

Mildner, Stormy-Annika; Rudolf, Peter; Rytz, Henriette

### Research Report

## Die Kongresswahlen in den USA: "Eine neue Richtung für Amerika?"

SWP-Aktuell, No. 55/2006

### Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Mildner, Stormy-Annika; Rudolf, Peter; Rytz, Henriette (2006) : Die Kongresswahlen in den USA: "Eine neue Richtung für Amerika?", SWP-Aktuell, No. 55/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254644>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die Kongresswahlen in den USA

»Eine neue Richtung für Amerika«?

Stormy Mildner / Peter Rudolf / Henriette Rytz

Die amerikanischen Wähler haben sich entschieden: nicht nur gegen Bush und seine Irakpolitik, sondern auch für eine Politik der Mitte und einen Kongress, der seiner Kontrollfunktion im System der »Checks and Balances« besser nachkommt. Mit einem Zugewinn von 30 Sitzen – endgültige Ergebnisse in einigen Wahlkreisen stehen noch aus – eroberten die Demokraten im Repräsentantenhaus eine klare Mehrheit; im Senat kommen sie wie die Republikaner auf 49 Mandate. Mit den beiden unabhängigen, den Demokraten nahe stehenden Senatoren Bernie Sanders und Joseph Lieberman ergibt dies 51 Sitze und so auch hier eine Mehrheit. Eine wirklich »neue Richtung für Amerika«, wie es die Demokraten in ihrem Wahlprogramm forderten, wird indes nicht eingeschlagen werden.

»All politics is local« lautet das bekannte Diktum des langjährigen Sprechers des Repräsentantenhauses Thomas O’Neill. Doch bei den Kongresswahlen handelte es sich diesmal um ungewöhnlich »nationalisierte« Wahlen. Ein erfolgreich zugespitzter Wahlkampf der Demokraten, der Ansehensverfall der Republikanischen Partei als Folge etlicher Skandale, vor allem aber die katastrophale Situation im Irak und das Versäumnis des Weißen Hauses, daraus politische Konsequenzen zu ziehen – all dies erhob die Wahlen zu einem Referendum über Präsident Bush und die Politik des von den Republikanern dominierten Kongresses. Von der günstigen wirtschaftlichen Lage, dem seit Jahren stabilen Wachstum, der niedrigen Arbeitslosigkeit oder den seit kurzem wieder fallenden Ölpreisen

konnten die Republikaner indes kaum profitieren. Die Unzufriedenheit im Land ist groß: in fast allen Umfragen erhielt Bush schlechte Noten für seine Wirtschaftspolitik. Gerade die Mittelschicht klagt über stagnierende Einkommen und steigende finanzielle Belastungen, vor allem für Gesundheitsdienstleistungen.

Die Kongresswahlen haben gezeigt: Die vielfach beschworene strukturelle und dauerhafte Mehrheit der Republikaner gibt es nicht. Regional gesehen konnten die Demokraten vor allem im Nordosten der USA zulegen, aber auch in den »Swing States« des Mittleren Westens sowie in der konservativen Rocky-Mountain-Region. Die Republikaner konnten dagegen ihre dominante Position im Süden der USA verteidigen. Gerade die Wechselwähler, also der

Teil der Wählerschaft, der sich keiner der beiden großen Parteien zugehörig fühlt, aber auch die sogenannten »Reagan-Demokraten«, die in den 1980er Jahren zu den Republikanern abgewandert sind, haben den Demokraten zum Wahlsieg verholfen – nicht zuletzt, da etliche der neu gewählten Demokraten selbst eher zum moderaten bis konservativen Lager gehören und ihren Wahlkampf mit Familienwerten, Betonung der Religion und eigenen militärischen Erfahrungen bestritten. Die Demokraten waren zudem in der Lage, die 2004 erzielten Erfolge der Republikaner unter den Hispanics rückgängig zu machen. Obwohl Präsident Bush in der Debatte um die Immigrationspolitik eine moderate Position vertritt, verprellten zahlreiche republikanische Kongressabgeordnete die hispanische Wählerschaft mit ihrer offenen Ablehnung einer weiteren Einwanderung aus Lateinamerika. Auch unter den religiösen Wählern konnten die Demokraten den Vorsprung verringern, den die Republikaner noch bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen vor zwei Jahren erzielt hatten: Unter Katholiken errangen die Demokraten wieder eine Mehrheit; unter evangelikalen Christen, die bei den vergangenen Wahlen ebenso entscheidend für den Machtzuwachs der Republikaner waren wie die Hispanics, vermochten die Demokraten ihren Stimmenanteil sogar leicht zu erhöhen – vor allem wegen des Ansehensverlusts republikanischer Politiker durch Korruptions- und Sexskandale.

Von einer politischen Neustrukturierung oder gar einer neuen dauerhaften Mehrheit für die Demokraten kann indes keine Rede sein. Gewinnen konnten sie die Mehrheit nur mit den Stimmen moderater bis konservativer Wähler. Nun müssen sie auch erfolgreiche parlamentarische Arbeit leisten. Ansonsten könnte das Pendel bei den nächsten Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2008 wieder zu den Republikanern zurückschwingen. Ganz oben auf der Agenda der Demokraten stehen allerdings weniger politische als institutionelle Reformen: Durch die Stärkung der »Checks

and Balances« sollen die Rolle und das Ansehen des Kongresses neu gestärkt werden.

### **Das Weiße Haus unter Druck**

Die sogenannte »neue imperiale Präsidentschaft«, die sich unter Präsident Bush nach dem 11. September 2001 etablierte, gerät somit unter Druck. Wie kein anderer Präsident seit den siebziger Jahren hatte Bush die internationale Bedrohung und die republikanische Mehrheit im Kongress dazu genutzt, den Machtanspruch des Weißen Hauses zu behaupten. Der Kongress ließ ihn weitgehend gewähren, sei es aus echter Überzeugung von der Notwendigkeit eines starken Präsidentenamts in Zeiten der Unsicherheit, sei es aus politischem Opportunismus. Dies dürfte nun vorbei sein: Vor allem der unverhältnismäßige Machtanspruch des Präsidenten unter der Doktrin der »Unitary Executive«, die seinen Handlungsspielraum im »Krieg gegen den Terror« erheblich erweiterte, wird einer kritischen Überprüfung durch den Kongress ausgesetzt sein. Auf der Grundlage dieser Doktrin hatte Bush beispielsweise für sich in Anspruch genommen, internationale Verträge nach seinem Verständnis zu interpretieren oder auch über die Art der Internierung feindlicher Kombattanten zu entscheiden. Sollte es über die Befugnisse des Präsidenten in konkreten Fragen zu einem Machtkampf kommen, wird dies vermutlich nicht ohne Rückwirkungen auf die unmittelbar nach den Wahlen anstehende parteienübergreifende Kooperation bleiben.

Dass Bush nicht bei allen Themen kompromissbereit sein wird, zeigen schon jetzt zwei Vorhaben des Präsidenten: Zum einen hält er an der erneuten Nominierung von John Bolton zum Botschafter der USA bei den VN fest, die schon im republikanisch dominierten Senat nicht durchzusetzen war; Bush könnte Bolton erneut am Senat vorbei ernennen. Zum anderen will Bush vom jetzt auslaufenden Kongress noch die Autorisierung für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs durch die National Security Agency (NSA) bekommen.

Gerade die Aufsichts- und Kontrollfunktion, die der Kongress in den letzten Jahren in vielen Politikfeldern kaum noch wahrnahm, wollen die Demokraten wieder aktivieren: Mit der Übernahme des Vorsitzes in Kongressausschüssen (siehe dazu die Übersicht, S. 4/5) ist das Recht verbunden, Informationen aller Art zu verlangen, öffentlichkeitswirksame Anhörungen anzusetzen und Regierungsvertreter notfalls mittels Strafanordnung unter Eid aussagen zu lassen. Gerade zum Irak haben die Demokraten bereits eine ganze Serie von Anhörungen angekündigt, die die administrative und politische Inkompetenz der Administration schonungslos offen legen soll. Die Verlockung für die Demokraten, sich für die vergangenen Jahre zu rächen, wird groß sein. Eine allzu starke Konzentration auf vergangene Fehler könnte allerdings bei den Wählern den Eindruck erwecken, den Demokraten gehe es mehr um politische Vergeltung als um die Gestaltung künftiger Politik.

### **Blockade oder Fortschritt?**

Zu einem »gridlock« im politischen Prozess, also einer wechselseitigen Lähmung von Weißem Haus und Kongress, muss es unter einem »divided government« nicht unweigerlich kommen. Die letzten vier Jahre des »unified government« waren eher eine Ausnahmesituation; seit Mitte der fünfziger Jahre überwog das »divided government«, das heißt eine Konstellation, in der sich der Präsident einem Kongress gegenüber sieht, in dem zumindest eine, wenn nicht beide Kammern von der anderen Partei kontrolliert werden. Einige große innenpolitische Reformen wurden in Phasen verwirklicht, in denen keine Partei gleichzeitig die Kontrolle über Legislative und Exekutive hatte, zum Beispiel die Steuerreform 1986 oder die Sozialhilfereform im Jahre 1996.

Unter dem Zwang veränderter politischer Verhältnisse könnte sich Präsident Bush – wie es seine Rhetorik nach dem Wahltag auch nahe legt – seiner texanischen Regierungserfahrungen entsinnen:

Damals war er als institutionell schwacher Gouverneur zur Zusammenarbeit mit der von den Demokraten kontrollierten Legislative gezwungen. Auch den Demokraten dürfte wenig an einer kompletten Lähmung des Gesetzgebungsprozesses gelegen sein. Gerade im Hinblick auf die Wahlen 2008 werden sie nicht als Blockierer gelten, sondern einige Gesetzesvorhaben erfolgreich über die Bühne bringen wollen. Andernfalls drohen Ernüchterung und Enttäuschung bei moderaten und unabhängigen Wählern. So kündigten Nancy Pelosi, neue Sprecherin des Repräsentantenhauses, und zahlreiche designierte Ausschussvorsitzende ihre Bereitschaft zu einer pragmatischen, parteienübergreifenden Kooperation an. Gerade im Senat werden beide Parteien aufeinander angewiesen sein, weil sie nicht über die notwendigen 60 Stimmen verfügen, um Gesetze auch gegen ein »Filibuster«, jene Taktik der Marathonrede, mit der eine Abstimmung verschleppt werden soll, durchbringen zu können.

Zudem sind unter den neuen Gesichtern im Kongress zahlreiche eher moderat bis konservativ eingestellte Demokraten. Im Repräsentantenhaus wird die Zahl der fiskalkonservativen »Blue Dog Democrats« um neun auf 44 Mitglieder steigen. Präsident Bush und die Republikaner im Kongress werden wohl bei manchen Fragen ganz gezielt diese Gruppe ansprechen und für gesetzgeberische Initiativen zu gewinnen suchen. Mancher Beobachter spricht gar von der möglichen Rückkehr zu einer »konservativen Koalition«, wie sie bis in die achtziger Jahre hinein zwischen konservativen Demokraten (aus dem Süden) und Republikanern in vielen Fragen bestand.

Ob es zu einer stärkeren Kooperation zwischen Kongress und Weißem Haus kommt, wird letztlich jedoch stark vom jeweiligen Thema und Politikfeld abhängen. Unter den derzeit diskutierten innenpolitischen Reformen gilt bislang nur die Erhöhung des Mindestlohns als relativ sicher (voraussichtlich von 5,15 auf 7,25 Dollar); zum einen, weil der Mindestlohn seit Jahren nicht angepasst wurde, zum

## Spitzenämter in demokratischer Hand

Während die Wähler für eine Politik der Mitte stimmten, gehen die Führungsämter im Kongress an liberale Demokraten (im amerikanischen Verständnis von liberal). Auch die Spitzenposten in den Ausschüssen, die in der Regel nach dem Senioritätsprinzip vergeben werden, fallen zu einem großen Teil liberalen Kongressveteranen zu. Durch die großen Einflussmöglichkeiten der Ausschussvorsitzenden wird sich mit dem personellen Wechsel auch die politische Stoßrichtung in den jeweiligen Politikfeldern verändern.

- ▶ Die Führung des Repräsentantenhauses («Speaker of the House») übernimmt die 66-jährige Kalifornierin **Nancy Pelosi**. Mit einer Lobbyingreform und dem Einsetzen parlamentarischer Kontrollgremien will die liberale Politikerin die Rolle des Kongresses faktisch und in der öffentlichen Wahrnehmung stärken.
- ▶ Den Fraktionsvorsitz übernimmt **Steny Hoyer** aus Maryland. Hoyer, seit 25 Jahren im Kongress, stimmt selten gegen die Vorhaben seiner Partei. Sein Verhältnis zu Nancy Pelosi gilt jedoch als gespannt, was die politische Schlagkraft der Partei beeinträchtigen könnte.
- ▶ Anführer der demokratischen Mehrheit im Senat wird Harry Reid aus Nevada. Auch Reid hat die parlamentarische Kontrolle der Bush-Administration zur obersten Priorität erklärt. Obgleich ein Anhänger konservativer Familienwerte, vertritt Reid in der Handels- und Steuerpolitik eine linksliberale Haltung.

### Außenpolitik

- ▶ Den Vorsitz des *House International Relations Committee* übernimmt der 78-jährige Tom Lantos, der oft eng mit Republikanern zusammengearbeitet hat. Im Kongress gründete der ungarisch-jüdische Holocaustüberlebende den

Human Rights Caucus und kämpft gegen Unterdrückung durch diktatorische Regime weltweit. Die Interventionspolitik der Bush-Regierung sieht er als legitimes Mittel zum Erreichen dieser Ziele, kritisiert aber die gegenwärtige Irakpolitik. Pro-israelische Politik und eine Beendigung der humanitären Katastrophe in Darfur stehen ganz oben auf seiner Agenda. Die transatlantischen Beziehungen sieht er durch einen in den europäischen Gesellschaften verwurzelten Antiamerikanismus überschattet.

- ▶ Neuer Vorsitzender des *Senate Foreign Relations Committee* ist **Joseph Biden** aus Delaware – im Kongress einer der prominentesten und lautstärksten Kritiker des Irakeinsatzes. Biden fordert den Rückzug der Truppen und möchte eine internationale Konferenz nach dem Vorbild Dayton initiieren. Sein Vorschlag, den Irak in ethnisch getrennte autonome Zonen einzuteilen, stieß auch in der eigenen Partei auf heftige Kritik. Die amerikanisch-indische Nuklearkooperation ist ein weiterer Schwerpunkt auf Bidens Agenda.

### Verteidigung

- ▶ Der Abgeordnete **Ike Skelton** (Missouri), der den Ausschuss im Repräsentantenhaus leiten wird, unterstützte zunächst die Irakinvasion, fordert aber mittlerweile auch den Abzug der Truppen, sollte die Gewalt weiter eskalieren. Skelton dringt u.a. auf die Wieder Einrichtung eines permanenten Untersuchungsausschusses für Militärfragen
- ▶ Sein zukünftiger Kollege im Verteidigungsausschuss des Senats, **Carl Levin** aus Michigan, möchte den Verbleib der US-Truppen an politische Fortschritte im Irak knüpfen – eine Forderung, die im Pentagon auf heftigen Widerstand gestoßen ist.

### Handel und Steuern

- ▶ Den Finanz- und Handelsausschuss im Abgeordnetenhaus (*Ways and Means Committee*) wird der liberale Demokrat **Charles B. Rangel** anführen. Rangel gilt als scharfer Kritiker der Steuerpolitik der Bush-Administration. Der 76-jährige »Fair Trader« stimmte gegen CAFTA und die TPA und will zukünftige Handelsabkommen stärker an hohe Arbeits- und Sozialstandards koppeln.
- ▶ Dem Pendant im Senat, dem *Senate Committee on Finance*, wird **Max Baucus** vorstehen. Baucus ist bekannt für seine enge Zusammenarbeit mit den Republikanern und unterstützte sogar Bushs umstrittene Steuersenkungen. In der Handelspolitik ist sein Profil ambivalent: Zwar stimmte er für die TPA, er fordert aber auch lautstark eine größere Mitwirkung des Kongresses in der Handelspolitik. Baucus hat gegen CAFTA, aber für eine Reihe anderer bilateralen Handelsabkommen gestimmt.

### Landwirtschaft

- ▶ Der neue Vorsitzende des Agrarausschusses im Repräsentantenhaus, **Collin Peterson**, wird sich aller Voraussicht nach gegen eine Kürzung der

Agrarsubventionen stemmen. Als Abgeordneter aus Minnesota stimmte Peterson im Sinne der Farmlobby gegen mehrere Freihandelsabkommen, u.a. gegen CAFTA und die TPA. Von ihm sind keine positiven Impulse für die Doha-Runde zu erwarten.

- ▶ Auch im Senat wird ein »Fair Trader« den Agrarausschuss anführen. **Tom Harkin** aus dem ländlichen Iowa stimmte gegen CAFTA und für den Austritt der USA aus der WTO. Harkin versucht landwirtschaftliche Interessen mit Umweltschutz zu verknüpfen.

### Energie und Wirtschaft

- ▶ Den Vorsitz des Energie- und Wirtschaftsausschusses im Abgeordnetenhaus übernimmt **John D. Dingell**. Der »Fair Trader« aus Michigan ist vehementer Verfechter von Sozial- und Arbeitsstandards und stimmte gegen die meisten Handelsabkommen wie auch gegen CAFTA und die TPA.
- ▶ Sein Kollege im Senat, **Jeff Bingaman**, weist in der Handelspolitik ein deutlich moderateres Profil auf und unterstützte in den vergangenen Jahren fast alle Freihandelsabkommen sowie die TPA.

anderen aufgrund der geringen materiellen Bedeutung dieses Beschlusses, von dem nur etwa 5 Prozent aller Beschäftigten überhaupt betroffen wären. Ein weiteres Gebiet, auf dem der Reformstau aufgelöst werden könnte, ist die Einwanderungspolitik. Bush hatte im Verlauf des Jahres ein umfassendes Einwanderungsgesetz vorgeschlagen, das eine bessere Grenzsicherung, vor allem aber auch ein Gastarbeiterprogramm beinhaltet und illegalen Einwanderern den Weg zur Staatsbürgerschaft ebnet. Allerdings ist bislang nur die Errichtung einer Sperranlage an der Grenze zu Mexiko beschlossen worden, da sich die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus gegen eine liberale Immigrationsreform stellte. Zusammen mit der demokratischen

Mehrheit könnte der Präsident dem rechtskonservativen Populismus moderate Reformen entgegensetzen – Reformen, die angesichts der etwa zwölf Millionen illegalen Einwanderer dringend notwendig sind.

Weit weniger wahrscheinlich ist ein Durchbruch bei der ebenso dringenden Neuordnung des Rentensystems. Bislang hatten die Demokraten Bushs Pläne schlichtweg boykottiert, indem sie der Reform jegliche Notwendigkeit aberkannnten. Zwar werden sie sich voraussichtlich auch hier gesprächsbereiter zeigen, doch bleibt anders als beim Einwanderungsgesetz abzuwarten, ob die Demokraten in einer so wichtigen Sache mit einem zunehmend unbeliebten Präsidenten kooperieren wollen. Zudem gibt es hier nicht nur

zwischen den Republikanern und Demokraten, sondern auch innerhalb der Parteien erhebliche Differenzen. Wenig Spielraum bietet schließlich auch die Haushaltspolitik: Bushs temporäre Steuersenkungen werden unter den Demokraten nicht dauerhaft verankert werden, wie es die Republikaner eigentlich anstreben. Auch die Abschaffung der Erbschaftssteuer ist nun nicht mehr möglich. Die Steuersätze in den kommenden zwei Jahren einer vorzeitigen Revision zu unterziehen, wie es die Demokraten planen, ist jedoch aufgrund des Widerstands seitens der Republikaner ebenso unwahrscheinlich. Zu den befürchteten höheren Staatsausgaben muss es unter demokratischer Mehrheit nicht unweigerlich kommen. Vielmehr hat eine Machtbalance zwischen Weißem Haus und Kongress in der Vergangenheit häufig zu einer besseren Haushaltsdisziplin geführt.

### **Wachsender Protektionismus?**

Direkte politische Folgen des Wahlsiegs der Demokraten sind am ehesten in der Handelspolitik zu erwarten. Schon in den letzten Jahren hatte es die Bush-Administration trotz republikanischer Mehrheit alles andere als leicht, ihre handelspolitische Agenda durchzusetzen. Gerade im Repräsentantenhaus musste um jede Stimme gekämpft werden: Nur mit einer knappen Mehrheit von drei Stimmen erhielt Bush 2002 die »Trade Promotion Authority« (TPA), die den Präsidenten zum Abschluss von Handelsverträgen ermächtigt, die anschließend vom Kongress nur noch komplett abgelehnt oder angenommen werden können. Weder die Doha-Runde der WTO noch die zahlreichen bilateralen Handelsabkommen der USA wären ohne die TPA vorstellbar gewesen, da Handelspartner vor den üblicherweise langwierigen Verhandlungen im Kongress zurückschrecken. Diese dünne Mehrheit für Freihandel kann künftig leicht in eine Minderheit umschlagen. Auch im Senat, der wichtige Freihandelsgesetze bislang mit einer weitaus komfortableren Mehrheit verabschiedete, ist wegen des

Einzugs einiger erklärter »Fair Trader« mit wachsendem Protektionismus zu rechnen.

Die Chancen für eine Verlängerung der im Juli 2007 auslaufenden TPA stehen daher schlecht. Vorstellbar ist eine temporäre Verlängerung des Verhandlungsmandats nur, wenn es zu einem Durchbruch in den Doha-Verhandlungen kommt und die Runde kurz vor einem Abschluss steht. Dies ist bislang allerdings nicht in Sicht. Alles hängt nach wie vor an der Landwirtschaft, und gerade von den USA werden deutlich größere Kürzungen bei den Agrarsubventionen erwartet. Dass die Bush-Administration angesichts des unsicheren Wahlausgangs in zahlreichen Landwirtschaftsstaaten wie Ohio oder auch Iowa bislang kein verbessertes Angebot zur Senkung der Agrarsubventionen vorgelegt hat, war nicht anders zu erwarten. Doch auch nach den Wahlen werden Bush und seine Handelsbeauftragte Susan Schwab auf erheblichen Widerstand im Kongress stoßen.

Auf einen Durchbruch in der Doha-Runde allein wird Bush daher nicht setzen, um die notwendige Mehrheit für die TPA zu sichern. »Marktöffnung im Ausland« wird sein Motto lauten – eine Strategie, die bereits 2002 erfolgreich war. Denn ohne die TPA würden die USA im Wettstreit um neue Exportmärkte und bilaterale Handelsabkommen unweigerlich den Anschluss verlieren. Allerdings wird Bush hier äußerst vorsichtig vorgehen müssen, denn nicht alle bilateralen Abkommen sind wirklich populär, wie das Zentralamerikanische Abkommen CAFTA gezeigt hat. Der Preis, den die Bush-Administration für die TPA zahlen müsste, wäre auf jeden Fall hoch, wenn nicht sogar zu hoch: Zugeständnisse an die Farmlobby und die Gewerkschaften würden unvermeidbar sein. Ebenso unumgänglich wären strengere Konsultations- und Notifizierungspflichten, die dem Kongress die Einflussnahme während der Verhandlungen zu einem Handelsabkommen sichern, umfangreichere Bestimmungen zum Arbeits- und Umweltschutz sowie beschäftigungspolitische Maßnahmen zugunsten von Arbeitnehmern, die infolge

einer Liberalisierung ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Scheitert Bush am Kongress, dürften sowohl die Doha-Runde als auch die bilateralen Verhandlungen für mehrere Jahre auf Eis gelegt werden. Die Doha-Runde noch unter dem aktuellen Verhandlungsmandat abzuschließen, ist kaum möglich. Denn wenn das Doha-Abkommen noch die Schnellschrittspur durch den Kongress nehmen soll, müsste der Präsident spätestens bis April die International Trade Commission informieren, die eine Stellungnahme über die wahrscheinlichen Auswirkungen auf die US-Wirtschaft erstellt und diese an den Kongress weiterleitet. Das Zeitfenster für Kompromisse ist also klein, gerade angesichts der komplizierten Vertragsmaterie. Vor allem ist die Landwirtschaft nur der erste Schritt im Verhandlungsmarathon; danach müssen noch erhebliche Interessenkonflikte in den Industriegüter- und Dienstleistungsverhandlungen überwunden werden.

Ähnlich steht es um geplante bilaterale Handelsabkommen. Daher will die Bush-Administration bereits abgeschlossene Vereinbarungen wie beispielsweise mit Peru noch vor Arbeitsbeginn des neuen Kongresses zur Abstimmung bringen. Eine Garantie, dass der Kongress die Abkommen problemlos durchwinkt, besteht hingegen nicht, wie jüngst auch die Abstimmung über die sogenannten Normalen Handelsbeziehungen mit Vietnam gezeigt hat. Vielmehr riskiert Bush, die Demokraten weiter gegen sich aufzubringen und ihre Unterstützung für die wirklich wichtigen Handelsgesetze im kommenden Jahr zu verlieren. Andere bilaterale Verhandlungen wie mit Südkorea, Thailand oder auch Malaysia werden sicherlich fortgeführt – ohne eine Verlängerung der TPA sind ihre Erfolgsaussichten allerdings gering. Dies gilt insbesondere, weil die Demokraten sämtliche Vereinbarungen auf ihre sozialen- und umweltpolitischen Auswirkungen sowie mögliche Nachteile für US-Arbeitnehmer abklopfen werden.

## Wende in der Irakpolitik?

Im Hinblick auf den Irak werden die Demokraten weder eine wesentlich andere Politik durchsetzen können noch dies wollen. Durchaus unterschiedliche Positionen unter den Demokraten, innenpolitische Kalküle, die strategische Realität im Irak und die politisch-institutionelle Macht des Präsidenten – all dies schließt aus, dass die Demokraten einen schnellen Rückzug erzwingen werden. Politisch rational kann es für sie nur sein, einen Kurswechsel in der Irakpolitik zwar einzufordern, die Hauptverantwortlichkeit aber bei Präsident Bush zu belassen, um dessen Krieg es sich handelt. Eine direkte Einflussnahme auf den Irakeinsatz wäre dem Kongress ohnehin nur durch das Streichen der Haushaltsmittel für die Kriegführung möglich. Dies wäre jedoch nicht nur außen-, sondern auch innenpolitisch eine höchst riskante Strategie. Dann würde der Irak zum Problem der Demokraten, und das wäre nicht nur im Hinblick auf eine mögliche Machtübernahme im Weißen Haus 2008 eine schwere Hypothek. Sollten die USA im Irak endgültig scheitern, würde die Demokratische Partei ihre in den Augen der Wähler gerade wiedergewonnene sicherheitspolitische Kompetenz aufs Spiel setzen. Bei all diesen Erwägungen der Demokraten wirkt das Vietnam-Trauma der Partei fort.

Daher werden die Demokraten auch eher auf eine Reduzierung der amerikanischen Truppenstärke drängen; zum einen, weil eine dauerhafte Militärpräsenz nur auf einem weit niedrigeren Niveau als mit den gegenwärtigen fast 150 000 Soldaten aufrechterhalten werden kann, zum anderen, um Druck auf die irakische Seite auszuüben, die politischen Probleme in Angriff zu nehmen. Insgesamt werden die Demokraten besonders in der Irakpolitik ihre Aufsichtsfunktion äußerst ernst nehmen und die Administration immer wieder dazu zwingen, die Wirksamkeit ihrer Strategie darzulegen. Schließlich geht die Unzufriedenheit vieler Wähler (und Demokraten) auf die Korruption beim Wiederaufbau im



Irak, die Konzeptlosigkeit sowie die hohe Zahl an Todesopfern zurück.

Der gegen Ende des Jahres erwartete Bericht der sogenannten Baker-Hamilton-Kommission könnte die Grundlage für einen breiten Konsens bilden. Allzu überraschend werden die Empfehlungen der Kommission nicht sein: Reduzierung der Truppenstärke, mehr Druck auf die irakischen Konfliktparteien, sich um eine politische Verständigung zu bemühen, vielleicht auch eine diplomatische Initiative, die irakischen Nachbarn Iran und Syrien in die Bemühungen um die Stabilisierung des Landes einzubeziehen. Die Chance für eine Kurskorrektur ist mit dem Ausscheiden Rumsfelds gestiegen. Mit Robert Gates als designiertem Nachfolger wird auch im Pentagon ein Überdenken des bisherigen Ansatzes im Irak, aber auch insgesamt im »Krieg gegen den Terror« erleichtert.

letzten Amtsjahren wegen des Wahlsiegs der Demokraten keineswegs werden. Da sich die Hemmnisse für Bush eher in innenpolitischen Fragen zeigen werden, könnte er im Gegenteil zu außenpolitischer Aktivität neigen, um so recht frei von parteipolitischen Rücksichtnahmen noch ein positives Vermächtnis zu hinterlassen. Vielleicht schwingt sich der Präsident unter dem Drängen der Verbündeten gar zu dem durchgreifenden Engagement im israelisch-palästinensischen Konflikt auf, das er bislang so sehr vermissen ließ. Doch sicher dürfte nur eines sein: In den nächsten beiden Jahren wird amerikanische Außenpolitik vor allem krisengetrieben bleiben und wenig zur Weiterentwicklung globaler Ordnungsstrukturen beitragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

### **Gelähmte Führungsmacht?**

Der Einfluss des Kapitols in der Außenpolitik bleibt auch unter den Bedingungen des »divided government« vor allem ein indirekter. Der Kongress wird durch eine stärkere Wahrnehmung seiner Aufsichts- und Kontrollfunktion in außenpolitischen Fragen der öffentlichen Debatte wieder wichtige Impulse geben können und sich in die gegenwärtige Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis der USA einmischen. Hoffnungen auf eine durch den demokratischen Kongress verstärkte multilaterale Orientierung der amerikanischen Außenpolitik könnten hingegen schnell enttäuscht werden. Die Demokraten mögen in der Tendenz zwar eher einem multilateralen Ansatz zuneigen, aber als Institution ist der amerikanische Kongress aller Erfahrung nach keine treibende Kraft des Multilateralismus. Im Gegenteil, Souveränitätseinbußen durch Einordnung in multilaterale Institutionen erscheinen dem Kongress als Einschränkung seiner Kontroll- und Einflussmöglichkeiten.

Zu einer außenpolitisch »lahmen Ente« muss Präsident Bush in seinen beiden