

September 2022

# Länderbericht

Auslandsbüro USA, Washington D.C.



## Ausblick auf die US-Zwischenwahlen

### Szenarien und mögliche Auswirkungen

*Paul Linnarz*

Das Ergebnis der „Midterm Elections“ im November wird die Volatilität und Handlungsfähigkeit der amerikanischen Politik beeinflussen. Das lehrt die Vergangenheit. Für die künftigen Prioritäten der Biden-Administration wurden im Kongress aber bereits viele Weichen gestellt.

Aktuell gehen die meisten Umfragen davon aus, dass die Republikaner bei den Kongresswahlen am 8. November die Mehrheit im Repräsentantenhaus übernehmen werden. Die Chancen auf einen Wahlsieg der Grand Old Party (GOP) in dieser Kammer des US-Parlaments stehen laut FiveThirtyEight derzeit bei 74 Prozent. Für den Senat sieht die Lage momentan anders aus: Nach den letzten Umfragen werden die Demokraten ihre Mehrheit dort mit einer Wahrscheinlichkeit von 70 Prozent verteidigen können. Bis zur eigentlichen Abstimmung kann natürlich noch viel passieren. Schon jetzt beschäftigen sich in- und ausländische Beobachter aber intensiv mit möglichen Szenarien. Dabei lohnt sich ein Blick in die Vergangenheit. Für die Frage nach den möglichen Auswirkungen des Wahlergebnisses liefert der Vergleich mit früheren Midterm Elections jedenfalls Anhaltspunkte.

### Um was geht es bei den Kongresswahlen?

Zunächst wird über 35 der insgesamt 100 Sitze im Senat entschieden. Zu den 34 regulären Wahlen kam durch den Rücktritt des Republikaners Jim Inhofe eine außerordentliche Wahl in Oklahoma hinzu. Von den 35 Sitzen werden aktuell 14 von demokratischen und 21 von republikanischen Senatoren gehalten. Über die Frage, welche Kandidatinnen und Kandidaten die Parteien ins Rennen schicken, entscheiden die Vorwahlen. Diese begannen am dritten Mai in Ohio und Indiana und enden am 13. September in New Hampshire. Derzeit kommen die Republikaner im Senat

auf 50 Sitze. Die Demokraten stellen 48 Senatoren. Zusätzlich sitzen zwei Unabhängige (Bernie Sanders und Angus King Jr.) im Senat, die aber mit den Demokraten stimmen. Insofern herrscht eine Patt-Situation. Die Demokraten (inklusive der beiden Unabhängigen) halten trotzdem eine hauchdünne Mehrheit. Denn zusätzlich zu den Senatoren darf auch die Vizepräsidentin abstimmen. Obwohl kein Mitglied der Kongresskammer, ist Kamala Harris zugleich Präsidentin des Senats. Bei einem Gleichstand ist ihre Stimme entscheidend.

Bei der Wahl zum Repräsentantenhaus der USA stehen im November alle 435 Sitze zur Wahl. Die Abgeordneten werden per Direktwahl in ihren Wahlbezirken jeweils für zwei Jahre bestimmt. Für die Sitzverteilung wird bei den diesjährigen Midterms erstmals die Volkszählung von 2020 berücksichtigt. Der Census findet alle zehn Jahre landesweit statt und ermittelt unter anderem die Bevölkerungsverteilung. Nach den dafür vorliegenden aktuellen Zahlen wurden die Wahlbezirke neu zugeschnitten. Ende August kamen die Demokraten auf eine knappe Mehrheit von 221, die Republikaner auf 212 Sitze. Für zwei vakante Abgeordnetensitze finden im Vorfeld der Midterms Sonderwahlen statt.

Darüber hinaus wird bei den Zwischenwahlen in 36 US-Bundesstaaten über die Gouverneure abgestimmt. Davon gehören 16 Amtsinhaber derzeit der Demokratischen Partei an, 20 den Republikanern. Die Vorwahlen begannen am ersten März in Texas und enden am 20. September in

Massachusetts. Obwohl auch sie natürlich bedeutsam sind, bleiben die Gouverneurswahlen im Rahmen der Midterms hier ausgeklammert. Stattdessen konzentriert sich der vorliegende Bericht auf den Senat und das Repräsentantenhaus.

### Welche Aufgaben hat der Kongress?

Der Senat und das Repräsentantenhaus in Washington D.C. sind für die Gesetzgebung auf der Bundesebene zuständig. Der Senat hat darüber hinaus unter anderem die Aufgabe, internationale Abkommen zu genehmigen. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Die Genehmigung wird dabei nicht für das Abkommen selbst erteilt; stattdessen stimmt der Senat dem dafür erforderlichen Ratifizierungsbeschluss zu. Erst danach ist der Präsident ermächtigt, das Abkommen zu ratifizieren. Daneben bestätigen die Senatoren die vom Präsidenten nominierten Kandidatinnen und Kandidaten für hohe Regierungs- und Richterämter sowie für die Botschafterposten an den Auslandsvertretungen der USA.

Gesetzentwürfe können sowohl vom Senat als auch vom Repräsentantenhaus ausgearbeitet und vorgestellt werden. Eine Ausnahme sind Bundesgesetze, die den Haushalt oder die Steuern betreffen. Diese werden ausschließlich vom Repräsentantenhaus ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Jedoch müssen alle Bundesgesetze unabhängig davon, in welcher Kammer sie initiiert wurden, sowohl vom Senat als auch vom Repräsentantenhaus verabschiedet werden.

Im Senat ist bei gewöhnlichen Gesetzentwürfen die Zustimmung von mindestens 60 der insgesamt 100 Senatoren erforderlich, um einen „Filibuster“ zu verhindern. Damit sind anhaltende Reden eines oder mehrerer Senatoren gemeint, mit denen das Abstimmungsverfahren blockiert oder hinausgezögert werden soll. Im Gegensatz zum Repräsentantenhaus, wo sich die Abgeordneten an vorgeschriebene Redezeiten halten müssen, sind die Möglichkeiten zur Abkürzung einer Debatte über umstrittene Gesetzentwürfe ansonsten begrenzt. Eine Option sind die sogenannten „Reconciliation Bills“. Diese reduzieren die maximale Debattendauer auf 20 Stunden. Reconciliation Bills erfordern zur Verabschiedung nur eine einfache Mehrheit von 51 Stimmen. Da seit vier

Jahrzehnten keine der beiden Parteien im Senat auf 60 Mitglieder kam, musste häufig auf das Verfahren zurückgegriffen werden. Es darf jedoch nur in dem Fall angewendet werden, wenn die betreffenden Gesetzentwürfe den Haushalt, die Steuern oder die Schuldengrenze betreffen.

Nach seiner Verabschiedung durch den Kongress ist ein Gesetz dann wirksam, wenn es vom Präsidenten unterschrieben wurde oder dieser zumindest kein Veto einlegt. Ein ausdrückliches Veto des Präsidenten kann mit einer Zweidrittelmehrheit sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus aufgehoben werden. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Präsident, Senat und Repräsentantenhaus können hier nur in Umrissen skizziert werden. Die kurze Zusammenfassung liefert aber Hinweise darauf, welche Auswirkungen bei veränderten Mehrheitsverhältnissen im Kongress voraussichtlich zu erwarten sind. Beispiele aus früheren Jahren sind dafür die Orientierungspunkte.

### Wer hat in der Vergangenheit wie viele Sitze verloren?

Für die Partei des jeweils amtierenden Präsidenten verliefen die ersten Kongresswahlen nach dem Amtsantritt wiederholt enttäuschend. Insofern spricht in der Tat einiges dafür, dass die Demokraten im November zumindest im Repräsentantenhaus ihre Mehrheit verlieren dürften. Aktuell ist das auch deshalb das wahrscheinlichste Szenario, weil die Demokratische Partei in dieser Kongresskammer nur drei Sitze über der erforderlichen Mehrheit von 218 Abgeordneten liegt. Seit 1982, dem Jahr der ersten Midterms während der Amtszeit von Ronald Reagan, war das Stimmenpolster der jeweiligen Mehrheitspartei im Repräsentantenhaus nie so dünn wie heute. Sollten sie bei den Sonderwahlen zwischenzeitlich die beiden vakanten Sitze gewinnen, benötigen die Republikaner im November nur vier zusätzliche Abgeordnete, um die Wahl zum Repräsentantenhaus für sich zu entscheiden. Das ist durchaus realistisch, wenn man bedenkt, dass die Demokraten 1994 bei den ersten Kongresswahlen während der Clinton-Administration 54 Sitze und 2010 bei den ersten Midterms nach dem Amtsantritt von Barack Obama sogar 63 Sitze verloren hatten. Auch republikanische Präsidenten

mussten bei den ersten Zwischenwahlen wiederholt Federn lassen: 1982 verlor die GOP während der Reagan-Administration 26 Sitze im Repräsentantenhaus, unter George H.W. Bush 1990 acht Sitze und zwei Jahre nach dem Amtsantritt von Donald Trump dann 42. Die einzige Ausnahme waren die Midterms 2002: Damals, während der Regierungszeit von George W. Bush, gewannen die Republikaner acht zusätzliche Sitze.

### Wie wahrscheinlich ist ein „Divided Government“?

Wenn auch überaus knapp, konnte sich die Biden-Administration während der ersten zwei Jahre ihrer Amtszeit sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat auf eine numerische Mehrheit der Demokratischen Partei stützen. Im Rückblick auf die letzten vierzig Jahre ist eine solche „Trifecta“ die Ausnahme. Fast immer mussten US-Regierungen nach ihrem Amtsantritt oder spätestens nach den ersten Midterms mit einem „Divided Government“ klarkommen, bei dem die Partei des Präsidenten und die Mehrheitspartei in einer oder in beiden Kammern des Parlaments voneinander abweichen. Als Ronald Reagan 1981 ins Weiße Haus einzog, wurde zwar der Senat von den Republikanern kontrolliert, aber das Repräsentantenhaus von den Demokraten. Daran änderten 1982 auch die Zwischenwahlen nichts. Unter George H.W. Bush waren die Republikaner in beiden Kongresskammern in der Minderheit. Bei den Zwischenwahlen 1990 konnten die Demokraten ihren Vorsprung im Senat und im Repräsentantenhaus sogar noch leicht ausbauen.

Ebenso wie Joe Biden konnte hingegen Bill Clinton mit einer „Trifecta“ an den Start gehen. Bis zu den Zwischenwahlen 1994 kontrollierte die Demokratische Partei sowohl den Senat als auch das Repräsentantenhaus. Umso dramatischer dann das Ergebnis der ersten Midterms: Nach einem geradezu erdrutschartigen Sieg („Republican Revolution“) übernahm die GOP in beiden Kammern des Kongresses die Mehrheit. Auch Barack Obama konnte sich nur während der ersten beiden Jahre seiner Amtszeit über eine „Trifecta“ freuen. Bei den Midterms 2010 verlor seine Demokratische Partei im Repräsentantenhaus die Mehrheit. So erging es auch Donald Trump bei

den Zwischenwahlen 2018: Vor vier Jahren konnten die Republikaner ihren Vorsprung im Senat zwar noch ausbauen, dafür verloren sie aber das Repräsentantenhaus an die Demokraten. Eine Ausnahme ist auch in dieser Hinsicht George W. Bush: Dessen Präsidentschaft startete mit einem „Divided Government“, weil die Republikaner zwar das Repräsentantenhaus, die Demokraten hingegen den Senat kontrollierten. Bei den Midterms 2002 übernahm die GOP auch in dieser Kongresskammer aber die Mehrheit und bestand danach somit eine „Trifecta“.

### Welche Rolle spielen die Zustimmungswerte des Präsidenten?

Die Midterms gelten auch als ein Referendum über die Arbeit des jeweils amtierenden Präsidenten. Joe Biden hat seit seinem Amtsantritt in der Bevölkerung deutlich an Zustimmung verloren. Gut ein Monat nach seiner Inauguration waren knapp 53 Prozent mit dem neuen Präsidenten zufrieden; nach knapp 600 Tagen im Weißen Haus äußerten sich nur noch 43 Prozent wohlwollend. Im Sommer lag Biden zwischenzeitlich sogar unter 40 Prozent. Häufig werden die Zustimmungswerte für den Demokraten als „historisch niedrig“ bewertet. Nach einer ebenfalls von FiveThirtyEight veröffentlichten Analyse stimmt das im Rückblick auf die Zeit seit Ronald Reagan aber nur eingeschränkt. Kurz vor den Midterms 1982 fand auch der Republikaner nur 42 Prozent Zustimmung. Das Gleiche galt knapp 600 Tage nach dessen Amtsantritt für Bill Clinton. Donald Trump kam zu diesem Zeitpunkt während seiner Regierungszeit sogar nur auf 40,3 Prozent Zustimmung in der Bevölkerung.

Biden musste mit einem Minus von knapp zehn Prozent auch keineswegs die stärksten Einbußen verkraften: Innerhalb der ersten knapp 600 Tage seiner Präsidentschaft hatte Reagan zwölf Prozent verloren, Obama knapp 15 Prozent und Clinton sogar 17,6 Prozent. Im Vergleich dazu verhielten sich die Zustimmungswerte für Donald Trump mit einem Minus von nur 3,6 Prozent weitgehend konstant. Deutlich an Popularität gewinnen konnten während der ersten beiden Jahre ihrer Amtszeit nur die beiden Bushs. Der Sohn George W. hatte sich innerhalb der ersten knapp 600 Tage um 8,6 Prozent verbessert; sein Vater

George H.W. konnte seine Zustimmungswerte sogar um gut zwölf Prozent steigern. Dabei genoss Bush Senior mit 62 Prozent bereits zu Beginn seiner Amtszeit von allen hier betrachteten US-Präsidenten die höchste Popularität. Genutzt hat es ihm und der Republikanischen Partei wenig: Bei den Midterms 1990 konnten die Demokraten ihre Mehrheit sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus erfolgreich verteidigen. George H.W. Bush wurde zwei Jahre später dann auch nicht wiedergewählt. Dessen Vorgänger Ronald Reagan fand nach den ersten beiden Jahren im Amt vergleichsweise wenig Zustimmung in der Bevölkerung; trotzdem gelang es den Republikanern bei den Kongresswahlen 1982, ihre Mehrheit im Senat zu verteidigen.

Im Falle von Clinton und Obama hat die steil nach unten verlaufende Zustimmungskurve deutlich stärker auf das Ergebnis der eigenen Partei bei den ersten Midterms abgefärbt. Während der Obama-Administration verloren die Demokraten 2010 die Kontrolle über das Repräsentantenhaus, was sich 2018 dann für die Republikaner während der Amtszeit von Donald Trump wiederholte. Die Demokratische Partei von Bill Clinton büßte 1994 gar in beiden Kammern die Mehrheit ein. Demgegenüber konnte die GOP bei den Zwischenwahlen 2002 von den hohen Zustimmungswerten für George W. Bush profitieren und nicht nur ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus verteidigen, sondern zusätzlich auch den Senat gewinnen.

### Was bedeuten die Midterms für die Chancen zur Wiederwahl?

Für alle US-Präsidenten der letzten vierzig Jahre lassen sich zahlreiche innen- und außenpolitische Gründe dafür aufzeigen, warum sich deren Zustimmungswerte innerhalb der ersten zwei Jahre ihrer Regierungszeit verbessert oder verschlechtert haben und in welcher Art und Weise sich die Popularität des jeweiligen Amtsinhabers auf das Abschneiden der eigenen Partei bei den ersten Midterms ausgewirkt hat. So spielte für George W. Bush und dessen Republikanische Partei die Ausnahmesituation nach den Terroranschlägen von 9/11 eine entscheidende Rolle. Dessen Vater George H.W. Bush war zwar ebenfalls sehr populär, galt aber innen- und wirtschaftspolitisch eher

als schwach. Für sich genommen sagen die Zustimmungswerte vor den ersten Zwischenwahlen insgesamt auch nur wenig aus über die Chancen zur Wiederwahl. Das gilt analog für den Verlust der Mehrheit in einer oder sogar in beiden Kammern des Kongresses. Ronald Reagan wurde wiedergewählt, obwohl er während seiner ersten Amtsperiode mit einem „Divided Government“ klarkommen musste. Zwar büßten die Demokraten bei den Midterms 2010 ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus ein – trotzdem wurde Barack Obama zwei Jahre später im Amt bestätigt. Für Donald Trump war die Situation nach den Kongresswahlen 2018 ähnlich; der Republikaner musste nach vier Jahren hingegen das Feld räumen. Clinton wurde sogar wiedergewählt, obwohl seine Partei 1994 beide Kammern des Kongresses verloren hatte.

### Wie viel Macht verliert der Präsident bei einem „Divided Government“?

Grundsätzlich gilt, dass der US-Präsident als oberster Vertreter der Exekutive allen voran in der Außenpolitik sowie beim Thema äußere und innere Sicherheit auch dann handlungsfähig bleiben muss, wenn die eigene Partei in einer oder in beiden Kongresskammern bei den Midterms die Mehrheit verfehlt und parteiübergreifende Kompromisse zur Verabschiedung neuer Gesetze absehbar nicht oder jedenfalls nicht rechtzeitig getroffen werden können.

In diesem Fall regieren die US-Präsidenten unter anderem mit Durchführungsverordnungen. Für eine solche „Executive Order“ ist der Präsident nicht auf die Zustimmung des Kongresses angewiesen. Erstens dürfen die Verordnungen aus dem Weißen Haus aber nicht gegen geltendes Recht verstoßen und zweitens müssen die damit eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Regierungshaushalts finanzierbar sein. Denn, wie gesagt, das Haushaltsrecht liegt allein beim Kongress.

Deshalb kam Donald Trump Anfang 2017 mit seiner Executive Order für den Bau einer Mauer an der Grenze zu Mexiko kaum voran. Denn zu diesem Zeitpunkt war unklar, mit welchen Mitteln das Vorhaben finanziert werden sollte. Der Streit mit dem Kongress eskalierte dann 2018 kurz vor

Weihnachten. Trump hatte gedroht, gegen jedes Haushaltsgesetz, das nicht wenigstens fünf Milliarden US-Dollar für die Grenzmauer vorsah, sein Veto einzulegen. Die Folge war der bisher längste „Government Shutdown“ in der amerikanischen Geschichte. Erst nach 35 Tagen konnten staatliche Stellen, Behörden und andere öffentliche Einrichtungen wieder Gehälter für die Mitarbeiter zahlen und ihre Arbeit aufnehmen. Nur wenige Wochen später wurde die Bewilligung von finanziellen Mitteln für die Bauarbeiten an bestimmten Grenzabschnitten vom Kongress dann jedoch ausdrücklich verboten. Um die betreffende Gesetzesänderung zu umgehen, rief der Präsident daraufhin den Nationalen Notstand für die Grenzregionen aus. Über die ausreichende Finanzierung konnten sich die Gegner und Befürworter des Bauprojekts bis heute abschließend nicht verständigen. Kaum im Amt, wurde der Nationale Notstand von Joe Biden im Januar 2021 schließlich aufgehoben. Das Beispiel zeigt die zweite „Schwachstelle“ der Durchführungsverordnungen. Nicht nur dürfen diese keinen finanziellen Mehraufwand für den Staatshaushalt verursachen, sondern können sie auch mit einem Federstrich von jedem künftigen Präsidenten wieder rückgängig gemacht werden. Die Zustimmung des Kongresses ist dafür nicht erforderlich.

Eine weitere, seit Richard Nixon aber vergleichsweise selten angewendete Methode, mit der US-Präsidenten gerade bei einem Divided Government versuchen, anhaltende Widerstände im Kongress zu entschärfen, sind sogenannte „Fast-Track Bills“. Das umstrittene Schnellverfahren ermöglicht es dem Präsidenten, ein Handelsabkommen ohne Zustimmung des Kongresses zu unterzeichnen. Danach hat das Parlament dann 90 Tage Zeit, das Abkommen in der vorliegenden Form ohne nachträgliche Änderungen zu genehmigen oder abzulehnen. Das Fast-Track-Verfahren kam beispielsweise bei der Verabschiedung des „North American Free Trade Agreements“ (NAFTA; 1993) oder für die Gründung der WTO („Uruguay Round Agreements Act“; 1994) zur Anwendung. Seit 2002 hat sich die Bezeichnung „Trade Promotion Authority“ (TPA) für das beschleunigte Prozedere eingebürgert.

Kritiker, darunter viele zivilgesellschaftliche Organisationen, bemängeln, dass die TPA dem Kongress jedes Mitspracherecht bei der Ausgestaltung von Freihandelsabkommen nimmt. Einer der entschiedensten Befürworter des Schnellverfahrens war hingegen Präsident Obama. In seine Regierungszeit fiel das Ringen um den Abschluss des „Trans-Pacific Partnership Agreement“ (TPP) und des „Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement“ (TTIP). Obwohl die Demokratische Partei des Präsidenten zu diesem Zeitpunkt sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus die Kontrolle verloren hatte, gelang es Obama 2015, im Kongress parteiübergreifend die erforderliche Unterstützung für ein Gesetz zu erwirken, mit dem er die beiden Abkommen nach dem TPA-Verfahren vorantreiben konnte. Der Präsident durfte das TPP im Februar 2016 daraufhin zwar unterzeichnen; nach der Wahl von Donald Trump war jedoch klar, dass der Senat das Abkommen nicht ratifizieren würde. Trump hat die Unterschrift nach seinem Amtsantritt letztlich zurückgezogen und die weiteren Verhandlungen über das TTIP auf Eis gelegt.

Das TPP war ein Abkommen, für dessen Ratifizierung die Zustimmung des Senats zwingend erforderlich gewesen wäre. Das Gleiche galt Ende der achtziger Jahre für den Vertrag über nukleare Mittelstreckenwaffen, das „Open Skies“-Abkommen von 1993 oder den „New START“-Vertrag von 2011. Solche Übereinkünfte heißen nach dem entsprechenden Artikel der US-Verfassung „Article II Treaties“. Auch der NATO-Mitgliedschaft von Schweden und Finnland musste der Senat Anfang August mit Zweidrittelmehrheit zustimmen. Für andere internationale Verpflichtungen ist dies nicht erforderlich: So zählt das von der Obama-Administration 2015 als „historic deal“ gefeierte Iran-Abkommen JCPOA zu den „Nonbinding Arrangements“. Daneben können US-Präsidenten ohne Genehmigung des Kongresses auch sogenannte „Executive Agreements“ eingehen. Das Pariser Klimaabkommen von 2016 fällt in diese Kategorie.

Die oben genannten Beispiele insbesondere für die Regierungszeit von Barack Obama zeigen, dass US-Präsidenten selbst beim Verlust der Mehrheit ihrer Partei in einer oder in beiden Kammern des Kongresses außen-, sicherheits-

und handelspolitisch sehr wohl handlungsfähig bleiben. Ebenso wie bei den Durchführungsverordnungen gilt dies jedoch auch für den Fall, dass internationale Abkommen von den USA aufgekündigt werden. Zwar müssen dafür unter Umständen völkerrechtliche Bestimmungen berücksichtigt werden und natürlich sind auch in den Abkommen selbst die Voraussetzungen für den Austritt eines Vertragspartners festgelegt; die US-Verfassung schreibt jedoch nicht vor, nach welchem Verfahren sich die Regierung aus einem internationalen Abkommen zurückziehen darf. Eine Zweidrittelmehrheit im Senat ist dafür keineswegs vorgeschrieben.

### Was ist der „best“ und der „worst case“?

Sollten die Umfrageinstitute mit ihrer aktuellen Einschätzung für das wahrscheinlichste Szenario recht behalten, wird die Demokratische Partei bei den Zwischenwahlen am 8. November ihre knappe Mehrheit im Repräsentantenhaus verlieren. Sollte sich darüber hinaus bewahrheiten, dass die Demokraten weiterhin den Senat anführen werden, ähnelt die Situation der von 2010 bei den ersten Midterms während der Obama-Administration. Das könnte (!) folgende Auswirkungen haben:

Ähnlich wie in den Obama-Jahren nach 2010 wird die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus intensiv von ihrem Haushaltsrecht Gebrauch machen. Bei Gesetzentwürfen über die Staatsverschuldung, bei der Besteuerung und der Bewilligung öffentlicher Mittel werden die Republikaner den Präsidenten und die Regierung erheblich unter Druck setzen. Auch die Obama-Administration hatte sich mit ihren Budgetvorstellungen am Repräsentantenhaus wiederholt die Zähne ausgebissen. Mit dem „Budget Control Act“ von 2011 konnte nach zähen Verhandlungen zwar die Schuldenobergrenze erhöht werden; gleichzeitig sah das Gesetz über einen Zeitraum von zehn Jahren auf Druck der Republikaner aber Einsparungen von gut 900 Milliarden US-Dollar vor. Heute steht für die Amerikaner das Thema „Inflation“ im Mittelpunkt. Dass der Kongress Mitte August als Gegenmaßnahme den „Inflation Reduction Act“ verabschieden konnte, war für Präsident Biden ein Riesenerfolg. Der Umstand,

dass der Gesetzentwurf mit 220 zu 207 Stimmen nur äußerst knapp durchkam und von keinem einzigen republikanischen Abgeordneten unterstützt wurde, lässt jedoch darauf schließen, dass die GOP nach einem Sieg bei den Zwischenwahlen im Repräsentantenhaus eigene Initiativen zur Inflationsbekämpfung vorantreiben wird. Die Bewilligung weiterer finanzieller Mittel zur Unterstützung der Ukraine dürfte ebenfalls schwieriger werden.

Biden kann sich glücklich schätzen, dass er einige der „großen Brocken“ seit seinem Amtsantritt vom Tisch räumen konnte: Neben dem „Inflation Reduction Act“ (700 Milliarden US-Dollar), dem „Chips and Science Act“ (280 Milliarden), dem „Infrastructure Investment and Jobs Act“ (550 Milliarden) wurde auch der „American Recovery Act“ (knapp zwei Billionen) vom Kongress verabschiedet. Bei einem Divided Government wäre das so nicht möglich gewesen. Die neuen Bestimmungen zur Produktion von Halbleitern, für Investitionen in erneuerbare Energien, E-Mobility, Infrastruktur, Datennetze und neue Produktionsstätten werden direkt oder indirekt in den nächsten Jahren weitreichende Konsequenzen auch für ausländische Unternehmen haben. Was jetzt noch fehlt, ist das Gesetz über den kommenden Verteidigungshaushalt („National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023“). Dafür steht die Zustimmung des Senats noch aus. Die Kongresskammer will über das Budget aber erst dann entscheiden, wenn die US-Regierung ihre Nationale Verteidigungs- und Sicherheitsstrategie (NSS) vorgelegt hat. Diese sollte ursprünglich bereits im Juni präsentiert werden. Für die geostrategischen Prioritäten der nächsten Jahre liefert die NSS die wichtigsten Orientierungspunkte.

Wenn sich die Biden-Administration bei einem Divided Government nach den Kongresswahlen darauf verlegt, gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik, ähnlich wie Obama in der Zeit ab 2010, stärker mit Durchführungsverordnungen und Executive Agreements zu regieren, müssen sich die Verbündeten fast zwangsläufig wieder auf eine gewisse Volatilität einstellen. Denn sollte nach den Präsidentschaftswahlen 2024 ein Republikaner ins Weiße Haus einziehen, dürfte beispielsweise das Pariser Klimaabkommen für die USA erneut auf der Kippe stehen. Derzeit spricht

auch nichts dafür, dass die Konservativen ihre kritische Haltung gegenüber multilateralen Organisationen geändert haben. Anfang April beispielsweise verabschiedete das Repräsentantenhaus eine Resolution, in der vor dem Hintergrund des russischen Angriffs auf die Ukraine die „eindeutige Unterstützung“ für die NATO bekräftigt wurde. Zwar fand die Resolution mit 362 zu 63 Stimmen eine deutliche Mehrheit; die Nein-Stimmen kamen jedoch allesamt aus dem republikanischen Lager – in der Summe fast ein Drittel aller GOP-Abgeordneten im Repräsentantenhaus.

Im schlimmsten Fall werden das „demokratische“ und das „republikanische Amerika“ nach den Zwischenwahlen weiter auseinanderdriften und sich auch im Kongress unversöhnlich gegenüberstehen. Dagegen spricht für den Fall, dass die Republikaner zwar die Mehrheit im Repräsentantenhaus gewinnen, die Demokraten aber die Kontrolle im Senat behalten, dass überparteiliche Kompromisslösungen natürlich zwingend sind, wenn ein Gesetzentwurf die Chance haben soll, von beiden Kammern des Parlaments verabschiedet zu werden. Das dürfte auch innerparteiliche Konsequenzen haben: Den bereits erwähnten „Inflation Reduction Act“ konnten die Demokraten auch im Senat nur mit 51 zu 50 Stimmen durchsetzen. Die Republikaner wählten geschlossen gegen das Maßnahmenpaket. Nur mit der Stimme von Vizepräsidentin Harris gelang nach einer abschließenden Marathonsitzung der Durchbruch. Beim „Build Back Better Act“ hätte auch dies nichts genutzt: Der Gesetzentwurf scheiterte vor einigen Monaten am Widerstand aus den eigenen Reihen. Die demokratischen Senatoren Joe Manchin und Kyrsten Sinema hatten sich quergestellt. Diesmal folgten die beiden der Linie ihrer Parteifreunde. Die Voraussetzung war allerdings, dass Manchin und Sinema weitreichende Änderungen am Entwurf anbringen konnten.

Anders als bei den bisherigen Gesetzesinitiativen hat sich Joe Biden vor der Verabschiedung des „Inflation Reduction Act“ offenbar weitgehend aus den parteiinternen Abstimmungsprozessen herausgehalten und diese dem demokratischen Mehrheitsführer im Senat, Chuck Schumer, überlassen. So mancher Beobachter meinte im Nachhinein, dass Schumer mit dem Schulterchluss

wohl gescheitert wäre, hätte sich der Präsident aus dem „Oval Office“ heraus zu stark eingemischt. Sollten die Republikaner bei den Midterms im Repräsentantenhaus die Mehrheit übernehmen, wäre Biden natürlich erst recht darauf angewiesen, dass für ihn nachteilige Gesetzentwürfe der GOP von den Demokraten im Senat geschlossen abgewiesen werden und dem Präsidenten aus den eigenen Reihen niemand „in den Rücken fällt“. Die selbstbewussten Senatoren dürften dazu am ehesten dann bereit sein, wenn der Präsident sich nicht zu häufig aus dem Weißen Haus meldet. Auch wenn die Chance besteht, sich mit den Republikanern auf eine einvernehmliche Lösung zu einigen, werden die Demokraten im Senat künftig wohl noch stärker auf die Verhandlungsführung pochen.

Bei den Republikanern spricht für eine größere Kompromissbereitschaft, dass sie natürlich nicht mit jedem Gesetzentwurf spätestens im Senat scheitern wollen. Das könnte, so wie nach den Kongresswahlen 2010 und ähnlich wie in den letzten Monaten bei den Demokraten, dazu führen, dass unter den republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus unterschiedliche Positionen lauter werden. So wie bei Chuck Schumer im Senat, dürfte nach dem hier betrachteten Szenario für das Ergebnis der Zwischenwahlen auf den künftigen Mehrheitsführer und den Sprecher im Repräsentantenhaus deshalb ein hartes Stück Arbeit zukommen. Bis jetzt war die GOP in ihrer Ablehnung gegen die Demokratische Partei und die Biden-Administration geeint. Da sie weder im Repräsentantenhaus noch im Senat eine Mehrheit hatte, wären parteiinterne Konflikte und eine öffentlich als „zerstritten“ wahrgenommene GOP nur hinderlich gewesen. Die wenigen Abweichler und Trump-Kritiker wurden konsequent abgestraft. Mit der Aussicht, im Repräsentantenhaus eigene Gesetzentwürfe künftig mehrheitlich verabschieden zu können, ändert sich die Lage jedoch.

Der „Blick in die Kristallkugel“ und zurück ins Jahr 2010 offenbart aber noch ein anderes mögliches Szenario. Kurz vor den damaligen Midterms hatte der Republikaner John Boehner, nach der Wahl Sprecher des Repräsentantenhauses, angekündigt: „Wir werden alles tun - und ich meine alles, was wir tun können - um sie (die Demokraten) zu

stoppen, aufzuhalten, zu verlangsamen, was immer wir können.“ Sein Parteifreund Mitch McConnell hatte damals erklärt: „Das Wichtigste, was wir erreichen wollen, ist, dass Präsident Obama nur eine Amtszeit im Amt bleibt.“ Womit zumindest Boehner wohl nicht gerechnet hatte, war, welchen Einfluss nach den damaligen Zwischenwahlen die republikanischen Abgeordneten aus der Ecke der „Tea Party“-Bewegung haben würden. „Kompromissbereitschaft? Das war nicht ihr Ding. Viele von ihnen wollten Washington in die Luft jagen. Deshalb, dachten sie, seien sie gewählt worden“, bilanzierte Boehner im vergangenen Jahr. Als er 2015 frustriert seinen Rücktritt erklärt hatte und auch Kevin McCarthy gegen die parteiinternen Gegner gescheitert war, forderte Charlie Dent, damals Abgeordneter des modera-

ten Flügels der GOP: „Es gibt eine Reihe von republikanischen Fraktionsmitgliedern, die nichts und niemandem zustimmt. Es ist an der Zeit, diese an den Rand zu drängen.“

Die Wiederwahl von Barack Obama konnten die Republikaner nicht verhindern. Bis zu den zweiten Kongresswahlen während dessen Regierungszeit hatte die „Tea Party“-Bewegung aber in der Tat erheblich an Einfluss verloren. So war es den Republikanern möglich, neben dem Repräsentantenhaus 2014 auch die Mehrheit im Senat zu übernehmen. Die „Establishment Republicans“ hätten eindeutig ihre Lektion gelernt, war damals die einhellige Meinung. Zwei Jahre später kam Donald Trump an die Regierung.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Paul Linnarz  
Leiter Auslandsbüro USA, Washington D.C.  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[Paul.Linnarz@kas.de](mailto:Paul.Linnarz@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)