

TPA: Freie Hand für freien Handel?

US-Präsident Bushs Auseinandersetzung mit dem Kongress um seine handelspolitische Autorität

von Josef Braml und Claudia Schmucker

Am 1. Juli 2007 endet die Vereinbarung, wonach der Kongress die vom amerikanischen Präsidenten vorgelegten internationalen Handelsabkommen nur noch als ganzes, das heißt ohne Änderungsanträge annehmen oder ablehnen kann. Damit wird auch die Verhandlungsmacht des Präsidenten auf internationaler Ebene (u. a. im Rahmen der Doha-Runde in der Welthandelsorganisation, WTO) berührt, nämlich Vereinbarungen ohne Wenn und Aber politisch durchsetzen zu können. Wie gut stehen Bushs Chancen, parteiübergreifend den Abgeordneten und Senatoren erneut die so genannte Trade Promotion Authority (TPA) abzurufen? Auf welche handelspolitischen Konsequenzen des anstehenden innenpolitischen Ringens um die TPA sollte sich die deutsche und europäische Politik einstellen?

Bereits bei der ersten Auseinandersetzung um die TPA musste die Bush-Regierung alle ihr zur Verfügung stehenden Register ziehen, um sich gegenüber dem institutionellen Gegenspieler Kongress durchzusetzen. Obwohl 2002 die Partei des Präsidenten noch beide Kammern im Kongress »kontrollierte«, also die Regierungsform des so genannten »united government« gegeben war, wurde die Auseinandersetzung sehr kontrovers geführt, und die Abstimmungsergebnisse fielen vor allem im Abgeordnetenhaus äußerst knapp aus.

Divided Government

Die mit dem Wahlerfolg der Demokraten in beiden Kammern des Kongresses seit Januar 2007 einmal mehr etablierte Form des »divided government« gestaltet es für den Republikaner George W. Bush nicht einfacher, im Abgeordnetenhaus und im Senat parteiübergreifend die nötigen Stimmen für die Erneuerung seiner TPA zu sichern. Im amerikanischen System der »checks and balances«

wollen Abgeordnete und Senatoren, ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit, als Mitglieder der »anderen Regierungsgewalt« das Gewicht des Kongresses insbesondere bei handelspolitischen Entscheidungen in die politische Waagschale werfen. Sie können so zugunsten der eigenen Handlungsspielräume die Macht des Präsidenten begrenzen.

Hinzu kommt die seit den Zwischenwahlen vorherrschende partei-, besser: interessenpolitische Konstellation. Viele der nunmehr auf dem Capitol Hill tonangebenden Demokraten, nicht zuletzt auch einige Vorsitzende federführender Ausschüsse, sind eher protektionistisch eingestellt. So zum Beispiel der Vorsitzende des Finanz- und Handelsausschusses (Committee on Ways and Means) im Abgeordnetenhaus, Charles Rangel, und der Vorsitzende des Energie- und Wirtschaftsausschusses im Abgeordnetenhaus, John Dingell. Auch die Vorsitzenden der Agrarausschüsse im Abgeordnetenhaus und Senat, der Abgeordnete Collin Peterson aus Minnesota bzw. Senator Tom Harkin aus

dem ebenso ländlichen Iowa, positionieren sich im Sinne der Farmlobby als »Fair Trader«. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, nehmen sie insbesondere Rücksicht auf die spezifischen Interessen der Wähler bzw. Wahlkampffinanciers in ihren Wahlkreisen und Bundesstaaten.

Protektionistisch gestimmte öffentliche Meinung

Insgesamt ist die Mehrzahl der Amerikaner gegenüber Freihandel kritisch eingestellt: Laut einer aktuellen Umfrage des Pew Research Center vom Dezember 2006 überwiegen für 45% der Bevölkerung die negativen Aspekte, hingegen sehen nur etwa drei von zehn Amerikanern (35%) mehr Vor- als Nachteile. Die Kritiker sind in den Wählerschaften beider Parteien zu finden. In handelspolitischen Fragen sind die Unterschiede zwischen den Parteien sogar geringer ausgeprägt als zwischen den einzelnen Fraktionen in beiden Parteilagern. So herrschen bei den Demokraten heftige Auseinandersetzungen zwischen Liberalen traditionellerer Prägung (Old Liberals), die den Gewerkschaften nahe stehen und verstärkt Arbeitsstandards in zukünftige und bestehende Handelsabkommen integrieren wollen, und so genannten New Liberals (zuweilen auch »Blue Dogs« genannt), die sich selbst eher als Progressive bezeichnen, um sich von dem in den USA vielerorts stigmatisierten Label »liberal« abzugrenzen. In punkto Freihandel haben progressive Demokraten ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner. Ausschlaggebend sind der Bildungsstand und – davon nicht unabhängig – die persönlichen Einkommensverhältnisse. Je weniger Ausbildung sie vorzuweisen haben und je schlechter sie ihre Einkommenssituation beurteilen, desto

skeptischer stehen amerikanische Arbeitnehmer dem Freihandel gegenüber.

Organisierte Partikularinteressen

Die Stimme der Kritiker findet durch die Organisation verschiedener Interessengruppen politisches Gehör. Wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, so verfolgen sie dennoch ein gemeinsames Ziel: die Vereitelung der Freihandelspolitik. Diese häufig auch als »sonderbare Bettgenossen« (strange bedfellows) bezeichnete Tendenzkoalition setzt sich aus folgenden Kerngruppen zusammen, die im Kongress, nicht zuletzt aufgrund der Besonderheiten des amerikanischen Wahl- und Regierungssystems, gut repräsentiert sind.

An vorderster Front kämpfen die Gewerkschaften. Sie wollen sicherstellen, dass die Lebensgrundlagen amerikanischer Arbeitnehmer nicht durch die Niedriglohnkonkurrenz anderer Länder (oder durch hochqualifizierte Gastarbeiter) bedroht werden. Daher setzen sie sich auch für eine verstärkte Anpassungshilfe, die so genannte »trade adjustment assistance« für Arbeiter ein, die ihren Arbeitsplatz durch steigende Importkonkurrenz verloren haben. Indem sie sich zudem gegen die »Ausbeutung« in anderen Ländern und für internationale Arbeitnehmerrechte als »Menschenrechte« einsetzen, sind sie auch politisch teilkompatibel mit der Menschenrechtslobby.

Ebenso kritisieren Umweltverbände Schädigungen der Umwelt in anderen Ländern und fordern, internationale Standards in Handelsvereinbarungen festzuschreiben.

Die Agrarlobby ist zwar der natürliche politische Gegner der Ökobewegung, wenn es um wirtschaftliche Interessen auf Kosten des amerikanischen Umweltschutzes geht. Anders als die exportorientierte Agrarindustrie sieht der importbedrohte Teil der US-Landwirte jedoch im Freihandel eine Herausforderung anderer Natur, nämlich die Konkurrenz der Entwicklungsländer, die vor allem über die Doha-Runde zum Beispiel mit Baumwolle, Zucker oder Soja auf den Weltmarkt drängen. Interessant wird es vor allem, wenn es darum geht, die bestehende Landwirtschaftsgesetzgebung, die Farm Bill aus dem Jahr 2002, in diesem Jahr neu zu autorisieren.

Ihrerseits argumentieren Befürworter der TPA – exportorientierte Wirtschaftszweige wie die amerikanische Filmindustrie –, dass die USA »neue ausländische Märkte öffnen« sollten. (Viele exportinteressierte Firmen und Industriezweige werden durch das Emergency Committee for American Trade oder den National Foreign Trade Council vertreten.)

Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Interessenlage und des erforderlichen Aushandelns verschiedener Ansprüche ist es schwierig, bereits heute abzusehen, welche konkreten Formen politischen Kuhhandels (in den USA als »horse trading« bekannt) der Präsident eingehen könnte. Eines ist jedoch klar: Der amtierende Präsident kann, bedingt durch seinen »lame duck«-Status im Zuge des Ablaufs seiner zweiten und letzten Amtszeit, auf immer geringer werdendes »politisches Kapital« zurückgreifen, um Anreize für die politische Gefolgschaft der Abgeordneten und Senatoren im Kongress zu geben.

Optionen des Kongresses ...

Der Kongress hat grundsätzlich vier Optionen:

- (1) die TPA auslaufen zu lassen,
- (2) sie auf begrenzte Zeit hin zu verlängern,
- (3) sie für den Rest der Amtszeit Bushs zu verlängern oder
- (4) sie diesem und auch künftigen Präsidenten permanent zu gewähren.

Die letzte Option ist illusorisch, die dritte wäre für Bush wünschenswert, die zweite eher wahrscheinlich und die erste erscheint durchaus möglich.

... und die möglichen Auswirkungen für Deutschland und Europa

Der Fall, dass der Kongress die Reautorisierung der TPA verweigert, würde nicht automatisch das Ende aller amerikanischen Freihandelsbemühungen bedeuten. Ausnahmen wie das Freihandelsabkommen mit Jordanien zeigen, dass Handelsvereinbarungen auch ohne den legislativen Schnellprozess (fast track) gebilligt werden können. Dennoch wäre Präsident Bushs Position auf internationaler Ebene angeschlagen, denn er könnte seinen Verhandlungspartnern bei kontroverseren Auseinandersetzungen nicht garantieren, dass er seine Verhandlungsposition und -zusagen auch innenpolitisch einlösen kann.

Mehr noch: Der US-Präsident befände sich ohne TPA-Vollmacht in einem Dilemma: Zur innenpolitischen Begründung der TPA wäre eine anstehende und wichtige handelspolitische Entscheidung, etwa eine wiederbelebte Doha-Runde nötig. Die fehlende innenpolitische Handlungsmacht des

US-Präsidenten könnte sich aber auch als Hinderungsgrund erweisen, so dass die im Juli 2006 ins Stocken geratene Doha-Verhandlungsrunde erst gar nicht wiederbelebt werden kann.

Der Präsident müsste dem Kongress mindestens 90 Kalendertage vorher, also spätestens am 2. April, ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis avisieren, damit er dessen Billigung noch unter der am 1. Juli 2007 auslaufenden Autorität beantragen könnte.

Sicherlich könnte der Kongress dem Präsidenten auch eine (zeitlich) begrenzte Verlängerung des Mandats gewähren, um ggf. konkret anstehende Verhandlungen wie Doha in Angriff zu nehmen, und durch die zeitliche Begrenzung auch Druck auf die internationalen Partner ausüben, die Verhandlungen schneller zum Erfolg zu führen. So erwies sich bereits 1994 das Abkommen der Uruguay-Runde als Anlass für eine begrenzte »fast track«-Bewilligung, die damals noch von der Mehrheit der Demokraten mitgetragen wurde.

Eine begrenzte Verlängerung der TPA könnte hingegen heute das Signal an andere Handelspartner senden, dass ihre angestrebten bilateralen Handelsbeziehungen mit den USA von Washington als nicht so wichtig erachtet werden, sollten die Verhandlungen mit ihnen dann nicht mehr unter dem günstigeren Vorzeichen einer durch die TPA gestärkten Verhandlungsposition des US-Präsidenten geführt werden können.

Fazit und Handlungsempfehlungen

George W. Bushs innenpolitischer Spielraum, insbesondere in handelspolitischen Fragen, ist im Laufe seiner zweiten Amtszeit zunehmend ein-

geschränkt. Es ist nicht auszuschließen, dass der Präsident auf die Beantragung der TPA überhaupt verzichtet, um eine politische Niederlage zu vermeiden.

Wer die Doha-Runde noch ernst nimmt, sollte alles daran setzen, diese mit Hinweis auf das auslaufende TPA-Mandat des US-Präsidenten so schnell wie möglich zum Erfolg zu führen.

Eine eingeschränkte Handlungsmacht des amtierenden US-Präsidenten würde für die besonders hierzulande immer wieder propagierte Idee einer transatlantischen Freihandelszone (TAFTA) bzw. eines transatlantischen Markts bedeuten, dass die Zeit für deren Umsetzung noch nicht reif ist. Es ist aber höchste Zeit, den Kontakt zu federführenden Mitarbeitern im Kongress und zu Experten in amerikanischen Think-Tanks zu intensivieren, denn aus diesen beiden Gruppen werden nach den Präsidentschaftswahlen 2008 wichtige Entscheidungsträger der nächsten Administration rekrutiert. Mit ihnen gemeinsam sollte schon heute der intellektuelle Grundstein für einen transatlantischen Marktplatz für Ideen und Güter gelegt werden.



Dr. Josef Braml
<braml@dgap.org>



Dr. Claudia Schmucker
<schmucker@dgap.org>

Die hier geäußerten Meinungen sind die der Autoren.