



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 23, No. 1/2008

**abgeschlossen am
29. Januar 2008**

	<u>Seite</u>
1. Repräsentantenhaus und Administration einigen sich auf Konjunkturprogramm	1
2. Ausbau der Krankenversicherung für Kinder scheitert erneut an Veto Bushs	2
3. Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2008 erneut verabschiedet	3
4. Tauziehen um kontroverses Abhörprogramm	5
5. Parteipolitische Polarisierung im Congress nimmt zu	6
6. Parteipolitische Profilierung und Pattsituation: Bilanz der 1. Sitzungsperiode des 110. Congress	8
7. Verschärfte institutionelle Rivalität und Blockade: Ausblick auf die 2. Sitzungsperiode des 110. Congress	11
8. Präsidentschaftswahlen 2008: Turbulenter Auftakt der Vorwahlsaison	14

1. Repräsentantenhaus und Administration einigen sich auf Konjunkturprogramm

Die Führung des Repräsentantenhauses und Spitzenvertreter der Bush-Administration haben Ende Januar 2008 ein Konjunkturprogramm ausgehandelt, das dem erwarteten Wachstumseinbruch der US-Wirtschaft zu Jahresbeginn entgegenwirken soll.

Das unter dem Eindruck der sichtlich angeschlagenen Kapital- und Immobilienmärkte von *Speaker* Nancy Pelosi (Kalifornien) und einem Team der Administration unter Führung von Finanzminister Henry M. Paulsen ausgearbeitete Kompromisspaket setzt vor allem auf breit gestreute Steuervergünstigungen zur Stärkung des privaten Verbrauchs sowie zusätzliche Anreize für Unternehmensinvestitionen.

Das Repräsentantenhaus hat sich am 29. Januar mit 385:35 Stimmen mit großer Mehrheit für die Annahme des Kompromissentwurfs ausgesprochen.

Im Einzelnen sieht die Gesetzesvorlage vor, dass

- Steuerzahler mit Jahreseinkommen von bis zu 75.000 USD (150.000 USD für Ehepaare) eine Steuervergütung von 600 USD (1.200 USD) erhalten,
- nicht steuerpflichtige Personen mit Einkommen von über 3.000 USD immerhin noch 300 USD, und
- Familien zusätzlich 300 USD für jedes Kind unter 17 Jahren bekommen.

Die Investitionstätigkeit von Unternehmen soll zudem durch

- eine Verdoppelung der Obergrenzen für kurz- und langfristige Abschreibungsoptionen für 2008

kräftige Impulse erhalten.

Die Gesamtkosten der Steueranreize werden auf ca. 146 Mrd. USD veranschlagt, wobei mit 103 Mrd. USD der größere Anteil den individuellen Steuerzahlern zugutekommt.

Darüber hinaus stellt der Gesetzesentwurf zur Stärkung des Immobilienmarktes für Privathäuser sowie von Darlehensbanken eine Anhebung der Obergrenzen für die Versicherung von Krediten durch die *Federal Housing Authority* (FHA) von 367.000 auf 729.750 USD in Aussicht.

In dem sichtlichen Bemühen, eine schnelle, nicht durch parteipolitisches Gezänk verzögerte Reaktion auf die wachsenden Konjunktursorgen zu demonstrieren, verzichteten Demokraten wie Republikaner auf zentrale Forderungen ihrer Parteien.

Die Bush-Administration wie die republikanischen Fraktionen im Congress sahen vor allem von einer permanenten Festschreibung der auf Initiative des Präsidenten 2001 verabschiedeten temporären Steuersenkungen ab, die größtenteils höheren Einkommensgruppen zugutegekommen sind.

Die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus ließ demgegenüber ihre traditionellen Forderungen nach einer Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Lebensmittelmarken (*Food Stamps*) für mittellose Bürger fallen.

Insbesondere diese Zugeständnisse resultierten in lautstarker Kritik aus den Reihen liberaler Demokraten und von Seiten der Gewerkschaften.

Verhalten fiel demgegenüber das Echo von Unternehmensverbänden und Wirtschaftswissenschaftlern aus, die vor allzu großen Hoffnungen mit Blick auf das Wirkungspotenzial des Konjunkturprogramms warnten, wenngleich sie das positive psychologische Signal begrüßten.

Während allgemein eine schnelle Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch den Congress erwartet wird, bleibt es ein Schönheitsfehler des ausgehandelten Kompromisses, dass der Senat nicht direkt an den Gesprächen beteiligt gewesen ist.

Senate Majority Leader Harry Reid (D-Nevada) hatte zwar *Speaker* Pelosi seine grundsätzliche Rückendeckung zugesichert, doch sind bereits eine Reihe von Senatoren mit zusätzlichen Vorschlägen an die Öffentlichkeit getreten, beispielsweise die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes doch noch zu verlängern und Zahlungen an die Bezieher von Renteneinkommen aufzunehmen.

Präsident Bush hat in seiner *State of the Union Address* am 28. Januar 2008 den Congress nachdrücklich dazu aufgefordert, den Kompromiss ohne Änderungen anzunehmen. Doch während der Senat angesichts des hohen Erwartungsdrucks der Öffentlichkeit und der überparteilichen Unterstützung den Kompromiss nicht torpedieren kann, ist ein Insistieren auf Änderungen im Einzelnen kaum auszuschließen.

2. Ausbau der Krankenversicherung für Kinder scheitert erneut an Veto Bushs

Die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus scheiterte am 23. Januar 2008 erneut mit dem Versuch, ein von Präsident Bush eingelegtes Veto gegen einen substanziellen Ausbau des *State Children Health Insurance Plan* (S-CHIP, 1997), des Bundesprogramms zur Förderung der Krankenversicherung von Kindern durch die Einzelstaaten, zu überstimmen.

Bush hatte bereits im Oktober 2007 sein Veto gegen eine drastische Aufstockung der Fördermittel des Bundes an die Einzelstaaten eingelegt (vgl. CR 10/2007, S. 2). Die

von den Demokraten leicht abgeänderte Fassung der Gesetzesnovelle lehnte der Präsident bereits im Dezember ab.

Für eine Zurückweisung des Vetos des Präsidenten stimmten 260 Abgeordnete, darunter 42 Republikaner, dagegen 152 Abgeordnete. Damit fehlten den Befürwortern der Reform knapp 15 Stimmen für eine Verabschiedung gegen den Widerstand des Präsidenten.

Die demokratische Initiative sieht vor, dass die Fördermittel des Bundes von ca. 5 Mrd. USD jährlich mehr als verdoppelt werden; dies soll es erlauben, die Zahl der unter diesem Programm versicherten Kinder von 6,6 Mio. auf etwa 10 Mio. zu erhöhen.

Den republikanischen Kritiker der Initiative in der Administration wie im Congress geht dieser Ausbau entschieden zu weit. Sie schlagen demgegenüber einen inkrementellen, weit weniger kostspieligen Ausbau des Programms vor.

Ihre ablehnende Haltung begründen die Republikaner vor allem damit, dass die Mittelaufstockung es den Einzelstaaten erlauben soll, auch Kinder aus Familien einzubeziehen, deren Jahreseinkommen deutlich über der offiziellen Armutsgrenze liegt. Dies, so die republikanische Argumentation, lasse befürchten, dass das System privater Krankenversicherung durch „billigere“ staatliche Alternativangebote weiter ausgehöhlt werde.

Darüber hinaus lehnen Präsident Bush und die republikanischen Fraktionen im Congress die Finanzierung des Programmausbaus durch eine Erhöhung der Tabaksteuer ab.

Der Bestand des 2007 ausgelaufenen Bundesprogramms ist durch ein Überbrückungsgesetz vorerst gesichert. Doch ein Ausbau des staatlichen Krankenversicherungsangebots für Kinder, gleich ob in der inkrementellen republikanischen oder in der ambitionierteren demokratischen Variante, ist angesichts der anstehenden Wahlen wenig wahrscheinlich.

3. Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2008 erneut verabschiedet

Senat und Repräsentantenhaus haben am 24. bzw. 16. Januar 2008 eine veränderte Vorlage des Verteidigungsgenehmigungsgesetzes 2008 verabschiedet. Die Entscheidung fand in beiden Kammern eine große Mehrheit. So sprach sich der Senat mit 91:3 und das Repräsentantenhaus mit 369:46 Stimmen für *House Resolution 4986 (Fiscal Year 2008 Defense Authorization)* aus.

Mit der sogenannten *Defense Authorization* entscheidet der Congress im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses in der Sache über die Haushaltszuweisungen für das Verteidigungsministerium. Über die eigentliche Ausgabenhöhe wird in einem getrennten Entscheidungsverfahren im Rahmen der sogenannten Verteidigungsbewilligung (*De-*

fense Appropriation) entschieden (vgl. CR 10/2007, S. 7).

Die neuerliche Abstimmung über die *Defense Authorization 2008* war notwendig geworden, weil Präsident Bush das Gesetz Ende Dezember 2007 mit einem *pocket veto* versehen hatte.

Darunter versteht man ein indirektes Veto, das der Präsident mit Verweis auf Artikel I, Abschnitt 7 der US-Verfassung einlegen kann. Normalerweise muss der Präsident eine Gesetzesvorlage des Congress entweder mit seiner Unterschrift versehen oder mit einem Veto belegen - und zwar innerhalb von zehn Tagen nach Übermittlung durch den Congress (Sonntage nicht eingerechnet). Falls der Congress aber seine Arbeit unterbricht (zum Beispiel am Ende einer Sitzungsperiode), kann der Präsident ein Gesetz nicht zurückgeben, spricht mit einem Veto belegen. Für diesen Fall heißt es in der US-Verfassung: „Hat der Kongress durch Vertagung die Rückgabe (einer Gesetzesvorlage) verhindert, (...) erlangt sie keine Gesetzeskraft.“ Das bedeutet, dass der Präsident vor diesem Hintergrund ein indirektes Veto gegen eine Entscheidung des Congress einlegen kann, ohne dass diese von der Legislative durch eine mögliche Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmt werden kann.

Präsident Bush nutzte die Möglichkeit eines *pocket veto* mit Blick auf das Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2008, nachdem der 110. Congress die Vorlage am 14. Dezember 2007 verabschiedet und sich dann am 19. Dezember 2007 in die Weihnachtspause vertagt hatte.

Bush begründete sein „disapproval“ der Gesetzesvorlage mit Verweis auf einen Passus, der es Opfern von staatsterroristischen Regimen ermöglicht hätte, Schadenersatzforderungen gegen diese Regime in den USA geltend zu machen. Der Zusatz war im September 2007 auf Initiative von Senator Frank Lautenberg (D-New Jersey) eingebracht worden. Damit sollten vor allem Schadenersatzklagen ehemaliger amerikanischer Kriegsgefangener während des Golfkrieges 1990 gegen den Irak erleichtert werden.

Dies rief jedoch die irakische Regierung auf den Plan, die eine Klagewelle von Opfern der Gewaltherrschaft Saddam Husseins in den USA befürchtete und damit drohte, Einlagen in Höhe von 25 Mrd. USD von den US-Kapitalmärkten abzuziehen.

Die demokratischen Mehrheitsführungen in beiden Kammern des Congress hatten Bushs *pocket veto* zunächst scharf kritisiert und dessen Rechtmäßigkeit in Frage gestellt. Am Ende gingen sie einer Konfrontation mit dem Präsidenten jedoch aus dem Weg und schwächten bei der Wiedervorlage der *Defense Authorization* den umstrittenen Zusatz deutlich ab.

Die Demokraten warfen Bush anschließend vor, dass er die Interessen der irakischen Regierung über die amerikanischer Soldaten stelle. „Es ist außergewöhnlich“, erklärte der *Majority Leader* im Repräsentantenhaus Steny Hoyer (D-Maryland) und führte fort: „Wir geben 196 Mrd. USD aus (...) dieses Jahr (...), während der Irak zur selben

Zeit damit droht, Geld aus unserem Land abzuziehen, wenn es dazu benutzt wird, die Opfer Saddam Husseins zu entschädigen.“

Das Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2008 sieht Rüstungsausgaben von 696 Mrd. USD vor, wobei alleine auf die laufenden Kosten der militärischen Intervention im Irak 189,5 Mrd. USD entfallen sollen. Allerdings hat der Congress faktisch erst die Hälfte dieser Mittel für den Irak bewilligt.

4. Tauziehen um kontroverses Abhörprogramm

Im Senat hat sich das Tauziehen um die Verlängerung eines kontroversen Abhörprogrammes der National Security Agency (NSA), welches Einschränkungen und Kontrollen nach Maßgabe des Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA, Public Law 95-511) unterläuft, verstärkt (*Electronic Surveillance Powers*, S 2248).

Die jetzige Regelung, auf die sich Congress und Präsident im Juli 2007 als Übergangslösung geeinigt hatten, läuft zum 1. Februar 2008 aus (Public Law 110-55). Eine Entscheidung ist also dringlich, wobei auch eine kurzfristige Verlängerung der derzeit geltenden Regelungen beispielsweise um einen Monat denkbar wäre, damit der Congress mehr Zeit für eine differenzierte und zwischen beiden Kammern optimal abgestimmte Lösung findet.

Das Repräsentantenhaus, das bereits im November 2007 eine Entscheidung über den weiteren Umgang mit dem kontroversen Abhörprogramm getroffen hat (*House Resolution 3773*),

- will die nachrichtendienstliche Überwachung der Kommunikationsströme zwischen den USA und ausländischen Aufklärungszielen der vorherigen Genehmigung durch einen FISA-Gerichtshof unterstellen. Außerdem sollen Telekommunikationsfirmen für ihre Zusammenarbeit mit der NSA im Falle nicht begründeter Abhörmaßnahmen auch nachträglich individuell haftbar gemacht werden können.

Der Senat lehnt eine solche Vorgehensweise bisher ab und hat sich am 24. Januar 2007 dagegen ausgesprochen

- die Immunität von Telekommunikationsfirmen bei ihrer Zusammenarbeit mit der NSA nachträglich aufzuheben und
- die Arbeit der NSA an die vorherige Zustimmung durch den FISA-Gerichtshof zu koppeln.

Während die Demokraten im Senat unter Führung von *Majority Leader* Harry Reid (D-Nevada) den Republikanern vorwerfen, dass sie eine Neufassung des kontroversen Abhörprogramms torpedieren wollen, beharrt das Weiße Haus auf rückwirkender Im-

munität für alle am Programm beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure.

Die Administration hat in der Zwischenzeit versucht, den Entscheidungsprozess im Senat zu befördern, indem sie Mitgliedern des Rechts- und Geheimdienstausschusses im Repräsentantenhaus Einsicht in geheime Unterlagen der Abhöraktivitäten der NSA gewährt hat.

5. Parteipolitische Polarisierung im Congress nimmt zu

Nach dem Sieg der Demokraten in den Congress-Wahlen 2006 (vgl. CR 11-12/2006, S. 9) hat sich die Polarisierung zwischen den Parteien in der ersten Sitzungsperiode des 110. Congress verschärft. Folgt man den Berechnungen von *Congressional Quarterly* (CQ), dann war das Jahr 2007 im Congress statistisch betrachtet parteipolitisch extrem polarisiert. CQ berechnet in diesem Zusammenhang jährlich den sogenannten *Party Unity Score* (PUS) von Demokraten und Republikanern im Repräsentantenhaus und im Senat. Darunter werden solche Abstimmungen verstanden, bei denen eine Mehrheit der Demokraten gegen die Mehrheit der Republikaner votiert und umgekehrt.

Im Repräsentantenhaus lag die Zahl der Abstimmungen, bei denen die Demokraten durchschnittlich mit der Mehrheit ihrer Fraktion stimmten, bei 92 Prozent, dem statistisch höchsten Wert seit CQ seine Untersuchungen des PUS in den 1950er Jahren begonnen hat. Umgekehrt stimmten die Republikaner während der 1. Sitzungsperiode des 110. Congress im Repräsentantenhaus in 85 Prozent der Abstimmungen mit der Mehrheit ihrer (Minderheits-)Fraktion. Das ist statisch betrachtet der niedrigste PUS der Republikaner im Haus seit 13 Jahren.

Im Senat lag der PUS der Demokraten, die über eine hauchdünne Mehrheit verfügen, durchschnittlich bei 87 Prozent im Jahr 2007, einen Prozentpunkt unter dem entsprechenden PUS des Jahres 2006 und 2 Prozentpunkte unter den von CQ für die Jahre 2001 und 1999 errechneten bisherigen Höchstwerten. Umgekehrt lag der PUS für die Republikaner im Senat nach Berechnungen von *Congressional Quarterly* in der ersten Sitzungsperiode des 110. Congress bei 81 Prozentpunkten. Das ist der niedrigste Wert seit 1994. Auf Seiten der Demokraten im Senat zählten die beiden aussichtsreichsten Bewerber um die demokratische Präsidentschaftsnominierung Hillary Clinton (New York) und Barak Obama (Illinois) mit Abstimmungsraten von 97,7 bzw. 96,7 Prozent zur Gruppe der Senatsmitglieder mit der statistisch höchsten *Party Unity* in ihrer Fraktion.

Das Jahr 2007 gehörte nach den statistischen Berechnungen von CQ zu den parteipolitisch am schärfsten abgegrenzten im Repräsentantenhaus seit dem republikanischen Erdrutschsieg 1994. Ähnliches ist für den Senat festzustellen, wo das Ausmaß der Polarisierung fast ebenso groß war wie im Repräsentantenhaus.

Die Bereitschaft zur parteipolitisch harten Abgrenzung zwischen Demokraten und Republikanern im Congress schlug sich statistisch auch im sogenannten Presidential Success Score nieder, den CQ ebenfalls seit den 1950er Jahren jährlich berechnet. Darunter versteht man die Zahl der namentlichen Abstimmungen, bei denen die Mitglieder des Congress in Übereinstimmung mit der Position des Präsidenten gestimmt haben.

In der ersten Sitzungsperiode des 110. Congress im Jahr konnte sich Präsident Bush nur in 38,3 Prozent aller Abstimmungen gegenüber dem Congress durchsetzen, zu denen er eine klare Position bezogen hatte. Zum Vergleich: Im Vorjahr 2006 hatte diese Presidential Success Score noch bei 80,9 Prozent gelegen. Nur ein Präsident hat CQ zufolge seit 1953 statistisch betrachtet schlechter abgeschnitten als George W. Bush im Jahr 2007: Das war Bill Clinton im Jahr 1995, der sich im ersten Jahr nach dem republikanischen Erdrutschsieg 1994 nur mit insgesamt 36,2 Prozent gegenüber dem Congress durchsetzen konnte.

Allerdings sind die quantitativen Berechnungen von CQ insofern mit Abstand zu betrachten, als sich daraus keine qualitativen Aussagen über Bushs Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Congress ableiten lassen. Hier sah das Bild während der ersten Sitzungsperiode des 110. Congress etwas anders aus als es die Ergebnisse von CQ nahelegen. Zwar sah Bush 2007 quantitativ wie der klare Verlierer gegenüber dem Congress aus. Qualitativ gelang es ihm jedoch vor allem in der Irakpolitik sich wieder und wieder gegenüber den Demokraten durchzusetzen.

Bush konnte dabei auf die Geschäftsordnung des Senats bauen, die der Minderheit mit dem Filibuster ein hochwirksames Blockadeinstrument an die Hand gibt, das von den Republikanern im Schulterschluss mit dem Präsidenten größtenteils sehr effektiv genutzt wurde, um Vorstöße der Demokraten zu neutralisieren. Im amerikanischen Congress bedarf es einer Dreifünftelmehrheit von 60 Stimmen, um ein Filibuster zu beenden (Cloture). Davon waren die Demokraten mit ihrer hauchdünnen Mehrheit von 51 Sitzen jedoch in der Regel vor dem Hintergrund eines hohen Party Unity Score der Republikaner im Senat meilenweit entfernt. Das galt insbesondere mit Blick auf einen Kurswechsel im Irak (Vgl. CR 8-9/2007, S. 5; CR 3-4/2007, S. 2), den die Demokraten im Vorfeld der Congress-Wahlen 2006 in das Zentrum ihrer politischen Agenda gerückt hatten. Hier wurde ein Truppenabzug im Jahr 2008, wie ihn die demokratischen Mehrheiten anvisierten, immer wieder durch ein Filibuster der Republikaner im Senat blockiert, so dass sich Bush am Ende mit seinen Vorstellungen durchsetzen konnte und die Demokraten klein begeben mussten.

Dabei kam Bush nicht nur die Geschäftsordnung des Senats, sondern auch die Verfassung zugute, die ihm ein Veto-Recht einräumt, dass der Congress nur mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmen kann. Der amerikanische Präsident nutzte es im Jahr 2007 insgesamt sieben Mal, wobei oftmals auch die Androhung eines Vetos ausreichte, um den Congress zum Einlenken zu bewegen. Insgesamt konnte sich Bush in sechs von sieben Vetoentscheidungen gegenüber dem demokratisch kontrollierten Congress durchsetzen und damit seine Fähigkeit zum *agenda setting* auch unter den

Bedingungen eines *divided government* mit extrem ausgeprägter parteipolitischer Polarisierung in beiden Kammern unterstreichen.

6. Parteipolitische Profilierung und Pattsituation: Bilanz der 1. Sitzungsperiode des 110. Congress

Beflügelt durch die Congress-Wahlen 2006, in denen die Demokraten erstmals seit 12 Jahren wieder die Mehrheit in Repräsentantenhaus und Senat erringen konnten (vgl. CR 11-12/2006, S. 9), stand die 1. Sitzungsperiode des 110. Congress im Zeichen parteipolitischer Profilierung und institutioneller Rivalität zwischen Legislative und Exekutive (vgl. CR 1/2007, S. 12). Zwar hatten die Demokraten eine Ära der zwischenparteilichen Kooperation und gemeinsamer Gesetzesprogramme in Aussicht gestellt. Dieser Gedanke verblasste jedoch angesichts des am Horizont heraufziehenden Präsidentschaftswahlkampfes 2008 schnell und die Profilierung und Polarisierung verschärfte sich.

Während die Demokraten mit Verweis auf das ihnen erteilte Mandat in den Zwischenwahlen 2006 auf neue Prioritäten nach innen und außen drängten, verließ sich Präsident Bush auf sein Vetorecht und die Unterstützung der republikanischen Minderheit im Senat, die sich nicht scheute, die Gesetzesinitiativen der Demokraten mittels *Filibuster* wieder und wieder zu blockieren, womit sie angesichts der hauchdünnen Mehrheit der Demokraten im Senat sehr erfolgreich war (vgl. auch Punkt 5). Folgt man den Berechnungen von *Congressional Quarterly*, dann gab es im Senat in der ersten Sitzungsperiode des 110. Congress im Jahr 2007 nicht weniger als 62 Abstimmungen im Kontext von Blockadebemühungen mittels *Filibuster*.

Die Demokraten suchten dabei die Politik der republikanischen Opposition als „obstructionist“ abzustempeln, während umgekehrt die Republikaner den Demokraten vorwarfen, eine „do-nothing“-Attitüde an den Tag zu legen. Im Endresultat führte das vielerorts zu einer Pattsituation zwischen den Parteien im Congress einerseits und zwischen Kapitol und Weißem Haus anderseits.

Das beste Beispiel dafür ist die Irakpolitik, in der es den Demokraten trotz Rückenwindes durch die breite Öffentlichkeit nicht gelang, den Präsidenten zu einem Kurswechsel zu zwingen und einen Truppenrückzug ab 2008 festzuschreiben (vgl. CR 8-9/2007, S. 5; CR 4/2007, S. 2). Sämtliche Versuche den Präsidenten hier zum Einlenken zu bewegen, konnten mittels des Instruments des *Filibuster* von den Republikanern abgewehrt werden. Selbst ein Vorstoß von Senator Jim Webb (D-Virginia) im Rahmen der *Defense Authorization* 2008, der bestimmte minimale Ruhezeiten für die US-Truppen zwischen ihren Stationierungen im Irak anvisierte, scheiterte mit vier Stimmen an der Dreifünftelmehrheit, die im Senat dazu erforderlich ist, um ein *Filibuster* mittels *Cloture* zu brechen. Präsident Bush beharrte auf seinem Dominanzanspruch in der Irakpolitik mit Verweis auf seine verfassungsrechtliche Rolle als Oberbe-

fehlshaber der Streitkräfte, wie sie in Artikel II, Absatz 2 der amerikanischen Verfassung genannt wird.

Darüber hinaus ließ er in der Verteidigungsbewilligungspolitik keinen Zweifel daran aufkommen, wer die Definitionsmacht im politischen System der USA beansprucht. Nachdem die zusätzlichen Mittelforderungen zur Finanzierung der militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak in Höhe von fast 200 Mrd. USD von der *Defense Appropriation* abgekoppelt worden waren, folgte die Legislative im Großen und Ganzen den Haushaltsvorstellungen der Exekutive in diesem Bereich und bewilligte fast 460 Mrd. USD für Rüstungsausgaben im Haushaltsjahr 2008 (vgl. CR 19/2007, S. 7; CR 8-9/2007, S. 7).

In der Iranpolitik suchte der Congress den provokativen Äußerungen der Administration, die auf militärische Aktionen gegen das Land hindeuteten, durch Konsultationsforderungen zu begegnen (vgl. CR 11-12/2007, S. 6). „Offensive militärische Handlungen“ sollten nicht ohne die „ausdrückliche Zustimmung des Congress“ erfolgen, wie es in einem Schreiben einer Gruppe von Senatoren unter Führung von Senator Jim Webb (D-Virginia) im November 2007 an Präsident Bush hieß. Dabei beließ es der Congress aber auch, obwohl ein neuer *National Defense Estimate* (NIE) zu dem einigmaßen überraschenden Schluss kam, dass der Iran seit Ende 2003 auf weitere Aktivitäten zur Entwicklung von Nuklearwaffen verzichtet habe.

Eine vom Senat verlangte Offenlegung der Summen für die Geheimdienstaktivitäten scheiterte am Widerstand der Administration (vgl. CR 8-9/2007, S. 4), obwohl die effektive parlamentarische Kontrolle der 16 Nachrichtendienste in den USA unter dem Dach eines *Direktor auf National Intelligence* nach wie vor ein enormes Problem darstellt (vgl. CR 11-12/2004, S. 1).

In der Innenpolitik charakterisiert aus dem Blickwinkel der Administration wie dem der demokratischen Mehrheiten im Congress die weitgehende wechselseitige Blockade der Initiativen und Prioritäten der jeweiligen Gegenseite das Bild.

Die wenigen Ausnahmen, deren Erfolg zumeist auf zwischenparteilicher Kooperation beruht, bleiben dagegen vereinzelte Lichtblicke im Jahr vor den Präsidentschafts- und Congress-Wahlen.

Bemerkenswert sind vor allem die Misserfolge der Administration in der Steuerpolitik wie der Reform des Einwanderungsrechts, denen der Präsident in seiner Ansprache zur Lage der Nation (*State of the Union Message*) 2007 eine hohe Priorität gegeben hatte (vgl. CR 1/2007, S. 12).

Präsident Bushs große Steuerreform von 2001, die zur Durchsetzung zeitlich befristet wurde (vgl. CR 6-7/2001, S. 1), konnte auch 2007 nicht langfristig abgesichert werden und bleibt eine der offenen Fragen des Vermächtnisses der Bush-Präsidentschaft.

Teilerfolge der Republikaner in der Durchsetzung von Steuererleichterungen für Un-

ternehmen sowie die Zugeständnisse der Demokraten in der Erhöhung des Mindestlohns (siehe unten) und die erneute Aussetzung der Mindeststeuer für mittlere Einkommen (*Alternative Minimum Tax*, AMT) um ein weiteres Jahr (vgl. CR 11-12/2007, S. 8) können kaum die Defizite in diesem Kernbereich der Agenda der Partei überdecken.

Als Fehlschlag erwies sich auch Bushs Initiative zur Reform des Einwanderungsrechts, die auf eine Kombination der Verschärfung von Grenzsicherungsmaßnahmen mit neuen Visa-Programmen und Integrationsangeboten für (illegale) Arbeitsmigranten setzte (vgl. CR 6-7/2007, S. 1).

Dieses Gesetzgebungsvorhaben der Administration scheiterte allerdings nicht an den demokratischen Fraktionen im Congress, sondern an der mangelnden Kompromissbereitschaft der Republikaner, die vor allem in dem Problem der nicht legalen Arbeitsmigration ein vielversprechendes Wahlkampfthema sehen.

Ansatzweise Erfolge kann die Administration dagegen im Bereich der inneren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung reklamieren. Wenngleich die Demokraten und einige Republikaner im Congress auf einem humaneren, internationalen Standards entsprechenden Umgang mit Terrorverdächtigen insistierten (vgl. CR 2/2007, S. 5 und 7), scheint Präsident Bush zumindest in Einzelbereichen Ausweitungen der Befugnisse der Sicherheitsbehörden durchsetzen zu können.

Ähnlich begrenzt blieb 2007 das Durchsetzungsvermögen der neuen demokratischen Mehrheiten. Zu den wenigen Highlights der ersten Sitzungsperiode zählen die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns (vgl. CR 1/2007, S. 3 und 2/2007, S. 4) sowie eine Verschärfung der Verhaltensrichtlinien für Mitglieder des Congress (vgl. CR 8-9/2007, S. 2), die auf die Skandalserie vor dem Mehrheitswechsel 2006 reagierte.

Der größte Misserfolg der Demokraten, der bezeichnend für die Defizite in der sozial- und wirtschaftspolitischen Agenda der Partei ist, bleibt das Scheitern eines deutlichen Ausbaus des staatlichen Krankenversicherungsprogramms für Kinder und Jugendliche unter dem *State Health Insurance Program* (S-CHIP), das gemeinsam von Bund und Ländern getragen wird (siehe Punkt 2).

Immerhin gelang es den Demokraten in dem verabschiedeten Energieeinspargesetz ihre umwelt- und energiepolitischen Akzente deutlich zu machen (vgl. CR 11-12/2007, S. 1). Allerdings kann die Bush-Administration gleichermaßen auf die Durchsetzung ihrer auf neue Technologien setzenden Politik verweisen.

Eher einem zwischenparteilichen Spiel um Pattpositionen gleicht dagegen die Verlängerung des Moratoriums für die Mindestbesteuerung von Einkommen unter der AMT, die auch mittlere Einkommensgruppen mit schleichenden, inflationsbedingten Steuererhöhungen bedroht (vgl. CR 11-12/2007, S. 8).

Während der zu erwartende Wählerunmut steuerpolitische Untätigkeit kaum zulässt, konnte keine der beiden Seiten ihre Vorstellungen zu einer strukturellen Reform auch nur in Ansätzen zur Geltung bringen.

7. Verschärfte institutionelle Rivalität und Blockade: Ausblick auf die 2. Sitzungsperiode des 110. Congress

Im Zeichen der Präsidentschaftswahlen 2008 ist für die zweite Sitzungsperiode des 110. Congress eine Zuspitzung der institutionellen Rivalität und ein Hang zur Blockade zwischen demokratisch kontrolliertem Congress und Präsident Bush zu erwarten, wobei beide Seiten versuchen werden die jeweils andere für den zu erwartenden Stillstand verantwortlich zu machen. Dabei verfügen die Republikaner im Senat angesichts der hauchdünnen Mehrheit der Demokraten in dieser Kammer mit dem *Filibuster* nach wie vor über ein effektives Instrument, um die Agenda von *Majority Leader* Harry Reid (D-Nevada) zu konterkarieren. Außerdem steht dem Präsidenten mit seinem Veto ein machtvolles Instrument zur Verfügung, um seiner Position auch unter den Bedingungen eines *divided government* Gewicht zu verleihen (vgl. auch Punkt 5). Allerdings dürfte vor dem Hintergrund des Präsidentschaftswahlkampfes und der damit verbundenen Bereitschaft zur parteipolitischen Polarisierung das Moment der institutionellen Trägheit bis hin zur Blockade ausgeprägt und der Handlungsspielraum für weitreichende legislative Initiativen beschränkt bleiben.

Innenpolitisch bleiben die Gestaltungs- und Handlungsspielräume der Bush-Administration wie der demokratischen Congress-Mehrheiten unter den Vorzeichen der anstehenden Bundeswahlen stark begrenzt.

Das faktische Ende der Legislaturperiode mit dem Beginn des Wahlkampfes im Sommer unterstreicht, wie eingeengt die Möglichkeiten der Gesetzgebung in der zweiten Sitzungsperiode des 110. Congress bleiben.

Präsident Bushs letzte *Ansprache zur Lage der Nation* (*State of the Union Message*) vom 28. Januar 2008 trägt ungeachtet seines streckenweise kämpferischen Tons diesem Umstand Rechnung.

Höchste Priorität hat der Präsident in der Wirtschafts- und Steuerpolitik erneut seiner Forderung nach einer permanenten Festschreibung der 2001 auf Initiative der Administration beschlossenen, allerdings zeitlich befristeten Steuersenkungen zugewiesen (vgl. CR 6-7/2001, S. 1).

Während dieses Vorhaben von Seiten der republikanischen Fraktionen im Congress wie der führenden Bewerber um die Präsidentschaftsnominierung ohne Einschränkungen unterstützt wird, kann der Präsident kaum auf die Kooperation der demokratischen Mehrheiten setzen, deren steuerpolitische Prioritäten auf eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen abzielt.

Darüber hinaus steht die Fortschreibung der 2001 unter dem Eindruck enormer Haushaltsüberschüsse beschlossenen Steuersenkungen im Konflikt mit dem ebenfalls vom Präsidenten geforderten Abbau der Budgetdefizite, die mit der nachlassenden Konjunktur wieder anzusteigen drohen.

Größere Aussichten haben dagegen die von Bush geforderte Novellierung des *No Child Left Behind Act* (2001), dem in zwischenparteilicher Zusammenarbeit beschlossenen Bundesbildungsprogramm zur leistungsgebundenen Förderung von Schulen (vgl. CR 12/2001, S. 3) sowie die *Faith Based Initiative* (2001) zur Stärkung kirchlich-religiöser Sozialarbeit, die ebenfalls zu den Marksteinen von Bushs Präsidentschaft zählen.

Unverändert kann Präsident Bush auch auf einen erheblichen Einfluss in Fragen der inneren Sicherheit zählen (siehe Punkt 4).

Ein offenes Eingeständnis von Bushs stark begrenztem politischen Handlungsspielraum sind demgegenüber seine Aufforderungen an Congress, nach dem Scheitern seiner Initiativen zur Reform des Bundesrentenversicherungsprogramms (*Social Security*) sowie des Einwanderungsrechts, nun mit eigenen Vorschlägen vorzutreten.

Einen politischen Achtungserfolg, der zugleich einen seltenen zwischenparteilich versöhnlichen Akzent setzt, erlaubt mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verabschiedung eines in Kooperation mit der demokratischen Führung des Repräsentantenhauses ausgearbeiteten Konjunkturprogramms (siehe Punkt 1), das allerdings nur durch den Verzicht auf republikanische Standardforderungen ermöglicht worden ist.

Gleiches gilt für die demokratischen Mehrheiten, die auch mit Rücksicht auf den Präsidentschaftswahlkampf kaum mit größeren Reforminitiativen auftreten können.

Zudem hat Bush mit seinem zweifachen Veto gegen den Ausbau des Bundesprogramms zur Förderung des einzelstaatlichen Krankenversicherungsangebots an Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien unter S-CHIP (*State Childrens Health Insurance Program*) unterstrichen, dass er gegebenenfalls auch populäre Reformvorschläge ungeachtet der näher rückenden Wahlen blockieren will.

Eine stärkere Akzentsetzung durch die Demokraten in der Wirtschafts- und Steuerpolitik, der Sozial- und Gesundheitspolitik wie der Umwelt- und Energiepolitik scheint damit 2008 weitgehend ausgeschlossen.

Mögliche Ausnahmen, die Leistungsausweise für den Congress gegenüber den Wählern bieten, sind nur im Bereich der bereits angesprochenen Konjunkturförderung oder Reformen der gesetzlichen Regulierungen, die auf eine Stärkung der stark angeschlagenen Immobilienmärkte zielen, zu erwarten.

In der Außen- und Sicherheitspolitik dürfte das Thema Irak alle anderen weltpolitischen Herausforderungen der USA weiterhin überstrahlen. Bis Ende Januar 2008 waren fast 4000 amerikanische Soldaten im Irak gefallen und die Kriegskosten hatten die Marke von 600 Mrd. USD überschritten. Zwar hat Präsident Bush in seiner *State of the Union Address* am 28. Januar 2008 unterstrichen, dass seine umstrittene Truppenaufstockung des letzten Jahres zu militärischen Erfolgen in der Stabilisierung des Landes geführt hat. Die Demokraten im Congress wird das jedoch nicht davon abhalten, die Irakstrategie Bushs weiterhin massiv in Zweifel zu ziehen und auf einem Plan für einen frühzeitigen Rückzug der amerikanischen Truppen zu beharren. Freilich dürften die Republikaner im Senat das Mittel des *Filibuster* auch in der zweiten Sitzungsperiode des 110. Congress extensiv nutzen, um die politischen Zielsetzungen der Demokraten zu blockieren.

Ein Thema im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus dürfte auch der weitere Umgang mit kontroversen Abhörprogrammen der *National Security Agency* (NSA) sein (vgl. Punkt 4), wo die Demokraten unter großem Erwartungsdruck der Parteibasis und von Teilen der breiten Öffentlichkeit stehen. Ob hier eine stärkere Beschränkung der seit dem 11. September wuchernden Überwachungsaktivitäten der Geheimdienste und insbesondere des Auslandsnachrichtendienstes NSA möglich ist, bleibt jedoch vor dem Hintergrund der Vetomacht des Präsidenten und der unverändert großen Unterstützung seiner Politik durch die Republikaner im Congress fraglich.

Erwartungsdruck besteht auf Seiten der Demokraten auch mit Blick auf *Guantanamo* und den Umgang mit sogenannten *unlawful enemy combatants*, denen die Bush-Administration bisher Gefangenrechte nach Maßgabe der Genfer Konventionen vorenthält (vgl. CR 11-12/2007, S. 3; CR 2/2007, S. 7). Die Demokraten wollen die Rechte dieser Gefangenengruppe stärken und ihnen insbesondere die Möglichkeit einräumen, die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung von einem Bundesgericht überprüfen zu lassen (*writ of habeas corpus*). Auch eine Schließung von *Guantanamo* wird in Zirkeln der demokratischen Partei diskutiert. Der *Supreme Court* hat in diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund des *Military Commissions Act* aus dem Jahr 2006 (vgl. CR 9-10/2006, S. 1) die Klage von Boumediene gegen Bush zugelassen. Eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs wird im Juni 2008 erwartet, was auch die Aufmerksamkeit im Congress für dieses Thema weiter befördern dürfte.

Auch die Politik gegenüber dem Iran, dem die Bush-Administration das Streben nach nuklearen Massenvernichtungswaffen vorhält, dürfte im sicherheitspolitischen Diskurs zwischen Präsident und Congress weiterhin große Aufmerksamkeit beanspruchen. Zwar hat sich seit dem *National Intelligence Estimate* (NIE) vom November 2007 (vgl. CR 11-12/2007, S. 7) die offensive Rhetorik der Administration etwas abgeschwächt. In seiner jährlichen Botschaft an die Nation (*State of the Union Message*) am 28. Januar 2008 blieb Präsident Bush aber in seiner Forderung an die iranische Regierung unmissverständlich. „Our message to the leaders of Iran is also clear“, erklärte Bush und führte dann aus: „Verifiably suspend your nuclear enrichment, so negotiations can begin. And to rejoin the community of nations, come clean about your nu-

clear intentions and past actions, stop your oppression at home, cease your support for terror abroad. But above all, know this: America will confront those who threaten our troops.”

8. Präsidentschaftswahlen 2008: Turbulenter Auftakt der Vorwahlsaison

Der turbulente Auftakt der Vorwahlen im Januar 2008 hat in beiden Parteien den Wettbewerb um die Nominierung der Präsidentschaftskandidaten in ebenso überraschender wie dramatischer Weise verändert.

Die ersten *Caucuses* und *Primaries* in Iowa, New Hampshire, Michigan und Nevada haben dabei vor allem die Dynamik des Vorwahlkampfes in der Republikanischen Partei durchgreifend beeinflusst und den bisherigen Favoriten, den früheren Bürgermeister von New York, Rudolph W. Guliani, aus dem Rennen geworfen.

Republikanische Vorwahlen Januar 2008 / Stimmanteil führender Kandidaten (in %):

	McCain	Romney	Huckabee	Guliani
Iowa (C)	13,1 %	25,3 %	34,3 %	3,5 %
New Hampshire (P)	37,0 %	31,5 %	11,2 %	8,5 %
Michigan (P)	29,7 %	38,9 %	16,1 %	2,8 %
Nevada (C)	12,7 %	51,1 %	8,2 %	11,7 %
South Carolina (P)	33,2 %	15,1 %	29,9 %	2,1 %
Florida* (P)	36,0 %	31,90 %	14,0 %	15,0 %

C = Caucus / P = Primary

* vorläufiges Ergebnis

Schon der zuvor kaum für möglich gehaltene Sieg von Mike Huckabee, des früheren Gouverneurs von Arkansas, in den *Iowa Caucuses* hat Anfang Januar 2008 eine grundlegende Neuformierung des republikanischen Kandidatenfeldes angedeutet.

Der zuvor als Außenseiterkandidat geltende Huckabee, der vor seiner Amtszeit als Gouverneur als evangelistisch-protestantischer Pfarrer tätig war, konnte in Iowa einen erheblichen Teil der religiös-fundamentalistischen Parteianhänger für sich mobilisieren und avancierte mit seinem Erfolg zumindest zeitweilig zu einem ernst zu nehmenden Bewerber um die Präsidentschaftsnominierung.

Der Sieg von Senator John McCain in den kurz darauf folgenden Vorwahlen in New Hampshire hat in einer zweiten tektonischen Strukturverschiebung dessen Kandidatur, die vielfach bereits abgeschrieben worden war, revitalisiert und ihn in die Rolle eines der neuen Favoriten katapultiert. Allerdings war es vor allem der Zuspruch parteiunabhängiger Wähler, die in den offenen Vorwahlen (*Open Primary*) des Staates McCains Sieg ermöglichten.

Der frühere Gouverneur von Massachusetts, Mitt Romney, konnte seine sichtlich strauchelnde Kampagne vor allem mit dem Erfolg in Michigan stabilisieren und begründete seine neuerliche Favoritenrolle neben Senator McCain.

Gulianis Strategie, in Iowa und New Hampshire persönlich keinen aktiven Wahlkampf zu führen und auf einen späten Einstieg in einem größeren Staat, Florida, zu setzen, erwies sich demgegenüber als fatal. Die Siege der Konkurrenten ließen Guliani in der Berichterstattung wie der Wahlkampfdebatte verblassen, und er verlor schnell den Zuspruch der republikanischen Parteianhänger auch in anderen Staaten.

Während Romney in Nevada punktete, wo die übrigen Kandidaten durch Abwesenheit glänzten, haben die vergleichsweise knappen, aber im Zusammenspiel eindrucksvollen (relativen) Mehrheiten McCains in South Carolina und Florida seine Rolle als derzeitiger Spitzenreiter im Kandidatenfeld begründet.

Das von McCain demonstrierte Durchsetzungsvermögen in diesen beiden Staaten ist zumal im Vergleich zu New Hampshire von besonders hoher Bedeutung, weil hier die Vorwahlen von konservativen Parteianhängern, nicht parteiunabhängigen Wählern dominiert werden.

Während McCains bisher kleines Team und sein stark strapaziertes Wahlkampfspendekonto sichtlich von seinem kometenhaften Aufstieg profitieren konnten, kann sich Romney in den anstehenden Vorwahlen in knapp 20 Einzelstaaten am 5. Februar (*Super Tuesday*), die einen massiven Einsatz von Werbespots und entsprechende Geldmittel erfordern, auf sein enormes Finanzpolster wie gegebenenfalls sein erhebliches Privatvermögen stützen.

Auf der Seite der Demokraten sind die Konsequenzen der überraschenden Wendungen des Vorwahlkampfauftakts noch weit weniger eindeutig, wenngleich die Dramatik der Ereignisse jener der republikanischen Vorwahlen kaum nach steht.

Demokratische Vorwahlen Januar 2008 / Stimmanteil führender Kandidaten (in %):

	Clinton	Obama	Edwards
Iowa (C)	29,4 %	37,5 %	29,7 %
New Hampshire (P)	39,0 %	36,4 %	16,9 %
Michigan (P)	55,4 %	- -	- -
Nevada (C)	50,7 %	45,2 %	3,8 %
South Carolina (P)	26,5 %	55,4 %	17,6 %
Florida* (P)	50,0 %	33,0 %	14,0 %

C = Caucus / P = Primary

* vorläufiges Ergebnis

Senator Barack Obama (Ill.) hat mit seinem glänzenden Sieg in den *Iowa Caucuses* die Verwundbarkeit der Kandidatur von Senatorin Hillary Clinton, der bis dahin unangefochtenen Favoritin, demonstriert.

Obamas von den Medien zelebrierter Triumph, der nach den Meinungsumfragen so nicht erwartet worden war, beruhte vor allem auf einer präzedenzlosen Mobilisierung junger Wähler sowie dem großen Zuspruch im linken, wohlhabenden Lager der Partei.

Hillary Clintons Gegenschlag in New Hampshire, der die Zuverlässigkeit der Meinungsumfragen im Vorfeld der Wahlen noch stärker in Zweifel gezogen hat, zeigte dagegen ihre Stärke unter Frauen, älteren Bürgern sowie den unteren und mittleren Einkommensgruppen.

Clintons zweiter bemerkenswerter Erfolg in Nevada ist insofern von hoher Bedeutung, als Obama über die offene Unterstützung der größten Gewerkschaft, die der Unterhaltungsindustrie, verfügte.

Obamas deutlicher Sieg in South Carolina bewies zwar seinen Anspruch als ernsthafter Anwärter auf die demokratische Nominierung, lässt jedoch auch die Grenzen seines Zuspruchs deutlich werden. Nach den jungen und parteiunabhängigen Wählern in Iowa und New Hampshire war es in South Carolina vor allem die schwarze Bevölkerung, die Obamas Stimmanteile sicherten.

Während die schwarze Bevölkerung in den historischen Südstaaten vielfach den stärksten Wählerblock stellt und damit Obama ein hohes Stimmpotenzial garantiert, kann Clinton national insbesondere auf Frauen, ältere Bürger, *Hispanics*, Gewerkschaftler und die unteren und mittleren weißen Einkommensgruppen setzen.

Obschon nach den Erfahrungen der ersten Vorwahlwochen Meinungsumfragen mit erhöhter Vorsicht zu betrachten sind, kann Clinton entsprechend in den großen Staaten wie Kalifornien und New York auf einen deutlichen Vorsprung vor Obama verweisen.

Der sichtlich verschärfte Ton im Wahlkampf zwischen den beiden Kandidaten und ihren Teams deutet zwar an, dass das Rennen noch nicht entschieden ist. Doch ob Barack Obama ungeachtet seines persönlichen *Appeals* und seiner Werbebotschaft, die auf politischen Wandel und Versöhnung abzielt, die erfahrene und durch viele Auseinandersetzungen gestählte Hillary Clinton tatsächlich aus der Führungsrolle verdrängen kann, wird erst der *Super Tuesday* zeigen.

Senator John Edwards, der bisher in keinem Bundesstaat über Achtungserfolge hinaus wachsen konnte, bleibt allerdings für den Fall im Rennen, dass es weder Clinton noch Obama gelingt, in den Vorwahlen eine Mehrheit der Delegiertenstimmen zu erringen. In diesem, obschon wenig wahrscheinlichen Fall könnte Edwards auf dem Nominierungsparteitag die Rolle des Königsmachers beanspruchen.



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