



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 22, No. 1/2007

**abgeschlossen am
31. Januar 2007**

	<u>Seite</u>
1. Verstärktes Tauziehen um die Irakpolitik	1
2. Repräsentantenhaus verabschiedet Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns	3
3. Congress berät Verschärfung der Verhaltensrichtlinien für Mitglieder	5
4. Repräsentantenhaus für Streichung von Subventionen für Energieproduzenten	7
5. Parteipolitische Polarisierung im Congress hält an	8
6. Parteipolitische Abgrenzung und Blockade: Bilanz der 2. Sitzungsperiode des 109. Congress	9
7. Parteipolitische und institutionelle Rivalität: Ausblick auf die 1. Sitzungsperiode des 110. Congress	12

1. Verstärktes Tauziehen um die Irakpolitik

Im Congress ist Präsident Bushs Plan vom 10. Januar 2007, der die Aufstockung der US-amerikanischen Truppen im Irak um weitere 21.500 auf über 158.500 Soldaten vorsieht, auf scharfe überparteiliche Kritik gestoßen.

Das Senate Foreign Relations Committee unter Führung von Joseph Biden (D-Del.) hat in diesem Zusammenhang am 25. Januar 2007 mit 12:9 Stimmen eine (allerdings nicht bindende) Resolution (Senate Concurrent Resolution 2) verabschiedet, welche die Truppenaufstockung „als nicht im nationalen Interesse“ der Vereinigten Staaten verurteilt.

Der Auswärtige Ausschuss forderte Präsident Bush auf,

- sich um eine größere konzertierte regionale und internationale Unterstützung für seine Irakpolitik zu bemühen und
- die Verantwortung für die innere Sicherheit in einem angemessenen Zeitrahmen an die irakischen Sicherheitskräfte zu übergeben.

Außerdem verlangte der Ausschuss vom Präsidenten die Entwicklung einer international eingebetteten Friedensstrategie für den Irak.

Ziel der Resolution, so deren Initiator Senator Biden, sei es, ein Signal an die Administration zu schicken. Die Administration scheint das nicht anzufechten. Vizepräsident Cheney erklärte in einem *CNN*-Interview, dass der Präsident an seinen Plänen ungeachtet der Biden-Resolution festhalten wolle.

George W. Bush hatte die Truppenaufstockung in einer Fernsehansprache Anfang Januar und dann in seiner *State of the Union* am 23. Januar 2007 mit der „inakzeptablen“ Sicherheitslage im Irak begründet, die eine Erhöhung der amerikanischen Truppenkontingente um 6 Brigaden notwendig mache, damit in den nächsten 12 bis 18 Monaten eine Stabilisierung des Landes erreicht werden könne.

Die USA hatten ihren Präventivkrieg gegen den Irak im März 2003 begonnen und am 1. Mai 2003 offiziell für beendet erklärt. Zwischenzeitlich sind im Irak mehr als 3.000 US-amerikanische Soldaten gefallen und über 23.000 verwundet worden. Außerdem wurden etwa 1,6 Mio. Iraker im Land vertrieben und etwa 1,8 Mio. sind in Folge des Krieges aus ihrem Heimatland geflohen. Experten gehen von monatlich 100.000 weiteren Flüchtlingen im Irak aus, wenn sich die Sicherheitslage nicht entscheidend verbessern lässt.

Eine überparteilich zusammengesetzte Kommission hatte Anfang Dezember 2006 einen weit beachteten Bericht zur Irakpolitik vorgelegt und vor einer drohenden Niederlage der USA im Irak gewarnt (vgl. CR 11-12/2006, S. 3). Die so genannte *Iraq Study*

Group unter Führung von James A. Baker III und Lee Hamilton hatte den Präsidenten zu einer umfassenden Kurskorrektur in seiner Irakpolitik aufgefordert und unter anderem einen diplomatischen Dialog auch mit dem Iran und Syrien angemahnt.

Die scharfe Kritik an den Plänen Präsident Bushs vor allem unter den Demokraten reflektiert die zunehmend ablehnende Haltung der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber der Irakpolitik des Präsidenten. Diese hatte in den Wahlen zum Congress im November 2006 nicht unwesentlich den Mehrheitswechsel zugunsten der Demokraten befördert (vgl. CR 11-12/2006, S. 9).

Einer *Washington Post/ABC News*-Umfrage vom 10. Januar 2007 zufolge wird die von Präsident Bush vorgeschlagene Aufstockung der Truppenkontingente im Irak um über 21.000 Soldaten nur von 36 Prozent der Befragten unterstützt, während 61 Prozent seine Vorgehensweise rundherum ablehnen. Gleichzeitig sind 53 Prozent der Befragten der Auffassung, dass die Demokraten im Congress Bushs Pläne blockieren sollten - gegenüber 44 Prozent, die eine gegenteilige Auffassung vertreten.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Mitglieder der Administration wie Außenministerin Condoleezza Rice vor dem Auswärtigen Ausschuss im Senat und Verteidigungsminister Robert Gates vor dem Streitkräfteausschuss des Repräsentantenhauses einen Tag nach Bekanntwerden der Pläne des Präsidenten in der Irakpolitik heftig angegriffen wurden. Dabei war es augenfällig, dass nicht nur die Demokraten, sondern auch die Republikaner massive Zweifel an der Strategie des Präsidenten hegen.

Allerdings stimmte im *Foreign Relations Committee* schlussendlich mit Senator Chuck Hagel (Neb.) nur ein Republikaner mit den Demokraten gegen Bushs Pläne. Gleichzeitig kündigte Senator John Warner (R-Va.), der frühere Vorsitzende des *Armed Services Committee* an, dass er einen alternativen Resolutionsentwurf zur Abstimmung bringen will, der einen stärkeren zwischenparteilichen Charakter haben soll. Schließlich könne es nicht darum gehen, wer am „patriotischsten“ oder am „konfrontativsten“ sei, so der Senator. Vielmehr müsse eine Lösung gefunden werden, die von beiden Fraktionen getragen werde.

Während liberale Demokraten im Senat wie Russ Feingold (Wis.) und Edward Kennedy (Mass.) einem direkten Kräftemessen mit dem Präsidenten in der Irakpolitik nicht aus dem Weg gehen wollen, scheuen andere wie Joseph Biden (Del.) davor noch zurück. Das gilt insbesondere in der Frage der Mittelbewilligung für die Verstärkung der Truppenkontingente, für die nach Angaben der Administration zusätzlich Mittel von etwa 5,6 Mrd. USD erforderlich sind. Hinzu kommen Mittel in Höhe von bis zu 100 Mrd. USD, deren Bewilligung der Präsident im Rahmen eines Ergänzungshaushalts für seine Irakpolitik vom Congress im Februar 2007 verlangen dürfte.

Hier stehen die Demokraten vor einem erheblichen politischen Dilemma. Einerseits müssen sie dem Präsidenten in der Irakpolitik Paroli bieten. Andererseits dürfen sie aber auch nicht den Eindruck erwecken, der kämpfenden Truppe im Irak die erforder-

lichen Haushaltsmittel für ihren Einsatz verweigern zu wollen. Letzteres könnte sich mit Blick auf die Wahlen 2008 als risikoreich erweisen, weil es vom politischen Gegner im Sinne eines „Dolchstoßes“ instrumentalisiert werden könnte.

Gleichwohl haben sich mit Barack Obama (D-Ill.) und Hillary Rodham Clinton (D-N.Y.) bereits zwei prominente Bewerber um die Nominierung für die demokratische Präsidentschaftskandidatur für einen zeitnahen Rückzug der US-amerikanischen Truppen aus dem Irak ausgesprochen. Auch Senator Jim Webb (D-Va.) ließ in seiner Republik auf die *State of the Union* des Präsidenten am 23. Januar 2007 anklingen, dass die Demokraten in der Irakpolitik zu einem direkten Kräftemessen mit dem *Commander-in-Chief* bereit sind.

Für die demokratische Mehrheitsführung im Senat dürfte es aufgrund der äußerst knappen Mehrheitsverhältnisse *ohne* die Unterstützung von mindestens neun bis zehn Republikanern allerdings schwierig werden, sich gegenüber Präsident Bush durchzusetzen, zumal die Geschäftsordnung des Senats der Minderheitsfraktion mit dem Instrument des *filibuster* ein machtvolleres Mittel zur Blockade in die Hand gibt.

Etwas anders ist die Situation im Repräsentantenhaus, wo *Madam Speaker* Nancy Pelosi (D-Cal.) über eine solide Mehrheit von 233 Demokraten und die uneingeschränkte Kontrolle der Geschäftsordnung verfügt. Allerdings gilt es auf eine erhebliche Zahl neu gewählter gemäßigter Demokraten in der Fraktion Rücksicht zu nehmen und das politische Risiko einer direkten Konfrontation mit dem Präsidenten in der Frage der Entsendung zusätzlicher Truppen genau zu kalkulieren. John P. Murtha (D-Penn.), der Vorsitzende des *House Defense Appropriations Subcommittee* und scharfer Kritiker der Irakpolitik Bushs, hat hier einen Weg zur Konfliktlösung angedeutet. Statt dem Präsidenten die Haushaltsmittel für eine Truppenaufstockung zu verweigern, sollten vielmehr „benchmarks“ für eine Zustimmung durch den Congress bezeichnet werden.

Das ändert freilich nichts daran, dass der Präsident die Zustimmung zu seiner Irakpolitik im gesellschaftlichen Aushandlungsprozess weitgehend verloren hat und eine zunehmende Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft in der Irakpolitik festzustellen ist. Das unterstreichen auch die Demonstrationen in Washington, D.C., am 27. Januar 2007.

2. Repräsentantenhaus verabschiedet Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns

Das Repräsentantenhaus hat am 10. Januar 2007 mit breiter Mehrheit eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns um 2,10 USD auf 7,25 USD pro Stunde verabschiedet.

Die Gesetzesvorlage wurde mit 315 gegen 116 Stimmen angenommen. Ungeachtet der grundsätzlichen Kritik an der Mindestlohnerhöhung von Seiten der republikanischen Partei stimmten 82 Abgeordnete der Opposition mit der demokratischen Mehrheit für die Annahme.

Die schnelle Verabschiedung eines Mindestlohngesetzes unter der Ägide von Nancy Pelosi (D-Cal.), die erst kürzlich von der neuen Mehrheit zum *Speaker* gewählt worden ist, löst eines der zentralen Wahlversprechen der Demokratischen Partei ein, die im Zuge des Wahlkampfes 2006 eine Liste von sechs dringlichen Gesetzgebungsvorhaben vorgelegt hatte.

Neben der Erhöhung des Mindestlohns gehören zu dem 6-Punkte-Programm, das die Demokraten in 100 Sitzungsstunden umsetzen wollen:

- die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der 9/11-Kommission zur Terrorbekämpfung,
- die Reform der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Congress (siehe Punkt 3),
- Erleichterungen für die Stammzellenforschung,
- eine Absenkung der Zinskosten für Studienkredite,
- ein Programm zur Aushandlung von niedrigeren Medikamenten-Preisen unter *Medicare* zwischen Bund und Pharma-Industrie sowie
- die Abschaffung von Steuervergünstigungen für Öl- und Gasproduzenten (siehe Punkt 4)

Die demokratischen Befürworter der populären Gesetzesvorlage argumentierten, dass eine Erhöhung des Mindestlohns des Bundes zuletzt Mitte der 1990er Jahre beschlossen worden war und eine Anpassung in Folge des Kaufkraftverlusts entsprechend mehr als überfällig sei.

Die republikanische Opposition hielt traditionsgemäß dagegen, die Mindestlohnerhöhung verteuere den Faktor Arbeit und führe damit zum Verlust von Arbeitsplätzen, der insbesondere junge Arbeitnehmer und einkommensschwache Gruppen hart treffe.

Sie drängte darauf, die Mindestlohnerhöhung durch Steuererleichterungen für kleinere und mittlere Unternehmen zu kompensieren, um die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu verringern.

Die demokratische Führung des Repräsentantenhauses ließ allerdings in ihrem Bestreben, die Verabschiedung eines „sauberen Mindestlohngesetzes“ ohne Zeitverzug zu garantieren, keine Änderungsanträge zu der Gesetzesvorlage zu.

Ein Gegenantrag der republikanischen Partei, die Vorlage an den zuständigen Ausschuss mit der Auflage zurückzugeben, Steuererleichterungen für Unternehmen einzuarbeiten, wurde mit 287 gegen 144 Stimmen abgelehnt.

Die Chancen für eine Aufnahme der republikanischen Kompensationsforderungen in das Gesetz sind aber im Senat angesichts der knappen demokratischen Mehrheit und der Blockademöglichkeiten der Minderheit durch *filibuster* deutlich größer.

Die vom Senat derzeit verhandelte Kompromissvorlage sieht Steuererleichterungen von insgesamt knapp über 8 Mrd. USD vor, die vor allem in Form von verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten der Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen dazu beitragen sollen, die erhöhten Kosten aufzufangen.

Die geplante Finanzierung der Vergünstigungen durch die Kürzung von Steuersubventionen für größere Unternehmen hat dazu geführt, dass die in Aussicht gestellten Erleichterungen von Industrie- und Unternehmensverbänden keineswegs einhellig begrüßt werden.

Ungeachtet der Kritik von Wirtschaftsvertretern und dem Insistieren prominenter Mitglieder der demokratischen Führung des Repräsentantenhauses auf einer Mindestlohnerhöhung ohne „Steuer geschenke“ scheint es zu dem in den Senatsberatungen vorgezeichneten Kompromiss keine realistische Alternative zu geben.

3. Congress berät Verschärfung der Verhaltensrichtlinien für Mitglieder

Das Repräsentantenhaus und der Senat haben zu Beginn des 110. Congress erneut die Frage einer Verschärfung der Verhaltensrichtlinien für die Mitglieder beider Kammern debattiert.

Das Repräsentantenhaus hat Anfang Januar 2007 mit einer unmittelbar wirksamen Änderung der Geschäftsordnung (*House Rules*) deutlich gemacht, dass der neue Congress unter demokratischer Führung, wie im Wahlkampf 2006 versprochen (siehe Punkt 2), die Versäumnisse der Vorjahre aufarbeiten will.

Der Senat hat demgegenüber Mitte Januar 2007 nach intensiven Beratungen mit 96 gegen 2 Stimmen eine breiter angelegte Gesetzesvorlage verabschiedet, die ebenfalls Regeländerungen für Lobbyisten vorsieht.

Im Kern zielen die beschlossenen Regeländerungen von Repräsentantenhaus und Senat auf klarere und striktere Richtlinien für die Kontakte zwischen Mitgliedern des Congress und Vertretern von Interessenverbänden, die zweifelhaften Verhaltensweisen, die in den zurückliegenden Jahren durch eine Serie von Skandalen publik wurden, vorbeugen sollen.

Zunächst betrifft dies von privater Seite finanzierte und bisher erlaubte Reisen von Mitgliedern des Congress, die offiziell Informationszwecken dienen sollen. Die Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses untersagt solche Reisen nun, wenn sie von Organisationen finanziert werden, die registrierte Lobbyisten beschäftigen. Zudem ist

es ab sofort unzulässig, Reisen mit Privatflugzeugen aus dienstlichen Mitteln oder Wahlkampfspenden zu bezahlen.

Die Gesetzesvorlage des Senats nimmt gemeinnützige Vereinigungen von dem Verbot privat finanzierter Informationsreisen explizit aus. Die Nutzung von Privatflugzeugen soll zukünftig nach generellen Charterflug-Tarifen abgegolten werden. Gegenwärtig werden die Kosten nach dem Tarif für Flüge der 1. Klasse berechnet.

Darüber hinaus sollen Geschenke und Essenseinladungen von Lobbyisten an Mitglieder des Congress wie deren Mitarbeiter, die bisher bis zu einem Limit von 50 USD erlaubt waren, gänzlich verboten werden. Die Änderung der Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses und die Gesetzesvorlage des Senats stimmen in diesem Punkt überein.

Schließlich soll die kontroverse Praxis der anonymen Festschreibung von Einzelprojekten in Haushaltsbewilligungsgesetzen (earmarks) unterbunden werden. Die Regeländerungen von Repräsentantenhaus und Senat sehen gleichermaßen vor, dass nicht namentlich gekennzeichnete Einzelzuweisungen als nicht geschäftsordnungskonform gelten und damit mit einfachem Einspruch gestrichen werden können. Die Definition solcher „earmarks“ ist allerdings in der Senatsvariante deutlich breiter angelegt.

Die Gesetzesvorlage des Senats sieht darüber hinaus vor, dass Interessenvertreter in Zukunft auch die Herkunft von kleineren Spenden offen legen müssen und Senatoren nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt zwei Jahre und deren Mitarbeiter ein Jahr lang keine Lobbyisten-Tätigkeit ausüben dürfen.

Ungeachtet der breiten, überparteilichen Zustimmung zu den Regeländerungen waren wie in den Vorjahren insbesondere die drastische Einschränkung von Informationsreisen und die Kennzeichnungspflicht von Einzelprojekten umstritten. Im Senat drohte die Verabschiedung an diesen Fragen zu scheitern und eine Blockade konnte nur durch eine öffentliche Intervention von *Majority Leader* Harry Reid (D-Nev.) verhindert werden.

Zwischenzeitlich gilt es als sicher, dass sich die beiden Kammern schnell auf eine mehrheitsfähige Kompromissvorlage einigen werden.

Während die vorgesehenen Regeländerungen generell ein positives Echo in der Öffentlichkeit haben, halten Kritiker jedoch daran fest, dass der Einfluss finanzkräftiger Interessen bestenfalls am Rande beschnitten wird und insbesondere Fragen der legalen Wahlkampffinanzierung aus privaten Spenden gänzlich unberührt bleiben.

4. Repräsentantenhaus für Streichung von Subventionen für Energieproduzenten

Das Repräsentantenhaus hat Mitte Januar 2007 eine Gesetzesvorlage verabschiedet, die 2004 beschlossene Steuervergünstigungen sowie weitere Subventionen für Öl- und Gas-Produzenten streicht und stattdessen zusätzliche Subventionen für die Förderung von alternativen Energieträgern vorsieht.

Die von der demokratischen Führung des Repräsentantenhauses unterstützte Vorlage gehört zu dem von der Partei im Wahlkampf 2006 propagierten 6-Punkte-Programm, dessen Umsetzung in den ersten 100 Sitzungsstunden des neuen Congress in Aussicht gestellt worden war (siehe Punkt 2).

Vor dem Hintergrund des wachsenden öffentlichen Unmuts über die stark gestiegenen Öl-, Gas- und Benzinpreise, die mehr oder minder direkt der Wirtschafts- und Energiepolitik der Bush-Administration angelastet werden, kommt der Gesetzesinitiative eine hohe symbolische Bedeutung zu, die eine Wende im Verhältnis zwischen Präsident und Congress in diesem Bereich signalisiert.

Die Vorlage erreichte mit 264 gegen 163 Stimmen eine deutliche Mehrheit, wobei 36 republikanische Abgeordnete mit der demokratischen Mehrheit stimmten. Unbeschadet des breiten Zuspruchs lässt das Abstimmungsergebnis einen scharfen Dissens zwischen den Parteien in der Energie- und in der Steuerpolitik erkennen.

Nach dem Willen der demokratischen Mehrheitsfraktion im Repräsentantenhaus sollen zum einen Steuervergünstigungen gestrichen werden, die auf die Erschließung zusätzlicher Energiequellen ausgelegt sind, angesichts der Rekordgewinne der Öl- und Gas-Unternehmen jedoch auf zunehmende Kritik stoßen. Die Einnahmengewinne des Fiskus werden während der kommenden 5 Jahre mit ca. 10 Mrd. USD veranschlagt.

Zum anderen drängen die Demokraten darauf, die Lizenzen für die Erschließung von Öl- und Gasvorkommen insbesondere im Golf von Mexiko neu zu verhandeln. Das 1995 verabschiedete Energiefördergesetz, unter dem die Lizenzen erteilt wurden, enthält keine Klausel zur Erlösbeteiligung des Bundes bei steigenden Rohstoffpreisen. Die Neuaushandlung der Lizenzverträge soll bis 2012 etwa 4 Mrd. USD an Mehreinnahmen für den Bund erbringen.

Die Administration kündigte ebenso wie die Mehrheit der Republikaner im Repräsentantenhaus ihren Widerstand gegen die Gesetzesvorlage an. Nicht nur die höhere Steuerbelastung wurde kritisiert, sondern auch die faktisch einseitige Annullierung bestehender Verträge zwischen dem Bund und den betroffenen Unternehmen.

Im Senat fielen die ersten Reaktionen auf den Vorstoß des Repräsentantenhauses verhalten aus. Senator Jeff Bingaman (D-N.M.), der Vorsitzende des *Energy and Natural Resources Committee*, unterstützte zwar die Bemühungen um die Nachverhandlungen über die Erschließungslizenzen, beurteilte das Gesamtpaket jedoch skeptisch.

5. Parteipolitische Polarisierung im Congress hält an

In der zweiten Sitzungsperiode des 109. Congress hat sich nach den statistischen Untersuchungen des *Congressional Quarterly* (CQ) die Polarisierung zwischen den Parteien fortgesetzt. CQ berechnet seit 1953 die sogenannte *party unity* der Fraktionen bei ihren Abstimmungen im Plenum. Darunter werden solche Abstimmungen verstanden, bei denen die Mehrheit der Republikaner gegen die Mehrheit der Demokraten votiert.

Im Repräsentantenhaus lag die Zahl der namentlichen Abstimmungen (541), bei denen die Mehrheit der Mitglieder einer Partei gegen die Mehrheit der Mitglieder der anderen Partei stimmten (295), bei 54,5 Prozent. Das ist der höchste Wert seit 1998. Im Senat stimmten die Parteien in 160 von insgesamt 279 untersuchten namentlichen Abstimmungen gegeneinander, was einem *average party unity score* von 57 Prozent entspricht, dem höchsten von CQ berechneten statistischen Wert in einem Wahljahr seit 1996.

Darüber hinaus votierten die Demokraten im Repräsentantenhaus und im Senat in 23 Prozent aller Abstimmungen geschlossen gegen die Republikaner, während diese umgekehrt in 20 Prozent aller von CQ ausgewerteten Abstimmungen geschlossen gegen die Demokraten stimmten.

Dass die parteipolitische Polarisierung im Wahljahr 2006 sehr ausgeprägt war, wird auch am individuellen Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Congress deutlich. Nach Berechnungen des *Congressional Quarterly* lag der *party unity score* 2006 bei den Republikanern im Repräsentantenhaus im Durchschnitt bei 88 Prozent. Die Demokraten votierten im Durchschnitt mit jeweils 86 Prozent mit der Mehrheit ihrer Fraktion. Im Senat lag der Wert CQ zufolge für die Republikaner und die Demokraten 2006 jeweils im Durchschnitt bei 86 Prozent.

Für die große Parteidisziplin in beiden Kammern wurde neben der Dynamik des Wahljahres, in dem die Parteien sich traditionell um möglichst große Binnenkohäsion bemühen und zur programmatischen Polarisierung bereit sind, auch die straffe Fraktionsführung verantwortlich gemacht.

Die *party unity* der republikanischen Mehrheiten in beiden Kammern in der 2. Sitzungsperiode des 109. Congress kam Präsident Bush bei seinen Gesetzesinitiativen sehr zugute, der sich im Senat in 79 Prozent und im Repräsentantenhaus in 81 Prozent seiner Gesetzesvorlagen durchsetzen konnte, was insgesamt eine so genannte *presidential success rate* von 80,9 Prozent zur Folge hatte.

Zum Vergleich: George W. Bushs Amtsvorgänger Bill Clinton konnte sich in seinem sechsten Amtsjahr unter den Bedingungen eines „divided government“ nach den Berechnungen von CQ nur in 50,6 Prozent jener Gesetzesvorlagen durchsetzen, in denen er gegenüber dem Congress Position bezogen hatte.

Unter den Bedingungen des „divided government“ dürfte die *presidential success rate*

Bushs im 110. Congress freilich deutlich von der des Jahres 2006 abweichen, zumal sich der Trend zur parteipolitischen Profilierung und Polarisierung auch mit Blick auf das Präsidentschaftswahljahr 2008 in der laufenden Legislaturperiode deutlich verschärfen dürfte.

6. Parteipolitische Abgrenzung und Blockade: Bilanz der 2. Sitzungsperiode des 109. Congress

Im Vorfeld der Congress-Wahlen 2006 (vgl. CR 11-12/2006, S. 9) und angesichts sinkender Zustimmungswerte für den Präsidenten in der Öffentlichkeit zeichnete sich ein Trend zur parteipolitischen Abgrenzung und Blockade in der Arbeit der 2. Sitzungsperiode des 109. Congress ab.

Ein minimalistisches Programm und eine noch kürzere Liste von Gesetzgebungserfolgen markierten einen neuen Tiefpunkt der Arbeit von Congress und Administration unter gemeinsamer republikanischer Führung, die von wachsenden Problemen im Irak und im Congress durch den kurz vor den Novemberwahlen publik gewordenen Skandal um die sexuellen Annäherungsversuche eines Abgeordneten an minderjährige Praktikanten überschattet wurden (vgl. CR 9-10/2006, S. 13).

In der Außenpolitik stand die Irakpolitik im Vordergrund, die zunehmend in das Zentrum der inneramerikanischen Kritik rückte. Im Angesicht der wachsenden Kriegskosten (vgl. CR 4/2006, S. 4) und der offenen Warnungen der militärischen Führung vor einem Bürgerkrieg im Irak (vgl. CR 7-8/2006, S. 2) spitzte sich die innenpolitische Debatte im Vorfeld der Novemberwahlen mehr und mehr zu. Sowohl im republikanischen als auch im demokratischen parteipolitischen Lager wuchs die Sorge vor einer militärischen und politischen Niederlage der USA im Irak. Führende Demokraten im Congress waren bereit den Präsidenten in der Irakpolitik direkt zu attackieren und scheuten vor den Congress-Wahlen 2006 nicht davor zurück, laut über einen perspektivischen Rückzug der USA nachzudenken. Der wachsende Unmut der amerikanischen Öffentlichkeit mit der Amtsführung George W. Bushs im Angesicht der sich zuspitzenden Probleme im Irak beförderte dann einen Mehrheitswechsel in Repräsentantenhaus und Senat (vgl. CR 11-12/2006, S. 9) und zwang den Präsidenten seinen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zu entlassen (vgl. CR 11-12/2006, S. 1), der weithin als einer der Architekten des Präventivkrieges gegen den Irak galt.

Außenpolitisch umstritten war auch der Umgang mit Gefangenen, die des Terrorismus verdächtigt werden. Hier räumten die republikanischen Mehrheitsfraktionen im Congress dem Präsidenten im Rahmen des *Military Commissions Act* vor den Novemberwahlen weitgehende Rechte ein (vgl. CR 11-12/2006, S. 1), die von Kritikern insbesondere mit Blick auf *habeas corpus* schlicht als verfassungswidrig eingeschätzt werden. Gleichzeitig steht die bindende Wirkung von Menschenrechtsnormen auf dem Prüfstand, die durch die Legalisierung der Militärkommissionen schweren Schaden genommen hat.

Wie aufgeheizt die sicherheitspolitische Diskussion in der 2. Sitzungsperiode des 109. Congress war, unterstrich auch die Debatte um die geplante Übernahme des Management von sechs Container-Terminals in den USA durch die Firma Dubai Ports (DP) World, mit Stammsitz in den Vereinigten Arabischen Emiraten hat, die an breiten überparteilichen Widerstand scheiterte (vgl. CR 3/2006, S. 4). Vom Ausverkauf nationaler Interessen und Inkompetenz der Administration war nicht nur in den Reihen der Demokraten, sondern auch der Republikaner die Rede.

Anders entwickelte sich die Diskussion mit Blick auf die nukleare Kooperation mit Indien (vgl. CR 11-12/2006, S. 15; CR 3/2006, S. 5), wo der Congress dem Export von Nukleartechnologie zustimmte. Dabei standen neben außenwirtschaftlichen auch sicherheitspolitische und geostrategische Überlegungen im Raum. Das politische Signal war dennoch problematisch. Schließlich haben sich die USA den Kampf gegen die nukleare Proliferation auf die Fahnen geschrieben und sollten deshalb ein Interesse daran haben, die mit dem Atomwaffensperrvertrag verbundenen Normen zu stärken. Stattdessen waren sie bereit, das Nuklearstreben eines Staates, der sich nicht an die Normen des Nichtverbreitungsregimes gebunden fühlt, aus außenwirtschaftlichen und geostrategischen Überlegungen *ex post* zu legitimieren.

In der Innenpolitik konzentrierten sich die wenigen Erfolge der Administration und der republikanischen Mehrheiten im Congress auf die innere Sicherheit bzw. die Rechtspolitik sowie die Steuerpolitik.

Aus Sicht der Bush-Administration war die Novellierung des Patriot Act, des nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verabschiedeten Sicherheitsgesetzes, die zentrale Endentscheidung des 109. Congress in seiner 2. Sitzungsperiode (vgl. CR 3/2006, S. 1).

Ungeachtet des sichtlich wachsenden Drucks von Demokraten und Teilen der republikanischen Fraktionen, die Aufsicht und Kontrolle über die Regierungstätigkeit im Bereich der inneren Sicherheit wieder zu stärken, konnte die Administration tiefer greifende Einschränkungen ihrer Kompetenzen abwehren, auch wenn sich die zuvor propagierte Ausweitung der Freiräume der Sicherheitsdienste als nicht mehrheitsfähig erwies.

Deutlicher trat der Einflussverlust Präsident Bushs in der Frage der rechtlichen Absicherung des umstrittenen geheimen Abhörprogramms der National Security Agency (NSA) zu Tage, das die gesetzliche Kontrollen der Überwachung von US-Bürgern unter dem *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)* von 1978 direkt unterlief (vgl. CR 9-10/2006, S. 3).

Während das straffe Fraktionsmanagement der republikanischen Partei im Repräsentantenhaus die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage ermöglichte, die den Vorstellungen der Administration weit entgegen kam, scheiterte die Durchsetzung im Senat

am Widerstand der Demokraten, die auch von einer Reihe republikanischer Senatoren unterstützt wurden.

Ebenfalls nur partielle Erfolge konnten die Administration und die republikanischen Fraktionen in der Steuer- und Wirtschaftspolitik erringen. Die Fortschreibung der Steuervergünstigungen für Kapitaleinkünfte (*Capital Gains Tax*) und die einjährige Verlängerung der Ausnahme von mittleren Einkommen von der Mindestbesteuerung (*Alternative Minimum Tax*, AMT) im Mai 2006 (vgl. CR 5/2006, S. 4) können als die wichtigsten Erfolge der in Vorjahren überaus ambitionierten Steuersenkungspolitik der republikanischen Partei gewertet werden.

Eine vom Repräsentantenhaus im Sommer 2006 beschlossene permanente Absenkung der Erbschaftssteuer, deren gänzliche Abschaffung bis 2010 geplant war, scheiterte wiederum im Senat an der demokratischen Opposition und fiskalischen Bedenken einiger republikanischer Senatoren.

Für die konservativen Mehrheiten der republikanischen Fraktionen im Congress blieb mit Blick auf den Wahlkampf die Verabschiedung eines Grenzsicherungsgesetzes, das auf eine Eindämmung der illegalen Arbeitsmigration zielt, die zentrale Leistung (vgl. CR 9-10/2006, S. 5).

Allerdings konterkarierte das Gesetz die Bemühungen der Bush-Administration um eine Reform und Ausweitung der legalen Arbeitsmigration und eine Integration der großen Zahl ohne Visum arbeitender Ausländer in den USA. Während die Republikaner der Initiative der Bush-Administration mit großer Skepsis begegneten, fand der Präsident bemerkenswerter Weise die größte Unterstützung in der demokratischen Partei.

Ein seltenes Beispiel genuiner zwischenparteilicher Kooperation war die Verlängerung des auslaufenden Voting Rights Act von 1965, die allerdings erst nach der mühsamen Beilegung innerparteilicher Streitigkeiten in den republikanischen Fraktionen möglich wurde (vgl. CR 7-8/2006, S. 11).

Vollständig ins Leere liefen 2006 die sozial- und gesundheitspolitischen Initiativen der Administration und der demokratischen Opposition. Insbesondere die von Präsident Bush nach dem Wahlsieg 2004 mit großem Aufwand betriebene Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wurde stillschweigend übergangen. Ein demokratischer Vorstoß zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns scheiterte an der mangelnden Kompromissbereitschaft beider Parteien (vgl. CR 7-8/2006, S. 5).

Das entscheidende Manko der 2. Sitzungsperiode blieb aus Sicht des Congress selbst jedoch die Vertagung der Beratungen über eine Verschärfung der Verhaltensregeln für Abgeordnete und Senatoren, die nach einer nicht enden wollenden Serie von Skandalen und Affären (vgl. CR 9-10/2006, S. 11) von der Öffentlichkeit erwartet wurde.

7. Parteipolitische und institutionelle Rivalität: Ausblick auf die 1. Sitzungsperiode des 110. Congress

Nach dem demokratischen Sieg in den Novemberwahlen 2006 und angesichts des am politischen Horizont bereits heraufziehenden Präsidentschaftswahlkampfes 2008 ist für die erste Sitzungsperiode des 110. Congress eine Zunahme der parteipolitischen Profilierungsbemühungen und der institutionellen Rivalität zu erwarten (vgl. auch Punkt 5).

Die neuen demokratischen Mehrheiten unter *Speaker* Nancy Pelosi (Cal.) und *Senate Majority Leader* Harry Reid (Nev.) haben zwar eine Ära der zwischenparteilichen Kooperation und gemeinsamer Gesetzgebungsprogramme in Aussicht gestellt, die auf die politische Mitte des Landes abgestimmt sein sollen.

Doch das durch den Wahlerfolg gestärkte Selbstbewusstsein der Demokraten sowie deren tiefe Abneigung gegen die Außen- und Innenpolitik der Bush-Administration lassen eher ein politisches Gegenprogramm und eine verstärkte Kontrolle der Administration erwarten.

Präsident Bush hat in seiner Rede zur Lage der Nation Ende Januar 2007 in ähnlicher Weise die Zusammenarbeit zwischen den Parteien und Institutionen angeboten und angemahnt.

Für Bush und die republikanischen Fraktionen im Congress geht es aber nicht nur um die Verteidigung ihrer bisherigen Politik, sondern auch um den Aufbau einer tragfähigen Ausgangsposition für den Wahlkampf 2008.

Innenpolitisch bleiben für die Administration und für die republikanische Partei die Themen innere Sicherheit und Steuersenkungen die Kernpunkte ihrer Agenda, während die Demokraten Schwerpunkte in der Sozial- und Gesundheitspolitik setzen.

Präsident Bush hat in der Frage des kontroversen Abhörprogramms der *National Security Agency* (NSA), das die Einschränkungen und Kontrollen unter dem *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) von 1978 unterläuft, mit Blick auf die veränderten Mehrheitsverhältnisse im Congress zwar ein Einlenken signalisiert. Aber es ist davon auszugehen, dass die Administration das von ihr als höchst erfolgreich bewertete Überwachungsprogramm mit allen Mitteln verteidigen wird. Demgegenüber stehen die Demokraten unter großem Erwartungsdruck der Parteibasis und Teilen der Öffentlichkeit, eine wirksame Kontrolle der Regierungsarbeit und Beschränkungen der scheinbar wild wuchernden Sicherheits- und Überwachungsaktivitäten durchzusetzen.

In der Steuer- und Wirtschaftspolitik engen die nach wie vor hohen Defizite des Bundes und neuerlicher Bemühungen beider Parteien, einen Kurs der Haushaltskonsolidierung einzuschlagen, die Handlungs- und Verhandlungsspielräume merklich ein.

Für die republikanischen Fraktionen im Congress und für die Administration berührt die Fort- und Festschreibung der Steuersenkungen der ersten Amtszeit Präsident Bushs das weltanschauliche Selbstverständnis der Partei und hat höchste Priorität.

In ähnlicher Weise ist eine auf die unteren und mittleren Einkommensgruppen zielende Korrektur der Steuersenkungspolitik der letzten sechs Jahre für die Mehrheit der Demokraten eine Glaubensfrage.

Nennenswerte Erfolgsaussichten hat mit Blick auf den drohenden Wählerunmut vor allem eine Reform bzw. Abschaffung der Mindestbesteuerung (*Alternative Minimum Tax*, AMT), die sich ohne Veränderung in den kommenden Jahren vor allem auf die mittleren Einkommensgruppen auswirken dürfte.

Für die demokratischen Mehrheiten im Congress stehen sozial- und gesundheitspolitische Initiativen, die in den zurückliegenden Jahren zusehends in den Hintergrund gedrängt worden sind, hoch auf ihrer Prioritäten-Liste.

Während der Vorstoß zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns (siehe Punkt 2) auf breiten öffentlichen Zuspruch bauen kann, sind Vorschläge einer Ausweitung staatlicher Versicherungsangebote wie Kosten- und Preiskontrollen im Gesundheitsbereich aus republikanischer Sicht nicht akzeptabel.

Keine richtungsweisenden Durchbrüche versprechen zudem die gegensätzlichen energiepolitischen Vorstellungen der Parteien. Während die Mehrheit der Republikaner unverändert auf eine marktorientierte Ausweitung des Energieangebots setzt, sehen die Demokraten in staatlich gelenkten Fördergesetzen den entscheidenden Hebel zur Sicherung der Energieversorgung und einem gleichzeitig verbessertem Umweltschutz.

Begrenzte Kompromisspielräume deuten sich allein in der staatlich unterstützten Entwicklung neuer Technologien und Energieträger ab, die Präsident Bush im Januar 2007 wie bereits im Vorjahr in seiner *State of the Union Address* als politische Priorität bezeichnet hat.

Verbesserte Aussichten auf einen Kompromiss hat dagegen die Initiative der Bush-Administration zur Ausweitung von Visa-Programmen und Integrationsangeboten für Arbeitsmigranten ohne gültige Aufenthaltserlaubnis. Während das Thema illegaler Immigration nach den Wahlen zumindest vorläufig an Brisanz verloren hat, ist eine hinhaltende Opposition konservativer Republikaner jedoch wahrscheinlich.

Die Bemühungen um eine Verschärfung der Verhaltensregeln für Mitglieder des Congress und ihre Mitarbeiter sowie verstärkte Kontrollen der Aktivitäten von Lobbyisten, die von den Demokraten im Repräsentantenhaus und Senat bereits in Angriff genommen worden sind (siehe Punkt 3), sind vergleichsweise optimistisch zu beurteilen. Die Wahlniederlage 2006 hat die Opposition der Republikaner gegen solche Beschränkungen und Kontrollen merklich gedämpft.

In der Außenpolitik dominant bleibt das Thema Irakpolitik (vgl. Punkt 1). Hier haben die Demokraten deutlich gemacht, dass sie zu einem Kräftemessen mit dem Präsidenten bereit sind und fühlen sich durch die Einstellungsmuster der amerikanischen Öffentlichkeit ermutigt. Allerdings wird sich erst im Zuge des Ergänzungshaushalts für die amerikanischen Truppen im Irak zeigen, inwieweit die Demokraten bereit sind, den Präsidenten nicht nur symbolisch, sondern auch materiell herauszufordern und weitere Haushaltsbewilligungen in diesem Bereich an konkrete Zielvorgaben („benchmarks“) zu knüpfen. Auf jeden Fall wird das Thema die außen- und sicherheitspolitische Debatte in der 1. Sitzungsperiode des 110. Congress überstrahlen.

In diesem Zusammenhang dürfte auch die Iranpolitik im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs starke Aufmerksamkeit gewinnen. Demokraten wie der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Joseph Biden (Del.), und dessen republikanischer Amtskollege, Chuck Hagel (Neb.), haben mehr Transparenz in der Iranpolitik der Administration gefordert. Sie befürchten, dass Präsident Bush entgegen den Empfehlungen der *Iraq Study Group* (vgl. CR 11-12/2006, S. 3) einem diplomatischen Dialog weiter aus dem Weg geht und stattdessen auf Konfrontation setzt.



Congress Report, ISSN 0935-7246

Redaktion
Dr. Söhnke Schreyer
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Beirat
Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel

Druck
Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
D-67653 Kaiserslautern

http://www.uni-kl.de/politik/pubs/congress_report