

Vom »Wandel« zum Stillstand?

Die US-Kongresswahlen 2010

Stormy-Annika Mildner/ Henriette Rytz/ Johannes Thimm

Mit dem deutlichen Sieg der Republikaner bei der Wahl zum Repräsentantenhaus endet in den USA eine kurze Ära des »unified government« – der seltenen Konstellation, dass Kongress und Weißes Haus in der Hand derselben Partei liegen. Dabei bergen die neuen Mehrheitsverhältnisse die Gefahr des Stillstands. Sie könnten die Republikaner aber auch aus ihrer Blockadehaltung erwecken, da sie als Mehrheitspartei nun in der Verantwortung stehen, konstruktive Lösungen zu entwickeln. Viel Zeit für Kompromisse gibt es allerdings nicht, denn der nächste Präsidentschaftswahlkampf dürfte schon Ende 2011 beginnen.

Es ist nicht ungewöhnlich, dass bei Zwischenwahlen zum amerikanischen Kongress die Partei des Präsidenten abgestraft wird. Alle zwei Jahre werden die 435 Abgeordneten im Repräsentantenhaus neu gewählt; im Senat steht jeweils ein Drittel der 100 Sitze zur Disposition. Nur zweimal in den letzten 76 Jahren verlor die Partei des Präsidenten keine Sitze beim Urnengang zwischen den Präsidentschaftswahlen. Doch so schlecht wie 2010 ist die Bilanz schon lange nicht mehr ausgefallen. Im Senat gewannen die Republikaner mindestens sechs Sitze hinzu (das Ergebnis für Alaska ist noch unklar); im Repräsentantenhaus gingen mindestens 60 Sitze der Demokraten an die Republikaner, die hier nun die Mehrheit stellen (wobei in sieben Wahlkreisen noch ausgezählt wird). Selbst 1994, bei den ersten Zwischenwahlen nach Amtsübernahme Bill Clintons, war der

Machtverlust der Demokraten mit 54 Mandaten im Repräsentantenhaus nicht so dramatisch. Im Gegensatz zu Clinton konnte Obama jedoch die Mehrheit im Senat halten – wenn auch nur knapp mit 53 Sitzen.

Politische Pendelschläge

Das politische Pendel ist somit wieder nach rechts ausgeschlagen. Dabei lässt sich ein Trend zu immer kürzeren Zyklen feststellen. Während die Zwischenwahlen 1994 eine 40 Jahre andauernde Mehrheit der Demokraten im Repräsentantenhaus beendeten, brauchten die Republikaner nun gerade einmal vier Jahre, um die Macht zurückzuerobern. Hinzu kommt, dass im Januar über 100 Abgeordnete als sogenannte *freshmen* zum ersten Mal ins Repräsentantenhaus einziehen werden. Mit den 16 neu gewählten Senatoren befinden sich dem-

nächst 40 der 100 Senatoren in ihrer ersten Legislaturperiode. Waren Amtsinhaber, die zur Wiederwahl antraten, bei bisherigen Wahlkämpfen klar im Vorteil, so sind die Chancen der Herausforderer zuletzt stark gestiegen. Auch langjährige Kongressmitglieder mit hohem Ansehen waren nicht vor Abwahl gefeit – wie etwa Ike Skelton aus Missouri, der seit 30 Jahren im Repräsentantenhaus vertretene Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, oder Senator Russ Feingold aus Wisconsin.

Mobilisierung der Wählerschaft

Mit seinem Versprechen des Wandels hatte Obama 2008 die demokratischen Wähler mobilisiert und so der Partei zu großen Zugewinnen im Kongress verholfen. Allerdings gelang es 2010 den Republikanern deutlich besser, ihre Anhängerschaft zur Stimmabgabe zu motivieren. 42 Prozent der Wähler bezeichneten sich als konservativ – der höchste Wert seit der Reagan-Ära. Viele Wählergruppen, die vor zwei Jahren zum Sieg Obamas beigetragen hatten, votierten nun mehrheitlich für die Republikaner. Bei den Wechselwählern ohne feste Parteibindung war dieser Lagerwechsel besonders deutlich zu beobachten. Hatten die Demokraten 2008 in dieser Gruppe noch einen 18-prozentigen Vorsprung erzielt, lagen nunmehr die Republikaner mit 15 Prozent vorne. Außerdem gewannen die Republikaner zum ersten Mal, seit 1982 mit entsprechenden Wahlanalysen begonnen wurde, die Mehrheit bei den Frauen – der größten Wählergruppe. Auch eine Mehrheit der Mittelschicht und der College-Absolventen stimmte diesmal für die Republikaner.

Besonders stark profitierte die Partei von den Stimmen der älteren Wähler, die nicht nur mehrheitlich für die Republikaner votierten, sondern ihren Anteil an den abgegebenen Stimmen auch deutlich steigerten. Viele Senioren stehen Obamas Gesundheitsreform skeptisch gegenüber, da sie durch das Programm Medicare bereits guten Zugang zur Gesundheitsversorgung haben. Gleichzeitig blieben viele junge

Wähler – von denen sich 2008 zwei Drittel für Obama entschieden hatten – den Urnen fern. Stellten die unter 30-Jährigen vor zwei Jahren noch 18 Prozent der Wähler, kamen sie 2010 nicht über 11 Prozent hinaus. Ethnische Minderheiten wie Afro-Amerikaner, Hispanics oder Amerikaner asiatischer Abstammung stimmten zwar erneut mehrheitlich für die Demokraten, jedoch blieb auch ihre Wahlbeteiligung unter dem Niveau von 2008.

Regional betrachtet konnten die Republikaner bei den Senatswahlen nicht so flächendeckend punkten wie bei den Wahlen zum Repräsentantenhaus. Die Demokraten verloren vor allem in den stark umkämpften Staaten des Mittleren Westens ihre Sitze. Siege errangen sie in den demokratischen Hochburgen an der Ostküste und in Neu-England, in den westlichen Staaten Kalifornien, Oregon, Colorado und Nevada sowie im Südstaat West Virginia.

Obama ist es somit nicht gelungen, seine Reformen als Erfolge zu verkaufen. Die Republikaner gewannen mit dem Versprechen eines Kurswechsels – statt »change« galt nun die Parole »change course«. Allerdings wurden auch demokratische Kandidaten abgewählt, die sich von den umstrittenen Projekten der Administration distanziert hatten. Die fiskalkonservativen *Blue Dog Democrats*, die in der politischen Mitte agieren und bei manchen Themen den Republikanern nahestehen, erlitten heftige Einbußen. Im letzten Kongress stellten sie 53 Mitglieder – über die Hälfte wird nicht nach Washington zurückkehren.

Teurer Wahlkampf

Die Zwischenwahlen 2010 waren mit knapp 4 Milliarden US-Dollar Wahlkampfkosten die teuersten der Geschichte; 2006 hatte man noch 3,1 Milliarden Dollar ausgegeben. Dabei lagen die Demokraten zwar beim »traditionellen« Fundraising vorne, das über ein Parteienkomitee läuft und bei dem individuelle Spenden einen relativ niedrigen Betrag nicht überschreiten dürfen. Jedoch konnten republikanische Kan-

didaten insgesamt mehr Geld für ihre Kampagnen sammeln.

Vor zwei Jahren war es Obama gelungen, mit modernen Strategien wie dem Internet-Fundraising ungeahnte Mengen an Kleinspenden einzuwerben. Diesmal verstanden es die Republikaner besonders gut, sich Veränderungen in der Wahlkampflandschaft zunutze zu machen. Im Januar hatte der Oberste Gerichtshof entschieden, dass es vom Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt sei, wenn Unternehmen Wahlwerbepots im Radio und Fernsehen finanzieren. Hatte die Wirtschaft 2008 noch Obama und die Demokraten unterstützt, so griffen nun Gesundheits-, Finanz- und Immobiliensektor mehrheitlich den Republikanern unter die Arme. In diesen Branchen befürchtet man zusätzliche Kosten durch die Gesundheits- und Finanzmarktreform sowie die geplante Klimagesetzgebung. So floss ein Großteil der Unternehmensspenden an Interessengruppen, die den Republikanern nahestehen. Solche Organisationen können, anders als Parteien, Gelder in unbegrenzter Höhe annehmen, ohne die Namen der Spender nennen zu müssen. Einzige Bedingung ist, dass ihre politischen Aktivitäten nicht Hauptgrund ihres Bestehens sind und Werbespots oder Anzeigen keine explizite Wahlempfehlung geben. So sammelte allein der republikanische Wahlkampfstrategie Karl Rove, ehemaliger Berater von Präsident George W. Bush, mit seinen Organisationen »American Crossroads« und »Crossroads GPS« 70 Millionen Dollar.

Der Einfluss der Tea Party

Blieben Teile der Obama-Koalition von 2008 den Wahlurnen diesmal fern, so trug die neu entstandene Tea-Party-Bewegung erheblich dazu bei, die republikanische Wählerschaft zu mobilisieren. Die Tea Party verurteilte die Bankenrettung, das Konjunkturpaket und die Gesundheitsreform als unangemessene Eingriffe in den Markt. Ihr Aufkommen stärkte die traditionelle republikanische Wählerkoalition aus über-

wiegend weißen, männlichen, einkommensstarken und christlich-konservativen Amerikanern.

Der unmittelbare Erfolg der Tea Party ist allerdings überschaubar. Zwar hatten sich bei den Vorwahlen relativ viele ihrer Anhänger gegen bisherige Amtsinhaber oder von der republikanischen Parteiführung favorisierte Kandidaten durchgesetzt. Bei den Senatswahlen siegte dann jedoch nur etwa die Hälfte der profilierten Tea-Party-Bewerber, darunter Marco Rubio (Florida) und Rand Paul (Kentucky). Einige radikal-konservative Vertreter der Bewegung konnten dagegen nicht punkten, weil ihre Positionen insbesondere Wechselwähler verschreckten. So gewann etwa der bisherige Mehrheitsführer der Demokraten im Senat, Harry Reid, trotz miserabler Beliebtheitswerte gegen Sharron Angle. Diese hatte gefordert, staatliche Institutionen vom Bildungsministerium bis zur Sozialversicherung abzuschaffen, und war mit solchen Positionen für viele schlicht nicht wählbar. Damit haben die Tea-Party-Kandidaten den Demokraten letztlich geholfen, ihre Mehrheit im Senat zu verteidigen.

Unzufriedenheit der Wähler

Das Votum für die Republikaner war vor allem ein Protest gegen die aktuelle Politik Obamas. Umfragen zufolge nutzten zwei Drittel der Wähler die Stimmabgabe, um ihren Unmut über die Bilanz der Administration auszudrücken. Das alles bestimmende Thema war dabei die wirtschaftliche Lage, insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt. Meinten laut Umfragen von *CNN/Opinion Research Corporation* im August 2009 noch 44 Prozent der US-Bürger, dass Obamas Politik die wirtschaftliche Situation verbessert habe, sank dieser Wert bis Oktober 2010 auf 36 Prozent.

Zwar befinden sich die USA offiziell nicht mehr in einer Rezession – in den letzten drei Quartalen ist die Wirtschaft laut dem *Bureau of Economic Analysis* wieder gewachsen (um 3,7 bzw. 1,7 bzw. 2,0 Prozent). Doch um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren,

müsste das Wachstum 3,5 Prozent pro Jahr betragen. Im September lag die Erwerbslosenrate laut Amt für Arbeitsstatistik bei 9,6 Prozent; die inoffizielle Arbeitslosigkeit (die Unterbeschäftigte und Nicht-mehr-Arbeit-Suchende einschließt) könnte sogar bei über 16 Prozent liegen. Problematisch ist vor allem die steigende Zahl der Langzeitarbeitslosen. Mittlerweile sind über 40 Prozent der Erwerbslosen seit mehr als sechs Monaten nicht beschäftigt. Einer der Gründe dafür ist die gesunkene Mobilität der Amerikaner. Viele unterlassen es, in Bundesstaaten mit stärkerem Wachstum zu ziehen, da auf ihren Häusern hohe Hypotheken lasten und sie diese weit unter Kaufpreis veräußern müssten – ist die Lage am Immobilienmarkt doch nach wie vor angespannt. Der OECD zufolge könnte es noch Jahre dauern, bis die Arbeitslosigkeit auf das Vorkrisenniveau sinkt.

Da half es wenig, dass Obama wiederholt betonte, seine Politik habe die USA vor einer noch tieferen Rezession bewahrt. Mittlerweile ist der Begriff Konjunkturpaket (*stimulus*) zum Unwort des Jahres geworden. Zwar soll der 797 Milliarden schwere *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) von 2009 laut dem Rat der Wirtschaftsberater schätzungsweise bis zu 3,4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert haben. Doch ARRA und andere Konjunkturmaßnahmen wie der *Hiring Incentives to Restore Employment Act* und der *Small Business Jobs and Credit Act* sind in der Bevölkerung stark umstritten. Nach einer Umfrage von *ABC News/Washington Post* meinten im Oktober 2010 nicht weniger als 68 Prozent der Amerikaner, die Stimulusgelder seien größtenteils verschwendet worden.

Neben der hohen Arbeitslosigkeit sorgt eine weitere Entwicklung die Amerikaner. Das Haushaltsjahr 2010 schloss im September mit einem Defizit von 8,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Meinten bei einer Umfrage von *CNN/Opinion Research Corporation* im März 2009 noch 52 Prozent der US-Bürger, dass Obama gut mit dem Haushalt umgehe, waren es im Oktober 2010 nurmehr 36 Prozent.

Kooperation oder Blockade?

Infolge der Wahlen ist der konservative Flügel der Demokraten kleiner geworden, während die Republikaner durch die Tea-Party-Vertreter nach rechts gerückt sind. Die Polarisierung des Kongresses – Beobachtern zufolge bereits in den letzten zwei Jahren so hoch wie nie zuvor – wird damit weiter zunehmen. Ob unter diesen Bedingungen der politische Stillstand droht, ist die vorrangige Frage. Die künftige Arbeitsfähigkeit des Kongresses hängt vor allem davon ab, wie sich die zahlreichen neugewählten Mitglieder und die Vertreter der Tea Party verhalten werden.

Die Tea-Party-Repräsentanten befinden sich in einem Dilemma. Halten sie an ihren radikalen Zielen fest, wird sich schnell deren mangelnde Realisierbarkeit offenbaren. Rücken sie von ihren Positionen ab, um Kompromisse zu ermöglichen, verlieren sie an Glaubwürdigkeit. Beides könnte sich negativ auf die Chancen ihrer Wiederwahl auswirken. Die Führung der Republikaner fürchtet jedenfalls, die Tea-Party-Vertreter könnten die hohe Parteidisziplin der vergangenen Jahre aufbrechen, und übt daher beachtlichen Druck auf die Neulinge aus.

Doch auch wenn es den Republikanern gelingt, die Tea Party zu integrieren, bleibt angesichts der Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre fraglich, wie kooperativ die Partei künftig sein wird. Der Minderheitsführer im Senat, Mitch McConnell, verkündete bereits, das wichtigste Ziel sei nun, eine zweite Amtszeit Obamas zu verhindern. Kraft seiner Aufsichtsfunktion könnte der Kongress die Arbeit der Administration mit Untersuchungsausschüssen behindern. Zudem steht nach wie vor der *filibuster* zur Verfügung, um Gesetzesinitiativen der Mehrheit aufzuhalten. Umgekehrt werden die Demokraten bestimmte Vorhaben der Republikaner, wie die angekündigte Rücknahme der Gesundheitsreform, im Senat scheitern lassen. Obama wiederum kann als letztes Mittel sein Vetorecht nutzen. Eine totale gegenseitige Blockade beider Parteien ist also nicht unwahrscheinlich.

Doch gibt es auch Faktoren, die für mehr Kooperation sprechen. Da Gesetze beide Kammern passieren müssen, sind die Parteien angesichts der unterschiedlichen Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat gezwungen, bei ihren Vorhaben die jeweilige Gegenseite frühzeitig einzubinden. Dass die Demokraten nicht mehr in der Lage sind, Gesetze gegen den Willen der Republikaner durchzusetzen, könnte die Erwartungshaltung des linken Parteiflügels dämpfen und der demokratischen Führung mehr Spielraum für Kompromisse verschaffen. Die Republikaner wiederum tragen nun auch Regierungsverantwortung: Während sich die Opposition auf einen Blockadekurs beschränken kann, werden von der Mehrheitspartei politische Lösungen erwartet. Wollen die Republikaner ihre Mehrheit in zwei Jahren halten, müssen sie im Wahlkampf legislative Erfolge vorweisen. Gerade die neue Situation könnte die Parteien also zur Zusammenarbeit zwingen. Das Votum der Wähler für ein *divided government* ist schließlich auch ein Auftrag zur Kooperation.

Konjunkturpolitik

Weit oben auf der politischen Agenda steht die Wiederbelebung der Wirtschaft. Der Handlungsspielraum der Obama-Administration ist allerdings eng. Einerseits ist wegen der hohen Arbeitslosigkeit und des schwachen Wachstums nach wie vor eine expansive Fiskalpolitik notwendig. Andererseits gibt es für weitere Konjunkturmaßnahmen weder in der Bevölkerung noch im Kongress eine breite Unterstützung. Anfang September 2010 hat Obama eine *Transportation Funding Bill* vorgeschlagen: 50 Milliarden Dollar sollen in die Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur, den Bau und Ausbau von Fernstraßen, Flughäfen und Schienenwegen investiert werden. Ebenfalls im Gespräch ist, die Steuerkredite für Forschungsausgaben von Unternehmen zu verlängern. Außerdem will Obama die Steuererleichterungen für die Mittelschicht fortschreiben, die Anfang des Jahrzehnts

von George W. Bush eingeführt wurden und Anfang 2011 auslaufen.

Die Republikaner hingegen verurteilen die Staatsausgaben als Job- und Wachstumskiller; mit höheren Steuern und Defiziten würde man die Privatwirtschaft ab. In ihrem Wahlprogramm *Pledge to America* fordern die Republikaner ein Ende des – wie sie sagen – keynesianischen Experiments. Die Ausgaben der Regierung sollten auf Vorkrisenniveau zurückgefahren werden. Um die Wirtschaft anzukurbeln, setzt die Partei auf Steuersenkungen; die Erleichterungen für obere Einkommensschichten will sie beibehalten.

Die ablehnende Haltung der Republikaner dürfte in der kommenden Legislaturperiode neue direkte Konjunkturprogramme verhindern. Allerdings zeichnet sich ein Kompromiss ab. Die Demokraten könnten einwilligen, die aus der Bush-Ära stammenden Steuersenkungen für Gutverdienende vorübergehend zu verlängern – Obama hat dies bislang abgelehnt. Im Gegenzug könnten die Republikaner für eine Verlängerung der Arbeitslosenzahlungen im Jahr 2011 stimmen. Damit bliebe die Fiskalpolitik leicht expansiv – würde in der Tendenz durch das Auslaufen bestehender Konjunkturpakete aber zunehmend restriktiv.

Insgesamt dürfte in den kommenden zwei Jahren die Konsolidierung des Haushalts stark an Bedeutung gewinnen. Ein zentraler Punkt in Obamas Plan ist das *Pay as you go*-Prinzip: Neue Ausgabenprogramme müssen demnach durch steigende Einnahmen oder sinkende Ausgaben an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Die meisten Republikaner aber lehnen Steuererhöhungen jeder Art vehement ab. Daher dürften ihnen die jüngsten Vorschläge der von Obama eingerichteten überparteilichen Haushaltskommission entgegenkommen, die auch vor Kürzungen bei *Social Security* und *Medicare* nicht haltmachen. Vielmehr fordern sie, Staatsausgaben strikt zu deckeln. Die Vertreter der Tea Party plädieren in ihrem *Contract from America* sogar dafür, einen ausgeglichenen Haushalt in der Verfassung festzuschreiben. Steuer-

erhöhungen sollten nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit vom Kongress beschlossen werden können.

Ob Obama die Sanierung des Haushalts gelingen wird, hängt davon ab, ob er es schafft, die nötigen Kompromisse mit den Republikanern zu erreichen und die Konjunktur anzukurbeln. Bill Clinton, dem es unter ähnlichen Mehrheitsverhältnissen gelang, den Haushalt zu konsolidieren, hatte einen gravierenden Vorteil auf seiner Seite: Die Wirtschaft brummte und damit flossen auch die Steuereinnahmen.

Energie und Klima

Die Klima- und Energiepolitik dürfte eines der schwierigsten Politikfelder für die Obama-Administration werden. Während das Repräsentantenhaus Mitte 2009 mit knapper Mehrheit den *American Clean Energy and Security Act (ACES)* verabschiedete, verfehlten die Demokraten im Senat die *filibuster*-sichere Mehrheit von 60 Stimmen. Die Republikaner lehnen es generell ab, ein Emissionshandelssystem zu schaffen – in ihren Augen käme dies einer Energiesteuer gleich. Stattdessen fordern sie, heimische Energiequellen zu erschließen, um die Abhängigkeit vom Ausland zu reduzieren. Aber auch unter den Demokraten gibt es zahlreiche Gegner eines ambitionierten Klimagesetzes. Die meisten von ihnen kommen aus dem *Manufacturing Belt*, in dem viel verarbeitende Industrie angesiedelt ist, den Südstaaten und den Kohleregionen.

Sicherlich wird der neue Kongress kleinere Gesetzentwürfe debattieren, etwa zur Steigerung der Energieeffizienz oder zur Förderung erneuerbarer Energien. Mit einem erneuten Anlauf für ein ambitioniertes Klimagesetz ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse allerdings nicht zu rechnen. Vielmehr dürfte sich Obama auf exekutive Verordnungen und Förderprogramme konzentrieren. Beispielsweise kündigte die nationale Umweltbehörde EPA jüngst an, für die Jahre 2017–2025 neue Verbrauchsstandards für Autos festzulegen. Die Strategie, mittels der EPA Normen für

Treibhausgas-Emissionen aufzustellen und so den Kongress zu umgehen, stößt dort allerdings auf wachsenden Widerstand. Bereits Anfang 2010 legte Senatorin Lisa Murkowski eine Resolution vor, um die Regulierung von Treibhausgas-Emissionen auf Basis des *Clean Air Act* gesetzlich auszuschließen. Unabhängig von den Mehrheiten kann Obama solche Vorstöße zwar durch sein Veto unterbinden. Überspannt er den Bogen aber, könnte der Kongress im Gegenzug der EPA die Finanzierung verweigern. In jedem Fall bleibt dem Präsidenten der Weg über Förderprogramme. Gegenwärtig unterstützt die Administration etwa die Entwicklung intelligenter Elektrizitätsnetze (*Smart Grid*) oder Forschung im Bereich Kernenergie.

Außen- und Sicherheitspolitik

Die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus wird sich außenpolitisch weniger stark auswirken als innenpolitisch. Waren die Zwischenwahlen 2006 noch von den Kriegen in Irak und Afghanistan bestimmt, so spielte dieses Thema im aktuellen Wahlkampf kaum eine Rolle. Das Votum der US-Bürger war daher auch kein Mandat für eine andere Außenpolitik. Dennoch werden die Republikaner im Vorfeld der nächsten Präsidentschaftswahlen versuchen, sich in der Außen- und Sicherheitspolitik als Hardliner zu profilieren und Obamas Ansatz als gescheitert darzustellen.

Weniger als 10 Prozent der Wähler nannten den Afghanistan-Krieg als vorrangiges Anliegen bei der Stimmabgabe. Die Kontroverse um den Einsatz wird jedoch zurückkehren, wenn die gesetzte Frist für die Reduzierung der Truppen näher rückt. Der künftige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses im Repräsentantenhaus, Howard P. McKeon, und der ranghöchste Republikaner im Verteidigungsausschuss des Senats, John McCain, kritisieren beide die Entscheidung Obamas, am 31. Juli 2011 mit dem Truppenabzug zu beginnen. Während viele Demokraten dafür plädieren, die Truppen rasch zurückzuholen, fordern die

Republikaner einen Aufschub. Weil jedoch die Afghanistan-Mission in der US-Öffentlichkeit nur noch wenig Rückhalt genießt, könnte es für die Republikaner opportun sein, Obama die Verantwortung für die Afghanistan-Politik zu überlassen. Ohnehin liegt die Entscheidung über den Militäreinsatz beim Präsidenten als oberstem Befehlshaber. Der für Ende 2011 vorgesehene Abzug aus dem Irak ist wenig kontrovers; er wurde noch unter Bush in einem bilateralen Abkommen mit der irakischen Regierung festgeschrieben.

Die amerikanische Politik gegenüber den Vereinten Nationen wird ab Januar von der Dynamik zwischen einer VN-freundlichen Administration und einem VN-skeptischen Kongress bestimmt. Ileana Ros-Lehtinen, Vorsitzende des Außenausschusses im Repräsentantenhaus, ist den Vereinten Nationen gegenüber äußerst kritisch eingestellt, was die Bewilligung der US-Beitragszahlungen im Kongress erschweren könnte.

Gegenüber Staaten, die als Rivalen oder Bedrohung wahrgenommen werden, fordern die Republikaner eine härtere Gangart. Obamas kooperativer Ansatz habe bisher nur wenig gebracht; stattdessen solle man stärker auf ökonomischen und militärischen Druck setzen. Dies gilt in den Augen der Republikaner vor allem für Problemstaaten wie den Iran, Syrien, Nordkorea oder Venezuela, aber auch für potentielle Partner wie China oder Russland. Obamas eher vorsichtige Versuche der Entspannung in der Kuba-Politik werden von republikanischer Seite ebenfalls abgelehnt.

Von Interesse für Europa ist insbesondere Washingtons Russland-Politik. Obamas Bemühen um einen Neubeginn in den amerikanisch-russischen Beziehungen hat mit dem *New START*-Vertrag und den Diskussionen über ein neues Euro-Atlantisches Sicherheitskonzept (einschließlich der Möglichkeit einer russischen Beteiligung am geplanten Raketenabwehrsystem) zu einer positiven Dynamik geführt. Der fragile Fortschritt, der auf dem Nato-Russland-Gipfel am 20. November 2010 konsolidiert werden soll, ist jedoch gefährdet,

weil konservative Hardliner ein resoluteres Auftreten gegenüber Moskau und Nachverhandlungen von *New START* verlangen. Sollten sich die amerikanisch-russischen Beziehungen verschlechtern, hätte dies Konsequenzen für eine Reihe wichtiger europäischer Anliegen: die vorsichtige Annäherung zwischen Russland und Polen; die Wiederbelebung von Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik; das Bestreben, Russland im VN-Sicherheitsrat in die Lösung des Atomstreits mit dem Iran einzubinden.

Die Chancen für eine Ratifizierung von *New START* haben sich jedoch kaum verändert. Bereits unter den bisherigen Mehrheitsverhältnissen benötigte Obama die Unterstützung der Republikaner, um die Zwei-Drittel-Mehrheit zu erreichen, derer es zur Ratifizierung von Verträgen bedarf. Dass künftig 14 statt wie bisher 8 Republikaner für den Vertrag stimmen müssen, ist dabei weniger entscheidend als die Frage, welche Position der republikanische Meinungsführer John Kyl einnehmen wird. Das wiederum hängt auch von Obamas Bereitschaft ab, bei anderen Themen Zugeständnisse zu machen, etwa bei der Modernisierung des amerikanischen Nuklear-Arsenals.

Außenhandelspolitik

Der Bereich Außenhandelspolitik verspricht die meisten Kompromissmöglichkeiten. Während Obama dieses Politikfeld in seinem ersten Amtsjahr geradezu stiefmütterlich behandelte, ist eine größere Dynamik entstanden, seit er Anfang 2010 seine Nationale Exportstrategie bekanntgegeben hat. Bis 2015 sollen die US-Exporte verdoppelt werden, um die heimische Wirtschaft zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und das Handelsdefizit abzubauen. Die staatlichen Möglichkeiten zur Finanzierung von Ausfuhren will man erweitern; dies gilt vor allem für die Exportkredite und -versicherungen der Export-Import-Bank. Im Ausland soll stärker für amerikanische Produkte geworben werden. Zudem will sich der Präsident intensiver dafür einsetzen, dass andere Staaten die Handelsregeln ein-

halten und ihre Märkte für US-Waren öffnen. Auch Freihandelsabkommen steht er mittlerweile weniger kritisch gegenüber. Nicht nur wurden Verhandlungen über eine transpazifische Partnerschaft (TPP) aufgenommen. Das bereits 2007 unterzeichnete Freihandelsabkommen mit Südkorea (KORUS-FTA) soll nun doch noch dem Kongress zur Abstimmung vorgelegt werden. Auch bei den anhängigen Verträgen mit Panama und Kolumbien will man einen neuen Anlauf nehmen.

Dies trifft bei vielen Republikanern auf Unterstützung. Der künftige Sprecher des Repräsentantenhauses, John Boehner, warb wiederholt dafür, die drei Freihandelsabkommen umzusetzen. Dennoch dürfte es nicht einfach sein, in beiden Kongresskammern die nötigen Mehrheiten für die Abkommen zu finden, welche Bush noch kraft der *Trade Promotion Authority* unterzeichnet hatte (demnach kann der Kongress die Vorlagen entweder annehmen oder ablehnen, Zusätze sind nicht möglich). Die Demokraten sind zwar nicht prinzipiell protektionistisch, bewerten Freihandel aber kritisch und wollen Marktöffnung an Arbeits- und Umweltstandards koppeln. Wegen der hohen Arbeitslosigkeit in den USA sind auch einige Republikaner gegen Freihandelsabkommen.

Die protektionistischen Tendenzen im Kongress offenbarten sich während der vergangenen Monate in zahlreichen Gesetzesvorlagen, die bislang aber erfolglos geblieben sind. Im September stimmte der Senat etwa gegen einen Anti-Outsourcing-Entwurf (*Creating American Jobs and Ending Offshoring Act*), mit dem die beiden Demokraten Richard Durbin und Charles Schumer verhindern wollten, dass weitere Arbeitsplätze ins Ausland verlagert werden. Ein besonderer Dorn im Auge ist vielen Kongressmitgliedern das hohe Defizit beim Handel mit China. Im September verabschiedete das Repräsentantenhaus überparteilich und mit deutlicher Mehrheit die *China Currency Bill*. Sie legt fest, dass Schutzzölle auf chinesische Waren erhoben werden können, wenn sich erweist, dass die Unter-

bewertung der chinesischen Währung wie eine Exportsubvention wirkt. Ein positives Votum im Senat gilt allerdings als unwahrscheinlich.

Ausblick: Kooperation mit den USA

Der von Obama vor zwei Jahren eingeleitete außenpolitische Wandel wurde in Europa überwiegend begrüßt. Viele Elemente des neuen Kurses, die dabei Zustimmung fanden, genießen im neuen Kongress weniger Rückhalt. Davon kaum betroffen sind allerdings Themen transatlantischer Tagespolitik, die vor allem auf der ministeriellen Fachebene koordiniert werden. Das Interesse der US-Öffentlichkeit an den transatlantischen Beziehungen ist gering – daher haben Kongressmitglieder hier nur wenig Gelegenheit, sich zu profilieren. Auch in der für Europa so wichtigen Afghanistan-Politik ergeben sich aus dem Wahlergebnis kaum Veränderungen.

Anders ist dies bei den Beziehungen zu Russland sowie in Politikfeldern wie der Klima- und Handelspolitik, wo der Kongress konkrete Möglichkeiten der Einflussnahme hat. Obamas kooperativer Umgang mit Russland stößt in den USA vermehrt auf innenpolitischen Widerstand. Hier sollte Europa helfen, die gerade in Gang gekommene positive Dynamik aufrechtzuerhalten, um den Kritikern im Kongress den Wind aus den Segeln zu nehmen. Die Hoffnung auf ein umfassendes Klimagesetz werden die Europäer wohl bis auf weiteres begraben müssen; mehr als eine Politik der kleinen Schritte können sie nicht erwarten. In der Handelspolitik eröffnet der Wahlerfolg der Republikaner dagegen Chancen, das globale Freihandelsregime weiterzuentwickeln. Kontrovers dürfte das Thema makroökonomischer Ungleichgewichte bleiben: Solange die USA mit einem wachsenden Leistungsbilanzdefizit zu kämpfen haben, werden sie von den Überschussländern, darunter auch Deutschland, größere binnenwirtschaftliche Anstrengungen verlangen, um den heimischen Konsum und die Importe anzukurbeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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