

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Josef Braml

Michael Kolkmann

Peter Rudolf

Jens van Scherpenberg

Die Wahlen in den USA: Innenpolitische Bedeutung und außenpolitische Konsequenzen

Beiträge zum Jour Fixe der SWP am 17.11.2004

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

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

Josef Braml: Die Polarisierung Amerikas - Bedeutung für die transatlantischen Beziehungen3

Michael Kolkmann: Ein Mandat für die Republikaner im Kongreß?.....5

Jens van Scherpenberg: Wirtschaft und Soziales - Rückzug des Staates?7

Peter Rudolf: Maßlosigkeit oder Mäßigung in der Außenpolitik?9

Josef Braml

Die Polarisierung Amerikas - Bedeutung für die transatlantischen Beziehungen

aus den letzten drei Wahlergebnissen – 2000, 2002 und 2004 – lassen sich folgende zentrale Schlußfolgerungen ziehen:

Die anhaltende Polarisierung Amerikas könnte zu verstärkten transatlantischen Spannungen führen.

Fünf Anhaltspunkte leiten zu dieser Befürchtung:

1. It's Security and God, Stupid!

Das Sicherheitsthema und religiöse Einstellungen der Amerikaner waren ausschlaggebende Faktoren für die Wiederwahl George W. Bushs und nicht zuletzt auch vieler seiner Parteigänger im Kongreß.

2. Karl Rove, der „Architekt“ und strategische Kopf des Präsidenten, hat mit der Wahl 2004 eine weitere Schlacht gewonnen, um langfristige Republikanische Mehrheiten zu etablieren.

Die Sicherheitsbedrohung seit den Anschlägen vom 11. September 2001 bot dem Präsidenten wie bereits im Zwischenwahlkampf 2002 nunmehr eine weitere Gelegenheit, im Wahlkampf 2004 für seine entschlossene Politik gegen den Terrorismus zu werben. Für den wahrscheinlichen Fall, daß sich der „Krieg“ gegen den Terrorismus noch lange hinziehen wird, werden die Wahlkampfstrategen der Republikaner und vor allem die christliche Rechte sicherheitspolitische Existenzfragen sowie moralische und religiöse Themen im Zentrum der politischen Agenda zu halten versuchen und damit auch den Rahmen für die Auseinandersetzung um die politische Macht in den Vereinigten Staaten festlegen.

3. Innenpolitisch wird Präsident Bush jedoch in seiner zweiten Amtszeit mit politisch heiklen Gretchenfragen konfrontiert werden, deren Beantwortung den Republikanern im Hinblick auf dauerhafte Mehrheiten schaden können.

George W. Bush wird mindestens einen, wenn nicht zwei oder sogar drei Richter für den Supreme Court benennen dürfen oder müssen. Hier muß der Präsident Farbe bekennen: Entscheidet er sich für einen von der christlichen Rechten gewünschten ultra-konservativen Kandidaten, wird dies im Land eine heftige Debatte auslösen und dem politischen Gegner in künftigen Wahlkämpfen helfen, seine Wähler zu mobilisieren. Entschiede er sich hingegen für moderate Kandidaten, wären christlich rechte Wähler erneut von der Politik enttäuscht und würden bei künftigen Wahlgängen mit Abstinenz reagieren. So oder so hat George W. Bush, haben die Republikaner ein politisches Problem; sie können diesen innenpolitischen Konflikt nicht lösen, sondern nur eindämmen.

4. Insofern bleibt auch im Hinblick auf diese innenpolitischen „Kulturkämpfe“ und deren politische „Kollateralschäden“ ein einigender wirtschafts- und vor allem außenpolitischer Themenfokus wichtig, um dauerhafte Republikanische Mehrheiten auf religiös rechter Basis zu gewährleisten.

Ideologische Klammer in der Wirtschaftspolitik ist die Zielsetzung, den Einfluß des Staates auf die Wirtschaft zu reduzieren. „Defunding the government“ ist der gemeinsame Nenner: Wirtschaftslibertär überzeugte Republikaner glauben an die unsichtbare Hand des Marktes. Für viele Born-Again-Christians und

überzeugte Evangelikale sind persönliche Verfehlungen und unmoralisches Handeln die Ursache für wirtschaftliches Versagen. Die Idee staatlicher Sozialleistung und Wohlfahrt hat in diesem Denken keinen Platz.

Aber auch Fragen nationaler Sicherheit bieten eine tragfähige Plattform, auf der sich konservative Eliten und Wähler verschiedener Richtungen versammeln können – und ein Bindemittel, um die Kohäsion einer breiteren dauerhaften Republikanischen Mehrheit zu gewährleisten.

5. Der Kampf gegen den Terrorismus könnte in den USA neue Macht- und Wertestrukturen etablieren, die langfristig wirkmächtig bleiben.

Ein derartiges religiöses Establishment würde nicht nur weiterhin versuchen, das Weltbild und den Kurs amerikanischer Außenpolitik zu beeinflussen, sondern auch für den innenpolitischen Rückhalt zur militärischen Durchsetzung seiner Werte sorgen. Das würde zur weiteren inneren Polarisierung Amerikas beitragen und Divergenzen in den transatlantischen Beziehungen produzieren.

Was tun?

Europäische Politiker wie Nichtregierungsorganisationen sollten das Gespräch mit Vertretern christlich rechter Organisationen in den Vereinigten Staaten suchen – nicht zuletzt um deren Sicht der Realität zu verstehen, um künftige transatlantische Herausforderungen zu erkennen und Verständigungsmöglichkeiten auszuloten.

Michael Kolkmann

Ein Mandat für die Republikaner im Kongreß?

Die diesjährige Kongreßwahl ist mit einer großen Überraschung zu Ende gegangen. Die Republikaner konnten ihre knappen Mehrheiten nicht nur verteidigen, sondern sogar um jeweils vier Sitze ausbauen.

Im Repräsentantenhaus war die Mehrheit für die Demokraten ohnehin unerreichbar. Die Wiederwahlquote der Amtsinhaber betrug 98 Prozent, in nur sieben Wahlkreisen wechselte die Partei. Grund dafür: die politischen Vorteile der Amtsinhaber sowie der turnusmäßige Neuzuschnitt der Wahlkreise.

Allein in Texas verloren vier Amtsinhaber der Demokraten in neu zugeschnittenen, republikanisch dominierten Wahlkreisen ihren Sitz. Ausgetüfelt wurde dieser Neuzuschnitt in Texas vom Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus, Tom DeLay. Der Sieg bei der Wahl zum Repräsentantenhaus dürfte nicht zuletzt deshalb die konservative Führungsmannschaft um Tom DeLay stärken.

Auch im Senat waren die Demokraten von Beginn an in der Defensive, nachdem fünf ihrer Amtsinhaber in den Südstaaten nicht wieder antraten. Die Demokraten haben alle fünf Sitze verloren. Hinzugewinnen konnten sie nur die Sitze in Illinois und Colorado. Besonders bitter für die Demokraten war die Niederlage ihres Fraktionsführers, Tom Daschle, in South Dakota.

Ein Blick auf die neuen Senatoren zeigt, daß die Mehrheit der Republikaner im Senat sich nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert hat: Sie ist deutlich konservativer geworden. Die neuen Senatoren haben in ihrer Zeit im Repräsentantenhaus zwischen 90 und 100 Prozent Zustimmungsraten konservativer Gruppierungen erreicht.

Unmittelbar nach seiner Wiederwahl betonte Präsident Bush, daß er das durch die Wahl gewonnene politische Kapital rasch und umfassend umzusetzen gedenke, einige seiner Parteifreunde sprachen von einem Republikanischen Mandat, einige sogar von einer neuen Revolution. Aber bedeuten diese neuen Mehrheiten im Kongreß auch automatisch freie Hand für Bush?

Die Republikaner bilden im Senat keine einheitliche Fraktion. Es gibt fiskalkonservative Senatoren, die gerade bei kostenintensiven Gesetzesvorlagen zögerlich sind, es gibt sozialkonservative Senatoren, die ihre Agenda verabschiedet sehen wollen. Dazwischen gibt es moderate Republikaner, die auch nicht unbedingt im Sinne der Fraktionsführung abstimmen werden, es gibt im Kongreß ja keine Fraktionsdisziplin.

Mit dieser Wahl sind auch mehrere konservative Demokraten ausgeschieden, die in bestimmten Sachfragen mit den Republikanern gestimmt hatten.

Die beiden parteiischen Pole im Senat wurden also durch die jüngste Wahl gestärkt, das vitale politische Zentrum jedoch geschwächt. Es scheint kein einheitliches Zentrum von moderaten Demokraten und Republikanern zu geben, die grundsätzlich zusammenarbeiten. Stattdessen wird eine Kooperation vom jeweiligen Politikfeld bzw. von jeder einzelnen konkreten Gesetzesvorlage abhängen.

Schließlich gilt es zu bedenken, daß die entscheidende Zahl im Senat nicht 50 ist, sondern 60. 60 Stimmen sind nämlich notwendig, um einen Filibuster zu beenden. Daß die Republikaner bereits jetzt über eine Änderung der parlamentarischen Regeln im Senat diskutieren, um zukünftig Filibuster einschränken oder ganz verhindern zu können, zeigt, für wie ernst sie das Problem der Filibuster halten.

Erschwert wird die Arbeit von Mehrheitsführer Bill Frist übrigens dadurch, daß er als Senator und als Mehrheitsführer ein lame duck ist, da er 2006 nicht zur Wiederwahl antreten und stattdessen eine Präsidentschaftskampagne vorbereiten wird.

Die Demokraten ihrerseits werden sich entscheiden müssen, ob sie maßgebliche Vorhaben der Bush-Administration blockieren wollen. Nur so können sie politisches Profil für die Zwischenwahl 2006 gewinnen. Aber ihnen steht auch die Niederlage ihres Fraktionsführers Tom Daschle vor Augen, der seine Wahl verloren hat, weil ihm viele Wähler vorhielten, er habe die Bush-Agenda in zu starkem Maße blockiert.

Wenn Bush wegweisende Gesetzesvorlagen auf den Weg bringen will, so muß er es zügig tun. Das Zeitfenster ist begrenzt, denn in einem Jahr werden sich die Abgeordneten auf die Wahl 2006 vorbereiten. Ab der Wahl 2006 wird Bush sich unter Umständen geänderten Mehrheitsverhältnissen gegenüber sehen, und dann werden Senatoren auf beiden Seiten mögliche Präsidentschaftskandidaturen in Angriff nehmen. Daher sollten die wichtigsten Entscheidungen der zweiten Amtsperiode von Präsident Bush im Jahre 2005 fallen.

Wirtschaft und Soziales - Rückzug des Staates?

In den folgenden Ausführungen soll es einmal nicht um das doppelte Defizit der USA und den Dollarkurs gehen, auch wenn der Euro am 17.11.04 erstmals deutlich über die Marke von 1,30 \$ gestiegen ist (siehe dazu die Studie „Der geborgte Aufschwung“), sondern um das binnenwirtschaftspolitische Reformprogramm des wiedergewählten Präsidenten.

George Bush hat in seiner Pressekonferenz vom 4. November 2004 sein wirtschaftspolitisches Programm prominent in den Vordergrund gestellt. Er hat deutlich gemacht, dass er ernst machen – sein in der Wahl erworbenes politisches Kapital einsetzen will für die Umsetzung seines großen Ziels der „ownership society“, einer Gesellschaft von Eigentümern, die sich in ihrem politischen Verhalten von ihren ökonomischen Interessen ebenso sehr leiten lässt wie von ihren moralischen Werten.

Die vier wichtigsten Programmpunkte sind:

1. Steuerpolitik

Hier geht es nicht einfach um weitere Steuersenkungen, sondern um eine sukzessive steuerliche Entlastung von Sparen und Investitionen. Zwar wird die Regierung Bush in den kommenden Jahren kaum so radikale Ansätze umsetzen wie den von regierungsnahen Experten diskutierten Ersatz der Bundeseinkommensteuer durch eine Mehrwertsteuer. Aber es dürfte deutliche weitere Schritte in Richtung eines schleichenden Systemwechsels geben, des Übergangs von der Besteuerung des *verdienten* hin zur Besteuerung des *verbrauchten* Einkommens.

2. Reform der Sozialversicherung

In der Rentenversicherung sollen jüngere Beitragszahler einen Teil der Beiträge über steuerfreie private Konten als Altersrücklagen auf dem Kapitalmarkt anlegen können. In der Krankenversicherung sollen spezielle steuerfreie Sparkonten (Health Savings Accounts) eine Begrenzung und Verbilligung der Versicherungsleistungen ermöglichen.

3. Reform des Privathaftungsrechts

Das bisherige Haftungsrecht hat sich nicht nur zu einem extrem kostentreibenden Faktor im Gesundheitswesen entwickelt, sondern auch zu einem Investitionshindernis ersten Ranges. Es dürfte dem Präsidenten mit seiner Kongressmehrheit gelingen, auf diesem Gebiet etwas europäischere Verhältnisse einzuführen.

4. Stärkung der Kompetenzen der Bundesstaaten

Dieser bereits unter Clinton aktiv vorangetriebene Prozess hat auch für die Regierung Bush einen großen Stellenwert. Aufgrund der Verlagerung von Aufgaben auf die Bundesstaaten entfallen auf den Bund heute nur noch 56% der gesamten öffentlichen Ausgaben (vor 40 Jahren noch 66%). Und gemessen am Bruttoinlandsprodukt verdoppelte sich der Anteil der Bundesstaaten von 7% auf fast 14%, der des Bundes blieb nahezu konstant bei knapp 20%.

Dass Bush und seine wirtschaftspolitischen Berater sich so unbekümmert gegenüber dem von anderen mit großer Sorge gesehenen doppelten Defizit von Leistungsbilanz und Bundeshaushalt zeigen, passt zu diesem binnenorientierten Programm. Denn mit letzterem wird das Ziel verfolgt, mittelfristig die USA wieder zu dem Ort zu machen, der die besten Anlagebedingungen für privates Kapital bietet, so dass man

bei der Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits nicht mehr allein auf asiatische Zentralbanken angewiesen ist und aus dem Budgetdefizit dank einer dynamischen Wirtschaft herauswächst.

Dass die Wirtschaft eine so geringe Rolle im Wahlkampf spielte, hat nicht nur mit der Dominanz anderer Themen zu tun, sondern hat tiefere Ursachen im Verhältnis der Bürger zum Staat. Die amerikanische Gesellschaft ist in ihrem Selbstverständnis eine Einwanderergesellschaft aus Menschen, die ihre Heimatstaaten verlassen haben, weil ihnen dort das Leben schwer gemacht wurde. In ihrer neuen Heimat wollten sie vor allem vom Staat in Ruhe gelassen werden und selbst ihr Glück machen. Sie rufen also nicht als erstes nach dem Staat, wenn es ihnen wirtschaftlich weniger gut geht. Die Bürger europäischer Staaten, aber auch Kanadas, haben in mehr oder weniger revolutionären Prozessen den Staat für sich erobert, damit er *für sie* statt für den Adel, die Kirche, den König da ist. Das ist eine durchaus grundlegende soziokulturelle Divergenz.

Aber diese Divergenz nimmt ab. In Deutschland etwa ist der Kampfspruch „Wir wollen keine amerikanischen Verhältnisse“ inzwischen aus dem Zentrum der politischen Debatte weitgehend an den Rand gedrängt worden. Es setzt sich auch bei uns ein durchaus amerikanischer Gedanke durch: dass man den Staat mit Ansprüchen an seine Zuständigkeit für das wirtschaftliche Wohlergehen der Bürger in einem Maße überfordern kann, das die wirtschaftliche Aktivität als solche lähmt; dass also ein bisschen mehr „ownership society“ im Sinne von Eigenverantwortung nicht des Teufels ist. Und wenn wir die amerikanische Debatte verfolgen, dann finden wir dort –in der Idee des „compassionate conservatism“, im Gesundheitswesen, bei der Sozialhilfe sowie generell im Verhältnis von Bund und Bundesstaaten – manche Vorstellungen wieder, die wir in Europa als Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ansehen könnten.

Auf diesem Feld – in den Anfängen der Bundesrepublik nannten wir es Ordnungspolitik, ein Begriff, der in unserer politischen Debatte zu Unrecht in den Hintergrund gerückt ist – können die USA und die Europäer viel voneinander lernen. Die Diskussions- und Lernbereitschaft der amerikanischen Seite sollte dabei nicht unterschätzt, sie sollte genutzt werden.

Peter Rudolf

Maßlosigkeit oder Mäßigung in der Außenpolitik?

Ich fürchte, ich werde die Frage, die alle interessiert, nicht zufriedenstellend beantworten können:
Wie wird sich die Außenpolitik der Bush-Administration in den nächsten vier Jahren entwickeln?

In der Diskussion lassen sich zwei gegensätzliche Prognosen finden: die einen erwarten eine grundlegende Kontinuität, ja vielleicht gar eine Radikalisierung; die anderen die Hinwendung zu einer moderateren, pragmatischen Politik.

Vorsicht vor linearen, die Pfadabhängigkeit politischer Entwicklungen ausblendenden Vorhersagen ist gewiß angebracht. Doch was läßt sich einigermaßen begründet sagen, wenn man die ideologischen, institutionellen, gesellschaftlichen und internationalen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt?

Diejenigen, die eine pragmatischere, moderatere Politik und das Zugehen auf die Verbündeten erwarten, sehen die Bush-Revolution mit ihrer Ausrichtung auf Präventivkrieg, Unilateralismus und Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens im Irak gescheitert, „buried in the sands of Iraq“ (vgl. Moisés Naím, *Casualties of War*, in: *Foreign Policy*, September/Oktober 2004). Was auch immer dieser Präsident möchte – die Grenzen amerikanischer Macht erzwingen aus dieser Sicht eine außenpolitische Kurskorrektur.

Richtig an dieser Einschätzung ist: Irak hat die Grenzen amerikanischer militärischer Machtentfaltung offenbart, hat deutlich gemacht, daß eine „imperiale“ Politik ohne arbeitsteilige substantielle Mitwirkung verbündeter Staaten nicht möglich ist. Das heißt jedoch nicht, daß präventive Interventionen begrenzter Art unmöglich geworden sind, die Präventivdoktrin in den USA politisch delegitimiert ist.

Nun war der Irak zwar die extreme imperiale Konsequenz einer neuen strategischen Orientierung. Doch diese scheint im Denken der führenden Akteure nach wie vor leitend.

Dies – und der Umstand, dass ein sich von den Wählern bestätigt sehender Präsidenten die wichtigen Entscheidungen in kleinem homogenen Kreise ohne systematische Prüfung und Diskussion aller Optionen trifft, spricht eher für Kontinuität als für eine Kurskorrektur.

Wird die Ernennung von Condoleezza Rice die Tendenz zum abgeschotteten "group think" verstärken? So sicher scheint mir das nicht. Als Außenministerin hat sie jetzt eine andere Rolle, muß stärker Erwartungen und Forderungen anderer Staaten und die eher kooperative Orientierung des State Department reflektieren. Und wie tief ihre Wandlung von der moderaten Realpolitikerin, die sie vor dem 11. September 2001 war, zur Anhängerin neokonservativer Vorstellungen ist, darüber läßt sich zumindest spekulieren.

Innenpolitischer Druck auf eine Kurskorrektur ist gering: Mit der Bestätigung des „unified government“ wurden die Selbstkontrollmechanismen des politischen Systems weiter geschwächt. Zwar haben auch in einem „unified government“ der Präsident und seine Mehrheit im Kongreß unterschiedliche institutionelle Präferenzen. Doch ein stärkerer Mitsprache- und Kontrollanspruch des Kongresses – genauer: der Republikanischen Mehrheit im Kongreß - wäre allenfalls bei dramatisch steigenden Kosten des Irak-Krieges zu erwarten.

Mit dem bislang unangefochtenen Deutungsrahmen des „Krieges gegen den Terror“ erhält der Präsident einen permanenten Ausnahmezustand am Leben, den er auch weiterhin zur Stärkung der institutionellen Macht seines Amtes einsetzen wird – und der ihm beträchtlichen Handlungsspielraum sichert.

Das außenpolitische Paradigma wird sich daher nicht ändern. Aber werden die alten Schläuche mehr und mehr mit neuem Wein gefüllt: mit einer „weniger aggressiven, weniger unilateralen, weniger militanten, weniger arroganten“ Außenpolitik, wie Fareed Zakaria, ein kluger Kommentar, in *Newsweek* schrieb? (vgl. Fareed Zakaria, *Writing Prose for a New Term*, *Newsweek*, 15.11.2004). Werden wir weiterhin

mit Blick auf die „Schurkenstaaten“ die „Rhetorik der Konfrontation“ hören – aber die Realität der Annäherung erleben?

Vielleicht, vielleicht auch nicht. Iran wird der Test sein, wird Weichen stellen. Vieles, wenn nicht entscheidendes, wird davon abhängen, ob die europäische Lösung der Iranfrage Bestand hat und ob Iran allzu erkennbar nur auf Zeit spielt. Die anvisierte Lösung ist aus Sicht der Falken nicht akzeptabel, da die Ausbruchsfähigkeit erhalten bliebe. Doch je dauerhafter eine „Aussetzung“ der Urananreicherung ist, desto schwieriger wird es für die USA, die internationale Legitimation für einen risikoreichen militärischen Präventivschlag zu bekommen – zumindest solange die drei europäischen Staaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland eine gemeinsame Linie bewahren können.

Kann die Iranfrage politisch ohne krisenhafte Zuspitzung geregelt werden – und das wird kaum ohne eine weniger konfrontative amerikanische Iranpolitik möglich sein - und ergreift die Bush-Administration im Nahost-Konflikt sich gegenwärtig vielleicht eröffnende Chancen, dann sind allzu pessimistische Erwartungen im Hinblick auf die transatlantischen Beziehungen keineswegs begründet.

Wenn die Iranfrage sich zu einer Krise zuspitzt, dann würde sich der Entscheidungsdruck auf die Verbündeten massiv erhöhen. Diese Administration könnte dann so kalkulieren: Die Verbündeten haben gesehen, daß unsere Politik vom Wähler bestätigt wurde und die außenpolitische Neuorientierung Bestand hat. Vor die harte Wahl gestellt, sich in der nächsten Krise hinter oder gegen die USA zu stellen, werden viele das bandwagoning bevorzugen.

Ist Pessimismus angebracht, was die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen angeht? Nicht unbedingt, aber auch kein Optimismus im Hinblick auf eine weltordnungspolitische Annäherung, eine Ausweitung der Kooperationsfelder oder gar eine Wiederbelebung der traditionellen Konsultationsnorm in den transatlantischen Beziehungen.