

## Netzwerke entscheiden

### Nicht alles wird gut nach den US-Wahlen im November

Josef Braml, Eberhard Sandschneider und Simon Koschut

*Bei der Einschätzung der künftigen Außenpolitik der USA reicht es nicht aus, sich nur auf die Positionen und Aussagen möglicher Nachfolger George W. Bushs im Präsidentschaftswahlkampf zu beschränken. Die Grundhaltung der amerikanischen Öffentlichkeit und die Rolle der im November ebenso neu zu wählenden Legislative werden es dem nächsten Präsidenten erschweren, einen radikalen Kurswechsel zu vollziehen und lassen schon heute einige Probleme am transatlantischen Horizont erkennen. Gleich wer die Präsidentschaftswahl gewinnt – transatlantische Probleme werden eher zu- als abnehmen. Entsprechend wichtig sind transatlantische Netzwerke, die die Europäer immer noch zu wenig nutzen.*

Was viele europäische Beobachter vergessen: Auch der Kongress, das heißt das Abgeordnetenhaus und ein Drittel des Senats, werden im November neu gewählt. Im US-Regierungssystem der „checks-and-balances“ haben die beiden Kammern des Kongresses Gewicht in der Politikformulierung. Abgeordnete und Senatoren sind in erster Line auf die Bedürfnisse ihrer Wähler in den Wahlkreisen bzw. Einzelstaaten fixiert. Mehr als Parteizugehörigkeiten entscheidet die Haltung der Bevölkerung in den Einzelstaaten bzw. Wahlkreisen über das Abstimmungsverhalten der Senatoren und Abgeordneten. Mit den Wahlen wird die ohnehin vorhandene protektionistische Grundeinstellung und Rückbesinnung auf innenpolitische Probleme noch ausgeprägter werden.

#### Unsicherheitslage in den USA

Die US-amerikanische Bevölkerung ist seit den Anschlägen des 11. September 2001 traumatisiert, Amerika ist zutiefst verunsichert. Nur noch etwa einer von fünf Amerikanern glaubt, die einstige Vorbild-Demokratie sei auf dem richtigen Weg. Die politische Führungsleistung des amtierenden Präsidenten George W.

Bush – der seine Amtszeit unter das Motto stellte, das Land besser vor weiteren Angriffen zu schützen – wird von zwei Dritteln der Bevölkerung abgelehnt. Auch die wirtschaftliche Situation, insbesondere die Immobilien- und Banken Krisen beunruhigen Amerika. Die hohen Öl- und Benzinpreise verringern die Kaufkraft der Amerikaner und sorgen für weitere wirtschaftliche Unsicherheit. Ebenso wie der künftige Präsident müssen Abgeordnete und Senatoren im Kongress diesen Sorgen ihrer Bevölkerung Rechnung tragen.

#### Fünf Problemfelder für die transatlantischen Beziehungen

Bei zahlreichen Positionen herrscht demnach Übereinstimmung innerhalb der USA. Dieser Konsens wird indes in den Außenbeziehungen weiterhin Spannungen verursachen und insbesondere auch zu transatlantischen Problemen führen. Folgende fünf zentrale Politikfelder und Streitpunkte, die bereits unter dem amtierenden Präsidenten George W. Bush die deutsch-amerikanischen Beziehungen belastet haben, werden auch künftig strittig bleiben, ja sich in manchen Bereichen sogar noch verschärfen.

1. Heimatschutz hat oberste Priorität in den USA. Dabei werden künftig auch Europäer stärker in die Pflicht genommen, zum Beispiel bei der Einschränkung des Datenschutzes für Flugpassagierdaten oder bei den Kosten für die Hafensicherheit. Aktuell debattiert der Kongress Gesetzentwürfe, wonach alle maritimen Container, die in die USA eingeführt werden, erhöhte Sicherheitsstandards erfüllen müssen. Container, die diese Standards nicht erfüllen, sollen abgewiesen werden. Das Potenzial ist enorm: Etwa 90 Prozent aller Warenimporte gelangen über Container in die USA. US-Sicherheitsbehörden testen derzeit in einem Pilotprogramm, ob ein hundertprozentiges Scanning von ausländischem Frachtgut möglich ist. Das wird vor allem eine Frage des Geldes sein – Kosten, an denen die Handelspartner direkt oder indirekt beteiligt werden.

2. Der (unilaterale) Einsatz militärischer Gewalt bleibt im Kampf gegen den Terrorismus aus amerikanischer Sicht unabdingbar. Die amerikanische Bevölkerung ist auch nach dem militärischen Fiasko im Irak eher geneigt, als jene europäischer Staaten, militärische Lösungen zu befürworten. Hierfür gibt es auch kulturelle Gründe, vor allem spielen religiöse Faktoren eine ausschlaggebende Rolle. Umfrage-Analysen verdeutlichen: Je religiöser Amerikaner sind, je häufiger sie in die Kirche gehen, desto eher waren und bleiben sie bereit, militärische Gewalt „gut“ zu heißen. Offensichtlich prägen kulturelle Faktoren auch die Risikowahrnehmung. In den USA bestimmen religiös motivierte Weltbilder die Bedrohungswahrnehmung und damit auch die Haltung zur entscheidungsrelevanten Frage, welche Mittel zur Abwehr gegen die wahrgenommene Bedrohung erforderlich sind. Diese Grundeinstellungen seiner Bevölkerung geben dem Obersten Befehlshaber der Weltmacht einen erweiterten innenpolitischen Handlungsspielraum. Dabei wird auch unilaterales Vorgehen weiterhin als Option erachtet, um Bedrohungen abzuwehren. Selbst der demokratische Präsidentschaftsbewerber Senator Barack Obama zeigt sich willens, nötigenfalls auch ohne Billigung Islamabad

und der internationalen Staatengemeinschaft auf dem souveränen Staatsgebiet Pakistans militärische Gewalt gegen Terroristen einzusetzen.

3. Multilateralismus und Reform multilateraler Organisationen: Im Hinblick auf militärische Interventionen bleibt die zentrale Frage problematisch, wie das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität einvernehmlich austariert werden kann. Ein Vergleich der amerikanischen und der deutschen UN-Reformagenda verdeutlicht etwa, dass es zwar eine Reihe thematischer Überschneidungen gibt, bei den Reformforderungen aber unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden: Während sich deutsche Politik bemüht, die Legitimität der UN zu stärken, setzen die USA primär auf Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte. Demnach müssen multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen auf den Prüfstand. Sollten sie sich als reformresistent oder wenig effektiv und nützlich erweisen, gelten sie als irrelevant. Nach dem Konzept des Konkurrenz-Multilateralismus, nicht ohne Ironie auch Multi-Multilateralismus genannt, sollte Konkurrenz das Geschäft beleben und dazu beitragen, dass sich multilaterale Organisationen auf ihre Kernaufgaben besinnen. Das wäre im Falle der UN das Post-Conflict-Peacebuilding, also Friedenseinsätze nach(!) den Kampfhandlungen. Zudem könnte eine „Allianz der Demokratien“, die es in den Augen einiger Befürworter bereits in Form der „globalen NATO“ gibt, mit der UN konkurrieren, oder als Alternative bereitstehen, wenn es künftig darum geht, Effizienz, Legitimation und damit auch Lastenteilung zu verbinden.

4. Burden Sharing: Europa muss aus amerikanischer Sicht auch finanziell stärker in die Pflicht genommen werden. In der amerikanischen Debatte spielt das Kostenargument eine immer wichtigere Rolle. „Weshalb sollen die USA blühende Landschaften im Irak errichten, wenn doch auch zu Hause marode Infrastruktur wie Straßen, Elektrizitätsnetze etc. dringend saniert werden müsste?“ fragen sich amerikanische Wähler, die sich im Zuge der wirtschaftlichen Krise

auch mit Kaufkraftschwund und Arbeitsplatzunsicherheit konfrontiert sehen. Ebenso werden die nötigen Reformen des Bildungs-, Gesundheits- und Rentensystems Milliarden benötigen, die angesichts der desolaten Haushaltslage nicht mehr vorhanden sind. Der innenpolitische Druck in den USA wird eine kontroverse transatlantische Lastenteilungs-Debatte forcieren. Die europäischen Alliierten werden bald eine Gelegenheit haben, ihr „effektives“ multilaterales Engagement unter Beweis zu stellen, sei es mit einem umfangreicheren Truppenkontingent in Afghanistan oder mit einem stärkeren finanziellen Engagement beim Wiederaufbau im Irak. Die nächste amerikanische Regierung wird sich an die diplomatische Arbeit machen, aus George W. Bushs viel gescholtener „Koalition der Willigen“ eine „Koalition der Zahlungswilligen“ zu schmieden.

5. Protektionismus in der US- Handelspolitik: Angesichts der kritischen wirtschaftlichen Situation und der unsicheren Stimmung in den USA wird es künftig in der US-Handelspolitik verstärkt protektionistische Tendenzen und damit auch transatlantische Schwierigkeiten geben. Wichtiger als die Haltung des nächsten Präsidenten wird in diesem Politikfeld die Zusammensetzung des Kongresses sein. Internationale Handelsabkommen müssen vom Kongress ratifiziert werden. Der künftige Präsident wird große Schwierigkeiten haben, Freihandelspolitik durchzusetzen, sollte er es überhaupt wollen oder versuchen. Er wird es sehr schwer haben, vom Kongress die früher so genannte „Fast Track“ oder heute als „Trade Promotion Authority (TPA)“ bezeichnete Handelsautorität zu erhalten, um auf der internationalen Bühne überhaupt ernst genommen, das heißt als verhandlungsfähig wahrgenommen zu werden.

#### Chancen für transatlantische Kooperation: Energiepolitik

Schließlich gibt es aber auch zunehmend Konsens in einem zentralen Politikfeld, namentlich der Energiepolitik. Hier eröffnen sich große Chancen für die transatlantische Zusammenarbeit. In den USA wächst

die Einsicht, dass die Abhängigkeit Amerikas von Ölimporten aus zusehends instabilen Regionen verringert werden muss. Unabhängig vom Ausgang der Wahlen ist ein Kurswechsel in der Energiepolitik zu erwarten – aus sicherheits-, wirtschafts- und umweltpolitischen Gründen. In diesem Politikbereich spielen verschiedene Akteure eine treibende Rolle. Das sind erstens die Einzelstaaten, die viele Initiativen vorantreiben. Zweitens haben die Gerichte, insbesondere das Oberste Gericht, ein wichtiges Wort mitzureden. Drittens sind Graswurzelorganisationen und Nichtregierungsorganisationen zu wichtigen Akteuren in diesem Politikfeld geworden. Viertens stellen sich auch Wirtschaftsvertreter und Interessengruppen auf veränderte Rahmenbedingungen ein; sie wollen das für sie Schlimmste verhindern, indem sie sich an die Spitze der Reformbewegung stellen und sie in Richtung technologieorientierte Lösungen zu leiten versuchen. Schließlich sind auch die den Interessen ihrer Wahlkreise und Einzelstaaten verpflichteten 535 Einzelunternehmer im Kongress wichtige Spieler in der Energie- und Klimapolitik.

#### Was tun?

Die deutsche Politik sollte ihre Aufmerksamkeit nicht nur auf die Exekutive und den künftigen US-Präsidenten fixieren, sondern auch über die Ebene der Einzelstaaten und über den Transmissionsriemen der nationalen Legislative ihre Politikvorstellungen in die öffentliche Debatte der USA einspeisen. Europäische Politiker und internationale Organisationen wären gut beraten, ihre diplomatischen Aktivitäten auch auf die einzelnen Abgeordneten, Senatoren und deren Mitarbeiter zu richten. Entsprechend dem höheren Standing einzelner Abgeordneter und Senatoren im „checks-and-balances“-System der Vereinigten Staaten nehmen deren Mitarbeiter wichtige Schlüsselpositionen im Gesetzgebungsprozess ein. Auch aufgrund ihrer im Vergleich zu den Abgeordneten längeren Verweildauer im Kongress und ihrer größeren Erfahrung spielen „congressional staffers“ eine entscheidende Rolle bei der Sicherung der grundlegenden Kontinuität des poli-

tischen Entscheidungsprozesses. Im System der „revolving doors“ wechseln nicht wenige dieser federführenden Mitarbeiter bei einem Regierungswechsel auf die Seite der Exekutive – wo sie dann oftmals Vertretern europäischer Regierungen begegnen, deren Mitarbeiterstäbe bislang noch keine Arbeitskontakte mit ihnen gepflegt haben. Transatlantische Beziehungen leben von den Netzwerken, die sie tragen.



Prof. Dr. Eberhard Sandscheider  
<sandschneider@dgap.org>



Dr. Josef Braml  
<braml@dgap.org>



Simon Koschut  
<koschut@dgap.org>