



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 29, No. 1-3/2014

abgeschlossen am
9. April 2014

	<u>Seite</u>
1. Congress bestätigt Haushaltskompromiss	1
2. <i>Obamacare</i> überrascht mit guten Zahlen zum Ende der Anmeldefrist	2
3. Sanktionen gegen Russland nach Annexion der ukrainischen Krim beschlossen	4
4. Congress soll Vollmachten der <i>National Security Agency</i> beschneiden	5
5. Tauziehen zwischen Geheimdienstausschuss des Senats und CIA um Zugang zu Folter-Dokumenten	11
6. Congress unterstreicht klare Ziele in den Nuklearverhandlungen mit dem Iran	14
7. Demokraten drängen auf Verlängerung des Arbeitslosengeldes	16
8. Demokraten fordern Einwanderungsdebatte im Repräsentantenhaus	17
9. Große parteipolitische Polarisierung im Congress bestimmend für Obamas fünftes Amtsjahr	19

1. Congress bestätigt Haushaltskompromiss

Nach dem Repräsentantenhaus hat auch der Senat am 18. Dezember 2013 den zwischen Demokraten und Republikanern ausgehandelten Haushaltskompromiss mit einer breiten überparteilichen Mehrheit angenommen.

64 Senatoren stimmten für den von Patty Murray (D-Washington) und Paul Ryan (R-Wisconsin), den Vorsitzenden der Haushaltsausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus, ausgehandelten Kompromiss, 36 sprachen sich dagegen aus.

Der Kern des Haushalts-Deals zwischen Murray und Ryan sind Haushaltsvorgaben, die genau in der Mitte der Budget-Forderungen von Demokraten und Republikaner liegen. Damit werden die Ausgabenansätze für die jährlich neu zu beschließenden Ausgaben (*discretionary spending*) für den Haushalt 2014 auf 1,014 Billionen USD angehoben (2013: 967 Billionen USD, siehe CR 10-12/2013, S. 3).

Präsident Obama unterbrach seinen Weihnachtsurlaub und unterzeichnete die Haushaltsvorlage umgehend.

Während die Verabschiedung des Haushalts-Deals den Erwartungen entsprach, ist entscheidend, dass die Kompromisslinie, den Parteienstreit auf die Zeit nach den Wahlen im November 2014 zu vertagen, auch in der Aushandlung der Anhebung der Verschuldungs-Obergrenze und der Ausgabenbewilligungen (*appropriations*) gehalten hat.

Eine überraschend breite Unterstützung fand die *Omnibus Spending Bill*, welche die Ausgabenbewilligungen für alle 12 Einzelbereiche des Haushalts in einer Vorlage zusammen gefasst hat.

Das Repräsentantenhaus nahm die Gesetzesvorlage am 15. Januar 2014 mit 359 zu 67 Stimmen an. Nur 64 republikanische und 3 demokratische Abgeordnete stimmten gegen die Vorlage.

Mit ebenfalls überwältigender Mehrheit schloss sich der Senat am Folgetag dem Votum des Repräsentantenhauses mit 72:26 Stimmen an. Gegenstimmen kamen nur aus der republikanischen Fraktion; alle Demokraten befürworteten die Vorlage.

In der Entscheidung über die Aussetzung der Schuldenobergrenze des Bundes bis zum 15. März 2015 trat die Kritik vor allem von konservativen Republikanern an dem Parteienkompromiss sehr viel deutlicher zu Tage. Die Gesetzesvorlage enthielt, wie von Präsident Barack Obama gefordert, keinerlei Zugeständnisse der Administration an die Republikaner („clean debt ceiling increase“).

Das Repräsentantenhaus nahm die Vorlage mit einer relativ knappen von 221 gegen 201 Stimmen an. Nur 28 Republikaner stimmten für die Annahme, die Mehrheit si-

cherten 193 demokratische Abgeordnete. *Speaker* John Boehner (R-Ohio) gestand die Niederlage ein und verwies darauf, dass seine Fraktion allein nicht die für eine Mehrheit notwendigen 218 Stimmen für einen eigenen Gesetzentwurf aufbringen konnte.

Im Senat unternahm Senator Ted Cruz (Texas) einen erneuten Anlauf, durch ein *Filibuster* Zugeständnisse der Administration zu erzwingen. Die republikanische Fraktionsführung im Senat um Mitch McConnell (Kentucky) entschied sich allerdings schnell, die fehlenden Stimmen für eine Beendigung der Debatte (*Cloture*) bereit zu stellen.

McConnell selbst und *Minority Whip* John Cornyn (Texas) halfen dem Antrag auf Ende der Debatte über die notwendige 60 Stimmen-Hürde, obwohl beide dieses Jahr zur Wiederwahl anstehen und auf ein Votum für die Anhebung der Bundesverschuldung gerne verzichtet hätten.

Senator Cruz unkollegialer Schachzug veranlasste jedoch eine Reihe weiterer Republikaner, sich demonstrativ mit McConnell und Cornyn zu solidarisieren. Insgesamt stimmten am 12. Februar 67 Senatoren für die Beendigung der Debatte und nur 31 Republikaner dagegen.

In der Entscheidung über die Gesetzesvorlage selbst stimmten 55 Demokraten für die Annahme, 43 Republikaner dagegen. Beide Fraktionen standen überraschend geschlossen gegeneinander.

Ungeachtet der taktischen Positionierungen in den Einzelentscheidungen haben die republikanischen Parteiführungen des Repräsentantenhauses und des Senats ihre Entschlossenheit gezeigt, im Wahljahr 2014 die Chancen ihrer Partei nicht durch eine Fortsetzung des Grabenkriegs um die Prioritäten der Haushaltspolitik zu beeinträchtigen.

Während die grundsätzliche Kritik vom rechten Flügel der Partei mitunter in Forderungen nach dem Rücktritt von Boehner und McConnell zum Ausdruck gebracht wurde, trug die Mehrheit der Fraktionen beider Kammern die Kompromiss-Strategie mit.

2. *Obamacare* überrascht mit guten Zahlen zum Ende der Anmeldefrist

Nach der von schweren Mängeln und Pannen geplagten Startphase der Handelsportale für Krankenversicherungen unter der von Präsident Barack Obama durchgesetzten Gesundheitsreform (*Affordable Care Act*, ACA, 2010; siehe Congress Report, 28, 2013, Heft 10-12, S. 5) hat das Programm zum Ende der ersten Registrierungs-Periode von 2014 mit guten Zahlen überrascht.

Ursprünglich hatte Präsident Obama für das Ende der ersten harten Frist am 31. März 2014 das Ziel von sieben Millionen registrierten Nutzern vorgegeben. Nach dem Pannen-Auftakt im Oktober 2013 hatte die Administration jedoch die Zielmarke auf nur noch sechs Millionen reduziert.

Sowohl für die Öffentlichkeit wie auch die Administration war der Schlusspurt der Anmeldungen im März 2014 eine große Überraschung. Nach Angaben des *Department of Health and Human Services* (DHHS) übertraf die Zahl der registrierten Nutzer mit ca. 7,1 Millionen die ursprünglichen Zielvorstellungen deutlich.

Zu beachten ist allerdings, dass Registrierungen für das Programm nicht unmittelbar zu einem wirksamen Versicherungsabschluss führen. Nach Schätzungen soll die Quote der Abschlüsse zwischen 80 bis 90 Prozent liegen. Für bereits registrierte Nutzer wurde eine zweiwöchige Nachfrist für den Versicherungsabschluss eingeräumt.

Vorerst unklar bleibt die demographische Zusammensetzung des *Pools* der Versicherten und der Anteil der Personen, die zuvor nicht krankenversichert waren. Mit Blick auf die Zusammensetzung des Versicherten-Pools ist vor allem wichtig, ob sich eine hinreichend hohe Zahl von Jüngeren und Gesunden angemeldet hat. Ist der Anteil zu gering, drohen Beitragserhöhungen.

Auch über den Effekt des Programms auf den Krankenversicherungsstand der Gesamtbevölkerung gibt es bisher keine zuverlässigen Daten. Eine Umfrage-Serie des *Gallup*-Instituts deutet auf ein Absinken des Anteils der Nicht-Versicherten um etwa zwei Prozent hin. Mit der vollständigen Umsetzung der Gesundheitsreform soll die Zahl der krankenversicherten Personen dann drastisch steigen.

Neben neuen Registrierungen für die Individualversicherung soll der Ausbau des Versicherungsangebots unter *Medicaid*, dem von Bund und Einzelstaaten gemeinsam getragenen Versicherungsprogramm für einkommensschwache Personen, eine zweite Säule bilden.

Die Versicherungspflicht für Arbeitgeber mit 50 oder mehr Vollzeit-Beschäftigten (*employer mandate*) ist auf Anfang 2015 verschoben worden.

Ungeachtet der sichtbaren Erleichterung der Administration und vieler Demokraten über den dringend benötigten Zwischenerfolg bleibt die Gesundheitsreform mit Blick auf die im November anstehenden Wahlen zum Congress ein kontroverses Thema.

Die Republikaner im Repräsentantenhaus haben mittlerweile mehr als 50 Mal für eine teilweise oder vollständige Aussetzung der Gesundheitsreform gestimmt. Zudem werden schon jetzt in Einzelstaaten und Wahlkreisen von Demokraten, die als verwundbar gelten, Werbespots gegen die Gesundheitsreform gesendet.

Vor dem Hintergrund der vielen schlechten Nachrichten in der Einführungsphase und

der harten Opposition der Republikaner zeigen einige Demokraten im Congress Nerven und drängen auf Änderungen am Gesetz. Eine Gruppe von Senatoren um Mary Landrieu (D-Louisiana) und Mark Begich (D-Alaska) hat eine Liste von Vorschlägen zur Verbesserung des ACA vorgelegt.

Darunter sind die Einführung eines spartanischen *Copper Plan* (neben *Bronze*, *Silver* und *Gold Plan*) mit geringen Prämien und hohen Eigenbeiträgen, die Anhebung der Grenze für das *Employer Mandate* von 50 auf 100 Beschäftigte, höhere Subventionen für kleine Unternehmen sowie technische Erleichterungen beim Abschluss von Policen.

Ein gemeinsamer Gesetzentwurf der Gruppe von Demokraten im Senat fehlt allerdings noch. Die Strategie ist aber erkennbar. Sie geht davon aus, dass die meisten Wähler Verbesserungen am Reformwerk einer Aussetzung vorziehen.

Präsident Obama hat grundsätzlich Bereitschaft zu Korrekturen an der Reform signalisiert. Vor den November-Wahlen ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sich die Republikaner und Demokraten auf nennenswerte Änderungen verständigen könnten.

3. Sanktionen gegen Russland nach Annexion der ukrainischen Krim beschlossen

Nach der im März 2014 erfolgten Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch die Russische Föderation hat der Congress Sanktionen gegen die Regierung in Moskau verabschiedet.

Die Entscheidung fiel im Rahmen des „Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy and Economic Stability of Ukraine Act“ (*House Resolution 4152*). Das Repräsentantenhaus stimmte am 1. April 2014 mit der großen überparteilichen Mehrheit von 378:34 Stimmen für die Sanktionen. Der Senat hatte dies in nicht-namentlicher Abstimmung am 27. März getan. Präsident Obama hat dem Gesetz mit seiner Unterschrift Gesetzeskraft verliehen (*Public Law 113-95*).

Der Congress verurteilt „the unjustified intervention of the Russian Federation in the Crimea region of Ukraine and its concurrent occupation of that region, as well as any other form of political, economic, or military aggression against Ukraine“.

In Abschnitt 8 des Gesetzes werden Sanktionen gegenüber jenen Regierungsmitgliedern (und deren Familienangehörigen) innerhalb der Russischen Föderation verfügt, die für die „Unterminierung der Sicherheit, Stabilität, Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine“ verantwortlich sind. Im Rahmen der Sanktionen werden die Vermögenswerte dieser Personengruppe in den USA eingefroren und Einreiseperrn verhängt.

Außerdem wird der Verteidigungsminister dazu verpflichtet, dem Congress jährlich über die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten Russlands im konventionellen und nuklearen Bereich detailliert Bericht zu erstatten.

Der Ukraine werden 50 Mio. USD an Soforthilfe in den Bereichen „Demokratie, und Zivilgesellschaft“ sowie weitere 100 Mio. USD zur Verstärkung der militärischen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit zugesagt.

„I believe we are in a dangerous moment in history with global consequences“, formulierte Robert Menendez (D-New Jersey), der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, im Rahmen der Entscheidung.

Die EU hat nach der Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim Sanktionen gegenüber 21 russischen Staatsbürgern und Regierungsmitgliedern verhängt (Verbot der Einreise, Einfrieren von Vermögenswerten).

Präsident Obama hat im Zuge der Annexion die Bedeutung der NATO-Partnerschaft unterstrichen und bei seinem Brüssel-Besuch Ende März die Vorgehensweise Russlands und Präsident Putins scharf kritisiert. „No amount of propaganda can make right something that the world knows is wrong“, so der amerikanische Präsident. Gleichzeitig forderte er die NATO-Mitgliedsstaaten auf, ihren militärischen Beitrag zur Allianz zu erhöhen, was angesichts der angespannten Staatsfinanzen in vielen NATO-Ländern allerdings schwierig erscheint.

Nach der Annexion der Krim verfolgt die Obama-Administration die jüngsten Ereignisse im Osten der Ukraine und hier vor allem in Donezk mit großer Sorge, wo pro-russische „Aktivisten“ am 7. April das Hauptverwaltungsgebäude besetzt und eine „souveräne Volksrepublik“ ausgerufen haben. Auch in den ost-ukrainischen Städten Charkiw und Luhansk drängen pro-russische Kräfte auf Unabhängigkeit und Aufnahme in die Russische Föderation.

4. Congress soll Vollmachten der *National Security Agency* beschneiden

Zehn Monate nachdem der amerikanische Staatsbürger und Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden die sehr umfänglichen Ausspäh- und Überwachungsaktivitäten des amerikanischen Geheimdienstes *National Security Agency* (NSA) öffentlich gemacht hat (vgl. Congress Report, 28, 2013, Heft 4-6, S. 14 ff), will Präsident Barack Obama die Vollmachten des Geheimdienstes einschränken und hat Ende März 2014 angekündigt, dass er dem Congress dazu einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreiten wird.

Die Überwachungsaktivitäten der NSA haben in den USA seit dem Sommer 2013 eine breite Debatte über das Spannungsverhältnis zwischen der Sicherheit vor terroristischen Angriffen und dem in der amerikanischen Verfassung garantierten Schutz der

Privatsphäre ausgelöst.

Im Repräsentantenhaus war Ende Juli 2013 ein überparteilicher Vorstoß zur Einschränkung der Überwachungsaktivitäten der NSA nur knapp gescheitert (vgl. Congress Report, 28, 2013, Heft 7-9, S. 8ff.). Ende Oktober 2013 hatte sich dann der Geheimdienstausschuss des Senats dafür ausgesprochen, die gesetzlichen Grundlagen der so genannten „metadata surveillance“ enger zu fassen (vgl. Congress Report, 28, 2013, Heft 10-12, S. 12 ff.).

Die Sammlung von Telefonverbindungsdaten in den USA durch den Geheimdienst NSA, auch „telephony meta-data surveillance“ genannt, bezieht sich auf die Nummer, von der aus *in* den USA gewählt wurde sowie die Nummer, die angewählt wurde und die Dauer des jeweiligen Anrufes.

Neben der „metadata surveillance“ betreibt die NSA auch „electronic surveillance“. So soll der Geheimdienst systematisch Informationen zur Internet-Kommunikation mit ausländischen Teilnehmern sammeln und auswerten. Dazu werden dem Vernehmen nach neun führende Web-Dienste und Internet-Provider in den USA (darunter *Facebook, Google, Skype, YouTube* und *Yahoo*) von der NSA mit Blick auf E-Mails, Video-Chats sowie den Dokumentenaustausch abgeschöpft.

Programme mit Codenamen wie *PRISM, DISHFIRE, TRACFIN* oder *SNACKS* (Social Network Analysis Collaboration Services) dienen der Überwachung sozialer Netzwerke, der weltweiten Auswertung von Kreditkartengeschäften und Textbotschaften. Zwischenzeitlich ist auch ein Programm mit dem Codenamen *MYSTIC* bekannt geworden, mit dem die NSA in der Lage sein soll, nicht nur die Telefonverbindungsdaten, sondern auch die Telefonverbindungsinhalte eines gesamten Landes für einen Zeitraum von bis zu 30 Tagen zu Aufklärungszwecken zu speichern und bei Bedarf auszuwerten.

Die Überwachung von Telefonverbindungsdaten *in* den USA wird auch als *Section 215 Program* bezeichnet. Diese Praxis wurde nach dem 11. September 2001 von Präsident George W. Bush im Rahmen des geheimen *Terrorist Surveillance Programm* (TSP) autorisiert und von der Administration rechtlich aus Abschnitt 215 des *PATRIOT Act* abgeleitet.

Seit Mai 2006 autorisiert der geheim tagende *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC) die „telephone metadata collection“ der NSA. Dies ist bisher fortlaufend für jeweils 90 Tage geschehen, wobei sich die NSA und der FISC auf den „FISA Amendments Act“ des Jahres 2008 als gesetzlichen Rahmen berufen.

Kritiker sehen in den „bulk collection programs“ der NSA einen Angriff auf den Schutz der Privatsphäre, so wie er in der amerikanischen Verfassung im vierten Verfassungszusatz, der zur so genannten *Bill of Rights* zählt, garantiert ist.

Präsident Obama scheint diese Position zwischenzeitlich zu teilen, nachdem seine Administration die Aktivitäten der NSA im Bereich der „bulk collection programs“ bisher stillschweigend geduldet hat.

In einer Rede zum Thema „Signals Intelligence“ im amerikanischen Justizministerium am 17. Januar 2014 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/remarks-president-review-signals-intelligence>) ließ Präsident Obama erkennen, dass auch er die Gefahr eines „government overreach“ im Zusammenhang mit den Aktivitäten der NSA sieht. Wörtlich formulierte er: „the government collection and storage of bulk data also creates a potential for abuse“. Weiter führte Obama aus: „Our system of government is built on the premise that our liberty cannot depend on the good intentions of those in power; it depends on the law to constrain those in power“. In diesem Zusammenhang kündigte der Präsident dann „substanzielle Reformen“ an, die er mit dem Congress in rechtlich verbindliche neue Strukturen gießen will.

Einerseits sollen die nachrichtendienstlichen Aktivitäten einem größeren „executive branch oversight“ unterzogen werden. Andererseits soll die „section 215 metadata bulk collection“ von Telefonverbindungsdaten, so wie sie bisher von der NSA vorgenommen wird, beendet werden.

Obama möchte in diesem Zusammenhang einen rechtlichen Rahmen bezeichnen, „that preserves the capabilities we need *without the government holding this bulk metadata*“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Der FISC soll Überwachungsaktivitäten der NSA auf der Basis des „section 215 program“ zukünftig nur noch nach einem „judicial finding“ oder im Falle einer „true emergency“ genehmigen.

Der Präsident begründet den Reformbedarf nicht nur mit demokratietheoretischen Überlegungen, sondern auch mit Verweis auf die Weltführungsrolle der USA. „U.S. global leadership demands that we balance our security requirements against our need to maintain trust and cooperation among people and leaders around the world“, wie es in einem *Fact Sheet* des Weißen Hauses vom 17. Januar 2014 heißt (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/fact-sheet-review-us-signals-intelligence>).

Dass der Präsident Beschränkungen der Überwachungsvollmachten der NSA anstreben würde, hatte sich im Dezember 2013 abgezeichnet, als die *President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies* (PRG) ihren Bericht vorlegte. Sie war von Obama am 27. August 2013 eingesetzt worden, um sich mit den „intelligence collection activities“ der USA zu beschäftigen und eventuelle Reformvorschläge zu unterbreiten. Der 303 Seiten umfassende Kommissionsbericht ist einzusehen unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf.

Die PRG stellt im Vorwort zu ihrem Untersuchungsbericht fest: „Excessive surveillance and unjustified secrecy can threaten civil liberties, public trust, and the core

processes of democratic self-government. All parts of the government, including those that protect our national security, must be subject to the rule of law.“ (S. 12) Die Kommission gibt eine Reihe von Reformempfehlungen zur NSA-Überwachungspraxis mit dem Ziel „zwei unterschiedliche Formen der Sicherheit“ zu schützen, nämlich die nationale Sicherheit *und* die persönliche Privatsphäre. Beide Formen der Sicherheit sieht die PRG als untrennbar miteinander verknüpft und zählt sie zum Kern einer freien Gesellschaft.

Die Kommission schlägt in ihrem Bericht vor,

- die Speicherung von „section 215 bulk telephony meta-data“ durch die NSA zu beenden. „In our view“, so die PRG, „the current storage by the government of bulk meta-data creates risks to public trust, personal privacy, and civil liberty“ (Hervorhebung durch die Redaktion, S. 18). Vielmehr sollte die Speicherung von Telefonverbindungsdaten einer dritten Partei (wie Telefongesellschaften und Providern) übertragen werden. „(T)he government should not be permitted to collect and store mass, undigested, non-public personal information about US persons for the purpose of enabling future queries and data-mining for foreign intelligence purposes.“ (S. 18);
- die Überwachung von nicht-amerikanischen Staatsbürgern im Rahmen des *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)* größtmöglicher Kontrolle und Transparenz zu unterziehen. Die USA, so die Formulierung, „must not target any non-United States person based solely on that person’s political views or religious convictions“ (S. 20);
- einen vollkommen unabhängigen *Civil Liberties and Privacy Protection Board* zu schaffen, der weitgehende Kompetenzen im Bereich nachrichtendienstlicher Aktivitäten mit Blick auf Fragen des Schutzes der Privatsphäre haben sollte;
- die Position eines *Special Assistant to the President for Privacy* im Weißen Haus einzurichten, die sowohl dem Stab des Nationalen Sicherheitsrates als auch dem Haushaltsbüro des Präsidenten zugeordnet sein sollte.

Außerdem spricht sich die PRG dafür aus, die Position des Direktors der *National Security Agency* zu einer durch den Senat zu bestätigenden zu machen, wobei nicht mehr wie bisher ein Soldat, sondern ein Zivillist die Leitung der NSA übernehmen soll.

Auch sollte die Position des Chefs des *U.S. Cyber Command* nicht mehr in Personalunion mit der des Direktors der NSA verkoppelt sein.

Schließlich empfiehlt die PRG den Zugang von Regierungsmitarbeitern zu Geheimhaltungs- und Verschlussachen zu überprüfen und neu zu ordnen. In den USA verfügen nach Angaben der PRG gegenwärtig über 4,9 Mio. Regierungsmitarbeiter über die eine oder andere Form einer „Security Clearance“. Dazu zählen mehr als 2,7 Mio. Mitarbeiter mit einer „Confidential/Secret Clearance“ und 791.000 mit einer „Top Secret Clearance“. Im Bereich der „Contractors“, zu denen auch die Firma *Booz-Allen* gehört,

bei der Edward Snowden für die NSA beschäftigt war, sind gegenwärtig mehr als eine Million Mitarbeiter mit einer „Security Clearance“ ausgestattet.

Für eine Reform des Nachrichtendienstwesens in den USA und eine Beschneidung der Vollmachten der NSA hat sich Ende Januar 2014 auch der Privacy & Civil Liberties Board (PCLB) in seinem „Report on the Telephone Records Program Conducted under Section 215 of the USA PATRIOT Act and on Operations of the Foreign Intelligence Surveillance Board“ ausgesprochen. Das 243 Seiten umfassende Dokument ist einzusehen unter: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pclb-215.pdf>.

Der PCLB ist eine überparteilich besetzte Einrichtung innerhalb der Exekutive der USA. Sie wurde 2007 geschaffen und hat fünf Mitglieder, die vom Präsidenten nominiert und vom Senat für eine Amtszeit von sechs Jahren bestätigt werden. Seine Arbeit hat der PCLB erst im August 2012 aufgenommen.

Satzungsgemäß hat der PCLB folgende Aufgaben: „To analyze and review actions the executive branch takes to protect the Nation from terrorism, ensuring that the need for such actions is balanced with the need to protect privacy and civil liberties, and to ensure that liberty concerns are appropriately considered in the development and implementation of laws, regulations, and policies related to efforts to protect the Nation against terrorism”.

Die Beschäftigung des PCLB mit dem „section 215 bulk meta-data program“ geht auf eine Initiative von Präsident Obama vom Juni 2013 zurück, der das Gremium aufforderte zu untersuchen „where our counterterrorism efforts and our values come into tension“.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des Berichts unterstreichen, dass

- das so genannte geheime *Terrorist Surveillance Programm* (TSP) der Bush-Administration, auf dessen Basis die NSA ihr kontroverses „bulk telephony meta-data program“ betreibt, zwischen Ende 2001 und Anfang 2006 ohne jede parlamentarische Kontrolle betrieben wurde. „The NSA’s bulk telephone records program was initiated more than four years before the government sought authorization for it under Section 215 of the Patriot Act.“ (S. 102) „In light of that history, it may not be surprising that the operation of the program bears almost no relationship to the text of the statute.“ (S. 102);
- mit dem Verweis auf Abschnitt 215 des PATRIOT Act keine adäquate gesetzliche Grundlage für die „metadata surveillance“ der NSA vorhanden ist. Vielmehr sei die NSA derzeit gesetzlich nicht autorisiert „to collect anything“ (S. 10);
- das so genannte „section 215 bulk meta-data program“ einen minimalen Wert für den Schutz der USA gegen terroristische Angriffe gehabt hat. „(W)e have not identified a single instance involving a threat to the United States in which the program made a

concrete difference in the outcome of a counterterrorism investigation. Moreover“, so PCLB, „we are aware of no instance in which the program directly contributed to the discovery of a previously unknown terrorist plot or the disruption of a terrorist attack“ (S. 11).

-die amerikanische Öffentlichkeit gut beraten ist, die routinemäßige Sammlung von Inlands-Telefonverbindungsdaten durch die NSA zu hinterfragen.

Zusammenfassend empfiehlt der PCLB das „bulk telephone records program“ der NSA sofort zu beenden.

Dem mag das *Senate Select Committee on Intelligence* mit seiner Gesetzesvorlage zur Modifizierung des FISA vom Oktober 2013 bisher nicht folgen.

Vielmehr zielt die Vorlage darauf ab,

- „to place *restrictions* on the bulk collection of wire or electronic communications that a FISA court may authorize in response to an application by the Federal Bureau of Investigation (FBI) for an order requiring the production of tangible things (commonly referred to as business records, including books, records, papers, documents, and other items) for an investigation *to obtain foreign intelligence information concerning a U.S. person or to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities*“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Die Autorisierung solcher Maßnahmen soll nach den Vorstellungen des *Senate Intelligence Committee* weiterhin durch den FISC erfolgen und auf 90 Tage begrenzt sein. Den Ausgangspunkt soll eine so genannte „Reasonable Articulate Suspicion“ (RAS) bilden, also der Verdacht der Vorbereitung oder Ausführung einer terroristischen Straftat.

Senator Dianne Feinstein (D-Kalifornien), die Vorsitzende des *Senate Intelligence Committee*, begrüßte Ende März 2014 den Plan von Präsident Obama, die Speicherung von „telephone meta-data“ bei den Telefongesellschaften und nicht mehr bei der NSA anzusiedeln.

Ob mit dieser Maßnahme alleine allerdings schon die demokratische Kontrolle über die Aktivitäten der NSA zurück gewonnen wäre, bleibt zu bezweifeln. Darauf hat auch Senator Ron Wyden (D-Oregon) hingewiesen, der davon sprach, dass die „vorgeschlagenen Reformen nur ein Anfang sein könnten“.

Diese Einschätzung deckt sich mit der Auffassung vieler Bürgerrechtsorganisationen in den USA wie der *American Civil Liberties Union*, dem *Constitution Project* oder *TechFreedom*, die „echte Reformen“ verlangen. „This shadow of surveillance“, so mehr als 50 Bürgerrechtsorganisationen in einem offenen Brief an den Congress im

Dezember 2013, „chills freedom of speech, undermines confidence in U.S. internet companies, and runs afoul of the Constitution“.

5. Tauziehen zwischen Geheimdienstausschuss des Senats und CIA um Zugang zu Folter-Dokumenten

Im Senat ist im März 2014 der Streit zwischen dem Geheimdienstausschuss des Senats und der *Central Intelligence Agency* (CIA) über den Zugang zu CIA-Dokumenten des so genannten *Detention and Interrogation Program* für Terrorismusverdächtige, das während der Präsidentschaft George W. Bushs ausgeführt wurde, eskaliert (vgl. auch Congress Report, 24, 2009, Heft 5-6, S. 11 f. und Congress Report, 23, 2008, Heft 11-12, S. 4 f.). Der Geheimdienst CIA hatte ab 2002 in *Guantanamo Bay* und in geheimen Gefängnissen in Afghanistan, Litauen, Polen, Rumänien und Thailand Foltermethoden gegen so genannte *Enemy Combatants* angewendet.

Die Vorsitzende des *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI), Dianne Feinstein (D-Kalifornien), wirft dem Geheimdienst CIA vor,

- im Rahmen einer Untersuchung des *Detention and Interrogation Program* durch ihren Ausschuss mehrfach unerlaubt Dokumente entfernt, die Arbeit von Stabsmitarbeitern behindert und den Ausschuss ausspioniert zu haben, was gegenüber einem „oversight committee“ vollkommen unangemessen sei und im schlimmsten Fall einen glatten Verfassungsbruch darstelle.

CIA-Direktor John Brennan (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 1-3, S. 10 ff.) hatte Senatorin Feinstein vorgeworfen, dass sich Stabsmitarbeiter des SSCI illegal Zugang zu geheimen CIA-Computern verschafft hätten („may have improperly obtained and/or retained documents“), um an hoch sensible, nur für den internen Dienstgebrauch bestimmte Informationen zum *Interrogation Program* seiner Behörde zu gelangen.

Das hat *Senate Majority Leader* Harry Reid (D-Nevada) auf den Plan gerufen, der Geheimdienstchef Brennan am 19. März in einem Brief darüber informierte, dass er den *Senate Sergeant-at-Arms* angewiesen hat, eine „forensische Untersuchung“ der Computer und Computernetzwerke vorzunehmen, die dem SSCI von der CIA im Rahmen der Untersuchung des *Detention and Interrogation Program* zur Verfügung gestellt wurden.

Das Schreiben von Mehrheitsführer Reid an Brennan findet sich unter: http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/Letter_Brennan_SAA_Investigation.pdf.

Reid wirft dem Geheimdienst CIA in seinem Schreiben vor, dass

- er zum dritten Mal seit 2010 ohne Genehmigung in „SSCI computer networks“ eingedrungen sei,
- mit diesem Vorgehen schwerwiegende Fragen mit Blick auf die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung verbunden wären,
- sämtliche Vorwürfe nach denen sich Stabsmitarbeiter des SSCI Zugang zu „classified CIA networks“ verschafft hätten, jeder Substanz entbehren würden und offenkundig absurd („patently absurd“) seien.

Brennan und seinen Mitarbeitern untersagte der *Senate Majority Leader* jede „Interaktion“ mit den Stabsmitarbeitern des SSCI bis zum Abschluss der von ihm angeordneten Untersuchung.

Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung zwischen Senat und CIA war eine Untersuchung des Computernetzwerkes des SSCI durch den Geheimdienst, über die Senatorin Feinstein in ihrer Funktion als Ausschussvorsitzende am 15. Januar 2014 informiert worden war.

Dabei ging es der CIA wohl um die Frage, ob sich Stabsmitarbeiter des SSCI im Rahmen ihrer Untersuchung des *Detention and Interrogation Program* unberechtigt Informationen über den so genannten Internal Panetta Review verschafft hatten, benannt nach Brennans Vorgänger Leon Panetta im Amt des CIA-Chefs.

Dazu muss man wissen, dass das Tauziehen zwischen dem Geheimdienstausschuss des Senats und der CIA um Informationen zum Folterprogramm der CIA von so genannten *Enemy Combatants* zwischen 2002 und 2008 eine längere Vorgeschichte hat, die bis in das Jahr 2007 zurückreicht (siehe auch Congress Report 24, 2009, Heft 3-4, S. 8 ff). Damals enthüllte die *New York Times* (NYT), dass die CIA im Jahr 2005 mindestens 92 Videomitschnitte zu den im Behördenjargon verharmlosend als *Enhanced Interrogation Techniques* (EITs) bezeichneten Folterpraktiken vernichtet hatte.

Der damalige CIA-Direktor General Michael D. Hayden unterrichtete den Geheimdienstausschuss des Senats im Nachgang zur Meldung der NYT darüber, dass keine „destruction of evidence“ seitens des Geheimdienstes stattgefunden habe, wie Senatorin Feinstein es kürzlich formulierte. Vielmehr könnten alle relevanten Informationen zu den kontroversen Folterpraktiken auch in Papierform nachverfolgt werden, „as detailed records of the interrogations existed on paper in form of CIA operational tables describing the detention conditions and the day-to-day CIA operations“. Hayden gewährte dem damaligen Vorsitzenden des SSIC, Jay Rockefeller (D-West Virginia), Akteneinsicht, was 2009 zu einem Bericht führte, der Verhörpraktiken offenbarte, die wesentlich problematischer waren als von der CIA ursprünglich eingeräumt.

Der Geheimdienstausschuss des Senats beschloss daraufhin im März 2009 eine umfassende Untersuchung des *Detention and Interrogation Program* der CIA während der

Präsidentschaft George W. Bushs. Nach Angaben von Senatorin Feinstein einigte sich der Geheimdienstausschuss mit dem damaligen CIA-Chef Panetta darauf, dass Millionen von Aktenseiten der CIA zum Gesamtkomplex in einem besonders gesicherten Gebäudekomplex in Virginia eingesehen werden konnten. Dazu stellte der Geheimdienst ein „stand-alone computer system“ zur Verfügung, das nur von „information technology personel at the CIA“ und außerhalb der Computer-Netzwerke Langleys zugänglich sein sollte.

Im Jahr 2010 stellten die mit der Untersuchung beauftragten Stabsmitarbeiter des Geheimdienstausschusses des Senats dann offensichtlich fest, dass zunächst im Februar 870 und dann im Mai 50 Dokumente von der CIA ohne Genehmigung durch den Ausschuss entfernt worden waren. Nach einer direkten Intervention der Ausschussvorsitzenden Feinstein im Weißen Haus versprach die CIA auf derartige Vorgehensweisen zukünftig zu verzichten.

Zwischenzeitlich hatte der Geheimdienstausschuss des Senats 6,2 Mio. Dokumentseiten zur Verfügung gestellt bekommen, darunter offensichtlich auch Entwürfe des so genannten *Internal Panetta Review*, bei dem es sich um behördeninterne Zusammenfassungen der CIA zu dem Material handelt, das Langley dem Senatsausschuss zur Einsichtnahme vorlegte und vom Ausschuss in seiner Untersuchung besonders berücksichtigt worden war. Dieser *Panetta Review* wurde von der CIA im Nachhinein als *Privileged Document* eingestuft, zu dem der Senatsausschuss danach keinen Zugang hätte haben dürfen. Da sich dieses Dokument zwischenzeitlich im Safe der SSIC-Räume im *Hart Office Building* des Senats befindet, hat CIA-Direktor Brennan dem Ausschuss Amtsmissbrauch vorgeworfen, was sowohl die Ausschussvorsitzende Feinstein als auch Mehrheitsführer Reid scharf zurückgewiesen haben.

Das Justizministerium will sich zu dem Gesamtvorgang bisher nicht äußern und CIA-Chef Brennan rudert zwischenzeitlich zurück. Politisch geht es um wichtige verfassungsrechtliche Fragen. Muss der Geheimdienst die Arbeit des Senatsausschusses im Rahmen des gesetzlich verbrieften *Oversight* voll umfänglich unterstützen und alle relevanten internen Dokumente zur Verfügung stellen? Darf er die Arbeit des Ausschusses überwachen und schließlich, darf er versuchen Einfluss auf den Abschlussbericht zu nehmen?

Der Geheimdienstausschuss des Senats hat im Dezember 2012 einen 6300 Seiten umfassenden Abschlussbericht zu seiner Untersuchung des *Detention and Interrogation Program* der CIA verfasst und mit 9:3 Stimmen verabschiedet. Dieser der Öffentlichkeit bisher nicht zugängliche Bericht enthält auch ein 300 Seiten umfassendes *Executive Summary*.

Dem Vernehmen nach ist der Bericht der CIA zugegangen, die dem Senatsausschuss im Juni 2013 einen 120 Seiten umfassenden Kommentar übermittelt hat, in dem offensichtlich wesentliche Untersuchungsergebnisse in Abrede gestellt werden. Dabei scheint die Argumentation der CIA in Teilen mit ihrem eigenen, internen *Panetta Re-*

view zu kollidieren. Hier stellt sich nun die politisch wichtige Frage, ob nicht sämtliche Ergebnisse der Untersuchung des Senatsausschusses, einschließlich des umstrittenen *Panetta Review*, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssten.

Feinstein hat in diesem Zusammenhang von einem „defining moment for the oversight of our Intelligence Committee“ gesprochen. Weitsichtig fügte sie hinzu: „how this will be resolved will show whether the Intelligence Committee can be effective in monitoring and investigating our nation’s intelligence activities or whether our work can be thwarted by those we oversee“.

Am 3. April 2014 hat sich der Geheimdienstausschuss des Senats mit 11:3 Stimmen dafür ausgesprochen Teile des 6300 Seiten umfassenden Untersuchungsberichts zu „deklassifizieren“ und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dabei wird sich es allerdings um weniger als 10 Prozent des Berichtsinhalts handeln. „The purpose of this review“, so die Ausschussvorsitzende Feinstein, „was to uncover the facts behind the secret program and the results, I think, were shocking. The report exposes brutality that stands in sharp contrast to our values. It chronicles a stain on our history that must never be allowed to happen again. This is not what Americans do.“ Die CIA hat noch am gleichen Tag erklärt, dass sie dem Votum des Senats zügig folgen will, allerdings auch betont, dass der Prozess der Veröffentlichung schwierig werden könnte. Es bleibt abzuwarten, ob sich der Congress doch noch zu einer „Truth Commission“ in der Beschäftigung mit der Gesamtsituation durchringen kann. Dabei müssten die politischen Verantwortlichkeiten für die *Detainee*-Politik der USA nach dem 11. September ausgeleuchtet und dann auch strafrechtliche Konsequenzen gezogen werden, um den „stain on America’s history“, wie sich Feinstein ausdrückte, umfassend aufzuarbeiten.

6. Congress unterstreicht klare Ziele in den Nuklearverhandlungen mit dem Iran

Überparteiliche Mehrheiten in beiden Kammern des Congress haben sich im März 2014 in Briefen an Barack Obama gewandt und den Präsidenten dazu aufgefordert, das Ziel der Verhinderungen von iranischen Nuklearwaffen in seinen Verhandlungen mit der Regierung in Teheran nicht aus dem Auge zu verlieren.

Im Repräsentantenhaus unterzeichneten 395 Abgeordnete ein Schreiben zur Iranpolitik an den Präsidenten, dass auf die Initiative von *House Majority Leader* Eric Cantor (R-Virginia) und *House Democratic Whip* Steny Hoyer (D-Maryland) zurückgeht. Der Brief wurde von 90 Prozent der Mitglieder der Kammer unterzeichnet und kann eingesehen werden unter: <http://majorityleader.gov/uploads/2014/03/2014-03-05-letter-to-the-president-re-iran-sanctions.pdf>.

Der Senat wandte sich am 18. März 2014 ebenfalls mit einem Schreiben zur Iranpolitik an den Präsidenten, das von 83 Mitgliedern der Kammer (oder 83 Prozent) unterschrieben wurde und ebenfalls eine überparteiliche Handschrift trägt. Es wurde vom

Demokraten Robert „Bob“ Menendez (New Jersey) und dem Republikaner Lindsey Graham (South Carolina) angestoßen und kann eingesehen werden unter: <http://www.aipac.org/~media/Publications/Policy%20and%20Politics/Source%20Materials/Congressional%20Action/2014/SenateIranLetter.pdf>.

Beide Schreiben stehen im Zusammenhang mit dem Interimsabkommen über das iranische Nuklearprogramm (*Joint Action Plan*), auf das sich die USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien und Deutschland (die so genannten „5+1“) mit der Regierung in Teheran im November in Genf geeinigt hatten (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 10-12, S. 15 ff.).

Im *Joint Action Plan* friert der Iran sein Nuklearprogramm für sechs Monate ein und stimmt der verstärkten Überwachung durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) zu. Parallel werden Verhandlungen mit dem Ziel einer dauerhaften Lösung im Umgang mit dem iranischen Atomwaffen-Programm aufgenommen und Sanktionen gegen den Iran ausgesetzt. Der Wortlaut der Vereinbarung findet sich unter: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf.

Im Congress ist die Verhandlungsbereitschaft der Obama-Administration mit dem Iran auf offene Kritik gestoßen und die Skepsis gegenüber einem Verhandlungsergebnis in Genf ist groß. „I have profound concerns about the administration’s Iran policy, including the interim deal – which allows Tehran to continue modernizing its centrifuges and has taken too much international pressure off Iran“, erklärte *House Majority Leader* Eric Cantor (R-Virginia) an die Adresse des Weißen Hauses.

Im Schreiben des Repräsentantenhauses an Barack Obama, das nur 40 Abgeordnete nicht unterzeichnet haben, findet sich unter anderem folgende Formulierung: „Iran’s history of delay, deception, and dissembling on its nuclear program raises serious concerns that Iran will use prolonged negotiations as a tool to secure an economic lifeline while it continues to make progress towards a nuclear weapon“. Die Unterzeichner warnen auch vor einer „undetactable nuclear weapons breakout capability“ des Iran und fordern den Präsidenten auf, die Legislative kontinuierlich über die Details seiner Verhandlungsfortschritte zu unterrichten. Dabei lassen sie keinen Zweifel daran, dass sie jederzeit bereit sind, die Sanktionsgesetzgebung gegen Teheran zu verschärfen, sollte es zu keiner endgültigen Vereinbarung kommen oder sollte der Iran das Interimsabkommen verletzen.

Der Senat geht in seinem Brief an Obama, der nur von 17 Senatoren nicht mitgezeichnet wurde, noch einen Schritt weiter und formuliert Kernprinzipien („core principles“), an die sich die Obama-Administration mit Blick auf ein Endabkommen zu halten hat.

„We believe“, heißt es im Schreiben des Senats unter anderem wörtlich,

- „that Iran has no inherent right to enrichment under the Nuclear Non-Proliferation

Treaty;

- any agreement must dismantle Iran's nuclear weapons program and prevent it from ever having a uranium or plutonium path to a nuclear bomb;
- Iran has no reason to have an enrichment facility like Fordow, that the regime must give up its heavy water reactor at Arak, and that it must fully explain the questionable activities in which it engaged at Parchin and other facilities“

Für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen drohen die Unterzeichner eine weitere Verschärfung der Sanktionsmaßnahmen an und verweisen darauf, dass seit 1996 neun Sanktionsgesetze gegen den Iran vom Congress verabschiedet worden sind.

Die Botschaft ist unmissverständlich: Der Iran (aber auch Präsident Obama) muss damit rechnen, dass sich die Legislative zum Vetospieler aufschwingt, sollte das schlussendliche Verhandlungsergebnis nicht über jeden Zweifel erhaben sein.

Im Vorfeld der Schreiben an Präsident Obama hatte das *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), die einflussreichste proisraelische Lobbying-Organisation in den USA, eine Basis-Kampagne gestartet und die Büros der Mitglieder des Congress mit Aktivisten überflutet, die für Unterstützung der Cantor-/Hoyer- und Menendez-/Lindsey-Initiativen warben.

7. Demokraten drängen auf Verlängerung des Arbeitslosengeldes

Auf Initiative der demokratischen Fraktion hat der Senat am 7. März 2014 eine erneute Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds um fünf Monate beschlossen.

Die Demokraten im Congress hatten bereits im Zuge des Haushaltskompromisses vom Dezember 2013 versucht, eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes durchzusetzen. Sie waren jedoch an dem Widerstand des republikanischen Verhandlungsführers, Paul Ryan (Wisconsin), dem Vorsitzenden des *House Budget Committee*, gescheitert.

Ein zentraler Grund für die Schwierigkeiten der Verlängerung war aus der Sicht der Republikaner die fehlende Kompromissbereitschaft der Demokraten. Insbesondere *Majority Leader* Harry Reid (D-Nevada) wurde vorgeworfen, er blockiere republikanische Änderungsanträge im Senat und damit eine Gesetzesvorlage.

Nach zähen Verhandlungen mit einer Gruppe gemäßigt konservativer Senatoren um Dan Heller (Nevada) und Lisa Murkowski (Alaska) gelang es zusammen mit Jack Reed (D-Rhode Island) eine Kompromissformel zu finden, die den republikanischen Wünschen nach Erleichterungen für Arbeitgeber entgegen kam.

Zunächst beendete der Senat Anfang April mit 61 gegen 35 Stimmen ein *Filibuster* gegen den *Protecting Firefighters and First Responders Act (House Resolution 3979)*, den Reid als gesetzgeberisches Vehikel für die fünfmonatige Verlängerung des Arbeitslosengeldes ausgewählt hat.

Mit 59:38 Stimmen nahm der Senat am 7. April die Gesetzesvorlage an. Nach der Beendigung des *Filibuster* genügten den Demokraten eine Handvoll republikanischer Stimmen für eine komfortable Mehrheit.

Präsident Obama begrüßte die Annahme des Kompromisses durch den Senat nachdrücklich. Allerdings ist die Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch das Repräsentantenhaus alles andere als sicher.

Speaker John Boehner (R-Ohio) hat wiederholt seine Verhandlungsbereitschaft in der Frage der Verlängerung des Arbeitslosengeldes beteuert, aber im Gegenzug weitgehende Zugeständnisse der Demokraten gefordert.

Hinsichtlich der aktuell vom Senat verabschiedeten Gesetzesvorlage zeigte sich *Speaker* Boehner reserviert. Boehner hält daran fest, dass die Republikaner mehr Zugeständnisse bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze erwarten.

Angesichts der unverändert hohen Arbeitslosigkeit in den USA und den näher rückenden Wahlen im November dieses Jahres setzen die Demokraten jedoch auf eine erhöhte Kompromissbereitschaft der Republikaner.

8. Demokraten fordern Einwanderungsdebatte im Repräsentantenhaus

Die demokratische Fraktion im Repräsentantenhaus unter Führung von *Minority Leader* Nancy Pelosi (Kalifornien) hat Ende März 2014 einen erneuten Vorstoß unternommen, eine Debatte und Abstimmung über die Reform des Einwanderungsrechts zu erzwingen.

Hintergrund der demokratischen Gesetzgebungsmanöver im Repräsentantenhaus ist die Verabschiedung eines umfassenden Kompromisspakets zur Reform des Einwanderungsrechts durch den Senat im Sommer 2013 (siehe Congress Report, 28, 2013, Heft 4-6. S. 1).

Die Senatsvorlage hatte umfangreiche Maßnahmen zur Grenzsicherung mit scharfen Strafen und Auflagen für *Undocumented Aliens* mit einer Legalisierung des Aufenthaltsstatus und einer langfristigen Perspektive zur Einbürgerung verbunden.

Ungeachtet einer breiten überparteilichen Mehrheit im Senat hatte die republikanische

Führung des Repräsentantenhauses um *Speaker* John Boehner (Ohio) jedoch beschlossen, an Stelle eines großen Reformpakets inkrementelle Änderungen zu verhandeln, die der Sicherung der Grenzen höchste Priorität einräumen sollten.

Diese Strategie der kleinen Schritte erwies sich im Effekt als unverhohlene Blockade des Versuchs, konstruktiv mit dem Problem der dauerhaften Anwesenheit von mehr als zehn Millionen Ausländern ohne gültige Aufenthaltspapiere in den USA umzugehen.

Angesichts der strikten Kontrolle der republikanischen Mehrheit im Repräsentantenhaus über die Tagesordnung des Plenums blieb der demokratischen Minderheit nur eine Option, um ein Aufgreifen des Themas zu betreiben, eine *Discharge Petition*.

Eine Mehrheit der Abgeordneten kann die Führung des Repräsentantenhauses über den Umweg einer *Discharge Petition* (ein Vorlagebeschluss der Kammer) dazu zwingen, einen Gesetzesentwurf im Plenum zur Debatte und Abstimmung zu bringen, wenn sie 218 oder mehr Unterschriften zusammen bringen kann.

Angesichts der nicht unbeträchtlichen Zahl der republikanischen Abgeordneten, die die Kompromissvorlage des Senats von 2013 grundsätzlich unterstützt, hatten sich die Demokraten im Repräsentantenhaus eine Chance ausgerechnet, über eine *Discharge Petition* zumindest Druck auf die republikanische Mehrheit auszuüben, um damit das Thema der Einwanderungsreform zumindest auf die Tagesordnung zu setzen.

Gelegen kam den Demokraten im Repräsentantenhaus ein neuer Bericht des *Congressional Budget Office* (CBO) von Ende März 2014, der die optimistischen Einschätzungen hinsichtlich der Auswirkungen einer Reform des Einwanderungsrechts auf das Budget-Defizit und die Wachstumsaussichten der US-Wirtschaft bekräftigte.

Nach der Analyse des CBO kann die US-Bundesregierung aufgrund der zusätzlichen Steuereinnahmen und Wachstumsaussichten im Rahmen einer Reform des Einwanderungsrechts mit einer Reduzierung des Haushaltsdefizits des Bundes von über 900 Milliarden US-Dollar in den kommenden 20 Jahren rechnen. Nach herkömmlichen Maßstäben eigentlich eine „win-win“-Situation für Demokraten und Republikaner.

Angesichts des verhärteten Widerstands des rechten Flügels der republikanischen Partei und der *Tea Party*-Bewegung sind Fortschritte in der Einwanderungspolitik bis auf weiteres kein Thema für die GOP.

Natürlich hoffen die Demokraten in den anstehenden November-Wahlen von der rigiden Blockade-Haltung der Republikaner in der Frage der Reform des Einwanderungsrechts zu profitieren. Nach historischen Erfahrungswerten sind es allerdings vor allem ältere, weiße und männliche Wähler, die in den Zwischenwahlen zur Wahlurne gehen, nicht Wähler der verschiedenen Minoritäten-Gruppen.

9. Große parteipolitische Polarisierung im Congress bestimmend für Obamas fünftes Amtsjahr

Im fünften Amtsjahr Präsident Obamas hat sich die scharfe parteipolitische Polarisierung im Congress fortgesetzt, wie statistische Untersuchungen von *Congressional Quarterly* (CQ) belegen (vgl. auch Congress Report 28, 2013, Heft 1-3, S. 16 ff.).

Im republikanisch dominierten Repräsentantenhaus lag der *Average Party Unity Score* (APUS) CQ zufolge in der 1. Sitzungsperiode des 113. Congress bei 92 Prozent. Der APUS bezeichnet statistisch jenen Wert, bei dem eine Mehrheit der Republikaner gegen die Mehrheit der Demokraten stimmt (und umgekehrt). Der Wert von 92 Prozent ist statistisch der höchste, der von CQ für die Republikaner im Repräsentantenhaus jemals seit Beginn dieser Untersuchungen im Jahr 1960 gemessen wurde.

Im Wahljahr 2012 betrug der APUS für die Republikaner im Repräsentantenhaus 90 Prozent. In den Jahren 1995, 2001, 2003 und 2011 lag er bei jeweils 91 Prozent, was zeigt, dass die parteipolitische Polarisierung im Repräsentantenhaus kein neues Phänomen ist. Der APUS für die Demokraten, die sich im Repräsentantenhaus in der 113. Legislaturperiode in Minderheit befinden, lag 2013 bei 88 Prozent, einen Prozentpunkt höher als im Vorjahr 2012.

Der APUS von 92 Prozent bei den Republikanern im Repräsentantenhaus in Obamas fünftem Amtsjahr relativiert den Eindruck, dass es *Speaker* John Boehner (R-Ohio) nicht gelungen ist, seine Fraktion hinter sich zu scharen und die *Tea Party*-Aktivisten einzubinden. Statistisch ist Boehner nach CQ eine starke Führungsleistung gelungen. So verwundert es nicht, dass sich die Republikaner nach CQ in 389 von 439 untersuchten Abstimmungen durchsetzen konnten, während das den Demokraten nur in 50 Fällen gelang. Damit siegte die republikanische Mehrheit in 87,6 Prozent der Abstimmungen.

Politisch hat dies zu einer großen Konfrontationsbereitschaft der republikanischen Mehrheitsfraktion gegenüber dem demokratischen Präsidenten im Weißen Haus beigetragen. Exemplarisch hierfür steht die mehr als zweiwöchige Schließung von großen Teilen der amerikanischen Bundesbehörden im Oktober 2013, als die Republikaner versuchten, Obama bei der Neubewilligung des Bundeshaushalts, der Anhebung der Schuldenobergrenze, bei Ausgabenkürzungen, in der Steuerpolitik und im Umgang mit der Gesundheitsreform ihren Willen aufzuzwingen (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 10-12, S. 1 ff.).

Im Senat, in dem die Demokraten in der laufenden Legislaturperiode 2013/2014 die Mehrheit stellen, ergeben sich nach CQ ähnliche statistische Werte. Hier lag der APUS für die Demokraten in Obamas fünftem Amtsjahr bei 94 Prozent, ebenfalls der höchste Wert seit Beginn der Untersuchungen durch CQ überhaupt. Bei den Republikanern wiederum stimmte die Mehrheit der Minderheitsfraktion statistisch gesehen in 86 Pro-

zent der untersuchten Abstimmungen gegen die Mehrheit der Demokraten. Nach CQ waren die Demokraten in 171 von insgesamt 203 untersuchten Abstimmungen siegreich, was einer Quote von 84,2 Prozent entsprach.

So hat sich nicht nur das Repräsentantenhaus, das sich traditionell als eine *Majoritarian Institution* versteht, sondern auch der Senat, der sich in seinem institutionellen Selbstverständnis eher dem Minderheitenschutz verpflichtet fühlt, zu einem parteipolitisch stark polarisierten Ort entwickelt. Exemplarisch sei hier der Umgang mit dem *Filibuster* genannt, das die demokratische Mehrheitsführung um Harry Reid (D-Nevada) im letzten November gegen den erbitterten Widerstand der republikanischen Opposition erheblich eingeschränkt hat (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 10-12, S. 7 ff.). Aus Sicht der republikanischen Minderheit wird vor allem die Möglichkeit der Änderung der Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit als Bruch mit den Traditionen des Senats und als „nuclear option“ angesehen.

Zu den Gründen für die Polarisierung, durch die sich der Congress in seiner Funktionslogik immer mehr den parlamentarischen Demokratien anzunähern scheint, zählen Veränderungen innerhalb der Parteien selbst, die auf Grund der zunehmenden ideologischen Polarisierung des amerikanischen Demos immer homogener zu werden scheinen. Ein nennenswerter konservativer Südstaatenflügel existiert heute in der demokratischen Partei neben einem liberalen Flügel im Gegensatz zu den 1960er Jahren nicht mehr. Umgekehrt sind bei den Republikanern an die Stelle eines gemäßigten Nordostflügels zunehmend *Tea Party*-Aktivisten getreten, was die parteipolitische Polarisierung ebenfalls befördert hat.

Unter den Bedingungen von *Divided Government* hat diese Entwicklung nicht nur zwischen den Fraktionen im Congress, sondern auch zwischen Weißem Haus und Kapitol zu einem zunehmenden Antagonismus geführt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Präsident Obama sich unter den Bedingungen von *Divided Government* in seinem fünften Amtsjahr 2013 nur in etwas mehr als der Hälfte (56,7 Prozent) aller Abstimmungen, zu denen er eine Position eingenommen hatte, gegenüber dem Congress durchsetzen konnte (*Average Presidential Support Score*). Seinen relativen Erfolg verdankt er dabei besonders der demokratischen Mehrheit im Senat, wo er sich nach CQ in 85,2 Prozent der Abstimmungen durchsetzen konnte, während dieser Wert im republikanisch dominierten Repräsentantenhaus nur bei 20,9 Prozent lag.

Statistisch bedeutsame Unterschiede gab es zwischen außen- und sicherheitspolitischen und innenpolitischen Politikfeldern. In der Außen- und Sicherheitspolitik lag die Durchsetzungsrate des Präsidenten im republikanischen Repräsentantenhaus nur bei 7,1 Prozent, im Bereich der Innenpolitik immerhin bei 20,8 Prozent. Ohne die Unterstützung der demokratischen Mehrheit im Senat (Außen- und Sicherheitspolitik: 57 Prozent, Innenpolitik: 73,7 Prozent), wäre Obama selbst die magere Gesamtdurchsetzungsrate gegenüber dem Congress von 34,7 Prozent in der Innenpolitik und 22,2 Pro-

zent in der Außen- und Sicherheitspolitik in seinem fünften Amtsjahr nicht möglich gewesen.

Die statistischen Ergebnisse unterstreichen, wie eingeschränkt die Spielräume Präsident Obamas gegenüber dem Congress unter den Bedingungen des *Divided Government* und im Zeichen sehr starker parteipolitischer Polarisierung sind. Daran dürfte sich auch im Jahr der *Midterm Elections* 2016 nichts ändern. Im Gegenteil: Sollte es den Republikanern in den Novemberwahlen gelingen, die Mehrheit im Senat zurück zu gewinnen (und die im Repräsentantenhaus zu verteidigen), dann wäre Obama in seinen letzten beiden Amtsjahren eine *Lame Duck* und völlig von der Unterstützung der Republikaner abhängig, die den 44. Präsidenten der USA nach wie vor politisch scheitern sehen wollen.



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/>