelteile eines Gesetzes – eine Kompetenz, die der Kongreß dem Präsidenten aus Gründen der eigenen Machterhaltung immer verweigert hatte. Diese Kontroverse hält bis in die Gegenwart an. Wiederholt verabschiedet der Kongreß Gesetze, die es den aus Bundesmitteln finanzierten Familienplanungskliniken und -organisationen ermöglichen sollen, Abtreibung im Beratungsgespräch zu erwähnen. Doch regelmäßig legt Präsident Bush sein Veto dagegen ein, und der Kongreß ist nicht imstande, die nötige Zweidrittelmehrheit zu erreichen, um das Veto zu überstimmen. So fehlten im November 1991 im Repräsentantenhaus zwölf Stimmen, um ein Veto Bushs gegen das Finanzierungsgesetz für sein größtes Ministerium (Health and Human Services), das das Beratungsverbot blockieren sollte, zu überwinden⁹.

Auch in den Anhörungen zur Ernennung neuer Richter am Supreme Court spielt deren Einstellung zu *Roe v. Wade* eine zentrale Rolle. Die von Bush nominierten Richter haben aus der Ablehnung Borks die Lehre gezogen, sich in diesem Problembereich bedeckt zu halten; sich hinter dem Argument zu verstecken, daß es mit ihrer zukünftigen Rolle nicht zu vereinbaren wäre, über Fragen, die konkrete, vor Gericht anstehende Fälle betreffen, eine Aussage zu machen. Doch obwohl nach dem Ausscheiden der liberalen Richter Brennan und Marshall, die durch Kandidaten Bushs ersetzt wurden, eine solide konservative Mehrheit das Gericht konstituiert, ist es dennoch bis zur Gegenwart nicht zu der von den „pro choice“ befürchteten Reversierung der Grundsatzentscheidung von *Roe v. Wade* gekommen. Inzwischen versucht der Kongreß auf legislativem Weg, das Recht auf Abtreibung bundesweit zu vereinheitlichen, was aber keine Chance auf Realisierung hat, so lange Bush Präsident bleibt¹⁰.

2. Kampf gegen Kriminalität

Durch die gesamte Amtszeit von Präsident Bush zieht sich der Versuch, Konsens für einen Gesetzesentwurf zu finden, der der effizienteren Verbrechensbekämpfung dienen soll. Kurz nach Amtsantritt hatte der Präsident in einer Botschaft an den Kongreß eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die den Schwerpunkt auf eine sichere Bestrafung und härtere Strafen legten. Die Todesstrafe sollte ausgedehnt, zusätzliche Gelder für Polizei und andere Sicherheitsagenturen bereitgestellt

werden. Die vor allem von den „gun lobbies“ immer wieder blockierten Maßnahmen zur Einschränkung des Schußwaffenbesitzes umging der Präsident mit dem Argument, daß die meisten bei Verbrechen benützten Schußwaffen gestohlen seien¹¹. Angesichts einer öffentlichen Meinung, die härtere Strafen – und besonders die Todesstrafe – für schwere Gewaltverbrechen mit großer Mehrheit befürwortet, wollte kein Mitglied des Kongresses „soft on crime“ erscheinen. In beiden Fraktionen wetteiferten die Volksvertreter, die Zahl der mit Todesstrafe zu vergeltenden Verbrechen zu erweitern. Doch brach der Konsens am Widerstand Demokratischer Liberaler zusammen. Hauptsächliche Punkte der Kontroverse waren die Rechte eines zum Tode Verurteilten auf Berufung, unter anderem die Frage, ob ein statistischer Nachweis über die größere Häufigkeit von Todesurteilen gegen Mitglieder einer bestimmten Rasse Grund für eine Berufung sein dürfe. Obwohl diese Klausel wie auch das kontroverse Verbot von „assault-type“-Waffen (halbautomatische Hand-schnellfeuergewehre) aus der Vorlage gestrichen worden waren und die Demokraten auch Konzessionen bezüglich der Einengung von Berufungsmöglichkeiten gemacht hatten, fanden die Republikaner die Vorlage „zu weich“ und blockierten sie im Senat mit einem „Filibuster“ (unbeschränktes Rederecht). Ein Versuch, den „Filibuster“ durch „Abschneiden“ zu beenden, wozu 60 von 100 Stimmen nötig gewesen wären, scheiterte. Im Wahljahr 1992 ist eine Einigung noch unwahrscheinlicher, da die Republikaner aus taktischen wie prinzipiellen Überlegungen an einem Kompromiß nicht interessiert sind und ihre Bereitschaft demonstriert haben, zu der Waffe des Filibusters zu greifen, um für sich den Anspruch auf „Härte“ im Kampf gegen Gewaltkriminalität zu erhalten; zumal jüngere Entscheidungen des Supreme Court ihrem Wunsch nach Verkürzung des Berufungsverfahrens entgegenkommen¹².

3. Der Kampf gegen Drogenmißbrauch

Eng verbunden mit dem Kampf gegen Kriminalität ist der Angriff auf das Drogenproblem, dem Bush versprochen hatte, hohe Priorität zu geben. Allerdings legte er auch hier das Hauptgewicht – durchaus in Übereinstimmung mit den Konservativen seiner Partei – auf repressive Maßnahmen¹³. In einer bundesweiten Fernsehsendung hatte Bush seinen Plan zur Drogenbekämpfung vorgestellt,

9 Vgl. CQWR, 49 (1991) 50, S. 3640.

10 Vgl. ebd., (1992) 9, S. 467–470; ebd., 50 (1992) 27, S. 1950.

11 Vgl. CQA 1989, S. 20-C.

12 Vgl. CQWR, 50 (1992) 8, S. 410; ebd., 50 (1992) 13, S. 732.

13 Vgl. CQA 1989, S. 254ff.

wobei die größte Summe der gewünschten Zusatzfinanzierung für die Expansion des Gefängnisystems aufgewendet werden sollte. Die Bundeshilfe an die Einzelstaaten sollte verdoppelt werden, um die Zahl der Staatsorgane, die der Drogenbekämpfung dienen (Fahnder, Staatsanwälte, Richter) zu vermehren. Obwohl der Kongreß die Aufforderung zum Handeln ernst nahm, wurde nur ein kleiner Teil der vom Präsidenten erwünschten Maßnahmen verabschiedet; so die Programme für Drogenberatung in den Schulen und Hilfe im Kampf gegen die Drogenmafia in Kolumbien, Bolivien und Peru. Die Vergabe von Bundesmitteln an Einzelstaaten sollte von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden, Programme zur Bekämpfung der Abhängigkeit zu entwickeln. Dieser Vorschlag scheiterte an einer kleinlichen Kontroverse zwischen Senat und Repräsentantenhaus über die Zwangsuntersuchung von Transportarbeitern¹⁴.

4. Förderung des Bildungssystems

Präsident Bush versuchte, seiner Selbstdarstellung als „education president“ mit überzogener Rhetorik gerecht zu werden. Auf dem Hintergrund eines pessimistischen Berichts über das amerikanische Bildungssystem – vor allem dem niedrigen Bildungsstandard amerikanischer Schüler in den High Schools des Landes – strebte er in seiner „State of the Union Message“ 1990 höchst ehrgeizige (aber unrealistische) Ziele für das nächste Jahrzehnt an¹⁵: Während derzeit amerikanische Schüler weit unter dem Standard anderer europäischer oder asiatischer Nationen rangieren, die „drop out rate“ (Abbrechrate) in den High Schools – besonders unter den Minderheiten – extrem hoch ist und die amerikanische Industrie unter der schlechten Ausbildung ihrer Arbeiterschaft leidet – es gibt kein systematisches Ausbildungsprogramm für Lehrlinge –, forderte Bush: Bis zum Jahr 2000 müßten amerikanische Schüler in Naturwissenschaften und Mathematik im Vergleich an erster Stelle stehen; die Abbruchrate müßte unter zehn Prozent liegen, und jeder erwachsene Amerikaner müßte ein gebildeter und technisch versierter (skilled and literate) Arbeiter und Bürger sein.

Die Realisierung dieser ehrgeizigen Vorhaben scheiterte größtenteils, wie zu erwarten war, sobald die Vorschläge konkrete Form annahmen. Sie wurden zuerst blockiert durch Widerstände konservativer Senatoren aus seinen eigenen Reihen, die gegen die implizierte Zentralisierung des Bildungssystems – verfassungsmäßig den Einzelstaa-

ten vorbehalten – opponierten. So wurde 1990 nur ein Stipendienprogramm zur Förderung von Studien in Mathematik und den Naturwissenschaften verabschiedet. Im Wahljahr 1992 begann der Präsident erneut, seine Vorhaben auf dem Bildungssektor voranzutreiben. Die neuen Vorschläge enthielten jedoch ein Element, das zu kaum überbrückbaren ideologischen und parteilichen Differenzen Anlaß gab: den Wunsch, Eltern eine freie Wahl zwischen Schulen – öffentlichen wie privaten – zu erlauben und diese Wahl durch Subventionen und Steuerkredite zu erleichtern. Da dieser Vorschlag – ein konservatives Erbe der Reagan-Administration – jedoch das öffentliche Schulsystem geschwächt hätte und kirchlichen Schulen (die den größten Teil amerikanischer Privatschulen bilden) zugute gekommen wäre, stieß er auf den erbitterten Widerstand liberaler Demokraten, unterstützt von der mächtigen Lehrgewerkschaft.

Der konservative Senator Hatch schlug ein Testprogramm begrenzten Ausmaßes vor, das ausschließlich Schülern aus Familien mit niedrigem oder mittlerem Einkommen helfen sollte. Der Senat versagte auch diesem Plan seine Zustimmung. Das Repräsentantenhaus verabschiedete eine alternative Version des präsidentiellen Vorschlags: Die Einzelstaaten sollten globale Zuwendungen erhalten, die sie für staatliche wie auch private Schulen verwenden könnten; dies unter der Voraussetzung, daß ein Gesetz oder die Verfassung des jeweiligen Staates die Vergabe öffentlicher Gelder an private Schulen gestattete und der lokale Schulbezirk dazu seine Zustimmung gab. Der Senat dagegen verabschiedete zur gleichen Zeit ein Schulgesetz mit einer Globalzuwendung an die Einzelstaaten zum Zweck der Verbesserung der Ausbildung, beschränkte jedoch die Wahlmöglichkeit der Eltern auf das öffentliche Schulsystem¹⁶.

5. Bürgerrechtsgesetzgebung

Für die Demokratischen Fraktionen erhielt ein neues Bürgerrechtsgesetz 1990 hohe Priorität. Schwarze Bürgerrechts- und Frauenorganisationen sowie Liberale übten Druck aus, einige für sie negative Entscheidungen des Supreme Court auf dem Gesetzesweg zu revidieren und gleichzeitig den Civil Rights Act von 1964 zu erweitern¹⁷. Bei Präsident Bush und in Unternehmerkreisen stießen sie dabei auf heftigen Widerstand. In einer Reihe von Entscheidungen im Jahre 1989 hatte der

16 Vgl. CQWR, 50 (1992) 3, S. 117.

17 Eine Zusammenfassung der Supreme Court Entscheidungen findet sich in Congressional Quarterly Almanac 1990, S. 462.

14 Vgl. ebd. 1990, S. 502–506.

15 Vgl. ebd. 1990, S. 18f.

Supreme Court mit seiner konservativen Mehrheit die Chancen eines Schwarzen, erfolgreich gegen angebliche Diskriminierung am Arbeitsplatz zu klagen, stark eingeengt. In *Wards Cove v. Antonio* hatte das Gericht entschieden, daß die Beweislast bei dem Kläger ruhte, der nachzuweisen hatte, daß die von ihm behauptete Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder des Geschlechts nicht durch Geschäftsnotwendigkeiten begründet war; ein äußerst schwer zu erbringender Nachweis. Damit revidierte der Supreme Court eine frühere Entscheidung aus seiner liberalen Phase (*Duke Power Co. v. Griggs, 1971*), in der die Beweislast dem Arbeitgeber zugewiesen worden war, der nachzuweisen hatte, daß Disparitäten in der Beschäftigung von Mitgliedern von Minderheiten oder Frauen durch Geschäftsnotwendigkeiten erzwungen waren.

Gegen das 1990 von der Demokratischen Kongreßmehrheit verabschiedete Gesetz, das u. a. den „Status quo ante“ hergestellt hätte, legte der Präsident sein Veto ein. Sein Haupteinwand war, daß es zu Quoten bei Einstellungen von Minderheiten und Frauen führen würde, da die Arbeitgeber, um kostspielige Prozesse zu vermeiden, die Zuflucht zu Quotierungen nehmen würden. Quoten jedoch waren vom Supreme Court für verfassungswidrig erklärt worden und stellten zudem ein Reizwort für einen Großteil der weißen Wählerschaft dar. Obwohl der Präsident bemüht war, jeden Verdacht von Rassismus von sich zu weisen – und zu dieser Zeit auch, wie Meinungsumfragen zeigten, bei der schwarzen Wählerschaft über eine (für einen Republikanischen Präsidenten) präzedenzlose Popularität verfügte – schien offensichtlich der Widerstand gegen Quoten ihm politisch mehr Gewinn zu bringen. Dies, obwohl der Gesetzentwurf, um das Quotenargument zu entkräften, die Worte enthielt, „daß nichts die Konstruktion rechtfertige, daß ein Arbeitgeber bei Einstellungen oder Beförderungen Quoten anwenden müsse“; und ferner, daß eine bloß statistisch nachweisbare Disparität („disparate impact“) nicht den Beweis für Diskriminierung bilden könne. Wiederum blieb der Präsident – vorläufig – mit seinem Veto erfolgreich. Die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit, um es zu überwinden, kam nicht zustande¹⁸.

Für die Demokraten im Kongreß hatte dieses Gesetz oberste Priorität. Eine abgeänderte Version wurde als erstes Gesetzesvorhaben im neuen Jahr vorgelegt, diesmal mit Betonung auf der Diskriminierung von Frauen. Das Verbot von Quotierungen wurde verstärkt, die Standards für den Nach-

weis von Diskriminierung verschärft. Der neue Entwurf sah auch niedrigere Schadenersatzzahlungen für weibliche Opfer von Diskriminierung (aus nicht-rassistischen Gründen) vor, während Opfer intentionaler, rassistischer Diskriminierung Zahlungen in unbeschränkter Höhe einklagen konnten; eine Klausel, die den Unmut von Frauenorganisationen hervorrief¹⁹. Der gemäßigte Republikanische Senator Danforth versuchte, angesichts anhaltenden Widerstands aus dem Weißen Haus, weitere Kompromißvorschläge zu machen, doch richtete sich Bushs Opposition nunmehr gegen eine Formulierung, die den Arbeitgebern eine zu beschwerliche Last bei Einstellungen aufzubürden schien; nämlich dagegen, daß beim Nachweis von „Geschäftsnotwendigkeit“ in der Einstellungspraxis eine „offensichtliche Beziehung zu der Fähigkeit, die Arbeit zu leisten, bestehen müsse“²⁰.

6. Der Haushalt – Defizit und Steuern

Anders als in europäischen Parlamenten hat der amerikanische Kongreß die „power of the purse“ behalten. Die Kompetenz über Geldbewilligungen (Autorisierung und Zuweisung) ist seine stärkste Waffe zur Kontrolle der Exekutive und dem Setzen legislativer Prioritäten. Zwar läßt der Präsident durch sein Haushaltsbüro (Office of Management and Budget) einen Gesamthaushaltsvorschlag ausarbeiten, den er an den Kongreß weiterleitet, doch wird dieser vom Kongreß bestenfalls als eine Arbeitsvorlage betrachtet, die er nach Belieben verändern kann. Da die Bewilligung von einer Vielzahl von Ausschüssen vorgenommen wird und der Kongreß über Steuern unabhängig von den Ausgaben entscheidet, ist dieser Prozeß unkoordiniert und chaotisch.

Der Kongreß hat zwar wiederholt in den letzten Jahrzehnten Reformgesetze verabschiedet, die zu größerer Effizienz und Verantwortlichkeit im Haushaltsgebaren führen sollten, doch blieben diese weitgehend erfolglos. Zu sehr hängt der Prozeß der Geldzuweisung mit den persönlichen und politischen Interessen der einzelnen Mitglieder des Kongresses zusammen. Die Reduktion des unter Reagans Präsidentschaft immens gewachsenen Defizits, die das Ziel des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes war, in dem der Kongreß sich einer disziplinierten und restriktiven Haushaltsgebarung zu unterziehen verpflichtete, war nicht erreicht worden. Präsident Bush visierte zwar in seiner ersten „Budget Message“ 1989 eine Reduktion des Defi-

19 Vgl. CQWR, 49 (1991) 6, S. 366–373; ebd., 49 (1991) 20, S. 1286f.; ebd., 49 (1991) 21, S. 1378–1380.

20 Ebd., 49 (1991) 31, S. 2170.

18 Vgl. ebd., S. 464.

zits um fast 40 Prozent an; sie sollte durch das Setzen neuer Prioritäten und wachstumsbedingte steuerliche Mehreinnahmen erreicht werden. Doch war dies eine völlig unrealistische Vision, denn die wachsenden Kosten von gesetzlich festgeschriebenen Sozialprogrammen, („entitlement programs“), der Zusammenbruch der amerikanischen Sparkassen („Savings and Loan Association“), die einsetzende Rezession (mit verminderten Staatseinkünften) ließen das Defizit weiter anwachsen.

Langfristig von wahrscheinlich größerem Gewicht war die Entscheidung, die strikten aber unrealistischen Selbstverpflichtungen des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes endgültig aufzugeben. An die Stelle eines für jedes Jahr geltenden festen Betrags der Defizitreduzierung, der durch Einsparungen zu erreichen war, und die unbarmherzige und unflexible Beschneidung (fast) aller Ausgaben um gleichmäßige Prozentsätze im Falle der Nichterfüllung dieser Verpflichtung trat nun eine wesentlich flexiblere Regelung: Für Ausgaben, die Jahr um Jahr zu bewilligen sind („discretionary spending“), werden jährliche Obergrenzen bestimmt, die allerdings aus schwerwiegenden Gründen – so der Golfkrieg, die Rezession, die „Savings and Loan“-Krise, usw. – außer Kraft gesetzt werden können. Für die permanent gesetzlich festgelegten Programme („entitlement programs“), die den Hauptteil der wachsenden Staatsausgaben ausmachen, gilt in Zukunft nur, daß jede Expansion „revenue neutral“ sein, d. h. durch zusätzliche Steuer gedeckt werden müsse. Auch davon kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn der Präsident einen „Notstand“ erklärt.

Anfang 1992 begann erneut der Konflikt zwischen Präsident und Demokratischer Mehrheitsfraktion um Prioritäten und Steuern. Im Mittelpunkt des Budgetvorschlags, den der Präsident Anfang Februar dem Kongreß vorlegte, stand wieder die Forderung nach einer drastischen Kürzung der Kapitalzuwachssteuer, plus einer zusätzlichen Steuerreduktion für kinderreiche Familien. Zu finanzieren wären diese Steuererleichterungen vorzugsweise durch Einsparungen in „entitlement programs“; eventuell auch aus Einsparungen aus dem Rüstungshaushalt. Diese stellten zwar ein Abweichen von dem 1990 akzeptierten Haushaltsgesetz dar, waren aber mit vielen anderen unannehmbaren Forderungen an die Demokratische Mehrheit verbunden, so daß sie keine Chance hatten, akzeptiert zu werden. Auch eröffnete diese Bereitwilligkeit zum Abweichen von dem nach langwierigen Verhandlungen erreichten Kompromiß von 1990 erneut die Diskussion um das ganze Regelsystem der

Haushaltspolitik. Das präsidentelle Budget wurde von der Demokratischen Opposition ohne Umschweife als unfair und unfähig, die Wirtschaft wirklich zu stimulieren, verworfen.

An seiner Stelle produzierten die Demokraten eilig einen Steuergesetzentwurf, der dazu bestimmt war, den Präsidenten in Verlegenheit zu bringen und in die Defensive zu drängen. Höhere Steuern für die Besserverdienenden sollten Steuererleichterungen für die Arbeiterklasse und Mittelschichten finanzieren. Millionäre sollten eine Zusatzsteuer zahlen; und für Konzerne sollten Gehälter über eine Million US-Dollar für ihre Manager nicht mehr steuerlich abzugsfähig sein. In einer Konzession an die Unternehmer – und den Präsidenten – gestattete die Vorlage eine inflationsabhängige Reduktion in der Kapitalzuwachssteuer²¹. Dieser Gesetzentwurf wurde, trotz großer Bedenken seitens konservativer Demokraten, mit dem Argument, die Partei müsse sich in diesem Wahljahr eindeutig mit einer fairen, den Unter- und Mittelschichten gerecht werdenden Steuerpolitik profilieren, mehrheitlich von beiden Häusern verabschiedet – und ebenso prompt vom Präsidenten durch sein Veto zunichte gemacht. Die Mehrheit reichte abermals nicht aus, das Veto zu überstimmen.

7. Energie- und Umweltpolitik

Energie- und Umweltpolitik sind eng miteinander verquickt, und die gegensätzlichen Interessen erschweren Fortschritte in der Entwicklung einer umfassenden Energiepolitik. In seiner Eröffnungsrede 1989 hatte Präsident Bush die beiden Dimensionen bereits verbunden, indem er für eine (vorsichtige) Nutzung der Ressourcen in der Alaska National Wildlife Refuge für Energiegewinnung (durch Ölexploration) plädierte – Anathema für Umweltschützer, die im Kongreß in der Demokratischen Fraktion über starke Kräfte verfügen²². Auf der anderen Seite versuchten die Republikanische Fraktion und der Präsident, alle Maßnahmen abzuwehren, die eine weitere Belastung für die amerikanische Wirtschaft mit sich bringen würden; eine Position, die vor kurzem Präsident Bush auf dem Umweltgipfel in Rio deutlich gemacht hat. Ein Gesetz, das die Erhöhung der Energieeffizienz von Automobilen verpflichtend gemacht hatte, scheiterte am Widerstand der Bush-Administration und einem „Filibuster“ im Senat²³. Auch dieser Problemkomplex liegt quer zu den Parteilinien,

21 Vgl. CQWR, 50 (1992) 7, S. 347.

22 Vgl. CQA 1989, S. 11–C.

23 Vgl. ebd., 1990, S. 279–281.

denn die Sorgen der Automobilhersteller werden von ihren Arbeitern geteilt, die die japanische Konkurrenz fürchten; Kongreßmitglieder aus Kohle produzierenden Wahlkreisen versuchen, diese Industrie vor weiteren belastenden umweltschützenden Auflagen zu bewahren. Auch hier gilt: Da es sich um eine Gesetzgebung handelt, die eine große Zahl widersprüchlicher Interessen berührt, haben die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Kongreß wenig Bedeutung. Die materiellen und ideologischen Fronten kreuzen sich in vielfacher Hinsicht und machen eine Mehrheitsbildung außerordentlich schwierig.

Ein Erfolg für den Umweltschutz war die Verbesserung des Gesetzes zur Reinhaltung der Luft, das 1990 nach langwierigen Verhandlungen den Kongreß passierte und vom Präsidenten unterzeichnet wurde. Die Forderung nach neuen Anti-Smog-Vorrichtungen zur Bekämpfung von „saurem Regen“ wurde von den „schmutzigen“ Industrien des Mittelwestens bekämpft; der mächtige (Demokratische) Senator Byrd aus West Virginia behinderte lange die Vorlage durch seine Forderung nach Hilfe für Bergarbeiter (seines Staates), die durch verschärfte Vorschriften arbeitslos werden würden. Und der Präsident machte Vorschläge, die es Luftverschmutzern erspart hätten, die Öffentlichkeit von ihren Verletzungen der gesetzten Standards zu informieren. Der Senat verwarf diese Initiative mit knapper Mehrheit in zwei Abstimmungen. Die Umweltschutzorganisationen begrüßten den erreichten Kompromiß als großen Fortschritt²⁴. Durch eine Verordnung, die das Weiße Haus 1992 entgegen den Einwänden der Umweltschutzabteilung (Environmental Protection Agency) der Exekutive erließ, sollte der Industrie nun doch – in offenem Widerspruch zu dem erklärten Willen des Gesetzgebers – die Möglichkeit gegeben werden, ihre Überschreitungen der gesetzten Normen vor der Öffentlichkeit zu verheimlichen. Dies war offensichtlich das Resultat einer längeren Auseinandersetzung innerhalb der Exekutive, in der – so die Mutmaßung – Vizepräsident Quayles der Industrie gewogenes „Council on Competitiveness“ die Oberhand behielt²⁵. Die Reaktionen der Demokratischen Fraktion im Kongreß waren erwartungsgemäß scharf, doch blieb unklar, mit welchen Mitteln sie imstande sein würde, die Exekutive zur Einhaltung der vom Kongreß gesetzlich festgelegten Vorschriften zu zwingen.

24 Vgl. ebd. 1990, S. 230–236.

25 Vgl. CQWR, 50 (1992) 21, S. 1440; ebd., 50 (1992) 26, S. 1875.

8. Sozialpolitik

Das Haushaltsdefizit und die Bestimmungen des Budgetgesetzes von 1990, verstärkt durch Präsident Bushs Widerstand gegen Finanzierung zusätzlicher sozialpolitischer Programme aus der „Friedensdividende“, verhinderten signifikante Innovationen auf diesem politischen Sektor und machten selbst die Expansion bestehender Programme äußerst schwierig.

Die einsetzende Rezession und die steigende Arbeitslosigkeit brachten Versuche mit sich, die Vergabe von Arbeitslosenunterstützung zu verbessern und die Berechtigungszeiten zu verlängern. Zweimal blockierte der Präsident durch sein Veto Gesetzesvorlagen, die die Demokratische Mehrheit mit der Unterstützung von Republikanischen Abgeordneten aus betroffenen Industriegebieten verabschiedet hatten und die die Berechtigungsperiode um 20 Monate verlängert hätten. Der Präsident war nicht bereit, die „Notstands“-Regel anzuwenden, die erlaubt hätte, die zusätzlich nötigen Finanzmittel ohne kompensatorische Einsparungen in anderen Sozialprogrammen aufzubringen. Unter dem Druck von Abgeordneten aus seiner eigenen Partei arbeitete der Präsident schließlich einen Kompromißvorschlag aus, den er bereit war zu akzeptieren. Dieser erschien zumindest zwei Senatoren – einem Republikaner und einem Demokraten – zu engherzig. Durch die Drohung, mit Hilfe eines „Filibusters“ die Verabschiedung der Gesetzesvorlagen zu verhindern, erzwangen sie eine weitere Verbesserung der Bedingungen. Präsident Bush war sich wohl der politischen Kosten einer abermaligen Verweigerung bewußt, die verhindert hätte, daß Zahlungen an Arbeitslose noch zu den Feiertagen am Ende des Jahres (Thanksgiving und Weihnachten) gemacht hätten werden können.

Die Reform des amerikanischen Gesundheitswesens, dessen Kosten, trotz seiner Unzulänglichkeiten, außerordentlich hoch und rapide steigend sind (13 Prozent des Bruttosozialprodukts), ist in den letzten Jahren zu einem heißen politischen „issue“ geworden. Im Kongreß wurden 1990/91 mehr als drei Dutzend Gesetzesentwürfe eingebracht, die für die dreißig Millionen Amerikaner, die derzeit ohne Versicherungsschutz leben, die Kosten von Krankheit decken und gleichzeitig die Kostenspirale dämpfen sollten. Doch erwarteten beide Häuser des Kongresses eine Initiative des Präsidenten, um die Richtung, in der eine Übereinstimmung gefunden werden könnte, zu erkennen. Anfang des Wahljahres 1992 enthüllte Bush seinen Plan, der jedoch auf heftigen Widerstand auch aus den Rei-

hen seiner eigenen Partei stieß. Dieser sah vor, daß Personen mit niedrigem Einkommen durch ein System von „Gutscheinen“ (vouchers) in die Lage versetzt werden sollten, sich privat gegen Krankheit zu versichern. Verdienender der Mittelschichten sollten durch Steuerermäßigungen für ihre Zahlungen von Versicherungsprämien kompensiert werden. Im Plan des Präsidenten war die Absicht zu erkennen, die gegenwärtige Struktur des Gesundheitssystems – vor allem die Basis der Privatversicherung – so wenig wie möglich zu verändern²⁶.

Auch die Demokraten im Kongreß befürworten aus Furcht vor dem massiven Widerstand der Versicherungsgesellschaften eine Politik, die Arbeitgeber verpflichten würde, entweder für ihre Belegschaft eine Versicherung abzuschließen oder eine Steuer zu entrichten, die ein staatliches Zusatzprogramm finanzieren würde („play or pay“). Dieser Plan erscheint der „Gesundheitsindustrie“ und der Ärzteschaft einigermaßen akzeptabel, obwohl die Präferenz der Mehrheit der Demokraten – wie üblich ist die Fraktion sich in dieser Frage nicht einig – eigentlich einem einheitlichen staatlichen System gilt²⁷. Doch ist eine solch radikale Lösung kaum realistisch – zumindest in diesem Jahr nicht, denn Präsident Bush hat bereits signalisiert, daß er ein solches Gesetz nie unterschreiben würde. Aber auch gegen den „play or pay“-Plan erheben sich starke Widerstände, vor allem wegen der zusätzlichen Belastung, die er für kleinere oder mittlere Firmen (die im Kongreß über eine starke Vertretung verfügen) mit sich bringen würde. Die Reform des amerikanischen Gesundheitswesens muß zumindest bis zur Wahl eines neuen Präsidenten warten. Auch für ihn dürfte es jedoch eines langen Prozesses des „bargaining“ bedürfen, bevor er einen im Kongreß mehrheitsfähigen Kompromiß in dieser komplexen Frage herzustellen imstande wäre.

IV. Zusammenfassung

Die hier angebotene Analyse mag ein etwas einseitiges Bild der Innenpolitik der USA in den letzten

26 Vgl. ebd., 50 (1992) 6, S. 305–309.

27 Vgl. ebd., 50 (1992) 4, S. 172–174; ebd., 50 (1992) 75, S. 802.

Jahre gegeben haben. Sie hat sich weitgehend auf die „großen“, d.h. schwierig zu lösenden Fragen amerikanischer Politik konzentriert und die vielen kleinen Gesetzgebungsakte, die den Kongreß passierten und vom Präsidenten unterzeichnet wurden, vernachlässigt. Doch stellten diese Aktionen, in den Worten des Congressional Almanac, meist bloße Versuche der Schadensbegrenzung für vergangene Fehler oder Exzesse dar. Eine innovative Linie amerikanischer Innenpolitik war nicht zu erkennen. Und dies war auch kaum zu erwarten von einem konservativen Präsidenten, der wenig Neigung hatte, die großen anstehenden Probleme mit gouvernementalen Mitteln anzugehen – konfrontiert mit einer gereizten gegnerischen Kongreßmehrheit, gefesselt durch ein riesiges Haushaltsdefizit und sein eigenes voreiliges (aber politisch verständliches und wirksames) Versprechen, Steuererhöhungen nicht zuzulassen.

Eine Ablösung Bushs durch den Demokraten Clinton würde, so ist zu erwarten, die derzeit bestehenden Blockierungen zumindest teilweise überwinden. Vorausgesetzt, die Demokratische Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses bliebe erhalten, könnte ein Demokratischer Präsident zumindest in der Anfangsphase seiner Amtszeit mit einem Loyalitätsbonus seiner Partei rechnen. Auch entspricht das unter Clintons Kontrolle verabschiedete neo-liberale Programm den politischen Vorstellungen eines breiten Spektrums der Demokraten. Unter diesen Bedingungen würde das Hemmsystem der Gewaltenteilung einiges von seiner paralysierenden Kraft verlieren.

Es wäre jedoch unrealistisch anzunehmen, daß bei komplexen Problemen die Interessengegensätze nicht aufbrechen und die Mitglieder des Kongresses – was immer der Präsident und die Parteiführung von ihnen wünschten – nicht ihre eigenen Wiederwahlchancen im Auge behalten würden. Die Fragmentierung des amerikanischen Entscheidungsprozesses würde für eine kürzere oder längere Zeit gemildert, beendet kann sie nicht werden. Doch ist das ein Schicksal, das sie in geringerem oder größerem Maße mit allen anderen liberal-demokratischen Systemen teilt.

Armut und Sozialpolitik unter der Bush-Administration

I. Einleitung

Präsidentenskandidat George Bush hatte im Wahlkampf des Jahres 1988 immer wieder hervorgehoben, daß er für ein „kinder and gentler America“ eintreten werde¹. In seiner Antrittsrede erklärte der Präsident unter anderem: „Es geht darum, das Antlitz der Nation liebenswürdiger ... zu machen. ... Da sind die Obdachlosen, verloren und umherziehend. Da sind Kinder, die nichts haben. ... Da gibt es die Probleme Rauschgift, Sozialhilfe, die Demoralisierung, die in den Elendsviertel herrscht. ... Und ich spreche von einem neuen Engagement im Leben anderer, einem neuen, zupackenden, engagierten Aktivismus, der etwas schafft.“² Doch für die „neue“ Administration sollte der postulierte Aktionismus nicht im Widerspruch zu der konservativen Umgestaltung des Sozialstaates unter Ronald Reagan stehen. Budget-Direktor Richard Darman konkretisierte die Vorstellungen seines Präsidenten, indem er damals erklärte: „It's not just the monies that are spent. It's the inspiration Bush hopes to provide.“³

Doch zu einer Inspiration, vergleichbar mit der Aufbruchsstimmung in den sechziger und frühen siebziger Jahren, kam es weder in den Armutsvierteln der Großstädte noch bei den Eliten, die politische Verantwortung tragen. Eine Ursache hierfür ist sicherlich darin zu sehen, daß trotz der Wahlkampfretorik ein „Fehlen jeglicher innenpolitischer präsidialer Visionen“⁴ zu konstatieren ist.

1 Vgl. Kevin Phillips, *The Politics of Rich and Poor. Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York 1990, S. 215.

2 George Bush zit. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Januar 1989, S. 4.

3 Richard Darman zit. in: Lary Reibstein/Rich Thomas, *Hoping for More Market Magic*, in: *Newsweek* vom 20. Februar 1989, S. 29.

4 Andreas Falke, *Die amerikanische Politik unter George Bush. Das kennzeichnende Merkmal ist außenpolitische Profilierung und innenpolitischer Stillstand*, in: *Das Parlament* vom 4./11. Oktober 1991, S. 24. Vgl. auch Ann McDaniel/Evan Thomas, *Bush's No-Risk Policy. Why he won't propose a bold domestic agenda*, in: *Newsweek* vom 24. Juni 1991, S. 29.

Statt einer Inspiration breiter Bevölkerungsschichten folgten gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Minderheiten und der Staatsgewalt in Washington, D.C., Los Angeles und New York City. Diese sozialen Eruptionen hauptsächlich auf die „stets latenten Rassenspannungen“⁵ zurückzuführen, erklärt nur in einem unzureichenden Ausmaß die Ursachen. Die ethnischen Spannungen waren jeweils nur die Zündfunken, die den Flächenbrand entflamten – die Ursachen sind primär in der sozialen Schieflage der US-amerikanischen Gesellschaft zu sehen.

II. Armut und sozialer Niedergang in den Innenstädten

1. Umfang der Armut

Erst durch die massiven Unruhen von Los Angeles⁶, die über das Fernsehen auch in die Wohnzimmer der Mittel- und Oberschichten drangen, wurden viele ihrer Mitglieder wieder mit dem Phänomen der sozialen Deklassierung und Gettoisierung konfrontiert, das sie, um es positiv auszudrücken, mit einem „benign neglect“ aus ihrem Bewußtsein verdrängt hatten. Vordergründig verschleierten die „goldenen“ Jahre der Reagan-Administration, mit dem lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung und einer geringen Arbeitslosenquote⁷, das Bild vom anderen Amerika, denn soziale Ungleichheit und Armut haben sich in der Tat während der republikanischen Ära von

5 Imanuel Geiss, *Unruhen in Los Angeles: Vorübergehende Krise oder Beginn einer Talfahrt?*, in: *Das Parlament* vom 27/26. Juni 1992, S. 17.

6 Während dieser Unruhen starben 58 Menschen; der Sachschaden wird auf eine Milliarde US-Dollar geschätzt. Vgl. Ronald Grover/Gloria Lua/Jane Birnbaum, *Can Anything Rise From The Ashes?*, in: *Business Week* vom 18. Mai 1992, S. 65.

7 Klaus Happlecht charakterisiert diese Entwicklung in einer ersten Bilanz der Reagan-Ära als die „Triumphe der republikanischen Regierung“ und „sozialpolitische Leistungen“. Vgl. Klaus Happlecht, *Die konservative Revolution fand nicht statt*, in: Hartmut Wasser (Hrsg.), *Die Ära Reagan. Eine erste Bilanz*, Stuttgart 1988, S. 21.

Ronald Reagan und George Bush verfestigt und ausgeweitet.

Doch was heißt Armut? Grundsätzlich unterscheidet die moderne Sozialwissenschaft zwischen relativer und absoluter Armut. Armut als relatives Phänomen ist im Vergleich zum allgemeinen Lebensstandard in einer Gesellschaft, der Einkommensverteilung, dem Statussystem und den sozialen Erwartungen zu sehen. Mithin heißt Armut: Ein Mangel an Ressourcen eines Individuums oder einer Gruppe, um an dem allgemein anerkannten gesellschaftlichen Prozeß teilzuhaben, mit der Folge der Isolation⁸.

Absolute Armut hingegen, auf der die offizielle Armutsstatistik der Vereinigten Staaten beruht, bedeutet „a scarcity of the means of subsistence (and) a level of living that is below a particular minimum standard“⁹. Familien und Einzelpersonen werden aufgrund dieses materiellen und absoluten Ansatzes nach einem „Armutsindex“, der 1964 von der Rentenversicherungsbehörde (Social Security Administration; SSA) ausgearbeitet und in der Folge mehrmals modifiziert wurde, als „arm“ bzw. „nicht arm“ klassifiziert. Dieser Index basiert auf dem „economic food plan“ des Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahr 1961. Aufgrund einer Erhebung aus dem Jahr 1955, derzufolge eine Durchschnittsfamilie ein Drittel des Familieneinkommens für Nahrungsmittel ausgibt, wird der finanzielle Ansatz für den Ernährungsplan mit dem Faktor drei multipliziert. Die sich aus dieser Berechnung ergebende Armutsgrenze wird jeweils an die Familiengröße sowie an die Inflation angepaßt. In die Berechnung des jeweiligen Einkommens werden nur die Geldeinkünfte und nicht die geldwerten bundesstaatlichen Transferleistungen wie Nahrungsmittelmarken einbezogen¹⁰. Nach

dieser offiziellen Berechnungsweise lag die Armutsgrenze für eine vierköpfige Familie im Jahr 1990 bei einem Jahreseinkommen von 13 359 US-Dollar¹¹.

Wie Abbildung 1 zeigt, sank trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs während der achtziger Jahre die offizielle Armutsrate bis 1989 nur geringfügig auf 12,8 Prozent. Damit lag sie um einen Prozentpunkt höher als 1979. In absoluten Zahlen waren im letzten Jahr vor der gegenwärtigen Rezession 5,5 Millionen Menschen mehr als arm registriert als im Jahr 1979. Mit der Rezession und der ansteigenden Arbeitslosigkeit kletterte auch die Armutsrate, die für das vergangene Jahr auf 14,7 Prozent geschätzt wird. Vernachlässigt man die achtziger Jahre, so lag die Armutsrate 1991 höher als in irgendeinem Jahr seit 1966. Während der Boomzeiten der letzten Dekade befand sich somit die Armutsrate stets auf einem höheren Niveau als in den wirtschaftlichen Krisenzeiten der siebziger Jahre¹².

Doch diese nüchternen Zahlen können das gesamte Ausmaß der Armut und des Elends gar nicht erfassen¹³: Die Obdachlosigkeit hat nach konservativen Schätzungen eine Höhe erreicht, die mit der Einwohnerzahl Hannovers in Niedersachsen vergleichbar ist (0,5–0,6 Mio.; 1987)¹⁴; zehn Millionen Familien leben in „unzureichenden“ Wohneinheiten, d.h. ohne Heizung, warmes Wasser oder funktionierende Sanitäreinrichtungen, bzw. ihre Unterkünfte sind überbelegt; 24 Millionen Familien (darunter sind 85 Prozent der offiziell als „arm“ kategorisierten Mieter) müssen mehr als 30 Prozent ihrer Einkünfte für Miete ausgeben; von den zur Miete wohnenden „armen“ Haushalten müssen 45 Prozent mehr als 70 Prozent ihres Ein-

8 Vgl. Leonard Beeghly, *Illusion and Reality in the Measurement of Poverty*, in: *Social Problems*, 31 (1984) 3, S. 322–333; Donald Tomaskovic-Devey, *Poverty and Social Welfare in the United States*, in: ders. (Hrsg.), *Poverty and Social Welfare in the United States*, London 1988, S. 3 f.

9 Thomas Ford Hout, zit. in: Ralph Segalman/Asoke Basu, *Poverty in America. The Welfare Dilemma*, Westport, Ct. 1981, S. 3.

10 Vgl. zu der offiziellen Armutsdefinition U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States – 1990*, Washington, D.C., 1990, S. 423 f.; Werner von der Ohe, *Armut*, in: Willi Paul Adams u. a. (Hrsg.), *Länderbericht USA II (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 293/II)*, Bonn 1990, S. 74 ff. Vgl. zur Kritik an dieser offiziellen Armutsdefinition bzw. einzelnen Komponenten: Martha S. Hill, *The Changing Nature of Poverty*, in: *The Annals of the American Academy*, 479 (1985), S. 34; Paul A. Samuelson/William D. Nordhaus, *Economics*, New York u. a. 1985, S. 124 f.; L. Beeghly (Anm. 8).

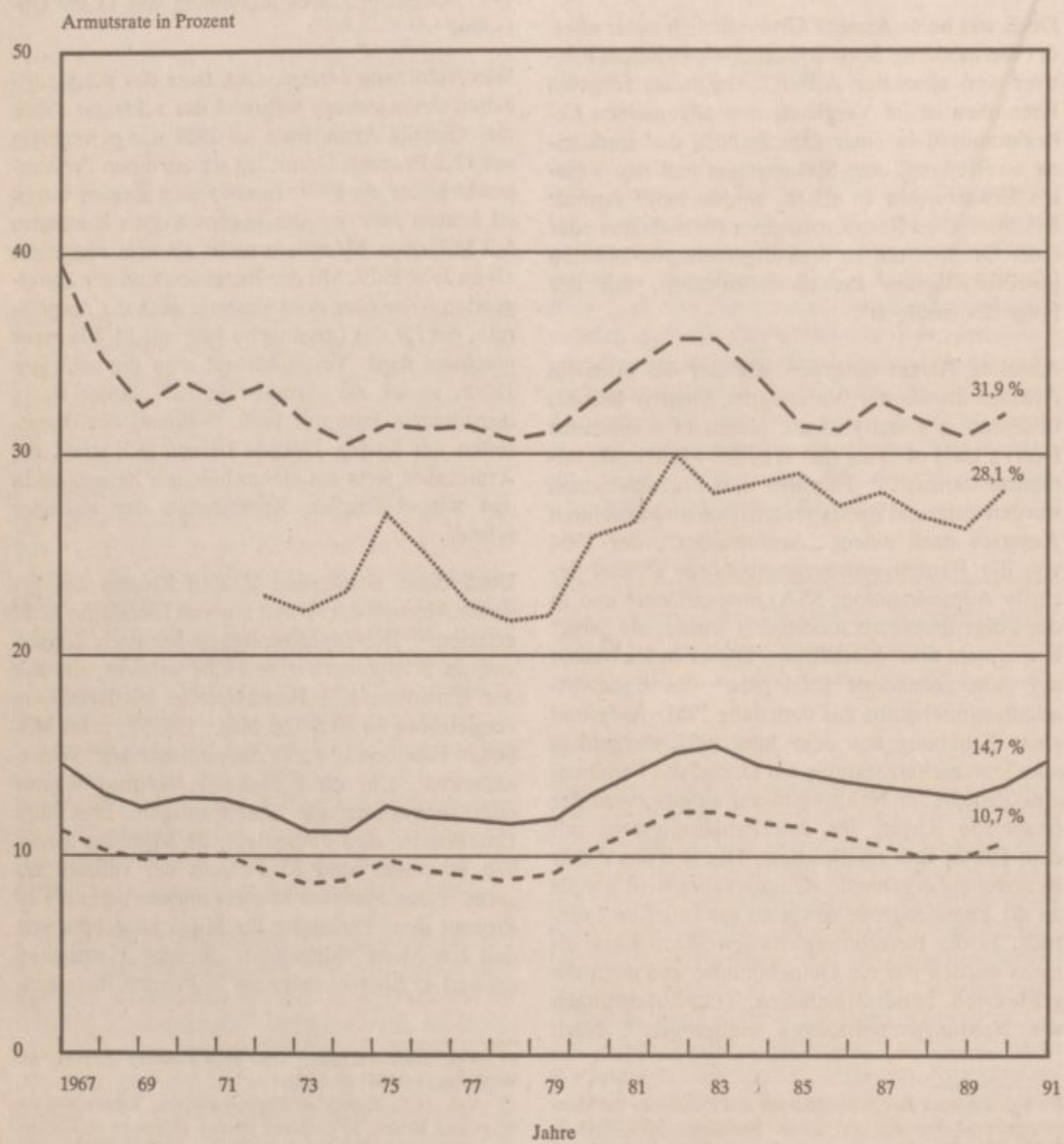
11 Vgl. Rick Ferreira, *The 1990 Poverty Report*, in: *W-Memo*, 3 (1991) 10, S. 3.

12 Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *1992 Green Book – Overview of Entitlement Programs*, Washington, D.C., 1992, S. 1274 f.; die Schätzung für das Jahr 1991 ist Christopher Farrell u. a., *The Economic Crisis of Urban America*, in: *Business Week* vom 18. Mai 1992, S. 61 entnommen.

13 Einen Einblick in die unterschiedlichen Facetten der Armut in den Innenstädten geben folgende Publikationen: Christopher Jencks, *Is the American Underclass Growing?*, in: ders./Paul E. Peterson (Hrsg.), *The Urban Underclass*, Washington, D.C., 1991, S. 28–100; Nicholas Lemann, *The Promised Land. The Great Black Migration and How It Changed America*, New York 1991; Hans Harald Bräutigam/Kuno Kruse, *Crack-Haus New York. Unterwegs in den Ghettos von Manhattan und Brooklyn*, in: *Die Zeit* vom 10. Januar 1992, S. 9–12.

14 Vgl. zu dieser Problematik Martha R. Burt, *Over the Edge: The Growth of Homelessness in the 1980s*, Washington, D.C., 1991.

Abbildung 1: Armutsrate in Prozent nach Jahren, Rasse und Herkunft



— Gesamtbevölkerung

- - - - - Weiße

- - - - - Farbige

..... Ibero-Amerikaner

Quelle: Siehe Anm. 12.

kommens für die Mietzahlungen aufbringen¹⁵. Die Arbeitslosigkeit in den Innenstädten ist in den vergangenen Jahrzehnten dramatisch angestiegen, vor allem farbige Jugendliche sind hiervon betroffen – im landesweiten Durchschnitt liegt ihre Arbeitslosenquote bei über 30 Prozent¹⁶; nach bisher offiziell unveröffentlichtem Datenmaterial des Arbeitsministeriums sollen in New York City nur 8,6 Prozent der farbigen Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 19 Jahren beschäftigt sein¹⁷; das Bildungsniveau vieler Jugendlicher an öffentlichen Schulen ist besorgniserregend – 25 Prozent der Schüler verlassen die High School ohne Abschluß, bei Afro-Amerikanern und Hispanics liegt diese Quote bei zirka 40 Prozent; in Städten wie Boston, Chicago und Los Angeles gehen Schätzungen von 40 bis 60 Prozent aus¹⁸; die Kriminalitätsraten (vor allem die Mordraten) in den von materieller Armut gebeutelten Innenstädten sind extrem hoch¹⁹.

2. Ökonomische Ursachen für die Verfestigung der Armut

Neben der ökonomischen Krise zu Beginn der neunziger Jahre tragen eine Reihe weiterer struktureller Faktoren zum Trend in der Armutsstatistik bei: William Julius Wilson argumentiert, daß in den vergangenen Jahrzehnten ein starkes Mißverhältnis zwischen dem zum großen Teil schlecht ausgebildeten Angebot an Arbeitskräften und den verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten in den Innenstädten entstanden sei. Dieses Mißverhältnis auf dem Arbeitsmarkt sei vor allem auf den Verlust von Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe und eine Verlagerung von Industrieunternehmen aus den Städten in die Vororte zurückzuführen²⁰. Das Center on Budget and Policy Priorities

benennt des weiteren die langfristige Erosion der realen Lohneinkünfte als Ursache. Während die Löhne und Einkünfte des wohlhabendsten Prozentes der Bevölkerung von 1977 bis 1988 inflationsbereinigt um über 120 Prozent stiegen, fielen sie für die unteren 90 Prozent der Bevölkerung um real 3,5 Prozent. Männliche Arbeitnehmer im Alter zwischen 25 und 54, die zwar einen High-School-Abschluß, aber keine universitäre Bildung vorweisen konnten, waren von der Entwicklung besonders hart betroffen. Der Prozentsatz dieser Arbeitnehmer, die nur über ein geringes Einkommen (weniger als 12 000 US-Dollar pro Jahr) verfügten, stieg von 1973 bis 1987 um mehr als das Doppelte. 1987 verdienten 15 Prozent der weißen, 36,5 Prozent der afro-amerikanischen und 27 Prozent der iber-amerikanischen Arbeitnehmer mit einer zwölfjährigen Schulausbildung weniger als 12 000 US-Dollar im Jahr. Die negative Einkommensentwicklung hielt auch in den beiden ersten Jahren der Bush-Administration an. Das mittlere Einkommen sank von 1989 bis 1990 real um 1,7 Prozent, wobei regional die Bevölkerung im Nordosten mit einem Minus von 5 Prozent die größten Verluste hinnehmen mußte²¹. 1990 waren 3,8 Millionen Familien arm, obwohl zumindest ein Elternteil einer Beschäftigung nachging; dies bedeutet einen Anstieg um knapp 300 000 Familien seit 1989²².

Wenngleich die zunehmenden Einkommensdisparitäten primär auf die auseinanderklaffenden Bruttoeinkünfte zurückzuführen sind, hat die bundesstaatliche Steuerpolitik dem Trend nicht entgegen gewirkt. Führt die wohlhabendste Prozent der Haushalte im Jahr 1977 durchschnittlich 35,5 Pro-

15 Vgl. Richard C. Ferlauto, A New Approach to Low-Income Housing, in: Public Welfare, Summer 1991, S. 32; Center for Law and Social Policy, Family Matters. A Quarterly Report on Welfare Initiatives, 2 (1990) 3, (Housing and Welfare).

16 Vgl. William Julius Wilson, The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago 1990, S. 39–46, 93–106.

17 Vgl. Chr. Farrell (Anm. 12), S. 63.

18 Vgl. National Commission on Excellence in Education, A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform. Report to the Nation and the Secretary of Education, Washington, D. C., 1983; Betsy Hadden, Das Bildungswesen, in: W. P. Adams u. a. (Hrsg.), (Anm. 10), S. 539–541.

19 Mord ist zur Todesursache Nummer 1 für schwarze Jugendliche im Alter von 15 bis 24 avanciert. An einem Durchschnittstag des Jahres 1991 befanden sich 42 Prozent der schwarzen Bevölkerung Washingtons im Alter von 18 bis 35 Jahren entweder im Gefängnis, auf Bewährung, warteten auf einen Prozeß oder wurden per Haftbefehl gesucht. Vgl. Rochelle L. Stanfield, Black Frustration, in: National Journal vom 16. Mai 1992, S. 1166; vgl. zu dieser Problematik auch W. J. Wilson (Anm. 16), S. 21–26.

20 Vgl. W. J. Wilson (Anm. 16); ders., Public Policy Research and The Truly Disadvantaged, in: Chr. Jencks/P. E. Peterson (Hrsg.) (Anm. 13), S. 460–481. Vgl. zur strukturellen Veränderung des Arbeitsmarktes auch Barry Bluestone/Bennett Harrison, The Great American Job Machine. The Proliferation of Low Wage Employment in the U. S. Economy. A Study Prepared for the Joint Economic Committee, Washington, D. C., 1986; Hudson Institute, Inc., Workforce 2000. Work and Workers for the Twenty-first Century, Washington, D. C., 1989.

21 Vgl. Center on Budget and Policy Priorities, Two Million Americans Become Poor, Washington, D. C., 26. September 1991 (revised 8. Oktober 1991), S. 5f.; dass., Selective Prosperity. Increasing Income Disparities Since 1977, Washington, D. C., Juli 1991, S. 11–13; Paul Starobin, Soler Linings, in: National Journal vom 11. April 1992, S. 861. Vgl. auch die wirtschaftswissenschaftliche Beurteilung dieser Entwicklung bei John Bound/George Johnson, Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations, in: The American Economic Review, June 1992, S. 371–392.

22 Vgl. U. S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 1285.

Tabelle 1: Einkommensverluste 1989/90 (in konstanten 1990er US-Dollar)

Haushaltstyp	Mittleres Einkommen 1989	Mittleres Einkommen 1990	Verlust in Dollar	Prozentualer Verlust
Gesamt	30 468	29 943	- 525	- 1,7
Weiß	32 049	31 231	- 818	- 2,6
Farbig	19 060	18 676	- 384	- 2,0
Hispanic	23 105	22 330	- 775	- 3,4
Nordosten	34 407	32 676	- 1 731	- 5,0
Mittlerer Westen	30 303	29 897	- 406	- 1,3
Süden	27 268	26 942	- 326	- 1,2
Westen	32 766	31 761	- 1 005	- 3,1
„Intakte“ Familien	40 630	39 895	- 735	- 1,8
Alleinerziehende Mütter mit Kindern	17 330	16 932	- 398	- 2,3

Quelle: Center on Budget and Policy Priorities, Two Million More Americans Become Poor, Washington, D.C., 26. September 1991 (revised 8. October 1991), S. 5.

Tabelle 2: Brutto- und Nettoeinkommensverluste bzw. -gewinne in Prozent nach Einkommensgruppen 1977-1992 (geschätzt)

Einkommensgruppen	Einkommensverluste/-gewinne 1977-1992			
	Brutto		Netto	
Unterstes Fünftel	- 10,1	(- 9,3)	- 10,1	(- 9,6)
Zweites Fünftel	- 3,1	(- 2,0)	- 3,3	(- 2,5)
Mittleres Fünftel	2,8	(3,9)	2,3	(3,6)
Viertes Fünftel	8,4	(9,6)	8,2	(9,0)
Oberstes Fünftel	33,1	(31,1)	34,2	(33,6)
Oberste 5 Prozent	57,5	(51,4)	63,4	(60,1)
Oberste 1 Prozent	113,0	(95,3)	134,4	(122,1)

Anmerkung: Die Zahlen in den Klammern geben die tatsächlichen Veränderungen bis zum Jahr 1988 wieder. Für das Jahr 1992 liegen bisher nur Schätzungen vor!

Quelle: Congressional Budget Office zit. in: Center on Budget and Policy Priorities, Selective Prosperity (Anm. 21), S. 19.

zent ihres Einkommens an den Bundeshaushalt ab, so schätzt das Haushaltsbüro des Kongresses (Congressional Budget Office) für das Jahr 1992 die Einkommensteuerrate auf 29,3 Prozent. Für das ärmste Fünftel der Bevölkerung sank die Steuer rate weniger dramatisch: Mußte es 1977 im Durchschnitt 9,3 Prozent ihres Einkommens an Steuern zahlen, so liegt die Bundeseinkommensteuerrate 1992 für diese Personengruppe bei schätzungsweise 8,6 Prozent²³. Wie Tabelle 2 zeigt, verstärkte die Einkommensteuerpolitik des Bundes die Einkommensgewinne der Wohlhabenden.

23 Vgl. Center on Budget and Policy Priorities, Selective Prosperity (Anm. 21), S. 16-19.

III. Bundesstaatliche Sozialpolitik

Als weitere Ursache für die seit den siebziger Jahren ansteigende Armut muß die hauptsächlich durch die Inflation bedingte schleichende Leistungskürzung bestimmter staatlicher Sozialprogramme, vor allem der Sozialhilfe, gesehen werden, der auch die Bush-Administration nichts entgegengesetzte. Obwohl eine allgemeingültige Definition der Sozialpolitik unmöglich erscheint, besteht doch ein konsensfähiges Merkmal, nämlich in einem gewissen Umfang einen sozialen Ausgleich beziehungsweise Schutz vor Notlagen zu gewähr-

leisten²⁴. Ähnlich wie im bundesdeutschen System fußt die staatliche Sozialpolitik im engeren Sinne in den USA auf zwei Säulen (sofern man die Aspekte der staatlichen Subventionen für Unternehmen sowie steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten für Besserverdienende vernachlässigt): Auf der einen Seite stehen die Anti-Armutprogramme und auf der anderen die Sozialversicherungssysteme²⁵.

1. Neue Initiativen der Bush-Administration

Die Bush-Administration sieht wesentliche Ansatzpunkte, um der sozialen Schieflage zu begegnen, im Voluntarismus und in der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit. In seiner ersten Ansprache zur Lage der Nation benannte der Präsident erneut die sozialen Probleme der Nation, skizzierte jedoch keine umfassende und innovative legislative Strategie. Lapidar erklärte er: „The State of the Union depends on whether we help our neighbor – claim the problems of our community as our. We've got to step forward when there's trouble, lend a hand, be what I call a point of light to a stranger in need. . . . Every effort is important. It all adds up – it's doing the things that give democracy meaning. It all adds up to who we are – and who we will be.“²⁶

Im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger Ronald Reagan verfügte Bush in seinem ersten Amtsjahr über keine legislative Agenda im Bereich der Innen- und speziell der Sozialpolitik. Zwar hatten Vertreter der Administration zu Beginn der Amtszeit betont, daß sie in Kürze eine Initiative zur Stärkung des Voluntarismus in den Gesetzgebungsprozeß einbrächten, jedoch kam ihnen der Demokratische Senator Edward Kennedy zuvor. Dieser hatte bis zum Sommer 1989 vergeblich auf eine Initiative der Administration gewartet. Zusammen mit dem Republikanischen Senator Orrin G. Hatch arbeitete Kennedy schließlich ein Kompromißpaket aus. Für die Haushaltsjahre

1991 bis einschließlich 1993 wurden insgesamt 287 Millionen Dollar zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements bewilligt. Das Programm sieht u. a. Zuschüsse an Organisationen vor, die ehrenamtliche und gemeinnützige Aktivitäten auf kommunaler Ebene unternehmen. Des Weiteren stellt das Gesetz 35 Millionen US-Dollar (1990/91) für Pilotprojekte zur Verfügung, in denen die Helfer nach zweijähriger gemeinnütziger Tätigkeit Gutscheine im Wert von 10 000 US-Dollar für ihre Ausbildung bzw. für den Kauf ihres ersten Eigenheims bekommen.

Gerade dieser finanzielle Anreiz zur Stärkung des Voluntarismus war der Administration ein Dorn im Auge. Um ein potentiell Veto des Präsidenten möglichst auszuschließen, einigten sich die Senatoren darauf, eine Forderung der Bush-Administration in das Gesetzespaket aufzunehmen. Danach wurden für die neugegründete Stiftung mit dem Namen „Points of Light Initiative“ ebenfalls Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Aufgabe der Stiftung ist es, den Voluntarismus zu fördern und Unterstützung in der Verwaltung für die verschiedenen Einzelinitiativen anzubieten²⁷.

Die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit stellt den zweiten Pfeiler im Konzept der Bush-Administration dar: Gesundheits- und Sozialminister Louis W. Sullivan betont immer wieder, daß staatliche Sozialausgaben nur eine Teilantwort auf die Armutproblematik sein könnten. Die Übernahme persönlicher Verantwortung, der Abschluß der Schulausbildung, harte Arbeit und ein stetiger Lebenswandel ohne Drogen und Alkohol könnten unter Umständen mehr dazu beitragen, die Lebenssituation der Armen zu verbessern als staatliche Leistungen²⁸. Um das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit zu unterstützen, soll den Armen die Möglichkeit gegeben werden, aus den Gettos der Innenstädte auszubrechen. Dieses Ziel könne, so die Auffassung einiger konservativer Intellektueller, nicht allein durch Kürzungen der sozialpolitischen Ausgaben, wie dies Ex-Präsident Ronald Reagan vor allem in seinem ersten Amtsjahr durchsetzte, erreicht werden, vielmehr müßten die Konservativen eine „positive“ Strategie entwickeln. Unter anderem heißt dies, daß nicht Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, der häufig selbst zur Gettoisierung beigetragen hat, sondern Wohngeldzahlungen in Form von Gutscheinen (vouchers) und die Bildung von Eigentum geför-

24 Vgl. Karl-Heinz Schmidt, Sozialpolitik, in: Wolfgang W. Mickel (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bonn 1986, S. 471f.

25 Vgl. zu dieser Definition des amerikanischen Sozialstaates Daniel D. Huff, Upside-Down Welfare, in: Public Welfare, Winter 1992, S. 36ff. Speziell zur Struktur und Ausgestaltung der einzelnen Programme vgl. Axel Murswieck, Sozialpolitik in den USA, Opladen 1988. Zur historischen Entwicklung bis zur Bush-Administration vgl. Edward D. Berkowitz, America's Welfare State. From Roosevelt to Reagan, Baltimore 1991; James T. Patterson, America's Struggle Against Poverty 1900–1985, Cambridge, Mass., 1986.

26 George Bush, State of the Union address, 31. Januar 1990, zit. in: Congressional Quarterly Almanac 1990, Washington, D. C., 1991, S. 19.

27 Vgl. Community Service Measure Enacted, in: Congressional Quarterly Almanac, ebd., S. 559ff.

28 Vgl. Spencer Rich, Sullivan's Sermon: Responsibility. HHS Chief Stresses Individual Behavior in Countering Social Problems, in: Washington Post vom 19. März 1991, S. A 17.

dert werden sollten. Im Bereich des Schulwesens sollte Eltern aus den Armutsvierteln die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Kinder in bessere Schulen außerhalb des Bezirks zu schicken. Um dieses Ziel umzusetzen, sollten ebenfalls Gutscheine ausgegeben werden²⁹. Die Bush-Administration hat diese Vorschläge aufgenommen und in legislative Forderungen umgesetzt, ohne sie jedoch zu ihrer obersten Priorität zu machen³⁰.

Im April 1991 verkündete Bush eine Strategie namens „America 2000“, die dazu beitragen soll, das unzureichende Bildungsniveau vieler Schüler zu heben. In dieser Strategie werden sechs Bildungsziele genannt, die der Präsident zusammen mit den Gouverneuren der Einzelstaaten ausgearbeitet hatte und die bis zum Jahr 2000 in die Praxis umgesetzt werden sollen: Alle Kinder sollen bei Schulbeginn aufnahmebereit sein, um zu lernen; die Abschlußrate an den High Schools soll bei mindestens 90 Prozent liegen; die Schüler sollen in den Fächern Englisch, Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Geographie Kenntnisse vorweisen können; amerikanische Schüler sollen im weltweiten Vergleich eine Spitzenstellung in Mathematik und in den Naturwissenschaften einnehmen; die Analphabetenrate unter den Erwachsenen soll auf Null gesenkt werden; jede Schule soll frei von illegalen Drogen sein. Neben vagen Andeutungen und Forderungen, u. a. die Einrichtung von 535 „New American Schools“, war bis vor kurzem unklar, wie diese ehrgeizigen Ziele erreicht werden sollen. Der Bildungsminister Lamar Alexander erklärte kurzerhand alle Aktivitäten seines Ministeriums zu Bestandteilen der Strategie „America 2000“, ohne auch nur ein gezieltes Programm zu entwickeln³¹.

Trotzdem konnten bestehende Bildungsprogramme unter Bush finanziell bedeutend besser ausgestattet werden als während der Amtszeit seines Vorgängers Reagan. Die Bundesaussgaben für die Grundschulausbildung weisen seit 1989 ein jährliches Wachstum von elf Prozent auf – damit liegt die jährliche Steigerungsrate so hoch wie unter dem letzten Demokratischen Präsidenten Jimmy Carter. Der von den Demokraten kontrollierte Kongreß hat mit der Zustimmung der Admi-

nistration für das Haushaltsjahr 1992 knapp 32 Milliarden US-Dollar für die Aktivitäten des Bundesbildungsministeriums bewilligt, zirka zwei Milliarden mehr als ursprünglich von der Administration gefordert³².

Erst Ende Juni 1992, somit kurz vor der Sommerpause und der darauf folgenden heißen Phase des Wahlkampfes, übersandte Bush dem Kongreß einen ausformulierten Gesetzesentwurf, mit dem er zur Verbesserung der Schulausbildung, insbesondere von Kindern der Unterschicht, beitragen will. Zentraler Bestandteil dieses Entwurfes ist es, Eltern der Mittel- und Unterschichten die Möglichkeit zu geben, eine Schule für ihre Kinder selbst zu wählen. Hierfür fordert die Administration die Bereitstellung von 500 Millionen US-Dollar, die als Zuschüsse an die Einzelstaaten weitergeleitet werden sollen, um die Schulwahl zu subventionieren. Nach Angaben des Weißen Hauses beabsichtigt die Administration, daß die Subvention in Form von Gutscheinen im Wert von 1000 US-Dollar an die anspruchsberechtigten Eltern weitergeleitet werden. Die Hälfte des Betrages soll für die Schulkosten an öffentlichen oder privaten Einrichtungen und die andere Hälfte für verschiedene ergänzende Programme außerhalb der Schulen verwendet werden. Bush begründet diesen Ansatz damit, daß Familien aus unteren und mittleren Einkommensschichten in der Lage sein sollten, die gleiche Kontrolle über die Ausbildung ihrer Kinder auszuüben, wie dies bereits bei wohlhabenderen Familien der Fall ist³³.

Die Demokraten im Kongreß kritisieren diesen Vorschlag zum Teil heftig: Sie argumentieren, die staatlich subventionierte „freie“ Schulwahl führe dazu, daß noch mehr Schüler der Mittelschicht den öffentlichen Schulen den Rücken kehrten. Des weiteren zweifeln sie an der Verfassungsmäßigkeit, nachdem die Subventionen, nach den Vorstellungen der Administration, auch für einen Besuch von religiösen Schulen verwendet werden dürften; dies sei jedoch mit der strengen, verfassungsrechtlich verankerten Trennung von Staat und Kirche nicht vereinbar³⁴.

29 Vgl. Stuart Butler/Anna Kondratas, *Out of the Poverty Trap. A Conservative Strategy for Welfare Reform*, New York 1987, S. 129f., 183ff.

30 Vgl. auch die Argumentation bei Robert Pear, *Social Programs Grow, but Largely by Neglect*, in: *New York Times* vom 2. August 1992, S. 1, 15.

31 Vgl. Jack Goodman, *Campus Officials Question Colleges' Role in President's School-Reform Effort*, in: *Chronicle of Higher Education*, 10. Juni 1992, S. A23.

32 Vgl. R. Pear (Anm. 30); Thomas J. DeLoughry, *President's Education Record Draws Praise and Skepticism*, in: *Chronicle of Higher Education*, 12. August 1992, S. A19-A22.

33 Vgl. Jill Zickman, *Bush Primed To Push 'Choice' in School Reform Bill*, in: *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18. Januar 1992, S. 117.

34 Vgl. Thomas J. DeLoughry, *Bush's School-Choice Proposal Seen as Potential Source of College Funds*, in: *Chronicle of Higher Education*, 1. Juli 1992, S. A23.

Im Bereich der Wohnungsbeihilfe existiert bereits seit dem Ende der siebziger Jahre ein System der zeitlich begrenzten direkten Mietsubvention, das nach den Vorstellungen der Reagan-Administration langfristig die bestehenden Wohnungsbauprogramme ersetzen sollte. Grundsätzlich wird diese Art der Subventionierung ebenfalls von der Bush-Administration unterstützt. Ähnlich wie im Schulbereich werden auch hier Gutscheine ausgegeben, mit denen einkommensschwache Mieter bei der Anmietung von privatem Wohnraum unterstützt werden. Die Administration legte erst gegen Ende des ersten Amtsjahres und auf Druck der Demokraten im Kongreß einen neuen Entwurf zur Belegung der Wohnungsbaupolitik für einkommensschwache Familien vor. Über einen Zeitraum von drei Jahren sollten hierfür insgesamt 4,2 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden.

Im Mittelpunkt dieser Initiative mit dem Namen HOPE (Homeownership Opportunity for People Everywhere) steht die Eigenheimförderung für Bewohner von Sozialwohnungen – sie sollten darin unterstützt werden, Sozialwohnungen vom Staat zu kaufen. Abgelehnt wurde der Neubau von Sozialwohnungen. Die Vorstellungen der Administration wurden nur zum Teil im sogenannten „1990 National Affordable Housing Act“ berücksichtigt. Schließlich verabschiedete der von den Demokraten kontrollierte Kongreß ferner ein Bezuschussungsprogramm, das die Initiativen der Einzelstaaten im Wohnungssektor unterstützen soll. Doch verfolgt die Administration den eingeschlagenen Weg der Eigenheimförderung vehement weiter. Hatte der Kongreß für das Haushaltsjahr 1992 lediglich 351 Millionen US-Dollar für HOPE bewilligt, so fordert die Administration nunmehr eine Erhöhung dieses Etats auf 1,01 Milliarden US-Dollar für das Haushaltsjahr 1993.

Obwohl auch in dem Bereich der direkten Mietsubventionierung (vouchers) Kürzungen von seiten der Administration in ihrem Haushaltsentwurf gefordert werden, stellt dieses Programm nach wie vor den größten Einzelposten des Ministeriums dar (für das Haushaltsjahr 1993 wurden seitens der Administration 6,05 Milliarden US-Dollar veranschlagt). Für den Neubau von Wohnungen beabsichtigt die Administration, keine Finanzmittel auszugeben. Zusätzlich fordert die Administration eine Kürzung der direkten „Finanzzuweisungen für Wohnungswesen, Stadtentwicklung und Revitalisierung“ an die Einzelstaaten und Kommunen (Community Development Block Grant). Umfaßte der Einzelhaushalt des Ministeriums für Housing and Urban Development (HUD) im Haushaltsjahr 1991 noch insgesamt 27,6 Milliarden

US-Dollar, so fordert die Administration für das Haushaltsjahr 1993 lediglich 24,3 Milliarden³⁵. Auch nach einer möglichen Implementierung einer im Sommer 1992 diskutierten Modifizierung der verschiedenen Wohnungsprogramme³⁶ ist mit keiner umfassenden Verbesserung der Situation für die Unterprivilegierten auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen. Waren es in den siebziger Jahren noch jährlich circa 300 000 Haushalte, so sind es in diesem Jahr lediglich 112 899, die neu in die Mietförderprogramme des HUD aufgenommen werden. 1992 werden schätzungsweise 41 447 Haushalte beim Erwerb von Eigenheimen unterstützt; 1991 waren es nur 23 879. Dieser Förderungsanstieg ist vor allem auf die Initiative HOPE zurückzuführen³⁷. Da auf die verschiedenen Wohnungsbeihilfen nach wie vor kein Rechtsanspruch besteht, beziehen nur 30 Prozent der förderungswürdigen Haushalte Leistungen, einschließlich der Eigenheimförderung³⁸.

Für Arbeitnehmer könnten sich in den neunziger Jahren Wohnungsbeihilfen der Unternehmer als die zentrale Sozialleistung auf dem teuren Wohnungsmarkt erweisen. Bereits mehr als 300 Unternehmen bieten Wohnbeihilfen der verschiedensten Art an³⁹. Diese privaten Initiativen fügen sich in die Strategie der Bush-Administration ein, die auf Voluntarismus und Eigenverantwortung setzt. Dennoch werden davon die Bewohner der Innenstädte und Gettos, in denen eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht, wohl kaum profitieren.

Bezüglich der Initiativen der Administration gilt am Ende der vierjährigen Amtsperiode nach wie vor, was der konservative Kolumnist George F. Will zu Beginn der Bush-Administration betonte: „Conservatives have refuted the redistributionist simplicities of those who thought they knew how to help the underclass. But it would be nice if conservatives did not think that refutation exhausts their responsibilities.“⁴⁰

35 Vgl. Reauthorization Bills For Housing Proposed, in: Congressional Quarterly Almanac 1989, Washington, D. C., 1990, S. 653 ff.; U.S. Housing Programs Overhauled, in: Congressional Quarterly Almanac 1990 (Anm. 26), S. 631–665; Bard Shollenberger u. a., The Bush Administration FY 93 Budget, in: W-Memo, 4 (1992) 3, S. 17f.; Center for Law and Social Policy (Anm. 15).

36 Vgl. Susan Kellam, Inner-City Needs Spur Push for Housing Compromise, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 20. Juni 1992, S. 1803 ff.

37 Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 1677.

38 Vgl. Rochelle L. Stanfield, Cast Adrift, Many Cities Are Sinking, in: National Journal vom 9. Mai 1992, S. 1122.

39 Vgl. R. C. Ferlauto (Anm. 15), S. 30 ff.

40 George F. Will, How Reagan Changed America, in: Newsweek vom 9. Januar 1989, S. 18.

2. Sozialversicherungsprogramme

Seit 1935 besteht das nationale Rentenversicherungsprogramm (Old-Age and Survivors Insurance), das im Jahre 1983, aufgrund eines drohenden Defizits im Rentenversicherungsfonds, reformiert wurde. Dieses Programm betrachtet die Mehrzahl der Politiker als „heilige Kuh“ und Eckpfeiler des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates, vor allem nach dem politischen Aufschrei der Senioren im Jahr 1981, als die Reagan-Administration beabsichtigte, die Leistungen drastisch einzuschränken. Auch Präsident Bush sah während seiner Amtszeit keinen Anlaß, substantielle Veränderungen bei den Rentenleistungen vorzunehmen. Wörtlich erklärte er 1990: „To every American out there on Social Security, to every American supporting the system today and to everyone I counting on it when they retire: We made a promise to you, and we are going to keep it. . . . the last thing we need to do is mess around with Social Security.“⁴¹ Nahezu alle Erwerbstätigen sind durch das gesetzliche Rentensystem, das aus Beitragszahlungen finanziert wird, versichert. Die Rentenleistungen werden automatisch den veränderten Lebenshaltungskosten angepaßt. Seit einigen Jahren wirft der Versicherungsfonds deutliche Überschüsse (zirka 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr) ab. 1990 bezogen knapp 40 Millionen Amerikaner Leistungen aus der Renten- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung⁴².

In der politischen Diskussion, die zu Beginn der achtziger Jahre auf Leistungseinschränkungen konzentriert war, geht es heute darum, indirekt die Leistungen auszuweiten und die Beitragssätze zu reduzieren. Bisher werden die Renten erwerbstätiger Senioren mit einem Jahreseinkommen von über 10 200 US-Dollar besteuert. Die Forderungen einer überwältigenden Anzahl von Politikern beider Parteien gehen dahin, diese Regelung zu liberalisieren bzw. ganz abzuschaffen⁴³.

Seit 1986 ist zwar der Rentenfonds nicht mehr integraler Bestandteil des Bundeshaushaltes, aber

41 G. Bush (Anm. 26).

42 1988 waren 96,8 Prozent aller zivilen Beschäftigten durch die Renten- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung abgedeckt. Vgl. U. S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 77–110; David Koitz, Social Security: Brief Facts and Statistics. CRS Report for Congress, 90–315 EPW. Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, D. C., 1990.

43 Vgl. Kitty Dumas, Budget-Buster Hot Potato: The Earnings Test, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 11. Januar 1992, S. 52 ff.; Jill Zuckman, House Ignores Deficit Threat In Raising Earnings Ceiling, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 11. April 1992, S. 954.

dennoch werden finanzielle Mittel aus diesem für die allgemeine Staatstätigkeit genutzt. Das Defizit im Bundeshaushalt (im Haushaltsjahr 1992 auf 400 Milliarden US-Dollar geschätzt) erscheint daher nach wie vor geringer als es tatsächlich ist. Der Demokratische Senator Moynihan und vor allem die Gewerkschaften argumentieren, daß die Mittelschicht durch ihre Rentenversicherungsbeiträge überproportional zur Finanzierung des Staatsdefizits beitrüge; deshalb sollten die Beitragssätze, derzeit 7,65 Prozent des steuerpflichtigen Einkommens, gesenkt werden⁴⁴. Ob sich diese Forderung mittelfristig durchsetzen wird, bleibt ungewiß.

Im Gegensatz zur Rentenversicherung handelt es sich bei der Arbeitslosenversicherung nicht um ein bundesweites Programm. Vielmehr setzt der Bund durch eine Rahmengesetzgebung lediglich die Eckpunkte, innerhalb derer sich die Programme der Einzelstaaten bewegen. Insgesamt muß die Arbeitslosenversicherung als unzureichend bewertet werden, da nur 42 Prozent (1991) der Arbeitslosen einen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben. Der prozentuale Anstieg der Leistungsempfänger in den Jahren 1989–1991 ist vor allem auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit zurückzuführen, nachdem dadurch prozentual die Anzahl der nicht leistungsberechtigten Langzeitarbeitslosen sank. Des weiteren liegt die Höhe der Lohnersatzleistungen bei zirka 36 Prozent des durchschnittlichen Wochenlohnes. 1991 betrug das durchschnittliche Arbeitslosengeld pro Woche 169 US-Dollar. Das Arbeitslosengeld wird von den Einzelstaaten maximal 26 Wochen gezahlt. Dennoch erhielten die Arbeitslosen im bundesweiten Durchschnitt nur für eine Dauer von 14,8 Wochen staatliche Leistungen⁴⁵.

Nachdem die Arbeitslosigkeit bis zu Beginn des Jahres 1991 auf knapp sieben Prozent angestiegen war, stellten die Demokraten die Forderung auf, mit Bundeszuschüssen die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes um maximal 20 Wochen zu verlängern. Im Jahr 1991 erlosch für 3,5 Millionen Arbeitslose die Anspruchsberechtigung, bevor sie

44 Der genannte Beitragssatz beinhaltet auch die geringen Beiträge für die Erwerbsunfähigkeits- und Krankenversicherungen (Medicare). Vgl. Robert J. Myers, Pay-As-You-Go Financing for Social Security Is the Only Way to Go, in: Journal of American Society of CLU- & ChFC, Januar 1991; ders., Social Security under the Moynihan Proposal is Responsibly Financed, in: Perspectives – Update, National Academy of Social Insurance, Mai 1990; AFL-CIO Executive Council, Statement on Social Security, Bal Harbour, Fla., 20. Februar 1990; E. D. Berkowitz (Anm. 25), S. 83–86.

45 Vgl. U. S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 504, 513, 568.

Tabelle 3: Arbeitslosenquote und prozentualer Anteil der Leistungsempfänger unter den Arbeitslosen

Monat/Jahr	Arbeitslosenquote (in Prozent)	Anteil der Empfänger unter den Arbeitslosen (in Prozent)
1988	5,5	32
1989	5,3	33
1990	5,5	37
1991	6,7	42
Januar 1992	7,0	-
Februar 1992	7,2	-
März 1992	7,1	-
Mai 1992	7,5	-
Juni 1992	7,8	-

Quellen: Council of Economic Advisers, Economic Indicators May 1992. Prepared for the Joint Economic Committee. Washington, D.C., 1992, S. 12; Jill Zuckman, Bush Relents, Agrees To Sign Jobless Benefits Extension, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 4. Juli 1992, S. 1961; U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 503.

einen neuen Arbeitsplatz gefunden hatten⁴⁶. Bereits in der Vergangenheit hatte der Bund Finanzmittel zur Verlängerung der Bezugsdauer zur Verfügung gestellt, während der Reagan-Ära wurde jedoch durch Verschärfungen der Berechtigungskriterien das Programm fast gänzlich abgeschafft. Aufgrund des bundesstaatlichen Programms zur Verlängerung der Bezugsdauer bezogen 1980 50 Prozent, 1975 sogar über 75 Prozent der Erwerbslosen Arbeitslosengeld. Nach Einschätzung von Gary Burtless, Mitarbeiter der renommierten Brookings Institution, befand sich das Arbeitslosenversicherungssystem zu Beginn der gegenwärtigen Rezession in der schlechtesten Verfassung, im Vergleich zu anderen Krisenzeiten⁴⁷.

Nachdem die Demokraten mit ihren Vorschlägen zur Ausweitung der Arbeitslosenversicherung mehrmals am Widerstand des Präsidenten gescheitert waren, zeigte sich dieser erst mit der sich verschärfenden ökonomischen Krise, stetig ansteigender Arbeitslosigkeit und dem Abflauen seiner Popularität im Spätherbst 1991 kompromißbereit. Beschlossen wurde im folgenden, mit Bundesmitteln die Bezugsdauer um 13 bis 20 Wochen zu verlängern, sofern die Arbeitslosigkeit in einem Bundesstaat eine bestimmte Höhe überschritt. Bei einer Arbeitslosenquote von neun Prozent konnten die Einzelstaaten für die Dauer von weiteren 20 Wochen Unterstützungszahlungen gewähren⁴⁸.

Da es sich jedoch um eine zeitlich bis zum Sommer 1992 begrenzte Maßnahme handelte, brach erneut der Konflikt zwischen der Republikanischen Administration und Demokratischen Politikern im Kongreß auf. Erst nachdem die Arbeitslosigkeit im Juni auf 7,8 Prozent geklettert war und die Popularität des Präsidenten weiter schwand, zog Präsident Bush seine Vetoandrohung zurück. Er unterzeichnete ein von den Demokraten forciertes Gesetz, das den Einzelstaaten ermöglicht, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, basierend auf der Arbeitslosenrate in dem entsprechenden Staat, um 20 bis 26 Wochen zu verlängern. Nach dem Auslaufen dieser Gesetzesmaßnahme im März 1993 tritt eine zeitlich unbegrenzte Gesetzesnorm in Kraft, die den Einzelstaaten bei hoher Arbeitslosigkeit die Möglichkeit einräumt, die Bezugsdauer um 13 bzw. 20 Wochen zu verlängern. Die Kosten für die Verlängerung werden vom Bund getragen⁴⁹.

S. 47-50; U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), Section 6. Unemployment Compensation, S. 485 ff.; H. Rowen (Anm. 47); APWA, This Week in Washington, Vol. XII, No. 12, No. 15; Peter DeThier, Amerikas Arbeitslose warten auf schnelle Hilfe, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. August 1991, S. 17.

49 Vgl. Jill Zuckman, Plan Would Again Extend Benefits, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 18. Januar 1992, S. 116; dies., Unemployment Benefits Debate Hinges on Financing Plan, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 25. Januar 1992, S. 175; dies., Senate Jobless Bill Offers Hope of Compromise, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 13. Juni 1992, S. 1700 f.; dies., Bush Relents, Agrees To Sign Jobless Benefits Extension, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 4. Juli 1992, S. 1961 ff.

46 Vgl. ebd., S. 516.

47 Vgl. Gary Burtless, zit. in: Hobart Rowen, Unemployment Benefits: Out of Sync, in: Washington Post vom 16. Mai 1991, S. A 19.

48 Vgl. Rita L. DiSimone, Unemployment Insurance: Recent Legislation, in: Social Security Bulletin, 55 (1992) 1,

3. Anti-Armutprogramme und die dramatische Entwicklung in den Einzelstaaten

Neben den neuen Initiativen der Bush-Administration und den Sozialversicherungsprogrammen bestehen eine Vielzahl bundesstaatlicher Anti-Armutprogramme, die jedoch nicht darauf angelegt sind, die Armut zu beseitigen. Ihre Zielsetzung besteht vielmehr darin, bestimmte Auswirkungen der Armut zu lindern. Häufig ist nicht die Armutsgrenze die Berechtigungsgrundlage für Leistungen, sondern spezifische Kriterien. 1990 lebten 64 Prozent der offiziell als „arm“ registrierten Personen in Haushalten, die staatliche Transferleistungen bezogen; 41,8 Prozent der Armutsbevölkerung erhielten finanzielle Unterstützung. Von den über 33,5 Millionen armen Menschen kamen lediglich 7,5 Millionen in den „Genuß“ geldwerter Transferleistungen, wie z.B. Nahrungsmittelmarken, kostenlose Krankenfürsorge oder eine Wohnbeihilfe. Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist, daß 28,6 Prozent der Armutsbevölkerung über keinerlei Krankenfürsorge oder -versicherung verfügten⁵⁰.

Unter Wohlfahrt oder Sozialhilfe verstehen die meisten Amerikaner das sogenannte Aid to Families with Dependent Children (AFDC). Bei diesem Programm handelt es sich um ein von den Einzelstaaten und dem Bund gemeinsam finanziertes Sozialhilfeprogramm, das alleinerziehenden Eltern und Familien zugute kommt, in denen ein Elternteil arbeitslos ist. Die Höhe der Leistungen wird jedoch allein von den Einzelstaaten festgesetzt und ist daher sehr unterschiedlich. Der bundesweite Mittelwert der AFDC-Leistungen betrug 1991 41 Prozent der Armutsgrenze, die für eine dreiköpfige Familie 1991 bei einem Jahreseinkommen von 10857 US-Dollar lag. Addiert man die Nahrungsmittelbeihilfen des Bundes hinzu,⁵¹ die die Disparitäten zwischen den Einzelstaaten zum Teil ausgleichen, wiesen die Leistungen im Durchschnitt eine Höhe von 72 Prozent der Armutsgrenze auf⁵¹.

Dieses primäre bundesstaatliche Sozialhilfesystem wurde durch die Verabschiedung des „Family Support Act“ im Jahre 1988 reformiert. Für AFDC-Empfänger wurden die Krankenfürsorgeleistungen und der Zugang zu Kindertagesstätten ausgeweitet. Im Gegenzug dafür müssen die erwachsenen Sozialhilfeempfänger an Bildungs- oder Arbeitsprogrammen teilnehmen. Mit diesem Gesetz beabsichtigen die politisch Verantwortlichen, die „Abhängigkeit“ von Wohlfahrtsleistungen zu

reduzieren. Mithin wird Armut zumindest zum Teil als Verfehlung des einzelnen gesehen, der durch eigene Anstrengungen dieser entkommen könne⁵². Erste Evaluationen weisen jedoch darauf hin, daß harte Arbeit und die Teilnahme an Bildungsprogrammen häufig unzureichend sind, um der Armut und der „Abhängigkeit“ von der Sozialhilfe zu entkommen⁵³. In einer amtlichen Studie heißt es vorsichtig: „Thus, even if AFDC recipients receive education and training, they may not be able to find employment that would allow them to move off the welfare rolls and become self-sufficient.“⁵⁴ Trotz dieser pessimistischen Einschätzung verstärken die Einzelstaaten, die 1988 zur Verabschiedung des Reformgesetzes entscheidend beigetragen haben, die Umsetzung von Programmen, die darauf zielen, das Verhalten der Sozialhilfeempfänger zu verändern⁵⁵.

Viel wichtiger als die Diskussionen um diesen sogenannten „New Paternalism“ sind hingegen die dramatischen Leistungskürzungen der Einzelstaaten in einer Vielzahl von Sozialhilfeprogrammen (vor allem auch im AFDC-Programm), die im Jahr 1991 beschlossen wurden. Dabei handelt es sich um Leistungskürzungen in einem wahrscheinlich größeren Ausmaß als die Kürzungen im Jahr 1981, dem „erfolgreichen“ ersten Amtsjahr Reagans. Für das Haushaltsjahr 1992 drohte den Einzelstaa-

52 Vgl. zur Verabschiedung dieses Gesetzes Martin Seelieb-Kaiser, Amerikanische Sozialpolitik im politischen Widerstreit: 1981–1988, Dissertation, Ludwig-Maximilian-Universität, München 1992 (i. E.), Kap. VII. Wohlfahrtsreform 1986–1988.

53 Vgl. Judith M. Gueron/Edward Pauly, From Welfare to Work – Summary. A Manpower Demonstration Research Corporation Study, New York 1991. Jüngste Untersuchungen zeigen erneut, daß die Reformen bereits im Ansatz unzureichend waren; sie fordern deshalb, auch Programme für junge Männer zu initiieren sowie die Leistungen der Einzelstaaten mittels eines bundeseinheitlichen Mindeststandards anzugleichen. Vgl. u. a. Rebecca L. Clark, Does Welfare Affect Migration? Discussion Paper Series. Population Studies Center, Urban Institute, UI-PSC-1, Washington, D.C., 1990; Ronald B. Mincy/Susan J. Wiener, A Mentor, Peer Group, Incentive Model for Helping Underclass Youth. Discussion Paper, Changing Domestic Priorities, Urban Institute, Washington, D.C. 1990; Paul E. Peterson/Mark C. Rom, Welfare Magnets. A New Case for a National Standard, Washington, D.C., 1990.

54 GAO, Welfare to Work. States Begin JOBS, but Fiscal and Other Problems May Impede Their Progress, Report to the Committee on Finance, U.S. Senate, GAO/HRD-91-106, Washington, D.C. 1991, S. 46.

55 Vgl. Rick Ferreira, The Waiver Process and the Wisconsin Initiative, in: W-Memo, 4 (1992) 5, S. 3ff.; Kitty Dumas, States Bypassing Congress In Reforming Welfare, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 11. April 1992, S. 950ff.; sowie die Statements verschiedener Experten vor dem Senatsunterausschuß für Renten und Familienpolitik am 3. Februar 1992, in: Public Welfare, Frühjahr 1992, S. 4ff.

50 Vgl. R. Ferreira (Anm. 11), S. 4.

51 Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 637f.

ten ein Gesamtdefizit von 30 Milliarden US-Dollar. Begründet wurden die Leistungskürzungen zu meist als ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung; 49 Staaten müssen gemäß ihrer Verfassung bzw. einfachen Gesetzen stets einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Aufgrund der anhaltenden Rezession ist auch in diesem Jahr mit weiteren Einsparungen zu rechnen⁵⁶. 1991 wurden die AFDC-Leistungen in 40 Einzelstaaten real gekürzt. Die Höhe der Kürzungen variierte von drei bis 15,2 Prozent. Aufgrund der mangelnden Anpassung an die Inflation sind die AFDC-Leistungen von 1970 bis 1991 im Bundesdurchschnitt real um 42 Prozent gesunken⁵⁷.

Außerdem schränkten viele Einzelstaaten die „General Assistance“ drastisch ein. Dabei handelt es sich um einzelstaatliche Wohlfahrtsleistungen, die Personen zugute kommen, die keinerlei Anspruch auf andere finanzielle Sozialhilfeleistungen des Bundes haben. Michigan schaffte dieses Programm sogar gänzlich ab; damit haben allein in diesem Einzelstaat 82000 Personen keinerlei Anspruch mehr auf finanzielle Sozialhilfeleistungen seitens des Bundes oder des Einzelstaates. Bundesweit sind von den Kürzungen und Streichungen bei diesen einzelstaatlichen Sozialhilfeprogrammen knapp eine halbe Million Menschen betroffen⁵⁸. Zusätzlich zu den erwähnten Kürzungen in den finanziellen Sozialhilfeprogrammen nahmen die Einzelstaaten Einschränkungen in Wohnungsbeihilfe- und Krankenfürsorgeprogrammen vor⁵⁹.

IV. Ausblick

Das soziale Netz in den Vereinigten Staaten ist nach den Reagan- und Bush-Administrationen löchriger als zuvor. Zwar forderte Präsident George Bush keine einschneidenden Kürzungen, vergleichbar mit denen seines Vorgängers, doch fehlte ihm ein überzeugendes sozialpolitisches Handlungskonzept. Er verließ sich, entsprechend seinen Maximen, primär auf die Kräfte des Marktes, das voluntaristische Engagement der Bürger und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit, die jedoch nicht ausreichend waren, um der zunehmenden sozialen Ungleichheit zu begegnen.

56 Vgl. Center on Budget and Policy Priorities/Center for the Study of the States, *The States and the Poor. How Budget Decisions in 1991 Affected Low Income People*, Washington, D. C., 1991, S. 1–6.

57 Vgl. ebd., S. 8–19.

58 Vgl. ebd., S. 19–25.

59 Vgl. ebd., S. 30–51.

Wenn auch die Ausgaben für die einkommensabhängigen Sozialhilfeprogramme des Bundes in den ersten drei Jahren der Bush-Administration von 88,8 auf 122,3 Milliarden Dollar anstiegen⁶⁰, so ist diese Ausgabensteigerung primär nicht auf die Innovationen der Bush-Administration zurückzuführen, sondern vor allem auf einen Anstieg der Empfänger, bedingt durch die Rezession, sowie demographische Entwicklungen und die Inflation⁶¹. Initiativen seitens der Administration wurden jeweils erst zu einem Zeitpunkt entwickelt und publik gemacht, als die Demokratische Opposition im Kongreß sozialpolitische Maßnahmen massiv einforderte. Dennoch, auch ihre Forderungen waren zumeist zurückhaltend, da das horrendes Haushaltsdefizit a priori keine innovative Umverteilungspolitik zuließ, sofern keine einschneidenden Steuererhöhungen oder weitreichenden Etatumschichtungen vorgenommen würden. Aber auch die Demokraten konnten sich zu einer solchen Politik nicht mehrheitlich durchringen⁶².

Einzig im Politikfeld der Krankenversicherung bzw. Krankenfürsorge könnte es innerhalb der nächsten Jahre zu einem innovativen Schritt nach vorn kommen⁶³. Bereits seit dem „New Deal“ werden von Zeit zu Zeit Forderungen nach einer nationalen Krankenversicherung laut, deren Verabschiedung von Konservativen im politischen Prozeß jedoch stets blockiert wurde. Während des „War on Poverty“ unter der Johnson-Administration konnten lediglich ein Krankenfürsorgeprogramm für Unterprivilegierte (Medicaid) und eine Krankenversicherung für Senioren (Medicare) implementiert werden. Diese Programme wurden in den vergangenen Jahren liberalisiert, obwohl es z. B. durch die Erhöhung der Selbstbeteiligung auch zu vereinzelt und geringfügigen Rückschlägen kam⁶⁴. Seit geraumer Zeit drängen vor allem die Demokraten massiv auf die Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung. Neben wahltaktischen Erwägungen im Präsidentschaftswahljahr liegen die Gründe für ihre Forderungen

60 Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 1772 f.

61 Vgl. R. Pear (Anm. 30).

62 Vgl. u. a. die sozialpolitischen Forderungen im Haushaltsvorschlag der Demokraten für das Jahr 1993. Bard Shollenberger, *Budget Update*, in: W-Memo, 4 (1992) 4, S. 15 ff.

63 Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei Robert Greenstein, *Universal and Targeted Approaches to Relieving Poverty: An Alternative View*, in: C. Jencks/P. E. Peterson (Anm. 13), S. 453–456.

64 So u. a. die Erhöhung der Selbstbeteiligung im Jahr 1990, die jedoch aufgrund des Widerstandes der Senioren deutlich geringer ausfiel, als ursprünglich geplant. Vgl. *Medicare Beneficiaries To Pay More*, in: *Congressional Quarterly Almanac 1990* (Anm. 26), S. 563 ff.

einerseits sicherlich darin, daß die Kosten für das Gesundheitswesen dramatisch angestiegen sind: 1990 gaben die Amerikaner 66,2 Milliarden US-Dollar, 12,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, für das Gesundheitswesen aus. Auf der anderen Seite waren 1990 34,6 Millionen Bürger nicht krankenversichert⁶⁵. Nachdem jedoch eine Viel-

⁶⁵ Vgl. U.S House of Representatives, Committee on Ways and Means (Anm. 12), S. 287, 313.

zahl von Reformvorschlägen vorliegt, bleibt offen, welche Gestalt die Gesundheitsreform annehmen wird⁶⁶.

⁶⁶ Vgl. Jane Horvath, Health Care Proposals, in: W-Memo, 3 (1991) 9, S. 3ff.; Julie Rovner, Details of Insurance Reform Keep Democrats Divided, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 11. April 1992, S. 955ff.; Larry Martz u.a., The Scary Politics of Health. Bush and Congress will duck the issue for '92, in: Newsweek vom 24. Juni 1991, S. 27f.

Zur Lage der US-Wirtschaft

Bestandsaufnahme und Perspektiven am Ende der ersten Amtszeit von George Bush

I. Bushs Wirtschaftsprogramm

1. Vage Programmatik

Als George Bush die Präsidentschaftswahlen von 1988 gewann, geschah dies aus einer Reihe von Gründen; der wichtigste war, daß die amerikanische Wirtschaft gut genug lief, um die Mehrheit der Wähler ökonomisch und politisch zufriedenzustellen. Jetzt – vier Jahre später – ist seine Wiederwahl vor allem dadurch gefährdet, daß sich die USA seit dem Sommer 1990 in einer Phase ökonomischer Stagnation befinden und der Aufschwung auch Mitte 1992 nur langsam Konturen gewinnt. Diese enge Verquickung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wahlchancen ist eine der wenigen gesicherten Erkenntnisse der Politikwissenschaft und an sich kaum bemerkenswert; am Ausgang der ersten Amtszeit von George Bush fällt jedoch der tiefe Pessimismus großer Teile der Bevölkerung auf, der weit über die normalerweise mit Rezessionen verbundene Unzufriedenheit hinausreicht. Auch in der Politik, den Medien und der Wissenschaft überwiegen die Stimmen, die eine tiefgreifende Malaise der amerikanischen Volkswirtschaft konstatieren¹.

Dieser Essay stellt die wirtschaftliche Lage zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 1992 in den Kontext langfristiger politisch-ökonomischer Prozesse. Allein so ist es möglich, über die Horrorszenarien der Opposition und die Beschönigungen der Regierung hinaus eine wirklichkeitsgetreue Einschätzung der Lage in den USA zu gewinnen, die Stärken und Schwächen der amerikanischen Wirtschaft auszumachen und eine fundierte Prognose für die weitere Entwicklung abzugeben. Um die

Reaktionen der US-Administration auf die ökonomischen Herausforderungen zu verstehen, müssen wir uns zunächst mit den Grundzügen der Wirtschaftskonzeption der Bush-Regierung vertraut machen.

Im Wahlkampf 1988 hatte Bush wenig Schwierigkeiten gehabt, sich als „Kronprinz“ des überaus populären Präsidenten Ronald Reagan zu präsentieren, unter dem die USA die längste ökonomische Wachstumsperiode in Friedenszeiten in diesem Jahrhundert erlebt hatten. Lang vergessen waren die Tage, als Bush Reagans Wirtschaftsprogramm als „voodoo economics“ gegeißelt hatte; jetzt sollte ihm das Bekenntnis zur Fortführung der Errungenschaften der „Reaganomics“ – niedrige Steuern, geringe Inflation, Millionen neuer Arbeitsplätze, hohe Wachstumsraten – die Tür zum Oval Office weit aufstoßen. Die beiden Flecke auf der weißen Weste Reaganscher Wirtschaftspolitik, hohe Defizite im Haushalt und in der Handelsbilanz, wurden dem „verschwenderischen“ Kongreß und den „unfairen“ Praktiken der Handelspartner zur Last gelegt.

Das in New Orleans im August 1988 verabschiedete Wahlkampfprogramm der Republikaner bot deshalb wenig mehr als das Versprechen der Bewahrung und des langsamen Ausbaus des Erreichten. Allen Wünschen der Demokraten nach Steuererhöhungen sollte entschieden entgegengetreten, die Steuer auf Kapitalgewinne reduziert und die Bundesausgaben eingefroren werden. Darüber hinaus widersetzte sich die Grand Old Party (die Republikanische Partei) allen Forderungen nach einer Erhöhung und Indexierung der Mindestlöhne und forderte, durch eine Verfassungsergänzung einen ausgeglichenen Bundeshaushalt herbeizuführen.

Was von den politischen Gegnern und vielen Kommentatoren als wirtschaftspolitische Einfallslosigkeit gewertet wurde, war genau das, was die Mehrheit der Bevölkerung wollte. Meinungsumfragen belegen, daß es den Amerikanern nicht um

1 Typisch für die negative Stimmungslage sind etwa die vielbeachtete Serie zum Niedergang der US-Wirtschaft im Philadelphia Inquirer vom Herbst 1991, die inzwischen auch in Buchform vorliegt (Donald L. Barlett/James B. Steele, *America: What Went Wrong?*, Kansas City 1992), und der Bestseller von Juliet B. Schor, *The Overworked American*, New York 1992.

neue Initiativen oder einen grundsätzlichen Kurswechsel auf dem Feld der Ökonomie ging². So urteilten 60 Prozent der Wähler, die Wirtschaft sei in einem besseren Zustand als 1980, und 80 Prozent waren sehr oder ziemlich zufrieden mit ihrer persönlichen finanziellen Situation. Mit einem Vorsprung von 27 Prozent vor den Demokraten identifizierten sie zudem die Republikaner als diejenige Partei, die mehr von Wirtschaft verstände und künftige Rezessionen verhindern werde. Nicht verwunderlich ist daher, daß drei Viertel der Befragten, die die wirtschaftliche Situation als gut einschätzten, für Bush stimmten³.

Als der neue Präsident auf den Stufen des Kapitols am 20. Januar 1989 seinen Amtseid ablegte, besaß er also trotz seines überzeugenden Wahlsieges keinerlei Mandat für konkrete Veränderungen des ökonomischen Status quo. Dies war auch durch die Wahlergebnisse zu beiden Häusern des Kongresses unterstrichen worden; ohne klare Vision des Präsidentschaftsbewerbers hatten die Wähler keine Veranlassung gesehen, ihm durch ein Votum für seine republikanischen Parteifreunde den Rücken zu stärken⁴. Damit wurde George Bush der erste Kandidat seit 1960, der das Weiße Haus eroberte, dessen Partei aber gleichzeitig in beiden Kammern des Kongresses Verluste hinnehmen mußte.

In seiner Antrittsrede beschränkte er sich neben einer vagen Absichtserklärung, das Haushaltsdefizit zu verringern, denn auch auf das Versprechen, „das Gesicht der Nation sanfter (gentler) zu machen“⁵. Diese schemenhafte Ankündigung entsprach völlig der politischen Philosophie des neuen Präsidenten. Trotz markiger Worte im Wahlkampf blieb Bush wirtschaftspolitisch ein Pragmatiker ohne scharfes ideologisches Profil. Seine Ablehnung jeder Art von Steuererhöhungen – eines seiner wenigen konkreten Wahlkampfversprechen – war nicht so sehr einer ökonomischen Vision als viel mehr dem Umstand entsprungen, seinen schärfsten innerparteilichen Konkurrenten Bob Dole ausmanövrieren zu können. Daß Bush dieses abgegebene Versprechen im Herbst 1990 brach, dürfte seinem Ansehen mehr als jede andere Entscheidung geschadet haben.

2 Vgl. Gerald M. Pomper, *The Election of 1988: Reports and Interpretations*, Chatham, N. J., 1988, S. 143; *National Journal* (NJ), 12. November 1988, S. 2854.

3 Alle Zahlen nach Ian Derbyshire, *Politics in the United States. From Carter to Bush*, Edinburgh 1990, S. 154f.

4 Vgl. Andreas Falke, *Eine trügerische Normalität? Amerikanische Innen- und Wirtschaftspolitik unter Präsident Bush*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/89, S. 25–38.

5 Bush Calls for Activism in Inaugural Address, in: *Congressional Quarterly Almanac 1989*, Washington, D. C., 1990, S. 7C–9C.

Bushs engste wirtschaftspolitische Mitarbeiter – der Direktor des Haushaltsbüros, Richard Darman, Schatzsekretär Nicholas Brady und der Vorsitzende des Wirtschaftsrates, Michael Boskin – gehören dem gemäßigten Flügel der Republikanischen Partei an und sind nicht zu vergleichen mit Apologeten einer „reinen Lehre“, wie es Reagans erster Budgetdirektor David Stockman oder sein Ratgeber Arthur Laffer gewesen waren. So räumte Boskin zwar „einige Berührungspunkte“ zwischen Bushs Wirtschaftspolitik und den Reaganomics ein, wies aber besonders auf die „Diskrepanzen“ der Ansätze beider Präsidenten hin⁶.

Nach dem ersten Amtsjahr erreichte die Administration ungewöhnlich gute Werte in Meinungsumfragen; Bushs Zustimmungsrate übertraf die seines Vorgängers zum gleichen Zeitpunkt um Längen und war höher als die jedes anderen Präsidenten der Nachkriegszeit mit Ausnahme John F. Kennedys⁷. Auch seine Wirtschaftspolitik fand breite Unterstützung in der Öffentlichkeit.

2. Bush in der Krise

Als im Juli 1990 die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung ins Stocken geriet und in eine Phase der Stagnation überging, war dies für die Administration und die Öffentlichkeit ein Blitz aus heiterem Himmel. Allen Bekundungen des Weißen Hauses zum Trotz erwies sich die Rezession keineswegs als leicht und nur von kurzer Dauer; auch die Hoffnungen auf eine Konjunkturerholung nach dem schnellen Sieg im Golfkrieg erfüllten sich nicht⁸. Die noch wenige Monate zuvor von einer Mehrheit akzeptierte Politik des gezielten „Nichtstuns“ wurde nun als Unfähigkeit ausgelegt, der ökonomischen Krise wirkungsvoll entgegenzutreten⁹.

In dieser Situation erwarteten die Wähler von ihrer Regierung etwas, worauf diese weder ideologisch noch personell vorbereitet war: klare Konzepte zur Überwindung der Krise, vorgetragen von einem selbstbewußten Präsidenten. „Leadership“, Führungskraft, strahlte Bush freilich zu keinem Zeit-

6 Vgl. Christian Deysson, Interview: Michael Boskin und die Bushonomics, in: *Wirtschaftswoche* vom 24. Mai 1991, S. 43f.

7 Vgl. Charles O. Jones, *Meeting Low Expectations: Strategy and Prospects of the Bush Presidency*, in: Colin Campbell/Bert Rockman (Hrsg.), *The Bush Presidency. First Appraisals*, Chatham, N. J., 1991, S. 38.

8 Vgl. Carola Kaps, *Nach dem Krieg hofft Amerika auf eine rasche Konjunkturerholung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. März 1991, S. 18.

9 Vgl. Paul Starobin, *Do-Nothingism, With Purpose*, in: *NJ*, 27. April 1991, S. 1020.

punkt aus, im Gegenteil: Seit der Demokrat Harris Wofford bei Nachwahlen um den Senatorensitz in Pennsylvania am 5. November 1991 einen Erdrutschsieg über seinen republikanischen Gegenkandidaten Richard Thornburgh erringen konnte¹⁰, scheint das Weiße Haus planlos Stimmungen in der Bevölkerung nachzulaufen und sich die politische Agenda von Meinungsumfragen diktieren zu lassen. Sowohl die kurzfristige Absage eines Staatsbesuches in Japan als auch die Entlassung von Stabschef Sununu hinterließen mehr den Eindruck hektischen Aktionismus als einer wirklichen Neuorientierung der Regierungspolitik.

Bushs Popularität, nach dem Golfkrieg auf historisch einmaliger Höhe, sackte binnen kurzer Zeit dramatisch ab. Ende Juni 1992 zeigten sich nur mehr 34 Prozent der Befragten mit der Amtsführung des Präsidenten zufrieden. Seine Wirtschaftspolitik wurde gerade noch von 16 Prozent unterstützt; selbst Jimmy Carter hatte in den schwärzesten Momenten seiner Präsidentschaft keine schlechteren Zensuren bekommen¹¹.

Die weitverbreitete Unzufriedenheit resultiert vor allem aus dem Eindruck der Hilflosigkeit, den die politische Elite am Potomac River erweckt. Die Einsicht, daß die empfundene Lähmung („gridlock“) nicht in erster Linie an der fehlenden Handlungsbereitschaft der Akteure, sondern an objektiven politisch-ökonomischen Schwierigkeiten liegt, beginnt sich in der öffentlichen Meinung nur zaghaft durchzusetzen. Seit 1974 sind die USA wie die meisten entwickelten Industriestaaten in eine Phase verlangsamten Wachstums eingetreten, die weder durch expansive keynesianische Fiskalpolitik noch durch die Reaganomics überwunden werden konnte. Angesichts der Stagnation der Jahre 1990 bis 1992 und der schleppenden Konjunkturerholung verfestigte sich somit der Eindruck, daß alle ökonomischen Instrumente zur Ankurbelung der Konjunktur bereits ausgereizt sind¹².

10 Die Nachwahlen in Pennsylvania hatten angesetzt werden müssen, da der republikanische Amtsinhaber John Heinz bei einem Flugzeugabsturz ums Leben gekommen war. Für Bush war die Niederlage seines persönlichen Freundes Thornburgh besonders schmerzlich, weil dieser für seine Kandidatur den Posten des Justizministers aufgegeben hatte. Vgl. Richard E. Cohen, Wofford's Win Stirrs Complacent Hill, in: NJ, 9. November 1991, S. 2757.

11 Vgl. Gemeinschaftsumfrage von CBS News und New York Times, wiedergegeben bei David Rosenbaum, As the Economy Soured, So Did Voters on Bush, in: International Herald Tribune (IHT) vom 30. Juni 1992, S. 1, 15.

12 Vgl. Gar Alperovitz, If U.S. Stagnation Is „Normal“, Trouble Lies Ahead, in: IHT vom 14. April 1992, S. 6.

3. Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation

Im Sommer 1992 scheint die US-Ökonomie die wirtschaftliche Talsohle endlich überwunden zu haben. Gemessen an fast allen volkswirtschaftlichen Indikatoren war der Abschwung relativ mild. Die Arbeitslosenquote blieb niedriger als bei den beiden letzten Rezessionen, die Industrieproduktion fiel weniger deutlich. Ruft man sich indes die Schlagzeilen von Boulevardblättern wie USA Today und die Berichterstattung des Fernsehens in Erinnerung, so muß man den Eindruck gewinnen, gerade eine dramatische ökonomische Krise überwunden zu haben. „Dies ist eine Rezession, die keinen Sinn ergibt“, kommentierte das renommierte National Journal¹³. Wie haben sich nun die zentralen Indikatoren der amerikanischen Volkswirtschaft in den letzten vier Jahren im Detail entwickelt?

War in den acht Amtsjahren Ronald Reagans das Bruttoinlandsprodukt (BIP) durchschnittlich um 2,8 Prozent gewachsen – genauso schnell übrigens wie unter Jimmy Carter –, so wird George Bush Ende 1992 auf eine jährliche Rate von nicht mehr als 1,2 Prozent verweisen können¹⁴. Schon heute steht fest, daß er am 3. November als der Präsident vor die amerikanischen Wähler treten muß, unter dessen Ägide die US-Wirtschaft die niedrigsten jährlichen Wachstumsraten der Nachkriegszeit aufwies.

Nicht viel besser sieht Bushs Bilanz in punkto Arbeitslosigkeit aus. Zwar sind die Arbeitslosenzahlen von durchschnittlich 6,3 Prozent pro Jahr im Vergleich mit den Daten seines Vorgängers (7,4 Prozent) auf den ersten Blick besser, aber die Tendenz ist anders: Hatte Bush bei seinem Amtsantritt eine Wirtschaft mit der niedrigsten Arbeitslosenrate seit 1973 übernommen (5,2 Prozent), so stieg die Quote bis Juni 1992 auf 7,8 Prozent an – das höchste Niveau seit März 1984.

In den Wahlkampf war Bush 1988 mit dem Versprechen gezogen, innerhalb von acht Jahren 30 Millionen neuer Arbeitsplätze zu schaffen; Mitte 1992 kann er jedoch nur einen Beschäftigungszuwachs von einer Million vorweisen. In der Rezessionsperiode von Juni 1990 bis Januar 1992 gingen sogar 2,2 Millionen Arbeitsplätze verlo-

13 Jonathan Rauch, The Long Good-Bye, in: NJ, 22. Februar 1992, S. 438.

14 Die Angaben wie auch die folgenden Zahlen sind berechnet nach: Economic Report of the President/The Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, D.C., February 1992.

ren¹⁵. Kein Wunder, daß die Demokraten aus solchen Zahlen im Wahlkampf Kapital zu schlagen suchen. „Präsident Bushs Erfolgsbilanz in den Bereichen Wachstum und Arbeitsplatzbeschaffung ist schlechter als die eines jeden anderen Präsidenten seit Herbert Hoover“ polemisierte etwa der demokratische Mehrheitsführer im Senat, George Mitchell¹⁶.

An der Inflationsfront war das Bild gleichfalls einheitlich: Trotz der langen konjunkturellen Stagnation unterscheiden sich die Zahlen mit durchschnittlich 4,3 Prozent kaum von denen Reagans – der bei einer Preissteigerungsrate von 8,9 Prozent ins Weiße Haus eingezogen war.

Bush verfügt also 1992 über wenige ökonomische Pfunde, mit denen er im Wahlkampf wuchern kann. Vor diesem Hintergrund ist auch zu verstehen, warum der Präsident in den letzten Monaten sein wirtschaftspolitisches Profil durch programmatische Stellungnahmen zu schärfen suchte und seine Angriffe auf den von den Demokraten beherrschten Kongreß intensiviert.

Daß die Konjunktur nur zögernd wieder Tritt faßt, liegt nach Ansicht der meisten Sachverständigen daran, daß die Privathaushalte und Unternehmen nach der massiven Kreditaufnahme in den achtziger Jahren nun gezwungen sind, ihre Verschuldung abzubauen. Während die amerikanischen Konsumenten etwa 1988 noch 50 Mrd. US-Dollar an neuen Verbindlichkeiten eingingen, zahlten sie 1990 rund 20 Mrd. US-Dollar zurück. Außerdem verzögert der Überhang an Büro- und Verkaufsfläche aus den achtziger Jahren das Anspringen der Baukonjunktur. Zusammen drückte dies das Bruttoinlandsprodukt um ein bis zwei Prozent nach unten. Notenbankchef Alan Greenspan befand, daß der Aufschwung deshalb auf einen „Gegenwind von 80 Stundenkilometern“ trafe¹⁷. Der Schuldenabbau schiebt also die konjunkturelle Erholung hinaus, so notwendig und wünschenswert er auch gesamtwirtschaftlich ist.

4. Das Haushaltsdefizit

Die Lage wird für Präsident Bush dadurch noch brisanter, daß das Budgetdefizit – das bedenklichste ökonomische Erbe Reagans – chronisch zu werden droht. Das Schlagwort von den USA als dem „größten Schuldner der Welt“ oder der Hinweis,

unter Reagan habe sich die Bundesschuld von einer auf fast drei Billionen US-Dollar erhöht, verschleiern die wahre Problematik indes mehr, als sie zu einer realistischen Sichtweise beitragen. Denn dramatisch ist gar nicht so sehr die Gesamthöhe der Staatsverschuldung (1992: etwa 61 Prozent des BIP), die der Japans und in etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht, als vielmehr ihr starker Anstieg. Der Anteil der bundesstaatlichen Kreditaufnahme am Bruttoinlandsprodukt war nämlich in den achtziger Jahren mit durchschnittlich 4,1 Prozent fast doppelt so hoch wie in der Dekade zuvor.

Bush ist es in den vergangenen vier Jahren nicht gelungen, das Haushaltsdefizit – und hier in erster Linie die Kostenexplosion bei den Sozialausgaben – unter Kontrolle zu bekommen. Mit real 8,7 Prozent sind die Ausgaben in seiner Amtszeit stärker gestiegen als unter allen anderen Präsidenten seit Kennedy. Für das Fiskaljahr 1992 steuern die USA gar auf ein Rekordminus von 333,5 Mrd. US-Dollar, knapp sieben Prozent des BIP, zu¹⁸.

Die ganze Dramatik dieser Zahlen wird offenbar, wenn man sie in Relation zur Sparrate setzt, die seit 1981 steil nach unten zeigt: Lag das Budgetdefizit in den siebziger Jahren durchschnittlich lediglich bei 38 Prozent der privaten Ersparnisse, so schnellte dieser Wert von 118 im letzten Jahrzehnt auf 160 Prozent in 1991, um in diesem Jahr 225 Prozent zu erreichen¹⁹. Das bedeutet, daß die USA ihr Defizit und die Privatinvestitionen nicht mehr über heimische Spareinlagen finanzieren können. Um Ausländern amerikanische Schuldverschreibungen schmackhaft zu machen, muß das Schatzamt allerdings Aussicht auf hohe Renditen bieten. Deshalb lagen die Realzinsen für langfristige US-Titel in den achtziger Jahren auch mit 5,5 Prozent drastisch über den 0,1 Prozent der vorangegangenen Dekade²⁰.

Die Konsequenzen für die amerikanische Wirtschaft sind gravierend: Zum einen ist es wegen des hohen Zinsniveaus für US-Unternehmen im internationalen Vergleich teurer, Kredite am Markt

18 Vgl. Robert Kuttner, Don't Worry so Much About the Budget Deficit, in: Business Week vom 6. Juli 1992, S. 8; Bessere Budgetzahlen für die USA, in: NZZ vom 25. Juli 1992, S. 9.

19 Vgl. Alan Lerner, The U.S. Budget Deficit Should Alarm America, in: IHT vom 23. April 1992, S. 4; Atmosphere Pressure, in: Economist vom 27. Juni 1992, S. 57.

20 Berechnet nach David P. Calleo, The Bancrupting of America. How the Federal Budget Is Impoverishing the Nation, New York 1992, S. 198. Zur Entstehung des Budgetdefizits siehe Joseph White/Aaron Wildavsky, The Deficit and the Public Interest, Berkeley u. a. 1989.

15 Vgl. US-Rezession schwerer als berichtet, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ)/Fernaussgabe vom 6. Juni 1992, S. 14.

16 Entlastung der US-Mittelklasse als Wahlprogramm, in: NZZ vom 16. November 1991, S. 14.

17 Zit. bei Jonathan Rauch, The Long Good-Bye, in: NJ, 22. Februar, 1992, S. 440.

aufzunehmen; dies wirkt sich dämpfend auf die Investitionstätigkeit aus, die Kapitalintensität sinkt und das Wachstum der Arbeitsproduktivität verlangsamt sich. Experten schätzen, daß die niedrige Sparrate die USA in den achtziger Jahren etwa 15 Prozent ihres Kapitalstocks und fünf Prozent ihres Wachstums gekostet hat²¹. Das alles geht zu Lasten der Reallöhne und der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.

Zum anderen führten die hohen Zinsen gerade in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zu einer Überbewertung des US-Dollars; Exporte verteuerten sich, Importe wurden billiger – ein riesiges Defizit in der Außenhandelsbilanz war die Folge. Die Haushalts- und Handelsprobleme der USA stehen also in einem ursächlichen Zusammenhang. Der Begriff „Zwillingsdefizit“ charakterisiert diesen Sachverhalt treffend.

Allerdings scheinen sich die Entscheidungsträger in Washington mit der enormen Staatsverschuldung abgefunden zu haben. Sowohl die beiden Gramm-Rudman-Hollings-Gesetze, die das Defizit über automatische Ausgabenkürzungen abbauen wollten, als auch der Vorschlag eines Verfassungszusatzes, einen ausgeglichenen Haushalt zwingend vorzuschreiben, sind mehr Ausdruck der politischen Paralyse am Potomac River denn ernstzunehmende Lösungsansätze²². Mit solchen Manövern lenken Administration und Kongreß lediglich von echten Sparmaßnahmen bzw. Steuererhöhungen ab. Der vorübergehende Rückzug des Industriellen Ross Perot aus dem Präsidentschaftswahlkampf und das Fehlen konkreter Vorschläge in den Programmen von Bush und Clinton belegen, daß sich die Politiker nicht trauen, die Bürger mit den harten Wahrheiten zu konfrontieren²³.

Senator Warren Rudman, der sich aus tiefem Ärger über die Lähmung des politischen Systems 1992 nicht zur Wiederwahl stellte, bezichtigte die Präsidentschaftskandidaten und viele Volksvertreter gar einer „Konspiration des Verschweigens“ über die Konsequenzen der Schuldenpolitik²⁴. Indes handeln die Regierenden nur so, weil sie sich

der stillen Duldung ihrer Wähler sicher sind. Solange diese Unvereinbares wollen – niedrige Steuern und hohe Leistungen des Staates –, wird sich der Stillstand in Washington nicht überwinden lassen²⁵.

5. Das Handelsbilanzdefizit

Die amerikanische Handelsbilanz befindet sich seit Anfang der achtziger Jahre tief in den roten Zahlen. Dies lag neben der erwähnten Überbewertung des US-Dollars am Konjunkturgefälle zugunsten der USA – eine boomende Wirtschaft löst in der Regel einen Importsog aus – und sektoralen Wettbewerbsmängeln der US-Industrie.

Unter Bush hat sich dieses Bild umgekehrt: Der US-Dollar ist niedrig bewertet, die US-Konjunktur schwach, die amerikanischen Produkte in vielen Bereichen wieder konkurrenzfähig. Folgerichtig hat sich auch das Defizit von 152 Mrd. US-Dollar 1987 auf 66 Mrd. US-Dollar 1991 mehr als halbiert; gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist es sogar noch stärker von 3,5 Prozent auf 1,3 Prozent gefallen²⁶.

Diese markante Entwicklung wurde möglich, weil das System der flexiblen Wechselkurse und die darauf aufbauenden Konjunkturmechanismen funktionierten²⁷. Sie ist aber auch eine Konsequenz daraus, daß die US-Industrie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit seit 1982 stark verbessert hat. So verzeichneten die USA den geringsten Zuwachs an Lohnstückkosten unter den sieben wichtigsten Industrieländern und eine hohe Produktivitätssteigerung im produzierenden Gewerbe²⁸. Von 1987 bis 1991 stiegen die amerikanischen Warenausfuhren um nicht weniger als 66 Prozent. Damit trugen sie mit etwa 30 Prozent zum gesamten Wirtschaftswachstum bei und verringerten die Wirkung der Rezession um rund die Hälfte²⁹.

Die roten Zahlen im Warenverkehr sind für die USA heute zuallererst ein bilaterales Problem mit Japan, wobei Zugangsbeschränkungen zum japanischen Markt freilich eine weit geringere Rolle spie-

21 So eine Analyse von Ethan Harris und Charles Steindel, publiziert in den Vierteljahresheften der Federal Reserve Bank New York (Winter 1991), zit. bei Lawrence Haas, *The Red Tide*, in: NJ, 27. Juni 1992, S. 1549.

22 Vgl. Eric Pianin, *Plan to Balance The U.S. Budget Comes at a Price*, in: IHT vom 27. Mai 1992, S. 9; Keine Zwangsjacke für die US-Budgetpolitik, in: NZZ vom 14./15. Juni 1992, S. 14.

23 Vgl. Die Angst der Politiker vor harten Wahrheiten, in: NZZ vom 25. Juli 1992, S. 11.

24 Zit. nach Politische Lähmung in Washington, in: NZZ vom 21./22. Juni 1992, S. 6.

25 Vgl. Anthony Lewis, *The People Who Won't Pay the Bill*, in: IHT vom 1. Juni 1992, S. 4.

26 Vgl. John Jelacic, *The U.S. Trade Outlook in 1992*, in: U.S. Policy Information and Texts, 8. April 1992, S. 31.

27 So lautet die zentrale These der Studie von Paul Krugman, *Has the Adjustment Process Worked?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., Oktober 1991.

28 Vgl. Trendwende in der amerikanischen Handelsbilanz, in: NZZ vom 28. November 1991, S. 14.

29 Bergsten sieht noch keine nennenswerte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, in: Handelsblatt vom 2. April 1992.

len, als von amerikanischer Seite behauptet wird. Zwei Drittel des Defizits (1991: 43 Mrd. US-Dollar) entstehen im Handel mit Tokio, 50 Prozent davon allein im Automobilbereich. Zwar haben die drei großen amerikanischen Automobilkonzerne in den letzten Jahren große Produktivitäts- und Qualitätsfortschritte gemacht, das Niveau der japanischen Konkurrenz aber noch nicht erreicht³⁰. Allerdings stiegen die Gesamtexporte der USA nach Japan seit Mitte der achtziger Jahre prozentual sehr viel stärker an als umgekehrt. Japan ist heute nach Kanada der zweitgrößte Abnehmer amerikanischer Waren. An den Protektionisten im Kongreß ist diese Entwicklung aber offenbar völlig vorbeigegangen.

II. Die zentrale strukturelle Herausforderung: das Produktivitätswachstum

Obwohl sich die zentralen ökonomischen Indikatoren in den letzten vier Jahren wenig berauschend entwickelten, ist die eigentliche Malaise der amerikanischen Volkswirtschaft und die Ursache für die weitverbreitete Unzufriedenheit struktureller Natur: das niedrige Produktivitätswachstum und als dessen Folge die stagnierenden Realeinkommen.

Produktivitätswachstum ist nicht alles in der Wirtschaft, aber ohne es geht es auf lange Sicht nicht. Ob ein Land seinen Lebensstandard steigern kann, hängt fast gänzlich davon ab, ob es seinen Output an Gütern pro Beschäftigten erhöhen kann. Die Vormachtstellung der US-Wirtschaft über weite Strecken des 20. Jahrhunderts resultierte aus ihrer überlegenen Produktivität. Auch heute noch produziert jeder Amerikaner im Durchschnitt mehr als seine Kollegen in anderen Industriestaaten dieser Erde; der Abstand hat sich jedoch seit 1950 stetig verringert (vgl. Tabelle).

In bestimmten Sektoren, im Automobilbau etwa die Japaner, haben die Konkurrenten den USA mittlerweile den Rang abgelaufen. Zudem gingen die Zuwachsraten der amerikanischen Produktivität seit 1973 deutlich auf durchschnittlich 1,2 Prozent im Jahr zurück; in den fünfziger und sechziger

Tabelle: Produktivitätsvergleich zwischen den USA und ihren wichtigsten Partnern (USA = 100): Reales Bruttoinlandsprodukt (wechsellkursbereinigt)

	1950	1960	1970	1980	1990
USA	100	100	100	100	100
Japan	16,7	29,8	57,6	67,6	80,7
Bundesrepublik	35,8	61,5	67,9	74,4	74,5
Frankreich	44,4	54,5	65,9	73,2	73,7
Großbritannien	61,1	66,7	65,2	66,7	69,8

Quelle: U. S. Bureau of Labor Statistics, zit. nach International Herald Tribune vom 7. Februar 1992, S. 1.

Jahren hatten sie noch bei 2,8 Prozent gelegen³¹. Diese Zahlen bilden die wichtigste Aussage über die US-Wirtschaft überhaupt. Verglichen mit der Verlangsamung des Produktivitätswachstums sind alle anderen ökonomischen Schwierigkeiten – Budget- und Außenhandelsdefizit, Inflation etc. – zweitrangig.

Die Frage allerdings, warum es zu dieser langfristigen Abschwächung der Zuwachsraten kam, wurde bisher öffentlich kaum diskutiert. Es stellt das Verdienst von Paul Tsongas und Bill Clinton dar, diese Problematik in den Vorwahlen der Demokraten aufgeworfen zu haben. Freilich ist es verständlich, daß die politische Elite auf dieses Thema kaum eingegangen ist: Die Experten sind sich bis heute nicht einig, welche Gründe das Abschwächen des Produktivitätswachstums bedingen, noch wie dieser Trend umzukehren ist. Die überzeugendste Hypothese lautet, daß ein ganzes Bündel von Faktoren die Zuwachsrate verlangsamt.

Eine wichtige Rolle spielt die säkulare Tendenz, die in allen entwickelten Volkswirtschaften festzustellen ist: die Ausweitung des Beschäftigtenanteils im tertiären Sektor, dem Dienstleistungsbereich, und der Rückgang der Industriearbeiterschaft. Über zwei Drittel der Amerikaner sind heute im nichtproduzierenden Gewerbe beschäftigt. Gerade hier wurden freilich in den achtziger Jahren die meisten der 16 Millionen neuen Arbeitsplätze geschaffen, allen voran in den Sparten Gesundheits- und Erziehungswesen. Nun liegen die Produktivitätswerte in diesem Bereich deutlich unter denen der Industrie; so haben zum Beispiel die 200 000 Personen, die in den letzten zehn Jahren im privaten Sicherheitsdienst eine Anstellung fanden, einen rein negativen Effekt auf die Produktivitäts-

³⁰ Vgl. Nikas Tzermias, Neue Zuversicht der amerikanischen Autoindustrie, in: NZZ vom 24. Juni 1992, S. 11.

³¹ Vgl. Paul Krugman, The Age of Diminished Expectations, U.S. Economic Policy in the 1990s, Cambridge, Mass. – London 1991, S. 12.

rate, weil sie zu den Kosten beitragen, ohne den Ausstoß an Gütern zu vergrößern³².

Ein damit eng zusammenhängender Grund für das Abflachen des Produktivitätswachstums in den USA ist die enorme Zunahme von Arbeitskräften in der letzten Dekade. Mit sechs Millionen legalen Einwanderern und etwa drei Millionen illegalen sahen die achtziger Jahre den höchsten Zustrom in der amerikanischen Geschichte³³. Zusätzlich verdoppelte sich der Anteil verheirateter Frauen in festen Berufsverhältnissen seit 1970 von einem Drittel auf 58 Prozent³⁴. Obwohl in der Regel hochmotiviert, führte allein die hohe Zahl der neu auf den Arbeitsmarkt Drängenden dazu, daß der Lohnkosten- und Rationalisierungsdruck auf die Unternehmen nachließ.

Weiter ist der Abbau natürlicher Ressourcen, vor allem des Erdöls und der Kohle, wegen der Erschöpfung der leicht zugänglichen Lagerstätten sowie strengerer Umweltschutz- und Sicherheitsbestimmungen weniger rentabel geworden. Jedes Barrel Öl, jede Tonne Kohle, die heute gefördert wird, kostet ein Mehr an „Arbeit“ im Vergleich zu früher und zieht die Produktivität nach unten.

Schließlich wird das Produktivitätswachstum durch eine Reihe hausgemachter mikroökonomischer Probleme behindert. Die vom Massachusetts Institute for Technology (M.I.T.) durchgeführte bisher umfassendste Studie zur Produktivitätsentwicklung gelangt nach genauer Analyse von acht Schlüsselbranchen im verarbeitenden Gewerbe zu dem Schluß, daß organisatorische Schwächen eine gravierendere Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit von US-Firmen haben, als vielfach angenommen³⁵. Veraltete Unternehmensstrategien, zu kurze Planungshorizonte, die langsame Umsetzung von Verfahrens- und Produktinnovationen, die Vernachlässigung der Weiterbildung der Mitarbeiter und die mangelnde Berücksichtigung neuer Arbeitsformen trugen nach Erkenntnis der Autoren wesentlich zu den Schwierigkeiten der untersuchten Industrien bei.

Bereits die Diskussion der Ursachen für das geringe Produktivitätswachstum zeigt, wie komplex die Materie ist. Noch komplizierter wird die Sache

dadurch, daß sich die meisten Analytiker allein auf eine aggregierte Produktivitätskennziffer beziehen, die alle drei Wirtschaftsbereiche – Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor – umfaßt. Gerade im produzierenden Gewerbe, dem volkswirtschaftlich wichtigsten Feld, betrug das Produktivitätswachstum allerdings seit 1981 durchschnittlich 3,7 Prozent. Dies widerlegt auch die These von der De-Industrialisierung Amerikas; zwar ist heute ein geringerer Prozentsatz der Erwerbstätigen (17 Prozent) in der Produktion beschäftigt als vor zehn Jahren (22 Prozent), aber gleichzeitig wuchs der Anteil des Industrieoutputs am Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum von 20 auf 23 Prozent³⁶.

Die Frage, was zu tun ist, um die Gesamtwachsraten zu steigern, ist also schon allein deshalb schwierig zu beantworten, weil man sich über die Ursachen der Verlangsamung nicht einigen kann. In der Regel wird in der Erhöhung der Staatsausgaben für Investitionen, Infrastrukturmaßnahmen und das Erziehungswesen das Allheilmittel gesehen. Paul Krugman hat solchen Überlegungen entgegengehalten, daß die amerikanische Volkswirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren ungefähr genausoviel Mittel für Investitionen und sogar mehr für das Bildungssystem aufgewendet hat als in den beiden Dekaden zuvor, als das Produktivitätswachstum höher war³⁷. Damit soll nicht gesagt sein, daß die stärkere Ausrichtung des US-Budgets auf investive Ausgaben keine positiven Langzeitwirkungen hätte, nur darf man sich davon keine Wunderdinge versprechen³⁸. Auch die oft als Königsweg angepriesene staatliche Industriepolitik ist bisher den Nachweis schuldig geblieben, die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu erhöhen – in der Regel waren eine ausgedehnte Subsidienwirtschaft und Mitnahmeeffekte die Folge. Allerdings hat sich auch die Bush-Regierung solchen Forderungen nicht völlig verschließen können³⁹.

Vernünftig wäre nach der Meinung der meisten Ökonomen, mit gezielten Anreizen die Spartätigkeit der Bürger zu erhöhen und der Wirtschaft damit zinsgünstiges Kapital für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Hier aber beginnt sich die Katze bereits wieder in den Schwanz zu beißen: Die

32 Vgl. Robert L. Heilbroner/Lester C. Thurow, *Economics Explained*, New York u. a. 1987, S. 146.

33 Vgl. Return of the Nativist, in: *Economist* vom 27. Juni 1992, S. 53.

34 *Economic Report of the President 1992* (Anm. 14), S. 88f.

35 Vgl. Michael Dertouzos/Richard Lester/Robert Solow, *Made in America. Regaining the Productive Edge*, New York 1990, S. 38.

36 Vgl. Paul Starobin, *Tsongas's Obsolete Jobs Machine*, in: *NJ*, 29. Februar 1992, S. 538.

37 Vgl. P. Krugman (Anm. 31), S. 15.

38 Ein Beispiel für die gegenwärtig dominierende Wirtschaftsphilosophie, die sich viel von staatlicher Industriepolitik verspricht, ist der Artikel *Industrial Policy*, in: *Business Week* vom 6. April 1992, S. 70–75.

39 Vgl. Leichte Annäherung an eine staatliche Industriepolitik, in: *Handelsblatt* vom 14. Februar 1992, S. 9.

Sparrate geht seit 1981 vor allem deshalb zurück, weil die Realeinkommen stagnieren und jede Steigerung des Lebensstandards mit einem Verzicht auf Kapitalbildung erkaufte werden muß.

Daneben finden Steuervergünstigungen für Forschung und Investitionen breite Zustimmung. Letztlich wird man um die für Politiker ernüchternde Feststellung nicht herumkommen, daß das makroökonomische Instrumentarium zur Überwindung der Wachstumsschwäche bei der Produktivität allein nicht taugt. Das Sinnvollste, was die Akteure in Washington tun können, ist via Deregulierung und Privatisierung die binnenwirtschaftliche Konkurrenz zu verschärfen. So hat Michael Porter in einer ungewöhnlich differenzierten Analyse der Wettbewerbsvorteile von Nationen nachgewiesen, daß ein intensiver Wettbewerb in der Privatwirtschaft eine unerläßliche Voraussetzung für das industrielle Wohlergehen eines Landes darstellt⁴⁰.

Für die Administration bedeutet dies, daß die Erfolge jetzt eingeleiteter Schritte erst mit geraumer zeitlicher Verzögerung eintreten und kaum zu quantifizieren sein werden. Ihre Ankündigung, in der mittelfristigen Finanzplanung die Ausgaben für nicht-militärische Forschung und Entwicklung um sieben Prozent auf über 30 Mrd. US-Dollar zu steigern, mit der Deregulierung fortzufahren und die Fahne des Freihandels hochzuhalten, zeigt freilich die Bereitschaft, in dieser Richtung etwas zu unternehmen.

III. Bushs Wirtschaftspolitik – eine erste Bilanz

Mit George Bush ist die Normalität der Präsidentschaft nach dem Ende des Kalten Krieges in der Innen- und Wirtschaftspolitik für jedermann sichtbar geworden. Sie ist gekennzeichnet durch massive politische und ökonomische Beschränkungen der präsidentiellen Handlungsfreiheit. Hatte Reagan aufgrund eines klaren Wählermandats und der gekonnt inszenierten Illusion einer aktiven

Präsidentschaft diesen Sachverhalt noch zu überspielen vermocht, trat er durch Bushs reaktive und wenig ideologische Politik voll zu Tage. Wie vor ihm Truman und Nixon mußte sich auch Bush damit abfinden, als Nachfolger eines innenpolitisch äußerst aktiven und populären Präsidenten keine eigenen Akzente setzen zu können.

Allein im wirtschaftlichen Bereich sind die Vorlagen des Weißen Hauses für ein Banken- und ein Energiegesetz sowie für ein Konjunkturprogramm gescheitert; die Senkung der Kapitalertragssteuern ist bis heute Programm geblieben, der Budgetkompromiß vom Herbst 1990 verunglückt. Die Ursache aber allein in dem Umstand zu sehen, daß Präsidentenamt und Kongreß von verschiedenen Parteien kontrolliert werden („divided government“), wie es das Weiße Haus gerne tut, greift nicht tief genug. So befanden sich von 1977 bis 1980 beide Institutionen in der Hand der Demokraten, ohne daß dies eine effiziente und kohärente Politik garantiert hätte.

Der wichtigste Grund für die Lähmung in Washington liegt darin, daß die traditionellen Organe zur Bündelung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses – die Parteien und die Vorsitzenden der Kongreßausschüsse – im Zuge der Reformen der siebziger Jahre entmachteten wurden und keine neuen Mechanismen an ihre Stelle getreten sind⁴¹. Unter diesen Rahmenbedingungen ist kreative Politik nur mehr schwer möglich.

Die aber ist nötig, wollen die USA ihre strukturellen Probleme in den Griff bekommen. Politisch wie ökonomisch besteht die Hauptgefahr in anhaltender Gleichgültigkeit, nicht in unmittelbarem Verfall oder Niedergang. Dies fordert von Politikern wie Bürgern, den harten Wahrheiten nicht auszuweichen, sondern die Herausforderungen aktiv anzunehmen. Investieren statt konsumieren, um den Wohlstand langfristig zu sichern und zu mehren, lautet das Gebot der Stunde. Die von George Bush in seiner Antrittsrede am 20. Januar 1989 gesprochenen Worte sollten dem nächsten Präsidenten der USA – ob dem derzeitigen Amtsinhaber oder Bill Clinton – als Leitspruch dienen: „We have more will than wallet; but will is what we need.“⁴²

40 Vgl. Michael E. Porter, *Competitive Advantage of Nations*, New York 1990; Nikas Tzermias, *Ungebrochener Pioniergeist im Silicon Valley*, in: NZZ vom 30. Juni/1. Juli 1991, S. 11f.

41 Vgl. Stephan Bierling, *Partner oder Kotrahenen? Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA (1974–88)*, Frankfurt/M. u. a. 1992, S. 39–44.

42 Vgl. Anm. 5.

Die Außenpolitik der USA unter George Bush

I. Die Regierung Bush in einer Phase des weltpolitischen Umbruchs

Als George Bush 1988 zum 41. Präsidenten der USA gewählt wurde, konnte er wie nur wenige seiner Vorgänger eine langjährige außenpolitische Erfahrung vorweisen. Schon vor seiner achtjährigen Amtszeit als Vizepräsident unter Ronald Reagan war er als Chefdelegierter der USA bei den Vereinten Nationen, als Leiter des amerikanischen Verbindungsbüros in Peking und schließlich als zeitweiliger CIA-Direktor mit den internationalen Kräftekonstellationen und mit dem komplizierten legislativen und administrativen Räderwerk der amerikanischen Außenpolitik gut vertraut.

Auf diesen unschätzbar wichtigen Wissens- und Erfahrungsschatz konnte sich Bush stützen, als er in seiner Präsidentschaft unversehens in eine Phase des weltpolitischen Umbruchs geriet. Durch den Niedergang des Kommunismus als geschichtsmächtiger Herrschaftsideologie, die damit engstens zusammenhängende Auflösung des Ostblocks und den Zerfall des Sowjetimperiums war Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre in den überkommenen internationalen Beziehungen ein beispielloser Wendepunkt erreicht. Seine tiefgreifenden Auswirkungen zeigten sich sogleich in Europa und in den gesamten Ost-West-Beziehungen, darüber hinaus auch im asiatisch-pazifischen Raum.

Präsident Bush und die von ihm geführte Regierung nehmen das Verdienst in Anspruch, die amerikanische Außenpolitik sicher und erfolgreich durch das dramatische Finale des Ost-West-Konflikts hindurchgesteuert und während der vergangenen vier Jahre in allen Weltregionen die internationale Führungsrolle der USA eindrucksvoll unter Beweis gestellt zu haben. Die Außenpolitik gilt zu Recht als das Feld der besonderen Stärke der Bush-Administration, wohingegen ihre Leistungsbilanz in der amerikanischen Innenpolitik, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, eher

als dürftig angesehen wird. Dennoch – oder gerade auch deswegen – ließ es sich Bush bei dem im August 1992 in Houston (Texas) abgehaltenen Nominierungskonvent der Republikaner, der ihm die Kandidatur für eine zweite Amtsperiode angetragen hatte, nicht nehmen, an seinen Anteil bei den in letzter Zeit eingetretenen weltpolitischen Entwicklungen und Ereignissen zu erinnern: Deutschland sei vereinigt, Araber und Israeli führten miteinander Friedensgespräche, die Geiseln im Libanon seien freigelassen, in El Salvador und Nicaragua habe sich die Situation zum Besseren gewendet, die Sowjetunion könne nur noch in Geschichtsbüchern gefunden werden und die Länder Osteuropas sowie des Baltikums seien keine Gefangenen mehr. Im Mittleren Osten sei getan worden, was richtig und notwendig gewesen sei, indem Kuwait befreit und ein Tyrann (Saddam Hussein) jetzt im eigenen Land eingesperrt sei. Und mit besonderem Stolz fügte Bush hinzu, dieser Wahlparteitag sei der erste, auf dem ein amerikanischer Präsident das Ende des Kalten Krieges und den Sieg der Freiheit feststellen könne¹.

Ungeachtet der Wahlkampfrhetorik beim Aufzählen dieser „Erfolgsserie“ konnte Präsident Bush als Staats- und Regierungschef der allein noch übriggebliebenen Supermacht durchaus auf eine Reihe von für die USA und den Westen günstigen weltpolitischen Veränderungen verweisen, bei deren Zustandekommen und Ablauf seine Regierung keine geringen Verdienste und auch Erfolge reklamieren konnte. Allerdings ist bei einer kritischen Betrachtung der außenpolitischen Bilanz der Bush-Administration noch Näheres über die Zusammensetzung und Qualität der einzelnen Maßnahmen zu sagen.

Nach seinem Amtsantritt versuchte Präsident Bush zunächst, den (nach einer Phase verschärfter amerikanisch-sowjetischer Konfrontation) Mitte der achtziger Jahre zugunsten einer intensivierten Ost-West-Entspannung modifizierten außenpolitischen Kurs der Reagan-Administration beizubehalten.

¹ Text der Abschlußrede Bushs vor dem Parteikonvent der Republikaner, in: U. S. Policy Information and Texts (künftig: USPIT), Nr. 105, 24. 8. 1992, S. 4.

Im übrigen war er bestrebt, sich vorsichtig von den in Reagans Amtszeit bekanntgewordenen Affären und illegalen Machenschaften im unmittelbaren Umfeld des Weißen Hauses (Iran-Contra-Affäre) zu distanzieren. Im Vergleich zu seinem Amtsvorgänger war Bushs außenpolitisches Agieren durch einen anfänglich sehr verhalten und unschlüssig wirkenden Pragmatismus gekennzeichnet, der nichtsdestoweniger auf althergebrachten konservativen Grundüberzeugungen beruhte. Während des Präsidentschaftswahlkampfes im Jahre 1988 hatte Bush wiederholt seinen festen Glauben an die „Mission“ eines starken Amerika betont, das sich dem Streben nach Frieden und Demokratie in der ganzen Welt verpflichtet fühle, und auch später bekräftigte er eine vielgehörte außenpolitische Maxime aus den Reagan-Jahren: „Frieden durch Stärke“.

Trotz aller außenpolitischen Kontinuität, die sich am Ende der achtziger Jahre nach den vor allem im Verhältnis zur Sowjetunion unter Gorbatschow erzielten Fortschritten geradezu anbot, praktizierte Präsident Bush von vornherein einen eigenen außenpolitischen Führungsstil. Zu seinen ersten Entscheidungen gehörte, daß er für die für Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen Institutionen seines Regierungsapparates eine Reihe höchst qualifizierter Persönlichkeiten gewann, die mit Ausnahme des später ins Gerede gekommenen und dann zurückgetretenen Stabschefs im Weißen Haus, John H. Sununu, allesamt eine mehrjährige Praxis als Politiker oder hochrangige Regierungsbedienstete vorzuweisen hatten. Hierzu zählten u. a. Außenminister James A. Baker III und dessen Stellvertreter Lawrence Eagleburger², Sicherheitsberater Brent Scowcroft, Verteidigungsminister Richard B. Cheney und Colin L. Powell als Vorsitzender der Vereinigten Stabschefs. In den vergangenen vier Jahren gehörte es zu den positiven Eigenschaften der Bush-Administration, daß die einzelnen Ressort-Chefs und die Inhaber der wichtigsten außenpolitischen Stabsstellen im Vergleich zu früheren Regierungen relativ gut und gegenüber dem Präsidenten loyal zusammenarbeiteten.

Dagegen gestaltete sich unter Bush die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und dem Kongreß eher schwierig. Ist an sich schon das in der amerikanischen Verfassung grundgelegte System der zwischen Präsident und Kongreß bestehenden

2 Im August 1992 bat Präsident Bush seinen langjährigen Vertrauten Baker, den Posten des Stabschefs im Weißen Haus zu übernehmen und gleichzeitig als sein oberster Wahlkampforganisator zu fungieren; Bakers Stellvertreter Eagleburger wurde die Leitung des State Department übertragen.

Machtverschränkung und gegenseitigen Kontrolle auf besondere Kooperationsanstrengungen beider Seiten angewiesen, so wurde durch die Tatsache, daß in beiden Häusern des Kongresses (Senat und Repräsentantenhaus) die Demokraten die Mehrheit hatten, die Führung einer konsistenten Außenpolitik nicht gerade erleichtert. Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Haltung der USA zum historischen Niedergang der kommunistischen Regime im Ostblock und zum Zerfall der Sowjetunion.

II. Die USA und die Beendigung der Ost-West-Konfrontation

1. Die Einstellung zu den Umwälzungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas und zum Zerfall der Sowjetunion

Schon zu Beginn ihrer Amtszeit wurde die Regierung Bush mit den dramatischen Ereignissen im einstigen Ostblock konfrontiert, die für die betroffenen Staaten und Gesellschaften, aber auch für die internationalen Beziehungen eine tiefe Zäsur bedeuteten. Der rapide Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme in den Staaten Mittel- und Osteuropas, die damit verbundene Auflösung des östlichen Blocksystems und schließlich der Zerfall der Sowjetunion schufen für die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik neue Rahmenbedingungen. Die Regierung Bush sah sich vor zwei große Aufgaben zugleich gestellt: Einerseits mußte sie zu den sich förmlich überstürzenden Umwälzungen im zerfallenden Sowjetimperium Stellung beziehen, andererseits mußte sie sehr schnell Vorstellungen und Konzeptionen entwickeln, wie sie die entstandene „post-Cold War world“ im Sinne der amerikanischen Interessenlage zu beeinflussen und zu gestalten gedachte.

Sicherlich konnte auch die Regierung Bush den beschleunigten Zerfall der Macht- und Herrschaftsstrukturen im Osten nicht klar voraussehen, obgleich Bush schon in seiner Rede bei seiner Amtseinführung die Überzeugung vertrat, die Ära des Totalitarismus sei vorüber und ihre alten Ideen würden wie Blätter von einem alten, leblosen Baum hinweggefegt³. Im Verhältnis zu der im Umbruch befindlichen Sowjetunion tat sich die Bush-Administration anfänglich schwer, eine klare Einstellung zu finden. Offensichtlich waren innerhalb des engeren Regierungszirkels in Washington die

3 Vgl. USPIT, Nr. 14, 23. 1. 1989, S. 2.

Meinungen über die Erfolgsaussichten der Reformbemühungen unter Gorbatschow und über die Opportunität einer eventuellen Unterstützung derselben durch die USA geteilt. Bush selbst verhielt sich zunächst eher abwartend und wollte sich von dem agilen sowjetischen Staatspräsidenten anscheinend nicht zu vorschnellen Schritten oder Zugeständnissen drängen lassen. So dauerte es bis zum Frühjahr 1989, ehe Bush sich konkreter zu den künftigen amerikanisch-sowjetischen Beziehungen äußerte. Er sprach sich anerkennend über die von Gorbatschow eingeleiteten Reformprozesse aus und erklärte seine prinzipielle Bereitschaft, über die von den USA gegenüber der Sowjetunion bisher betriebene Politik der Eindämmung hinauszugehen („beyond containment“)⁴.

Auf der Gipfel-Konferenz der NATO-Staaten in Brüssel Ende Mai 1989 legte Präsident Bush eine Reihe neuer Vorschläge zur Abrüstung zwischen den beiden Militärblöcken vor (unter anderem für eine Reduzierung der ausländischen Stationierungstreitkräfte in Europa), die sogleich vom westlichen Bündnis gutgeheißen wurden; nicht zuletzt auch deshalb, weil dadurch der damals innerhalb der NATO aufgekommene Streit über die Modernisierung der Kurzstreckenraketen und die Reihenfolge der nächsten Abrüstungsschritte beigelegt werden konnte. Wichtiger war freilich, daß die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Atlantischen Allianz die damals in einigen osteuropäischen Ländern in Gang gekommenen Reformen positiv würdigten und ihre Absicht betonten, die Teilung Europas zu überwinden und eine neue politische Friedensordnung zu schaffen⁵. Bei seinem anschließenden Besuch in Deutschland setzte sich Präsident Bush nochmals nachdrücklich für die Überwindung der Teilung Europas und für die Öffnung der damals noch kommunistisch beherrschten Gesellschaften Osteuropas ein. In seiner bemerkenswerten Rede in Mainz Ende Mai 1989 forderte er ausdrücklich dazu auf, die Mauer in Berlin abzubauen und „Glasnost“ auch nach Ost-Berlin zu bringen⁶.

Daß diese Forderungen dann ab November 1989 in so stürmischem Tempo verwirklicht werden konnten und in einer ungeahnten Kettenreaktion innerhalb weniger Monate in allen mittel- und osteuropäischen Staaten die Alleinherrschaft der kommu-

nistischen Partei- und Machtapparate gebrochen werden konnte, kam wohl auch für die amerikanische Regierung überraschend. Bei aller Genugtuung über die historischen Ereignisse war Präsident Bush jedoch darauf bedacht, dazu beizutragen, daß der Umbruch im Osten und die eingeleiteten Transformationsprozesse nicht außer Kontrolle gerieten. So beeilte er sich bei seinem Treffen mit Gorbatschow Anfang Dezember 1989 in Malta, diesem zu versichern, daß die USA die Entwicklungen nicht zu einer vorsätzlichen Schwächung der Sicherheitsinteressen der Sowjetunion auszunutzen gedächten⁷.

Im Hinblick auf die undurchsichtige Lage in der Sowjetunion war die offizielle Haltung Washingtons ansonsten immer noch durch vorsichtiges Abwarten und eine gewisse Unschlüssigkeit gekennzeichnet. Bei ihrem Zusammentreffen Ende Mai/Anfang Juni 1990 in Washington bekräftigten Bush und Gorbatschow ihre Absicht, die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen weiter zu verbessern, und sie unterstrichen diese gemeinsame Willenserklärung auch durch die Unterzeichnung mehrerer Abkommen (darunter ein neues amerikanisch-sowjetisches Handelsabkommen)⁸. Darüber hinaus bekräftigte auch die Anfang Juli 1990 abgehaltene Gipfelkonferenz des Nordatlantikrats in ihrer „Londoner Erklärung“ (6. Juli 1990) den Wunsch nach einer verstärkten, umfassenden Ost-West-Zusammenarbeit auf der Basis eines generellen Gewaltverzichts⁹. Wie sich später zeigen sollte, trug diese NATO-Erklärung nicht unwesentlich zum Einlenken der Sowjetunion bei der Regelung der Frage der Bündniszugehörigkeit des vereinigten Deutschland bei, auf die noch zurückzukommen ist.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1990 wurde die Aufmerksamkeit des amerikanischen Präsidenten und seiner engsten außenpolitischen Mitarbeiter und Berater immer stärker durch die nach der Besetzung Kuwaits durch irakische Truppen (2. August 1990) verschärfte Golf-Krise in Anspruch genommen. Dadurch traten beachtliche Ereignisse in den Ost-West-Beziehungen in den Hintergrund, wie die im November 1990 in Paris abgehaltene Gipfelkonferenz der KSZE-Staaten, auf der in mehreren Dokumenten, insbesondere in der „Charta von Paris für ein Neues Europa“, die Periode der Ost-West-Konfrontation und der Teilung Europas für beendet erklärt wurde¹⁰. Von den

4 Ebd., Nr. 63/A, 17. 5. 1989, S. 1-5; deutsche Übersetzung der Ansprache des Präsidenten vom 12. 5. 1989 über die Beziehungen der USA zur Sowjetunion, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 12, S. D 331-D 334.

5 Vgl. Europa-Archiv, 44 (1989) 12, S. D 337 ff.

6 Vgl. Text der Rede Bushs am 31. 5. 1989 in Mainz, ebd., S. D 356-D 361.

7 Vgl. Europa-Archiv, 45 (1990) 2, S. D 39 ff.

8 Vgl. ebd., 45 (1990) 18, S. D 461 ff.

9 Vgl. ebd., 45 (1990) 17, S. D 456-D 460.

10 Vgl. ebd., 45 (1990) 24, S. D 607 ff.

in der Golf-Region aufziehenden Rauchwolken wurde auch der gleichfalls im November 1990 abgeschlossene Vertrag über die Verringerung der Streitkräfte in Europa verdunkelt, über dessen Auslegung es zwischen den westlichen Vertragspartnern und der Sowjetunion zeitweilig zu erheblichen Mißstimmigkeiten kommen sollte.

Unterdessen nährten eine Reihe von Ereignissen in der Sowjetunion (Rücktritt von Außenminister Eduard Schewardnadse im Dezember 1990, Anfang 1991 Anwendung militärischer Gewalt gegen die Unabhängigkeitsbewegungen in den baltischen Republiken) auf seiten der USA die Befürchtung, daß Gorbatschow letzten Endes mit seiner systemöffnenden Reformpolitik scheitern könnte. Dennoch war Bush schließlich damit einverstanden, den in schwere Bedrängnis geratenen Präsidenten der auseinanderbrechenden Sowjetunion zu dem Mitte Juli 1991 in London abgehaltenen Weltwirtschaftsgipfel einzuladen, auf dem Gorbatschow von den versammelten Staats- und Regierungschefs der sieben führenden westlichen Industriestaaten zwar empfangen wurde, aber keine Zusagen für direkte finanzielle Hilfen erhielt. Trotz zunehmender Bedenken hinsichtlich der Durchsetzungsfähigkeit Gorbatschows gegenüber den alten Machtstrukturen in der UdSSR reiste Bush zu seiner wegen des Golf-Kriegs verschobenen Gipfelbegegnung mit Gorbatschow nach Moskau, wo er am 31. Juli 1991 den START-Vertrag unterzeichnete, mit dem – nach langjährigen Verhandlungen – eine etwa 30prozentige Verringerung der weitreichenden strategischen Atomwaffen beider Seiten erreicht werden sollte¹¹.

Als wenige Tage nach dem Staatsbesuch des amerikanischen Präsidenten in der Sowjetunion am 19. August 1991 eine Gruppe hochrangiger kommunistischer Funktionsträger einen Putsch gegen Gorbatschow und die ihn unterstützenden Reformkräfte unternahm, verurteilte Bush den Umsturzversuch und warnte nachdrücklich vor den „ernsthaften Folgen“, die dies für die Beziehungen der Sowjetunion zu den USA und zum Westen haben könnte¹². Die Regierung Bush ermutigte die Gegner der Putschisten, allen voran Boris Jelzin, den furchtlos agierenden Präsidenten Rußlands, in deren erfolgreichem Eintreten gegen einen Rückfall in eine zentralistische Diktatur. Danach blieb den USA nicht viel anderes übrig, als den nach der Entmachtung Gorbatschows rasch voranschreiten-

den Zerfall der Sowjetunion weiterzuverfolgen. Dieser erreichte Ende Dezember 1991 mit der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der gleichzeitigen Auflösung der UdSSR einen vorläufigen Höhepunkt.

Seitdem bemühte sich die Regierung Bush, zu den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion – dazu zählen auch die drei baltischen Staaten und Georgien, die dem lockeren Staatenbund der GUS nicht beitraten – tragfähige Arbeitsbeziehungen aufzubauen, um für die immensen Probleme gemeinsamen Interesses wenigstens näherungsweise eine Regelung zu finden. Im Mittelpunkt standen dabei drei Problemkomplexe, um deren Behandlung oder Entschärfung sich die Washingtoner Außenpolitik in den vergangenen Monaten bemühte: erstens die Kontrolle der in vier Nachfolgestaaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine und Kasachstan) befindlichen Atomwaffen und um die Verhinderung der mit diesen Waffen verbundenen Proliferationsgefahren; zweitens die Klärung der schwierigen Fragen nach der Zweckmäßigkeit, den Modalitäten und dem Umfang der von den USA (und anderen Geberländern) an die Nachfolgestaaten zu leistenden Wirtschaftshilfe, um die verschiedentlich dort eingeleitete ökonomische Umstrukturierung nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zu unterstützen und nach Möglichkeit einen totalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenbruch zu verhindern; drittens schließlich ging es darum, die aus Sicht der USA wichtigsten Nachfolgestaaten als verlässliche Partner bei der Bewältigung weltpolitischer Herausforderungen in anderen Krisenregionen der Welt zu gewinnen.

Für die Bush-Administration stand von vornherein fest, daß Rußland als atomare Großmacht und deren Präsident Jelzin der erste und bedeutendste Adressat ihrer neuen Ostpolitik nach dem Ende der Sowjetunion sein sollte. Bei den Besuchen Jelzins in den USA Anfang Februar 1992 (in Camp David) und Mitte Juni 1992 in Washington stand die ganze Bandbreite der drängendsten Probleme auf der Tagesordnung, wobei Vereinbarungen über die im START-Vertrag festgelegten Obergrenzen hinausgehende Reduktionen in den strategischen Kernwaffenarsenalen und Fragen der Wirtschaftshilfe für Rußland besondere Aufmerksamkeit beanspruchten¹³. Was den letzteren Punkt betrifft, hatte die amerikanische Regierung im Januar 1992 eine große Koordinierungskonferenz

11 Vgl. ebd., 46 (1991) 17, S. D 432ff.

12 Vgl. USPIT, Nr. 112, 21. 8. 1991, bes. S. 3–10; Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Allgemeine Zeitung jeweils vom 20. 8. 1991.

13 Vgl. USPIT, Nr. 015, 1. 2. 1992, S. 35–42; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 2. 1992, S. 1 und 2; USPIT, Nr. 074, 17. 6. 1992; Nr. 75, 19. 6. 1992; Nr. 076, 22. 6. 1992; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 6. 1992, S. 1 und 2 sowie vom 16. 6. 1992, S. 15.

für die Hilfe des Westens an die GUS einberufen, bei der 47 nationale Delegationen und Vertreter von sieben internationalen Organisationen darüber berieten, wie sie den Staaten der früheren Sowjetunion humanitäre und wirtschaftliche Hilfe zukommen lassen könnten¹⁴. Ungeachtet dieser Initiative und der Anfang Februar 1992 mit maßgeblicher Beteiligung der USA eingerichteten Luftbrücke für humanitäre Hilfslieferungen westlicher Industriestaaten an die 11 Republiken der GUS, wurde immer wieder kritisiert, daß die Hilfsleistungen der USA an die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und an die osteuropäischen Länder vergleichsweise niedrig geblieben sind¹⁵. Abgesehen von der innerhalb der USA nach wie vor kontrovers diskutierten Frage der Wirksamkeit eines Eingriffs von außen bei der fundamentalen Umstrukturierung der maroden Planwirtschaftssysteme innerhalb der früheren Sowjetunion, war der amerikanische Kongreß angesichts fehlender Mittel zur Beseitigung zahlreicher wirtschaftlicher und sozialer Notlagen im eigenen Land nicht bereit, höhere Dollar-Beträge zur Besserung der desolaten wirtschaftlichen Verhältnisse in den GUS-Staaten zu bewilligen. Gleichwohl betonten hochrangige Vertreter der Bush-Administration in letzter Zeit immer wieder die besondere Dringlichkeit einer gezielten Unterstützung der GUS.

Bei der amerikanisch-sowjetischen Zusammenarbeit in der Rüstungskontrolle konnten in jüngster Zeit einige bemerkenswerte Fortschritte erzielt werden. Die Regierung Bush versuchte zunächst, die vier atomwaffenbesitzenden GUS-Staaten auf die Einhaltung des START-Abkommens zu verpflichten und verhandelte hauptsächlich mit der russischen Regierung über eine weitere Verminderung der strategischen Nuklearwaffen. Bei der vereinbarten Beseitigung der sogenannten taktischen Atomwaffen beschloß der US-Senat im Dezember 1991 auf Vorschlag der Senatoren Richard Lugar und Sam Nunn, 400 Millionen US-Dollar aus dem amerikanischen Militärhaushalt abzuzweigen und diese Mittel ihrem einstigen Gegner für die Vernichtung dieser Waffen zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt betrachtet, zeigte die Regierung Bush in der Endphase des Ost-West-Konflikts und beim Zusammenbruch des Sowjetimperiums Standfe-

stigkeit und ein gutes politisches Augenmaß. Allerdings ist die amerikanische Außenpolitik auf die Frage, ob und wie Gorbatschow von außen geholfen werden sollte, eine klare Antwort schuldig geblieben. Erst spät rang sich die Washingtoner Regierung zu der Erkenntnis durch, daß ohne erhöhte Stabilisierungshilfen aus den relativ wohlhabenden westlichen Industriestaaten die Nachfolgestaaten ihres früheren weltpolitischen Gegenspielers einer noch ungewisseren Zukunft entgegengehen.

2. Die entschlossene Unterstützung der Vereinigung Deutschlands

Bei der Vereinigung Deutschlands verfolgte die Regierung Bush von vornherein eine zielklare, konsequente Linie, die sie in engstem Zusammenwirken mit ihrem Bonner Verbündeten und im Einvernehmen mit Großbritannien und Frankreich durchsetzte. Als kurze Zeit nach Öffnung der Berliner Mauer und der innerdeutschen Grenze Bundeskanzler Kohl im November 1989 die Öffentlichkeit des In- und Auslandes mit seinem „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“ überraschte, formulierte die Regierung Bush Grundsätze, die sie bei einer nun in den Bereich des Möglichen gerückten Wiedervereinigung Deutschlands gewahrt wissen wollte. Bei der Rückkehr von seinem Gipfeltreffen mit Gorbatschow in Malta Anfang Dezember 1989 legte Präsident Bush bei seinem Treffen mit den Staats- und Regierungschefs der NATO vier deutschlandpolitische Prinzipien dar, die in der Grundsatzrede von US-Außenminister Baker vor dem Presseclub in West-Berlin (12. Dezember 1989) nochmals aufgegriffen wurden. Danach sollte bei einer Regelung der Deutschen Frage erstens die Selbstbestimmung gelten, zweitens sollte die Wiederherstellung der Einheit unter Beibehaltung der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der NATO und der Europäischen Gemeinschaft und unter Wahrung der Rechte und Pflichten der ehemaligen alliierten Siegermächte erfolgen, drittens sollte die Einheit friedlich und schrittweise herbeigeführt werden, wobei, viertens, in der Frage der territorialen Grenzen die KSZE-Prinzipien gelten sollten¹⁶.

In den folgenden Monaten war die Regierung Bush bestrebt, den in den beiden erstgenannten Prinzipien enthaltenen potentiellen Widerspruch

14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 1. 1992, S. 1 und 2, sowie vom 25. 1. 1992, S. 3.

15 So stellten die USA der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten von September 1990 bis Januar 1992 Finanzhilfen von (umgerechnet) insgesamt 8,3 Mrd. DM zur Verfügung, wohingegen die Bundesrepublik Deutschland im gleichen Zeitraum Hilfen im Umfang von rund 73 Mrd. DM bereitstellte (Hamburger Abendblatt vom 13. 4. 1992).

16 Vgl. Michael H. Haltzel, Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung, in: Europa-Archiv, 45 (1990) 4, S. 127-132; Text der Rede Bakers vom 12. 12. 1989, ebd., S. D 77-D 84.

durch entsprechende Willensäußerungen der deutschen politischen Repräsentanten gegenstandslos werden zu lassen. Als sich nach dem Jahreswechsel 1989/90 sehr rasch abzeichnete, daß eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten wegen des unaufhaltsamen Verfalls der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung in der DDR früher als zunächst angenommen erfolgen würde, sprachen sich die USA als erste der vier Sieger- und Besatzungsmächte nachdrücklich für die schnellstmögliche Schaffung der deutschen Einheit aus. Nachdem sich im Februar 1990 (auf der „Open-Skies“-Konferenz im kanadischen Ottawa) die vier Mächte zusammen mit den Vertretern der beiden deutschen Staaten auf die Einberufung einer sogenannten „Zwei-plus-Vier“-Gesprächsrunde zur Behandlung der sogenannten „äußeren Aspekte“ der deutschen Einheit und Fragen der Sicherheit der Nachbarstaaten geeinigt hatten, sicherte Präsident Bush Bundeskanzler Kohl bei dessen Besuch im gleichen Monat in Camp David die volle Unterstützung Washingtons bei der Wiedervereinigung zu¹⁷. In den folgenden sieben Monaten, während der in den Zwei-plus-Vier-Gesprächen zahlreiche schwierige Klippen zu überwinden waren, setzte sich Bush in einer persönlichen Telefon-Diplomatie und in zahlreichen Begegnungen mit anderen führenden Staatsmännern sowie mit der britischen Premierministerin Margaret Thatcher dafür ein, Besorgnisse oder Befürchtungen über die künftige Rolle eines wiedervereinigten Deutschland abzubauen oder zu überwinden.

Begreiflicherweise war für alle Verhandlungspartner, besonders für die Sowjetunion, die Frage der NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland ein sehr schwieriger, zentraler Verhandlungspunkt. Präsident Bush und Bundeskanzler Kohl hatten sich schon bei ihrem Camp-David-Treffen darauf festgelegt, daß auch ein vereinigtes Deutschland Vollmitglied der NATO bleiben sollte; im übrigen machte Bush damals im Beisein Kohls deutlich, daß die USA die bestehende deutsch-polnische Grenze als endgültig betrachte.

Nachdem die NATO mit ihrer bereits erwähnten Londoner Erklärung vom Juli 1990 in versöhnlichen, an die Adresse Moskaus und Osteuropas gerichteten Tönen ihre Wandlungsfähigkeit und Friedfertigkeit erneut demonstriert hatte, konnten wenige Tage später (in den Gesprächen zwischen Kohl und Gorbatschow im Kaukasus) zur Genugtuung der westlichen Bündnisführungsmacht die Widerstände der Sowjetunion gegen die von

Washington nachdrücklich erstrebte NATO-Zugehörigkeit des vereinten Deutschland endgültig überwunden werden.

Bei der Überweisung des am 12. September 1990 unterzeichneten „Vertrag(s) über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ an den US-Senat hob Präsident Bush hervor, es sei selten einem US-Präsidenten vergönnt gewesen, dem Senat ein Abkommen zur Ratifizierung vorzulegen, das so wie der vorliegende abschließende Deutschlandvertrag die über vierzig Jahre lang verfolgten nationalen Ziele der USA erfülle¹⁸.

3. Neue sicherheitspolitische Herausforderungen in Europa

Die Regierung Bush war mit besonderem Nachdruck an einer dauerhaften Verankerung des wiedervereinigten Deutschland in der NATO interessiert, weil sie das alte transatlantische Bündnis nach wie vor als das wichtigste Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Interessen in Europa ansah und das vereinte Deutschland in dieser Weltregion voraussichtlich eine noch größere Rolle spielen würde¹⁹. Es lag auf der Hand, daß die USA nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation in Europa vor einer Reihe neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen standen²⁰. Noch ehe der Ost-West-Konflikt mit dem Scheitern des Sowjet-Kommunismus, der Selbstauflösung des Warschauer Pakts, der Liquidation des ebenfalls erfolglosen östlichen Rates für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und mit der Hinwendung der ehemaligen Ostblockstaaten zur westlichen Demokratie und Marktwirtschaft zu Ende gegangen war, kamen in dem alten Kontinent mitsamt seinem angrenzenden asiatischen „Hinterland“ eine Vielzahl lange überdeckter alter und einige neue Konfliktpotentiale zum Vorschein, die zusammen mit den

18 Vgl. Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany and a Related Agreed Minute, Message from the President of the United States Transmitting The Treaty on the Final Settlement . . . , September 26, 1990, Senate, 101st Cong., 2d Sess., S. 3.

19 Vgl. Steven Muller/Gebhard Schweigler (Hrsg.), From Occupation to Cooperation. The United States and United Germany in a Changing World, New York-London 1992; Dieter Mahncke (Hrsg.), Amerikaner in Deutschland. Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit. Mit einem Vorwort von Gerhard Stoltenberg, Bonn-Berlin 1991.

20 Vgl. Gebhard Schweigler, Die USA und die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa, in: Manfred Knapp (Hrsg.), Transatlantische Beziehungen. Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt, Stuttgart 1990, S. 151-198. Zum globalen Gesamtkontext der nationalen Sicherheitspolitik der USA siehe: National Security Strategy of the United States, The White House, August 1991.

17 Vgl. USPIT, Nr. 30, 26. 2. 1990, S. 3-16; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. und 27. 2. 1990.

konfliktthaltigen „Altlasten“ aus der Zeit des Kalten Krieges einer dringlichen Vorsorge und Bearbeitung bedurften.

Für die Regierung Bush kam es zu Beginn der neunziger Jahre vor allem darauf an, das Atlantische Bündnis an die veränderte Lage anzupassen. Eine wichtige Etappe auf diesem Weg war das im November 1991 verabschiedete neue Strategiekonzept der NATO²¹. Die Bush-Administration war in den bündnisinternen Beratungen stets darum bemüht, bei ihren Verbündeten keine Zweifel am Weiterbestehen der sicherheitspolitischen Präsenz Amerikas in Europa aufkommen zu lassen, auch wenn die amerikanischen Stationierungskräfte in letzter Zeit schon beträchtlich reduziert worden sind. Bei der Revision der überkommenen amerikanisch-europäischen Bündnis- und Sicherheitspolitik fielen außerdem besonders zwei Fragen ins Gewicht:

Zum einen mußte zur Befriedigung der Sicherheitsinteressen der nunmehr ungebundenen ehemaligen Ostblockstaaten eine Regelung gefunden werden. Auf Initiative Bakers und des damaligen deutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher wurde im Dezember 1991 mit der Gründung eines lockeren Nordatlantischen Kooperationsrats, dem neben den NATO-Staaten die früheren Ostblockländer und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion angehören, eine Übergangsregelung geschaffen²². Daneben gab es noch die nach den zahlreichen Staats-Neugründungen heute über fünfzig Mitgliedsländer umfassende KSZE, deren Existenzberechtigung und Nützlichkeit die USA durchaus anerkannten, solange sie nicht in ernsthafte Konkurrenz zur NATO gesetzt wurde.

Zum anderen liegt ein nach wie vor ungelöstes Problem innerhalb des alten westlichen Lagers in der seit langem kontrovers diskutierten Frage nach der Schaffung einer mehr oder weniger eigenständigen (west-)europäischen „Verteidigungsidentität“. Seitdem die Mehrzahl der zwölf EG-Staaten neuerdings die auch im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union niedergelegte Absicht verfolgt, die Westeuropäische Union (WEU), der bis auf Irland, Dänemark und Griechenland sämtliche EG-Staaten angehören, als Basisorganisation zur Durchführung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu reklamieren, gibt es von seiten der transatlantischen Bündnisführungs-

macht Bedenken und Einsprüche; Washington befürchtet, daß dadurch tendenziell die NATO und mithin der amerikanische Einfluß in Europa geschwächt werden könnte. Wie empfindlich die USA auf sicherheitspolitische Emanzipationsversuche einzelner ihrer europäischen Partner reagieren, zeigte sich erst kürzlich wieder an den aufgeregten amerikanischen Reaktionen auf die geplante Errichtung eines deutsch-französischen „Eurokorps“²³.

Die Regierung Bush vertrat während der vergangenen Jahre wiederholt die Auffassung, daß Nordamerika und Europa bei der Regelung der aktuellen und künftigen Sicherheitsprobleme in Europa und in der Welt weiterhin auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen seien. Die Tragödie der fortdauernden Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien bestätigt diese These. Nachdem Washington einige Zeit die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den verfeindeten Volksgruppen als fernes europäisches Problem zu betrachten schien, fühlte sich die Regierung Bush seit der Einschaltung der UNO gemeinsam mit den EG-Staaten doch zu einem verstärkten Engagement gezwungen, ohne daß bisher dem Blutvergießen Einhalt geboten werden konnte.

III. Die USA als Ordnungsmacht im Nahen Osten

1. Die Entscheidung zur militärischen Intervention gegen die irakische Aggression

Bei dem anders gelagerten Konflikt in der Golf-Region zeigte die Regierung Bush dagegen von vornherein ein ostentatives Regelungsinteresse. Für die USA stand sehr viel auf dem Spiel: die Sicherheit verbündeter Staaten, allen voran Israels und auch Saudi-Arabiens, die Aufrechterhaltung der Ölversorgung, die Ahndung des Völkerrechtsbruchs, und schließlich sollte ein unberechenbarer, gefährlicher Diktator unbedingt an einer weiteren Machtentfaltung in dieser Krisenregion gehindert werden. Präsident Bush war entschlossen, die Besetzung Kuwaits durch Truppen des Iraks unter allen Umständen – notfalls auch mit militärischen Mitteln – rückgängig zu machen, und er zeigte dabei Führungsbereitschaft, auch außenpolitisch-diplomatische und militärische Führungsstärke.

21. Einzelheiten hierzu in: Europa-Archiv, 47 (1992) 2, S. D 29ff., und ebd., 47 (1992) 14, S. D 457ff..

22. Vgl. Erklärung über die konstituierende Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 2, S. D 87f.; ebd., 47 (1992) 14, S. D 457ff..

23. Vgl. Karl-Heinz Kamp, Ein Spaltpilz für das Atlantische Bündnis? Das deutsch-französische „Eurokorps“, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 15–16, S. 445–452.

Nachdem die zwölf an die Adresse Bagdads gerichteten UNO-Resolutionen mit der zuletzt ultimativen Aufforderung zum sofortigen Rückzug erfolglos geblieben waren, entschied sich Bush gemeinsam mit den Verbündeten der eigens zu diesem Zweck zusammengerufenen Golf-Koalition zur militärischen Gewaltanwendung gegen die Aggressoren. Mit der Operation „Wüstenturm“ war nach sechswöchigem Krieg im Januar/Februar 1991 das Ölscheichtum am Persischen Golf befreit – zumindest von den Invasionstruppen Saddam Husseins²⁴.

Trotz des militärischen Erfolgs der von den USA geführten Golf-Koalition war und bleibt die Nahostpolitik der USA umstritten. Nur bei vordergründiger Betrachtung reagierte die Regierung Bush in der Golf-Krise lediglich auf einen „klassischen“ Aggressionsfall, indem sie mit einer geschickten, multilateralen Diplomatie unter Einschaltung der Vereinten Nationen die ungewöhnliche Golf-Koalition zustande brachte und sie zum großen gemeinsamen Gegenschlag gegen den Aggressor ins Feld führte. Der Konflikt wurde jedoch dadurch noch nicht gelöst.

Fehler und Versäumnisse lagen bereits im Vorfeld der Schwierigkeiten, in die die Washingtoner Nahostpolitik geraten war. Ein großer Fehler der USA war, daß sie zu lange mit dem Potentaten in Bagdad in der irrigen Hoffnung zusammengearbeitet hatten, ihn als leicht steuerbares Gegengewicht gegen den revolutionären Iran und im Bedarfsfall auch gegen Syrien ins Feld bringen zu können. Auf diese Weise konnten sich einige westliche Firmen (darunter insbesondere auch deutsche), die mit skrupellosen Geschäften die Militärmacht des Irak unkontrolliert aufbauen halfen, im stillschweigenden Einvernehmen mit der undurchsichtigen Regierungspolitik fühlen. Schwere Versäumnisse der USA und anderer im Nahen Osten engagierter Mächte entstanden auch insofern, als sie insgesamt zu wenig zur Regelung des israelisch-arabischen Dauerkonflikts und zum Abbau der in dieser Krisenregion nach wie vor fortbestehenden ungerechten Macht- und Gesellschaftsstrukturen beigetragen haben. Erst dadurch war es möglich, daß sich Saddam Hussein zeitweilig als selbsternannter Schirmherr und Verfechter der Rechte der islamisch-arabischen Welt in Szene setzen konnte.

24 Vgl. Lothar Rühl, Der Krieg am Golf. Militärischer Verlauf und politisch-strategische Probleme, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 8, S. 237–246; Gert Krell/Bernd W. Kubbig (Hrsg.), Krieg und Frieden am Golf. Ursachen und Perspektiven, Frankfurt/M. 1991.

Zweifel an der Bushschen Politik gegenüber dem Irak stellen sich auch dann ein, wenn man die kaum verhüllte Aufforderung an die aufstandsbedingten Kurden und Schiiten zum Sturz des irakischen Diktators bedenkt, die die beiden Volksgruppen in eine noch verzweifeltere Lage brachte. Die späte Hilfestellung von außen durch die Errichtung einer Schutzzone für die Kurden im Norden und die Flugverbotszone im Süden zum Schutz der von Saddams Luftwaffe bedrohten Schiiten weist auf die nach wie vor mißliche, ungelöste Konfliktlage hin.

2. Bemühungen um Verhandlungsregelungen: die neue Nahostkonferenz

Die Regierung Bush zog aus den Erfahrungen der Golf-Krise insoweit Konsequenzen, als sie sich sogleich nach dem Ende der Kriegshandlungen unter Nutzung ihrer im Golf-Krieg verbesserten Beziehungen zum arabischen Lager intensiv um die Anbahnung neuer Friedensgespräche zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn bemühte. In seiner Rede vor dem Kongreß über das Ende des Golf-Kriegs rief Bush Anfang März 1991 dazu auf, an der Schaffung neuer Möglichkeiten für Frieden und Stabilität im Nahen Osten zu arbeiten; ein umfassender Friede müsse sich auf die Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrats und das Prinzip „Land für Frieden“ gründen²⁵. Der amerikanische Präsident konnte sich mit dieser Initiative auch auf eine prinzipielle Zustimmung der Sowjetunion berufen, nachdem er schon bei seinem Treffen mit Gorbatschow im September 1990 in Helsinki eine Zusammenarbeit bei der Entschärfung und Regelung der Krisenlage im Nahen Osten vereinbart hatte.

In der Folgezeit gelang es Außenminister Baker mit Unterstützung seines damaligen sowjetischen Kollegen Boris Pankin, die gegnerischen Staaten und Parteien zur Teilnahme an einer neuen Nahostkonferenz zu bewegen, bei der sich erstmalig Israeli, Syrer, Libanesen, Jordanier und eine Vertretung der Palästinenser (die in die jordanische Delegation aufgenommen wurde) am Verhandlungstisch gegenüber saßen. Die neue Nahostkonferenz wurde Ende Oktober 1991 unter der gemeinsamen Schirmherrschaft und in Anwesenheit von US-Präsident Bush und des damaligen sowjetischen Staatspräsidenten Gorbatschow in Madrid eröffnet und kam bis Anfang September 1992 zu insgesamt sechs Verhandlungsrunden zusammen.

25 Vgl. Text der Rede Bushs vor dem US-Kongreß am 6. 3. 1991, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 9, S. D 218–D 220.

Zu Beginn der sechsten Runde in Washington hatte es deutliche Fortschritte in den bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und den einzelnen arabischen Delegationen gegeben. Dazu trug wesentlich die von den USA nachdrücklich unterstützte kompromißbereitere Haltung der seit Juli 1992 amtierenden neuen israelischen Regierung unter Ministerpräsident Yitzhak Rabin bei. Unter dessen nationalkonservativem Vorgänger Yitzhak Shamir war es dagegen zwischen Tel Aviv und Washington wegen der umstrittenen israelischen Siedlungspolitik in den besetzten arabischen Gebieten häufig zu Auseinandersetzungen gekommen, in deren Verlauf die USA zeitweilig eine für Israel bestimmte US-Finanzhilfe und Kreditbürgschaft zurückgehalten hatten. Bei seinem Treffen mit Rabin im August 1992 in den USA erzielte Präsident Bush Einvernehmen über die grundsätzlichen Prinzipien für die Gewährung von US-Anleihegarantien in Höhe von bis zu zehn Milliarden US-Dollar, die Israel zur Unterstützung der Einbürgerung neuer jüdischer Einwanderer (vorwiegend aus der früheren Sowjetunion) dienen sollen²⁶.

IV. Die USA und der „Rest der Welt“

In den vergangenen vier Jahren war die Außenpolitik der Regierung Bush in erster Linie mit den Auswirkungen des Zusammenbruchs des Sowjetimperiums und mit den kriegerischen Auseinandersetzungen in der Krisenregion des Persischen Golfs und des Nahen Ostens beschäftigt. Trotz dieser durch die weltpolitischen Ereignisse bestimmten Schwerpunktbereiche wollte und konnte sich die Regierung Bush von den verschiedenen Wind- und Wetterzonen der übrigen Welt nicht abwenden. Deshalb sind hier wenigstens die wichtigsten außenpolitischen Aktivitäten der Bush-Administration im Verhältnis zu den drei großen Entwicklungskontinenten und den sie umgebenden Weltregionen kurz darzustellen.

1. Lateinamerika: Militärintervention in Panama, Kampf gegen die Drogen-Mafia, Fortschritte bei der Stabilisierung der Lage in Mittelamerika

Ursprünglich hatte sich Präsident Bush für seine Lateinamerika-Politik ehrgeizige Ziele gesetzt. Der groß angekündigte Feldzug gegen den interna-

tionalen Drogenhandel war anfänglich mit der Erwartung verbunden, dem verbrecherischen Treiben der Drogen-Mafia in Kolumbien, Bolivien, Peru und anderswo endlich das Handwerk zu legen. Trotz beträchtlicher Anstrengungen unter Einsatz ganzer Hundertschaften von Polizisten, Tausender Soldaten und zahlloser Zivilfahnder blieben die Erfolge gegen die Drogen-Produzenten und -Händler mehr als bescheiden.

In einem spektakulären Fall gelang es den USA jedoch, einen notorischen Drogen-Gangster zu fangen und hinter Schloß und Riegel zu bringen. Das Mißliche an der ganzen Angelegenheit lag allerdings darin, daß der dingfest gemachte Drogenkriminelle namens Manuel Antonio Noriega jahrelang amerikanischen Behörden zu Diensten war und zum Zeitpunkt seiner Festnahme als Militärmachthaber und Ministerpräsident in Panama fungierte. Präsident Bush beorderte im Dezember 1989 eine größere amerikanische Invasionsstreitmacht in die Kanalrepublik, um, wie es in einer präsidentiellen Verlautbarung hieß, dort das Leben amerikanischer Staatsbürger zu schützen, demokratische Zustände wiederherzustellen, die Integrität der Kanalverträge zu wahren und General Noriega vor Gericht zu stellen²⁷. Über das Pro und Kontra der Gefangennahme Noriegas auf ausländischem Boden ließe sich noch streiten, wenn nicht die ganze ledernackige US-Militärintervention so sehr an einen Rückfall in die Zeit des unglückseligen Yankee-Imperialismus erinnert hätte.

Eher Positives ist dagegen aus Mittelamerika zu berichten, wo sich die Lage in El Salvador etwas und in Nicaragua nach den freien Präsidentschaftswahlen im Februar 1990 deutlich verbesserte. Allerdings ließen die zivilen Hilfsaktionen der USA zum wirtschaftlichen Wiederaufbau der von langjährigen Bürgerkriegen schwer gezeichneten Länder viel länger auf sich warten, als seinerzeit die US-Militärhilfe an die Contras.

2. Der asiatisch-pazifische Raum, insbesondere die Beziehungen zu Japan und zur Volksrepublik China

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der Untergang der Sowjetunion als einer den USA ebenbürtigen militärischen Weltführungsmacht hatte natürlich auch Auswirkungen auf die Mächte- und Kräftekonstellationen im weiten, zergliederten

26 Vgl. USPIT, Nr. 100, 12. 8. 1992, S. 21-29.

27 Vgl. ebd., Nr. 2, 5. 1. 1990, S. 13f.

asiatisch-pazifischen Raum. Der große politische Sieg der USA im Kalten Krieg machte die amerikanische Vormachtstellung in dieser fernöstlichen Weltregion gewiß nicht einfacher. Für die Asien- und Pazifik-Politik der USA ergab sich die Notwendigkeit einer neuen Positionsbestimmung, die jedoch von der Regierung Bush noch nicht vorgenommen wurde²⁸. Dies läßt sich am Beispiel der amerikanischen Beziehungen zu Japan und zur Volksrepublik China verdeutlichen.

In der amerikanischen Asien-Politik nimmt das Verhältnis zur Wirtschaftsweltmacht Japan eine Schlüsselstellung ein, dessen war sich auch die Bush-Administration durchaus bewußt. Allerdings dürfte der nach mehrmaligen Verschiebungen im Januar 1992 durchgeführte Besuch von Bush in Japan nicht zur vollen Zufriedenheit des amerikanischen Präsidenten ausgefallen sein. Und dies nicht nur, weil Bush nach den vorausgegangenen Stationen seiner Reise nach Australien, Singapur und Südkorea ausgerechnet in der japanischen Hauptstadt einen Schwächeanfall erlitt. Die Unpäßlichkeit des US-Präsidenten erhielt unversehens eine symbolische Bedeutung für den aus Washingtoner Sicht sehr unbefriedigenden Zustand der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen, die schon seit etlichen Jahren ein hohes amerikanisches Defizit aufweisen. Bush wollte sich bei seinem Japan-Besuch vor allem für eine weitere Öffnung der japanischen Märkte für amerikanische Waren und Dienstleistungen einsetzen, mußte aber mit eher mageren Ergebnissen zurückkehren. Die bei Bushs Japan-Besuch (am 9. Januar 1992) verkündete Tokio-Deklaration über eine amerikanisch-japanische „globale Partnerschaft“ verriet einschließlich der darin enthaltenen Aktionspläne eigentlich nur das eine, nämlich daß sich die USA bei der erforderlichen Neukonzeption ihrer Asien-Politik, vor allem im Verhältnis zu ihrem machtvollen wirtschaftlichen Spitzenkonkurrenten, noch ganz am Anfang befinden²⁹.

Dies zeigte sich im Grunde auch in der amerikanischen Haltung zur Volksrepublik China. Der brutalen Unterdrückung der Studenten-Protteste im Juni 1989 auf dem Tiananmen-Platz in Peking begegnete die Regierung Bush nur mit vergleichsweise mildem Tadel. Jedenfalls wollte sie die noch unter den alten weltpolitischen Rahmenbedingungen Anfang der siebziger Jahre (unter Nixon/

Kissinger) angebahnten Beziehungen zu der kommunistischen Großmacht nicht abreißen lassen. Gegen die starken Bedenken des Kongresses gewährte sie schon bald nach den blutigen Ereignissen der Volksrepublik wiederum die uneingeschränkte Meistbegünstigung. US-Außenminister Baker räumte nach seinem Besuch in China im November 1991 ein, daß es zwischen Washington und Peking trotz einiger Zugeständnisse von seiten der chinesischen Führung noch große Differenzen im Bereich der Menschenrechtsfragen gäbe; größere Fortschritte konnte er dagegen auf dem Felde der Nichtverbreitungspolitik für Atomwaffen (Beitritt Chinas zum Atomwaffensperrvertrag) und für militärisch nutzbare Raketentechnologie vermelden³⁰. Mit der wahlkampfbedingten Entscheidung Bushs im September 1992, den Verkauf von 150 in den USA produzierten F-16-Kampfflugzeugen an Taiwan zu genehmigen, kündigte sich allerdings wieder eine Verschlechterung der Beziehungen zum kommunistischen China an³¹. Eine konsistente Politik der USA für die asiatisch-pazifische Region war in den vergangenen Jahren noch nicht zu erkennen.

3. Afrika: sporadische Aufmerksamkeit für einen geschlagenen Kontinent

In ihrer Afrika-Politik entfaltete die Regierung Bush keine größeren Initiativen. Freilich bemühte sie sich darum, daß die in einigen afrikanischen Ländern bestehenden und teilweise vom Ost-West-Gegensatz zusätzlich angeheizten Konflikte abgebaut oder, wie beispielsweise der im Mai 1991 beendete langjährige Bürgerkrieg in Angola, beigelegt werden konnten. Darüber hinaus suchte Washington auf die weiße Minderheitenregierung in Südafrika einzuwirken, das dortige Apartheids-Regime endlich abzuschaffen und der schwarzen Bevölkerungsmehrheit die ihr lange vorenthaltenen Menschen- und Bürgerrechte zuzugestehen. Ansonsten zeigten sich die USA wiederholt bereit, in akuten Notlagen bedrohte afrikanische Völker mit humanitären Hilfsaktionen wie zuletzt in Somalia zu unterstützen.

30 Foreign Policy Overview, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 102d Cong., 2d Sess., February 5, 1992, S. 42-44.

31 Vgl. USPIT, Nr. 110, 4. 9. 1992, S. 19-22. In der offiziellen Begründung für das Rüstungsgeschäft gibt es Hinweise darauf, daß dabei auch stabilitätspolitische Gesichtspunkte im Hinblick auf die Kräftekonstellation in Ostasien eine Rolle gespielt haben könnten. Vgl. hierzu auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 9. 1992, S. 12.

28 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die USA und Asien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/92, S. 3-11.

29 Siehe die Dokumentation der Reise von Präsident Bush nach Japan, in: USPIT, Nr. 004, 10. 1. 1992, S. 3-10, 13-22, und Nr. 005, 13. 1. 1992, S. 3-10, 15-33.

V. Die Regierung Bush und die „Neue Weltordnung“

Präsident Bush versuchte, die beiden Schwerpunktbereiche seiner Außenpolitik, die Abwicklung der Endphase des alten Ost-West-Konflikts und das militärische Einschreiten in der Golf-Krise, konzeptionell zu verbinden und daraus Perspektiven für eine außenpolitische Gesamtstrategie für die „post-Cold War world“ abzuleiten. Er folgte damit einer Neigung einiger seiner Amtsvorgänger, die mit der Formulierung und Propagierung der nach ihnen benannten außenpolitischen „Doktrinen“ der amerikanischen Weltpolitik Richtung und Ziel weisen wollten.

Ausgangspunkt in Bushs Überlegungen war die Erfahrung, daß auch nach dem Ende des Kalten Krieges im internationalen System keineswegs von selbst der Frieden eingekehrt war. Vielmehr habe gerade die Besetzung Kuwaits durch den Irak im Sommer 1990 die ständige Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gezeigt. Nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts sei es nun aber besser als in der Vergangenheit möglich, bei einer entschlossenen Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft Aggressoren entgegenzutreten und in Zukunft eine „Neue Weltordnung“ zu etablieren.

Bush malte in mehreren Reden die Grundzüge und Konzeptionselemente der von ihm verkündeten „Neuen Weltordnung“ aus³². Danach sollte dem Völkerrecht und der Rechtsstaatlichkeit mehr Geltung verschafft, die Rolle der Vereinten Nationen gestärkt und den Aggressionen potentieller Friedensbrecher mit dem entschiedenen kollektiven Einsatz zureichender Machtmittel begegnet werden. Im übrigen enthielt das von Bush vertretene Weltordnungskonzept auch die Verheißungen der Demokratieideale, für die eine universelle Gültigkeit beansprucht wurde. Hinsichtlich der Verteilung der Führungsfunktionen innerhalb der neuen Systemordnung schien Bush einerseits eine stärkere Beteiligung der langjährigen Verbündeten

32 Siehe insbesondere seine Rede am 1. 10. 1990 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in: USPIT, Nr. 135, 2. 10. 1990, S. 19ff.; seine Botschaft zur Lage der Nation am 29. 1. 1991, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 5, S. D 119ff.; seine Reden am 6. 3. 1991 nach der Beendigung des Golf-Krieges, in: ebd., 46 (1991) 9, S. D 218ff., und am 13. 4. 1991 auf dem Luftwaffenstützpunkt Maxwell (Alabama), in: ebd., 46 (1991) 10, S. D 254ff., sowie am 23. 9. 1991 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in: ebd., 47 (1992) 9, S. D 333 ff.

der USA ins Auge gefaßt zu haben, als er beispielsweise Deutschland und auch Japan ausdrücklich eine Teilhabe an der weltpolitischen Führung anbot („Partner in der Führung“ bzw. „globale Partnerschaft“). Andererseits ließ er jedoch in seinen Verlautbarungen über die „Neue Weltordnung“ keine Zweifel daran aufkommen, daß den USA als der einzig übriggebliebenen Supermacht die eigentliche Führungsrolle und Ausnahmestellung zukommen müsse.

Nüchtern betrachtet, blieben die von Präsident Bush vorgetragene Vorstellungen über die Errichtung einer „Neuen Weltordnung“ sehr vage und schemenhaft³³. Enthielt der skizzierte weltpolitische Entwurf an sich schon einige grundsätzliche Widersprüche und Ungereimtheiten, so lag ein bedeutendes Manko darin, daß die gewandelten Relationen der amerikanischen Gesellschaft zu ihrer internationalen Umwelt zu wenig berücksichtigt wurden. Hinzu kam, daß das Konzept der schon seit vielen Jahren zu beobachtenden Relativierung der Stellung der USA in der Weltwirtschaft – und damit einer der entscheidenden Voraussetzungen der amerikanischen Außenpolitik – kaum Rechnung trug.

Dabei hatten die USA gerade auch während der Präsidentschaft Bushs die zunehmend enger gewordenen Grenzen ihrer außenwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit erfahren. Als sich zum Beispiel die Washingtoner Regierung nach dem gescheiterten Putsch in Moskau endlich zu einer aktiveren Unterstützung der sich auflösenden Sowjetunion und ihrer Nachfolgestaaten entschlossen hatte, verhinderten die leeren Kassen des Schatzamtes und ein auf die vorrangige Behebung der inneramerikanischen Wirtschaftsmisere fixierter Kongreß eine größere materielle Stützung der im ehemaligen Ostblock mühsam in Gang gekommenen Reformprozesse. Auch bei der Vertreibung der irakischen Invasoren aus Kuwait waren die USA auf die finanziellen Beiträge ihrer Verbündeten zur Kriegskasse dringend angewiesen. Bei seinem Japan-Besuch mußte Bush sich schon fast wie ein Bittsteller um erleichterte Marktzugänge für die ins Hintertreffen geratene US-Exportwirtschaft mit dem Ziel bemühen, die entstandenen Ungleichgewichte abzubauen. Schließlich belegen auch die seit 1975 alljährlich veranstalteten Weltwirtschaftsgipfel, daß die USA bei der dabei ver-

33 Vgl. Knud Krakau, Außenbeziehungen der USA, 1945–1991, in: Willi Paul Adams/Ernst-Otto Czempel u. a. (Hrsg.), Länderbericht USA, Bd. I, Geographie, Geschichte, Politische Kultur, Politisches System, Wirtschaft, Bonn 1992², S. 216–248, hier S. 247 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 293/I).

suchten Steuerung der Weltwirtschaft von der Kooperationsbereitschaft der sechs anderen führenden Industriestaaten mit Einschluß der Europäischen Gemeinschaft in wachsendem Maße abhängig geworden sind. Im übrigen zeigte auch die bremsende Haltung der Regierung Bush auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro im Juni 1992, daß die USA längst nicht mehr auf allen existentiell wichtigen Problemfeldern an der Spitze des Fortschritts marschieren³⁴.

Gewiß versuchte die Regierung Bush in den vergangenen vier Jahren, die unter erheblichem ausländischen Konkurrenzdruck stehende Außenwirtschaft der USA zu stärken, um die seit Jahren auftretenden Minuszeichen in den Bilanzen zum Positiven zu wenden. Die Crux dabei war, daß die Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland in erheblichem Maße von der amerikanischen Binnenwirtschaft abhängig sind. Auf diesem Felde aber hinterläßt die Bush-Administration bekanntlich die größten Enttäuschungen. Nicht nur, daß der versprochene Abbau des hohen jährlichen Budget-Defizits und der akkumulierten Staatsschulden nicht gelungen ist, auch bei der allgemeinen Entwicklung der US-Binnenwirtschaft lag und liegt vieles im argen, gleichgültig ob es sich um die Spätfolgen der „Reaganomics“ oder um die eigenen Versäumnisse im Bildungswesen, der Gesundheitsfürsorge, der unzureichenden Sozialleistungen in den großen Städten und vor allem um die schlechte Ertrags- und Beschäftigungslage der heimischen Wirtschaft handelt.

Vor diesem prekären Hintergrund bemühte sich die Regierung Bush um so mehr, das verlorengegangene außenwirtschaftliche Terrain mit allen Mitteln zurückzugewinnen. Insgesamt gesehen hatte sie dabei nur bescheidene Erfolge. So wird die geplante Errichtung einer neben Kanada auch Mexiko umfassenden Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) die in Übersee erlittenen Verluste nicht kompensieren können. Mit der Europäischen Gemeinschaft, die bis Ende 1992 ihren großen Binnenmarkt vollendet haben will, und mit Japan liegen die USA schon seit Jahren im Streit über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln für den internationalen Waren- und Dienstlei-

stungsverkehr. Trotz erheblicher Anstrengungen war es bis zum Herbst 1992 nicht gelungen, die seit 1986 laufende Uruguay-Runde des GATT über eine weitere Liberalisierung des Welthandels abzuschließen³⁵. Die von Bush während des Präsidentschaftswahlkampfes den amerikanischen Farmern gegebenen Subventions-Versprechungen dürften sich für einen baldigen Abschluß dieser zähen Verhandlungen als eine zusätzliche Belastung erweisen.

Versucht man abschließend, aus dem vorstehenden Überblick über die Außenpolitik der Regierung Bush in den Jahren 1989–1992 ein erstes Fazit zu ziehen, so ist folgendes hervorzuheben: Präsident Bush und seiner Regierung ist es gelungen, in einer dramatischen weltpolitischen Umbruchphase die Weltführungsrolle der USA umsichtig und sicher zu behaupten. Die Regierung Bush trug viel dazu bei, daß die Auflösung des Sowjetimperiums sowie der stürmische Abbruch der Mauern und Institutionen des Kalten Krieges bisher in halbwegs kontrollierbaren Bahnen verlief. Sie handelte zielstrebig, als sich die Chance der Wiedervereinigung Deutschlands bot, und setzte sich gemeinsam mit ihrem deutschen Verbündeten entschieden dafür ein, daß das vereinte Deutschland in der gewachsenen Staatengemeinschaft des Westens verankert blieb. In den außereuropäischen Krisenregionen betrieb sie – überwiegend mit militärischen Mitteln – Krisenmanagement, dessen Ergebnisse sich allerdings in Zukunft erst noch zu bewähren haben. Unter der Präsidentschaft Bushs praktizierten die USA einen außenpolitischen Führungsstil, der eine größere Konsultations- und Kooperationsbereitschaft im Verhältnis zu den alten und neuen Partnern erkennen ließ. Für den Entwurf einer neuen außenpolitischen Gesamtstrategie zur Bewältigung der Probleme der sogenannten „post-Cold War world“ fehlten der Regierung Bush die Zeit, die Energie und auch die Ideen. Der welterfahrene 41. Präsident der USA stand an einer Epochenwende der amerikanischen Außenpolitik: Er förderte die friedliche Beendigung des alten Ost-West-Konflikts, er war jedoch nicht zugleich Begründer einer „Neuen Weltordnung“.

34 William K. Reilly, seit 1989 Leiter der US-Umweltbehörde, räumte rückblickend in einem Zeitungsinterview ein, daß die Regierung Bush dem Umweltgipfel nicht die Priorität gegeben hatte, die er verdient hätte (Süddeutsche Zeitung vom 28. 8. 1992, S. 22).

35 Einzelheiten hierzu bei Andreas Falke, Die Einstellung und Strategie der USA in der Uruguay-Runde, in: Benno Engels (Hrsg.), Weiterentwicklung des GATT durch die Uruguay-Runde? Zielsetzungen und Probleme der Verhandlung zu den „neuen“ Themen sowie zum Agrar- und Textilbereich, Hamburg 1992, S. 63–78.

Hartmut Wasser: Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf 1992

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/92, S. 3–12

Wählerapathie, -frust und/oder -protest kennzeichnen den Stimmungshintergrund der amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1992. Offenkundige Mediokrität der Bewerber ums Weiße Haus, Folge des gegenwärtigen Systems der Präsidentschaftswahl, erregt seit langem Anstoß bei den Amerikanern; dazu verstärkt sich jener seit Watergate und Vietnam aufgebrochene Trend, den Sozialwissenschaftler als „Decline of Political Trust“ definieren, weil derzeit ein Mangel an ethischer Grundhaltung der politischen Klasse immer unverhüllter zutage tritt. Prognosen des Wahlausgangs gleichen 1992 schon deshalb einem Drahtseilakt ohne Netz, weil niemand weiß, welche (partei-)politischen Konsequenzen Wählerunmut und die Parole „Throw the Rascals out“ erzeugen werden.

Hinter dem Unbehagen an politischen Institutionen, Parteien, Amts- und Mandatsträgern steckt in erster Linie die Sorge vieler Bürger um die außen-, mehr noch: die innenpolitische Befindlichkeit der USA. Der „amerikanische Traum“ steckt in der Krise, traditioneller Optimismus gerät ins Wanken, und die beiden Glaubensgrundsätze der Nachkriegszeit, daß auf dem Boden der neuen Welt die „Überflußgesellschaft“ mit Dauercharakter gegründet werden könne, die gleichsam automatisch auch die „gute“ Gesellschaft sei, haben ihre Überzeugungskraft eingebüßt. Der Republikaner George Bush und sein demokratischer Herausforderer Bill Clinton tun sich schwer, mit ihren politischen Ambitionen und Zielsetzungen die tiefreichende Skepsis der Amerikaner in bezug auf die Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Lebensfragen der Nation aufzubrechen.

Kurt L. Shell: Amerikanische Innenpolitik unter Präsident Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/92, S. 13–21

George Bush gehört nicht zu den großen Präsidenten der USA. Trotz seiner unbestrittenen Erfolge in der Außenpolitik gilt er innenpolitisch als erfolglos. Seinen Ankündigungen im letzten Wahlkampf sind nur wenige konkrete Taten gefolgt. Seine geringe Popularität hängt eng mit der Vernachlässigung der inneren Probleme Amerikas zusammen. Bush ließ keine innovative Linie in der Innenpolitik erkennen, was bei einem konservativen Präsidenten auch nicht überrascht. Ob Bill Clinton den Amtsinhaber schlagen kann, scheint durch den Wiedereintritt des texanischen Milliardärs Ross Perot wieder eine offene Frage zu sein.

Martin Seeleib-Kaiser: Armut und Sozialpolitik unter der Bush-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/92, S. 22–34

Präsident George Bush hatte im Wahlkampf 1988 beschworen, für ein „kinder and gentler America“ einzutreten. Die Ausschreitungen in einigen Großstädten der vergangenen Jahre zeigten jedoch, daß es ihm nicht gelungen ist, dieses ehrgeizige Ziel zu verwirklichen. Vielmehr stieg während seiner Präsidentschaft die Armutsrate deutlich an und lag im Jahr 1991 bei 14,7 Prozent.

Neben der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre und strukturellen ökonomischen Veränderungen trug sicherlich auch eine unzureichende staatliche Interventionspolitik zu dieser Entwicklung bei. Zwar forderte Bush keine umfangreichen Kürzungen in sozialpolitischen Programmen, wie dies sein Vorgänger Ronald Reagan mit Erfolg getan hatte, aber er legte auch keine zukunftsweisenden Initiativen vor. Vielmehr forderte die Republikanische Administration einen größeren Voluntarismus der Bürger und eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der von der Armut Betroffenen. Zum Teil kann die Inaktivität unter Bush auf das horrende Haushaltsdefizit zurückgeführt werden, das ohne eine dramatische Umorientierung in der US-amerikanischen Innenpolitik a priori kaum neue sozialpolitische Initiativen zuläßt. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung war es der von den Demokraten kontrollierte Kongreß, der die Administration zwang, die Leistungen auszuweiten, nachdem die Arbeitslosenquote drastisch gestiegen war. Gleichzeitig kürzten eine Vielzahl von Einzelstaaten die ohnehin niedrigen Sozialhilfeleistungen, was jedoch keine ausgleichende Maßnahme des Bundes hervorrief.

Der US-amerikanische Sozialstaat bleibt auch nach der Präsidentschaft von George Bush löcherig; einzig im Bereich der Gesundheitspolitik könnte es in den nächsten Jahren zu der Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung kommen.

Stephan Bierling: Zur Lage der US-Wirtschaft. Bestandsaufnahme und Perspektiven am Ende der ersten Amtszeit von George Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/92, S. 35–42

Die Präsidentschaftswahlen von 1988 gewann George Bush aus einer Reihe von Gründen; der wichtigste war, daß die amerikanische Wirtschaft florierte, um die Mehrheit der Wähler zufriedenzustellen. Vier Jahre später ist seine Wiederwahl vor allem dadurch gefährdet, daß sich die USA seit dem Sommer 1990 in einer Phase ökonomischer Stagnation befinden und der Aufschwung auch im Sommer 1992 nur langsam Konturen gewinnt. Auffällig ist vor allem die tiefe Unzufriedenheit der Bevölkerung, die weit über das normalerweise mit Rezessionen verbundene Maß hinausgeht.

Dieses Stimmungstief erklärt sich nicht allein aus den wichtigsten ökonomischen Kennziffern der letzten vier Jahre, obwohl sie wenig berauschend für Bush sind: die niedrigsten Wachstumszahlen aller Nachkriegspräsidenten, ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit, ein hohes Budgetdefizit, das chronisch zu werden droht. Allein bei der Inflation und der Handelsbilanz gibt es Lichtblicke, die jedoch vor allem auf die Konjunkturflaute zurückzuführen sind. Der Pessimismus ist ebenfalls Folge der Einsicht, daß weder die expansive keynesianische Fiskalpolitik noch die Reaganomics die seit 1974 anhaltende Wachstumsschwäche der US-Volkswirtschaft überwinden konnten. Über das zentrale Strukturproblem, die zu geringe Steigerungsrate der Produktivität, wird angesichts der momentanen zyklischen Schwierigkeiten allerdings kaum diskutiert. Aber nur wenn es den USA gelingt, ihre strukturellen Schwächen in den Griff zu bekommen, können sie die Realeinkommen und damit den hohen Lebensstandard der Bevölkerung langfristig gewährleisten.

Politisch wie ökonomisch besteht die Hauptgefahr in anhaltender Gleichgültigkeit, nicht in unmittelbarem Verfall oder Niedergang. Dies fordert von Politikern wie Bürgern, den harten Wahrheiten nicht auszuweichen, sondern die Herausforderungen aktiv anzunehmen. Investieren statt konsumieren, um den Wohlstand dauerhaft zu sichern und zu mehren, lautet das Gebot der Stunde.

Manfred Knapp: Die Außenpolitik der USA unter George Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/92, S. 43–54

Als George Bush 1989 sein Amt als 41. Präsident der USA antrat, befanden sich die internationalen Beziehungen in einem tiefgreifenden Umbruch. Die Schwerpunkte seiner Außenpolitik wurden weitgehend von den sich überstürzenden Ereignissen beim Niedergang des Sowjet-Kommunismus, der Auflösung des Ostblocks, der Vereinigung Deutschlands und dem Zerfall der Sowjetunion bestimmt. Darüber hinaus fesselten auch die Besetzung Kuwaits durch irakische Invasionstruppen und der daraufhin zu Jahresbeginn 1991 ausgelöste Golf-Krieg sehr stark die Aufmerksamkeit der Washingtoner Regierung, ohne daß bisher die Konflikt-Region des Nahen Ostens befriedet werden konnte.

Die Bemühungen Präsident Bushs, nach der Beendigung der Ost-West-Konfrontation eine neue Weltordnung zu begründen, blieben insgesamt noch ohne klare Konturen. Zweifellos konnten sich die USA in den vergangenen vier Jahren als die mit Abstand bedeutendste Weltführungsmacht behaupten; ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit war und ist jedoch durch die Relativierung ihrer Stellung in der Weltwirtschaft und durch die Schwächung ihrer heimischen sozioökonomischen Machtbasis eingeschränkt.