



TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
KAISERSLAUTERN



# CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der  
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 24, No. 1-2/2009

**abgeschlossen am  
6. März 2009**

	<u>Seite</u>
<b>1. Congress verabschiedet umfangreiches Konjunkturprogramm</b>	<b>1</b>
<b>2. Präsident Obama legt Stützungsplan für Immobilienmarkt vor</b>	<b>3</b>
<b>3. Congress verabschiedet Ausbau von Kinderkrankenversicherung</b>	<b>5</b>
<b>4. Haushaltspläne für 2009 und 2010 weisen Rekorddefizite aus</b>	<b>6</b>
<b>5. Parteipolitische Polarisierung im Congress erreicht Höchststände</b>	<b>7</b>
<b>6. Profilierung und Polarisierung: Bilanz der 2. Sitzungsperiode des 110. Congress</b>	<b>9</b>
<b>7. Überparteilichkeit und Dissens: Ausblick auf die 1. Sitzungsperiode des 111. Congress</b>	<b>11</b>
<b>8. Congress-Wahlen 2008: Minnesotas Senatssitz weiterhin umstritten</b>	<b>14</b>



## 1. Congress verabschiedet umfangreiches Konjunkturprogramm

Der Congress hat am 13. Februar 2009 ein umfangreiches, vom neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama initiiertes, Konjunkturprogramm verabschiedet, mit dem die Wirtschaftskrise in den USA bekämpft werden soll, die im Gefolge der Finanzmarktkrise (vgl. CR 11-12/2008, S. 2) inzwischen historische Ausmaße angenommen hat.

Nach Berechnungen des *U.S. Bureau of Labor Statistics* gingen in den USA zwischen Januar 2008 und Januar 2009 über 3,5 Mio. Arbeitsplätze verloren, davon mehr als die Hälfte in den letzten drei Monaten des Untersuchungszeitraums. Allein im Januar 2009 stieg die Zahl der Arbeitslosen um fast 600.000. Einen solchen dramatischen Verlust von Arbeitsplätzen hatten die USA statistisch gesehen das letzte Mal 1939 zu verzeichnen.

Das Konjunkturprogramm (*Public Law 111-5* mit dem Titel: „To provide tax cuts and additional spending to stimulate the economy“) hat

- einen Umfang von insgesamt 787,2 Mrd. USD, wovon 211,9 Mrd. USD für Steuer-senkungen und 575,3 Mrd. USD für zusätzliche Ausgabenprogramme eingesetzt werden sollen.

Der demokratisch kontrollierte 111. Congress (vgl. CR 11-12/2008, S. 8) verabschiedete das Konjunkturprogramm des neuen demokratischen Präsidenten Barack Obama in Rekordzeit und stimmte dem Bericht des Vermittlungsausschusses am 13. Februar 2009 zunächst im Repräsentantenhaus mit 246:183 und dann wenige Stunden später im Senat mit 60:38 Stimmen zu.

Allerdings verweigerte die republikanische Minderheitsfraktion im Repräsentantenhaus geschlossen ihre Zustimmung und auch sieben Demokraten stimmten gegen die Gesetzesvorlage. Im Senat war die ablehnende Haltung der republikanischen Minderheitsfraktion ebenfalls sehr groß. Die Demokraten konnten am Ende nur *drei* Republikaner, nämlich Olympia Snowe (Maine), Susan Collins (Maine) und Arlen Specter (Pennsylvania), von der Gesetzesvorlage überzeugen.

Die Unterstützung der drei Republikaner war zwingend erforderlich, um das für die Verabschiedung des *Conference Report* erforderliche Quorum von 60 Stimmen im Senat zu erhalten. Die Demokraten verfügen derzeit in der Kammer zwar über 56 Sitze und können auf die Unterstützung von zwei Unabhängigen (Bernie Sanders, Vermont, und Joseph Lieberman, Connecticut) zählen. Da der Demokrat Edward Kennedy (Massachusetts) aber schwer erkrankt ist und an der Abstimmung nicht teilnehmen konnte, benötigten sie mindestens drei Stimmen für das *Stimulus Package* aus den Reihen der Republikaner.

Im Einzelnen sieht das Konjunkturpaket u. a. folgende neuen Initiativen der amerikanischen Bundesregierung vor:

- 94,4 Mrd. USD für Erziehungsprogramme, darunter 53,6 Mrd. für den so genannten *State Fiscal Stabilization Fund*, der der Verbesserung des Schulsystems dienen soll;
- 45,2 Mrd. USD zur Verbesserung der Verkehrswege, darunter 27,5 Mrd. für *Highway*-Projekte;
- 24 Mrd. USD zur Unterstützung von Arbeitnehmern mit geringfügigem Einkommen, darunter 19,9 Mrd. USD für das so genannte *Supplemental Nutrition Assistance Program*;
- 10 Mrd. USD für biomedizinische Grundlagenforschung und Forschungseinrichtungen der *National Institutes of Health* (NIH);
- 13,2 Mrd. USD für Maßnahmen der *Environmental Protection Agency* und des Energieministeriums, darunter 6 Mrd. zur Sanierung früherer Atomwaffenfabriken und Forschungsanlagen;
- 38,2 Mrd. USD zur Verbesserung der Energieeffizienz, darunter 6 Mrd. an staatlichen Kreditbürgschaften für Projekte im Bereich erneuerbarer Energien;
- 7,2 Mrd. USD zur Ausweitung des Breitband-Internetzuganges und
- 4 Mrd. USD zur Kriminalitätsbekämpfung.

Außerdem sollen im Rahmen des *Stimulus Package* eine Reihe von Steuererleichterungen zur Belebung der Konjunktur beitragen, darunter u. a.

- ein Steuerfreibetrag von jeweils 400 USD pro Arbeitnehmer bzw. 800 USD für Familien mit Einkommen von jährlich bis zu 75.000 bzw. 150.000 USD im Rahmen der *Social Security Tax*, wofür während einer Laufzeit von elf Jahren mit Kosten von etwa 116 Mrd. USD gerechnet wird.
- Einmalzahlungen von jeweils 250 USD für Senioren, die Zuwendungen aus Programmen wie *Social Security* oder *Supplemental Security Income* erhalten;
- Ausdehnung des Kinderfreibetrages auf bis zu 15 Prozent des Einkommens, welches oberhalb eines Freibetrags von 8.500 USD liegt, wofür mit Kosten von 14,8 Mrd. USD während der Laufzeit des Gesetzes bis 2019 gerechnet wird;
- Ausdehnung der Arbeitslosenunterstützung auf 33 Wochen und zusätzliche finanzielle Unterstützungsleistungen an die Bundesstaaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum 31.12.2009.

Die Laufzeit des Konjunkturpaktes soll insgesamt elf Jahre betragen, wovon nach Berechnungen des Congressional Budget Office (CBO) aber Dreiviertel der Gesamtsumme von 787 Mrd. USD in den kommenden beiden Jahren, also bis 2010 ausgegeben werden soll.

Folgt man dem CBO, dann wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der USA in Folge des Konjunkturpaketes im vierten Quartal 2009 um geschätzte 1,4 bis 3,8 Prozent wachsen. Auch die Arbeitslosenzahlen sollen sich nach Einschätzung des CBO durch das *Stimulus Package* bis zum vierten Quartal 2009 um geschätzte 2,3 Mio. verringern.

Gleichwohl rechnet die Administration nach aktuellen Zahlen des *Office of Management and Budget* (OMB) mit einem Minus von insgesamt 1,2 Prozent des BIP im Jahr 2009. Das *Congressional Budget Office* geht sogar von einem Minus von 2,2 Prozent aus, so dass nicht klar ist, ob das Konjunkturprogramm, das zweite innerhalb eines Jahres (vgl. CR 1/2008, S. 1), ausreichend ist, um die USA aus der Rezession zu führen.

## **2. Präsident Obama legt Stützungsplan für Immobilienmarkt vor**

Präsident Barack Obama hat Mitte Februar 2009 ein umfangreiches Stützungspaket vorgestellt, das den durch eine Welle von Zwangsversteigerungen schwer angeschlagenen privaten Immobilienmarkt stabilisieren helfen soll. Die anhaltende Immobilienkrise gilt als Auslöser des drastischen Konjunkturreinbruchs wie als zentrales Hindernis für eine schnelle Erholung der US-Wirtschaft.

Der Immobilienboom der zurückliegenden Jahre hatte sich aus der Erwartung beständig steigender Hauspreise und der breiten Vergabe unzureichend abgesicherter Kredite gespeist. Die ihn begleitenden, scheinbaren Vermögenseffekten waren mit einfachen Refinanzierungsmodellen verkoppelt, die den privaten Konsum stimulierten.

Mit dem Platzen der Immobilienblase droht nun die Abwärtsspirale aus Zahlungsunfähigkeit privater Kreditnehmer, Zwangsversteigerungen, sinkender Hauspreise und restriktiver Kreditvergabe seitens der Banken. Sie hat nicht nur zu dramatischen Verlusten der Finanzunternehmen geführt, sondern auch die Konsumentennachfrage abgewürgt, die ein Konjunkturmotor ist.

Die insgesamt 75 Mrd. USD schwere Initiative der Obama-Administration zielt vor diesem Hintergrund auf eine Flankierung des bereits verabschiedeten Konjunkturprogramms (siehe Punkt 1) und der geplanten Sanierung des Finanz- und Bankensektors ab, an der zur Zeit unter der Federführung des neuen Finanzministers, Timothy Geithner, gearbeitet wird (siehe Punkt 7).

Im Kern baut die Initiative darauf,

- dass unter staatlicher Aufsicht und mit finanziellen Beihilfen den in Zahlungsschwierigkeiten geratenen privaten Kreditnehmern eine Refinanzierung angeboten werden soll, die eine Zwangsversteigerung abwendet.

Im Einzelnen sieht der Plan vor, dass

- die staatlich kontrollierten Immobilienbanken *Fannie Mae* und *Freddie Mac*, die mehr als die Hälfte der privaten Immobilienkredite garantieren oder selbst aufgekauft haben, bis zu 5 Millionen Hausbesitzern eine Refinanzierung mit abgesenktem Zinssatz anbieten,
- private Finanzinstitutionen, die staatliche Beihilfen aus dem Rettungsfonds TARP (*Troubled Assets Relief Program*) erhalten, ebenfalls Refinanzierungen anbieten, die die Kreditsumme dem aktuellen Wert der Immobilie anpassen, und
- durch staatliche Bonuszahlungen von bis zu 1.000 USD jährlich für erfolgreiche Refinanzierungen Anreize für solche Kreditanpassungen geschaffen werden sollen.

Während Maßnahmen zur Abfederung der Immobilienkrise auch auf breite öffentliche Unterstützung setzen können, ist die Initiative zur Refinanzierung privater Immobilienkredite unter Federführung des neuen Finanzministers Geithner umstritten.

Konservativ-republikanische Kritiker der Administration sehen in der geplanten Schuldenabsenkung eine moralisch wie wirtschaftspolitisch bedenkliche Belohnung eines undisziplinierten Konsumverhaltens, die den ohnehin stark belasteten Steuerzahlern kaum zuzumuten sei.

In den laufenden Beratungen im Repräsentantenhaus und Senat kommt allerdings vor allem zum Tragen, dass zentristische und gemäßigt-konservative Demokraten schwere Vorbehalte gegen eine staatlich erzwungene Kreditanpassung haben, weil sie erhebliche zusätzliche Belastungen für Banken und andere Finanzinstitutionen befürchten.

Angesichts der drohenden Revolte des rechten Parteiflügels der Demokraten, der die Verabschiedung des Stützungspakets in Frage stellt, hat die Führung des Repräsentantenhauses um *Speaker* Nancy Pelosi (Cal.) eine Abstimmung vorerst ausgesetzt.

Als eine mögliche Kompromisslinie in den Verhandlungen der Fraktionen von Senat und Repräsentantenhaus zeichnet sich eine sehr restriktive Ausgestaltung der Schuldenabsenkungen ab. Damit dürfte aber eine erhebliche Abschwächung des Stabilisierungsplans der Administration einhergehen.

Die drängenden Wirtschaftsprobleme wie die hohen Erwartungen der Öffentlichkeit lassen allerdings ein gänzlich Scheitern staatlicher Stützungsmaßnahmen kaum zu.

### 3. Congress verabschiedet Ausbau von Kinderkrankenversicherung

Der Congress hat Anfang Februar 2009 eine Novellierung des State Children's Health Insurance Program (SCHIP) verabschiedet, die in der vorhergehenden Legislaturperiode zweimal an einem Veto Präsident Bushs gescheitert war (vgl. CR 1/2008, S. 2).

Der Senat hat eine Vorlage des Repräsentantenhauses am 29. Januar 2009 in leicht abgeänderter Fassung mit 66 gegen 32 Stimmen angenommen. Das Repräsentantenhaus übernahm die Senatsversion mit 290:135 Stimmen am 4. Februar 2009.

Während in beiden Kammern die demokratischen Fraktionen nahezu geschlossen votierten und damit die Verabschiedung garantierten, schlossen sich jeweils eine Reihe gemäßigt-konservativer Republikaner der Mehrheit an und sorgten so für eine breite Zustimmung zu der populären Vorlage.

SCHIP, 1996 unter Präsident Bill Clinton eingeführt, stellt den Einzelstaaten umfangreiche Fördermittel zur Krankenversicherung von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien unter Medicaid zur Verfügung.

Die Novelle sieht vor,

- die Bundeszuschüsse unter SCHIP in den kommenden fünf Jahren um ca. 33 Mrd. USD zu erhöhen, und so
- die zusätzliche Versicherung von knapp 4 Mio. Kindern und Jugendlichen unter den Programmen der Einzelstaaten zu ermöglichen.

Konservative Republikaner wandten vor allem ein, die Anhebung der Obergrenzen für die Einzelstaatenprogramme gehe weit über den Rahmen des Erforderlichen hinaus. So seien Familien mit Jahreseinkommen von bis zu 80.000 USD anspruchsberechtigt, wenn die Einzelstaaten die gegebenen Möglichkeiten voll ausschöpften.

Dies setze Anreize für einen Wechsel von den privaten in die staatlichen Programme, die das bisherige System der Krankenversicherung über den Arbeitgeber weiter schwächten. Zudem sei die Finanzierung über eine Erhöhung der Tabaksteuern sozial unausgewogen und konjunkturpolitisch kontraproduktiv.

Die Republikaner favorisieren deswegen einen weit weniger großzügigen und kostspieligen Ausbau, der sich auf die ökonomisch bedürftigen Bevölkerungsgruppen beschränkt.

Präsident Barack Obama, der das Gesetz noch am Tag der Verabschiedung unterzeichnete, begrüßte die Novelle dagegen ausdrücklich als ersten Schritt auf dem Weg zum Aufbau eines Krankenversicherungssystems, das alle US-Bürger erreicht.

#### 4. Haushaltspläne für 2009 und 2010 weisen Rekorddefizite aus

Nach Berechnungen des *Office of Management and Budget* (OMB), des Haushaltsbüros des Präsidenten unter Leitung seines neuen Direktors Peter Orszag, ist für das laufende Haushaltsjahr 2009 mit einem Rekorddefizit im amerikanischen Bundeshaushalt von 1,75 Billionen USD zu rechnen, was 12,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der USA entsprechen würde. Damit würde das Defizit bei weitem die Rekordmarke des Haushaltsjahres 2008 übersteigen, in dem das Minus im amerikanischen Bundeshaushalt 454 Mrd. USD betragen hatte.

Für das kommende Haushaltsjahr 2010, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2009 beginnt, geht die Administration Obama von einem geschätzten Defizit von 1,17 Billionen USD aus, das dann 2011 bei 912 Mrd. USD und im Haushaltsjahr 2012 (Obamas viertem Amtsjahr) bei 581 Mrd. USD liegen soll.

Für die Jahre 2010 bis 2012 rechnet die neue Administration wieder mit einem robusten Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwischen jährlich 3,2 (2010) und 4,6 Prozent (2012), was Kritiker allerdings als sehr optimistisch ansehen.

Obamas grober Haushaltsplan für 2010, den er dem Congress am 26. Februar 2009 übermittelt hat, und der im April 2009 durch detaillierte Berechnungen für die einzelnen Etatposten ergänzt werden soll,

- geht von Ausgaben des Bundes in Höhe von insgesamt 3,55 Billionen USD aus bei einem geschätzten Defizit von 1,17 Billionen USD.

Für den Bereich der so genannten *discretionary programs*, über deren Höhe der Congress im Rahmen des Haushaltsbewilligungsprozesses relativ frei entscheiden kann, sollen nach dem Willen der Administration Obama im Haushaltsjahr 2010 1,26 Billionen USD zur Verfügung gestellt werden. Auf die so genannten *entitlement programs*, bei denen der Congress durch Vorfestlegungen in den Bereichen *Social Security*, *Medicare* und *Medicaid* bzw. Schuldentilgung in seinen Haushaltszuweisungen im Großen und Ganzen gebunden ist, sollen 2,29 Billionen USD entfallen.

Im Bereich der *discretionary programs* nimmt der Rüstungshaushalt mit geforderten 533,7 Mrd. USD im Haushaltsplan Präsident Obamas den größten Raum ein. Rechnet man den für 2010 von der Administration ausgewiesenen so genannten *overseas contingency fund* in Höhe von 130 Mrd. USD für die Kriegskosten in Afghanistan und im Irak dazu, dann sollen sich die Ausgaben für die Verteidigung nach dem Willen der neunen Administration im kommenden Haushaltsjahr 2010 auf 663 Mrd. USD belaufen. Das würde in etwa der Hälfte der Ausgaben für *discretionary programs* entsprechen. Rechnet man zu diesen Ausgaben auch noch die für den Bereich *Homeland Security* hinzu, für den im Jahr 2010 ein Etat von 42,7 Mrd. USD angestrebt wird,

dann würden die Ausgaben der USA für die nationale Sicherheit sogar bei über 700 Mrd. USD liegen.

Die amerikanische Öffentlichkeit scheint Obamas budgetpolitischen Kurs bisher gutzuheißen. Einer *Washington Post/ABC News*-Umfrage von Ende Februar 2009 zufolge waren 68 Prozent der Befragten einen Monat nach der Amtseinführung Barack Obamas zufrieden mit seiner Arbeit als Präsident. Das mag auch damit zusammenhängen, dass Obama im Rahmen seiner Budgetplanung die Bildung eines Reservefonds in Höhe von 634 Mrd. USD zur Reform des Gesundheitssystems in den USA angekündigt hat und die Steuerbelastungen für die Mittelschicht verringern will. Dafür sollen die Besserverdienenden steuerlich stärker belastet und die entsprechenden Passagen der Steuerreformen Bushs der Jahre 2003 und 2001 (vgl. CR 6/2003, S. 1; CR 6-7/2001, S. 4) zurückgenommen werden.

Bevor der Congress sich mit den budgetpolitischen Vorstellungen Präsident Obamas für das Haushaltsjahr 2010 beschäftigt, muss er freilich noch den Haushaltsbewilligungsprozess für das Haushaltsjahr 2009, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2008 begonnen hat und am 30. September 2009 endet, abschließen. Das Repräsentantenhaus hat dazu Ende Februar 2009 eine Entscheidung getroffen und mit 245:178 Stimmen ein Sammelbewilligungsgesetz für jene neun Einzelbewilligungshaushalte beschlossen (*Fiscal Year 2009 Omnibus Appropriations*), für die bisher noch keine endgültige Entscheidung getroffen wurde.

## 5. Parteipolitische Polarisierung im Congress erreicht Höchststände

Im Zuge der Wahlen 2008 (vgl. CR 11-12/2008, S. 5-12) hat die parteipolitische Polarisierung nach Berechnungen von Congressional Quarterly (CQ) neue Höchststände erreicht. Das lässt sich insbesondere am so genannten *Party Unity Score* (PUS) ablesen, also jenem Abstimmungsverhalten, bei dem eine Mehrheit der Demokraten in beiden Kammern des Congress gegen die Mehrheit der Republikaner stimmt und umgekehrt. Folgt man *Congressional Quarterly*, dann war die Polarisierung zwischen den Parteien im Congress 2008 so groß wie niemals zuvor seit 1953, als mit den statistischen Untersuchungen zur *Party Unity* begonnen wurde.

Im Repräsentantenhaus stimmten die Demokraten in 92 Prozent aller untersuchten Abstimmungen mit der Mehrheit ihrer Fraktion gegen die Republikaner. Bei den Republikaner lag der PUS bei 87 Prozent, und das im Angesicht des im Wahljahr 2008 zunehmend unpopulären Präsidenten George W. Bush, dessen Zustimmung in der amerikanischen Öffentlichkeit auf ein Rekordtief gesunken war. Im Jahr 2007 hatte der PUS für die Demokraten ebenfalls 92 Prozent und für die Republikaner 85 Prozent betragen (vgl. CR 1/2008, S. 6).

Auch im Senat war die parteipolitische Polarisierung im Wahljahr 2008 sehr hoch. So lag der PUS für die Demokraten bei 87 und für die Republikaner bei 83 Prozent. Im

Jahr 2007 hatte dieser Wert für die Demokraten ebenfalls bei 87 und für die Republikaner bei 81 Prozent gelegen. Für beide Kammern zusammengenommen berechnet *Congressional Quarterly* für die Demokraten eine *Average Party Unity* für das Jahr 2008 von 92 und für die Republikaner von 87 Prozent.

Im Senat hatten die Demokraten Akaka (Hawaii), Bingaman (New Mexico), Boxer (California), Lautenberg (New Jersey) und Murray (Washington) den höchsten PUS von jeweils 99,1 Prozent. Bei den Republikanern waren es die Senatoren Allard (Colorado), DeMint (South Carolina), Ensign (Nevada) und Kyl (Arizona) mit einem PUS von jeweils 100 Prozent. Im Repräsentantenhaus gab es unter den Demokraten 30 Fraktionsmitglieder, die eine *Party Unity* von 99,7 bis 100 Prozent aufwiesen. Bei den Republikanern waren es 17 Fraktionsmitglieder, die mit 98,7 bis 100 Prozent ihrer Partei folgten.

Für *Congressional Quarterly* ist die große Polarisierung in beiden Kammern des Congress ein Phänomen, das insbesondere seit den 1990er Jahren zu beobachten ist, als der PUS in beiden Kammern auf über 80 Prozentpunkte anstieg, während er beispielsweise 1970 noch bei etwa 60 Prozentpunkten in beiden Kammern lag. Diese Entwicklung wirft perspektivisch vor allem die Frage nach den Chancen für eine neue Überparteilichkeit auf, wie sie von den Demokraten und Präsident Barack Obama nach deren Wahlsieg 2008 und im Angesicht der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise beschworen worden ist.

Vor dem Hintergrund der für 2008 beobachtbaren Polarisierung im Abstimmungsverhalten des Congress verwundert es nicht, dass Präsident Bush sich statistisch gesehen nur in 48 Prozent aller Abstimmungen gegenüber dem Congress durchsetzen konnte, in denen er eine klare Position bezogen hatte. Dieser *Presidential Success Score* ist allerdings höher als der des Jahres 2007, als sich George W. Bush statistisch gesehen mit insgesamt nur 38 Prozent seiner Vorlagen gegenüber dem Congress durchsetzen konnte. Über einen Zeitraum von acht Jahren konnte sich George W. Bush nach Berechnungen von *Congressional Quarterly* insgesamt in 67,7 Prozent der Abstimmungen durchsetzen, in denen er eine klare Position gegenüber dem Congress bezogen hatte. Bei Ronald Reagan lag dieser Wert für seine achtjährige Präsidentschaft bei 62,2 Prozent, für Clinton kommt CQ auf einen Wert von 57,4 Prozent.

In der Außen- und Sicherheitspolitik konnte sich George W. Bush in seinem letzten Amtsjahr mit 52 Prozent insgesamt stärker durchsetzen als in der Innenpolitik mit 41 Prozent, was sicher auch an den äußerst knappen Mehrheitsverhältnissen im Senat lag (vgl. CR 1/2008, S. 11), wo die republikanische Minderheitsfraktion gerade in der Irakpolitik (vgl. auch CR 4-5/2008, S. 2) mit *Filibuster* über ein machtvolles Instrument verfügte, um die Agenda der Demokraten zu blockieren, freilich um den Preis einer ausgeprägten parteipolitischen Polarisierung.

## 6. Profilierung und Polarisierung: Bilanz der 2. Sitzungsperiode des 110. Congress

Im Zeichen der Präsidentschaftswahl 2008 war klar, dass die 2. Sitzungsperiode des 110. Congress zu verschärfter politischer Rivalität sowohl zwischen den Fraktionen im Congress als auch zwischen der demokratischen Mehrheit und dem republikanischen Präsidenten führen würde. Beide Seiten mussten darum bemüht sein, das Verhalten der jeweils anderen als rein parteipolitisch motiviert und vorzugsweise wahltaktisch darzustellen. Der unpopuläre republikanische Präsident bot den Demokraten vielfältige politische Angriffsmöglichkeiten, so dass es kaum verwundert, dass die demokratische Mehrheitsfraktion im Repräsentantenhaus unter Führung von *Speaker* Nancy Pelosi (California) im Durchschnitt nur in 16 Prozent aller *roll calls* die Position des Präsidenten unterstützte. Im Senat lag dieser Wert für die Demokraten mit 34 Prozent zwar mehr als doppelt so hoch. Das änderte jedoch nichts an der allgemein sehr ausgeprägten Polarisierung zwischen den parteipolitischen Lagern im Wahljahr 2008 (vgl. auch Punkt 5).

Das hinderte Präsident Bush allerdings vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht daran, auf seinen Positionen zu beharren. Er konnte sich dabei der Blockadetaktiken der republikanischen Minderheitsfraktion im Senat sicher sein und notfalls mit einem präsidentiellen Veto drohen, um seinen Forderungen zusätzliches Gewicht zu verleihen.

Das beste Beispiel war die Irakpolitik, wo es den Demokraten wie schon im Vorjahr 2007 nicht gelungen war, den Präsidenten zu einem grundlegenden Kurswechsel zu zwingen und mit dem Abzug der amerikanischen Truppen zu beginnen (vgl. CR 4-5/2008, S. 2). Zusätzlich verschärft wurde das Tauziehen in der Irakpolitik durch das grundsätzliche politische Dilemma, in dem sich die Demokraten im Wahljahr 2008 befanden. Einerseits mussten sie darum bemüht sein, ihr Image als Anti-Kriegspartei gegenüber einer Öffentlichkeit zu schärfen, die sich schon in den Zwischenwahlen 2006 mehrheitlich für einen Truppenrückzug aus dem Irak ausgesprochen hatte (vgl. CR 11-12/2006, S. 9). Andererseits durften die Demokraten aber auch nicht den Eindruck erwecken, dass sie mit ihrem Drängen auf einen Kurswechsel in der Irakpolitik der kämpfenden Truppe in den Rücken fallen würden. Entsprechend konzentrierten sich die Demokraten auf öffentlichkeitswirksame Anhörungen zur Irakpolitik und der *Surge Strategy* des Präsidenten. Darüber hinaus folgten sie in weiten Teilen den Mittelanforderungen George W. Bushs für einen Ergänzungshaushalt zur fortgesetzten Finanzierung der amerikanischen Militärinterventionen im Irak und in Afghanistan (Vgl. CR 6/2008, S. 2). Eine faktische Kursänderung in der Irakpolitik konnten die Demokraten nicht durchsetzen.

Auch bei den allgemeinen Rüstungsausgaben konnte der Präsident sich gegenüber dem demokratisch kontrollierten Congress schlussendlich im Großen und Ganzen durchsetzen. Ohne größeren Widerstand bewilligte der Congress für das Haushaltsjahr 2008

ein Rekordbudget, durch das der Haushaltsansatz für *Defense* gegenüber 2001 faktisch verdoppelt wurde (vgl. CR 7-8/2008, S. 7). Dabei wurden allein für die Beschaffung neuer Waffensysteme über 100 Mrd. USD bewilligt und auch für die *Missile Defense Agency* wurden 8,7 Mrd. USD zur Verfügung gestellt, nur um nicht im Wahljahr den Eindruck zu erwecken, die Demokraten seien „soft on defense“.

Ein weiteres Beispiel für die faktische Unterordnung des Congress unter den Präsidenten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik im Jahr 2008 war die kontroverse Nuklearkooperation mit Indien (vgl. CR 9-10/2008, S. 8), die George W. Bush ebenfalls durchsetzen konnte. Hier folgten ihm am Ende beide Kammern des Congress mit deutlichen Zweidrittel-Mehrheiten, obwohl Kritiker wieder und wieder darauf hingewiesen hatten, dass mit dem Abkommen die Architektur des Nonproliferationsregimes beschädigt würde.

In der Innenpolitik bestimmten die sich verschärfenden Konjunkturprobleme und die dramatische Zuspitzung der Finanzmarktkrise neben den klassischen Wahlkampfthemen die Debatten und legislativen Aktivitäten des Congress.

Die demokratischen Mehrheiten versagten Präsident Bushs Gesetzgebungsagenda mit Blick auf seine geringe Popularität weitgehend die Zustimmung.

Präsident Bushs Versuch, die Debatte um eine Reform des Rentenversicherungssystems OASDI (*Old Age, Survivor and Disability Insurance*) nach dem Scheitern seiner eigenen Reformvorschläge (CR 1/2008, S. 11) in Dialogform mit der Legislative neu zu beleben, wurde schlicht ignoriert.

Den zentralen Programmpunkt der Administration wie der republikanischen Congress-Fraktionen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die dauerhafte Festschreibung der zu Beginn von Bushs Präsidentschaft beschlossenen Steuersenkungen (CR 1/2008, S. 11), blockierten die Demokraten unter den Vorzeichen des Wahlkampfes.

Im Gegenzug verhinderten Präsident Bush und die republikanischen Fraktionen wie erwartet die Durchsetzung demokratischer Initiativen und Vorschläge vor allem in der Sozial- und Gesundheitspolitik wie der Energie- und Umweltschutzpolitik.

Bereits im Januar 2008 belegte der Präsident ein von den demokratischen Mehrheiten mit der Unterstützung von gemäßigt-konservativen Republikanern angenommenen Gesetzentwurf zum Ausbau des staatlichen Krankenversicherungsangebots für Kinder und Jugendliche unter SCHIP (*State Children's Health Insurance Program*) mit einem Veto (vgl. CR 1/2008, S. 1; siehe auch Punkt. 3).

Aber auch Anläufe der Demokraten, neue Akzente in der Entwicklung und Nutzung alternativer Energiequellen (vgl. CR 2/2008, S. 2) sowie in der globalen Klimapolitik zu setzen (vgl. CR 6/2008, S. 7), ließen sich gegen den entschlossenen Widerstand der Republikaner nicht durchsetzen.

In deutlichem Kontrast zu der wahlkampfbedingten Politik der wechselseitigen Obstruktion stand die Kooperation zwischen Exekutive und Legislative in der Bekämpfung der Konjunktur- und Finanzmarktkrise, die in schnelle, wenngleich unzureichende Gesetzgebungsmaßnahmen mündete.

Präsident und Congress einigten sich schon zu Beginn der Sitzungsperiode auf ein Konjunkturprogramm mit einem Gesamtvolumen von 146 Mrd. USD, das sich auf Steuersenkungen konzentrierte, die größtenteils den unteren und mittleren Einkommensgruppen zu Gute kamen (vgl. CR 1/2008, S. 1).

Erste Bemühungen um eine Sanierung und Neustrukturierung des sichtlich angeschlagenen privaten Immobilienmarkts wurden mit Blick auf die sich verschärfende Situation ebenfalls von breiten zwischenparteilichen Mehrheiten unterstützt (CR 7-8/2008, S. 1).

Den Kulminationspunkt der Kooperation zwischen den rivalisierenden Institutionen markierte jedoch die Einigung auf ein Rettungspaket für den von einem Totalkollaps bedrohten Finanzsektor, das mit einem Gesamtvolumen von bis zu 700 Mrd. USD neue Maßstäbe in der US-Politik setzte (vgl. CR 9-10/2008, S. 1).

Während die Administration unter Federführung von Finanzminister Henry M. Paulson, Jr. die Hauptverantwortung für die Krisenbekämpfung übernahm, kam bezeichnenderweise der Hauptwiderstand gegen das Rettungspaket aus den Reihen konservativer Republikaner und die Verabschiedung gelang nur mit Hilfe der Unterstützung einer Mehrheit der demokratischen Mitglieder in beiden Kammern des Congress.

## **7. Überparteilichkeit und Dissens: Ausblick auf die 1. Sitzungsperiode des 111. Congress**

Präsident Barack Obama hat nach seinem Wahlsieg und in den ersten Wochen seiner Amtszeit den Wunsch nach Kooperation und Überparteilichkeit gegenüber dem Congress unterstrichen. Er kann dabei zum einen auf komfortable Mehrheiten bauen (vgl. auch Punkt 8), denn die Demokraten konnten in den Novemberwahlen ihren Vorsprung sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat ausbauen. Er kann zum anderen die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise ins Feld führen, deren ungeheure Herausforderungen überparteiliche Maßnahmen zwingend erscheinen lassen. Schließlich dürfte der Wunsch nach Kooperation und Überparteilichkeit auch dadurch befördert werden, dass der neu gewählte Präsident über einen großen Vertrauensvorsprung in der amerikanischen Öffentlichkeit verfügt, der sich in Zustimmungsraten von über 60 Prozent zu Beginn seiner Amtszeit ausdrückt.

Allerdings ist damit kein Blankoscheck für den Präsidenten im Umgang mit dem Congress verbunden, wie die Auseinandersetzungen um das im Februar 2009 ver-

abschiedete *Stimulus Package* (vgl. Punkt 1) deutlich gemacht haben. Hier verweigerten die Republikaner im Repräsentantenhaus dem Präsidenten geschlossen die Gefolgschaft und auch im Senat ließen sich nur drei gemäßigt-konservative Republikaner einbinden.

Dagegen verfügt die republikanische Minderheitsfraktion um *Senate Minority Leader* Mitch McConnell (Kentucky) mit dem *Filibuster* nach wie vor über ein effektives Instrument, um die politische Agenda des Präsidenten und der demokratischen Mehrheiten bei Bedarf zu konterkarieren, zumal die „politische Mitte“, auf die Barack Obama mit seinen Initiativen zielt, sich als wankelmütig und tiefer gespalten herausstellen könnte, wie dies manche Betrachter des politischen Prozesses in den USA derzeit annehmen. Dies dürfte insbesondere dann gelten, wenn sich eine schnelle Stabilisierung der Binnenwirtschaft nicht einstellen und sich der Abschwung noch verstärken sollte.

In der Innenpolitik ist Präsident Barack Obamas ambitionierte Agenda in der Bekämpfung der tief greifenden wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme ebenso wie in der Sozial- und Gesundheitspolitik sowie in der Energie- und Umweltpolitik ungeachtet der klaren demokratischen Mehrheiten in beiden Kammern auf die Unterstützung zumindest einer Reihe gemäßigt-konservativer Republikaner angewiesen.

Höchste Priorität hat nach Verlautbarungen der Administration auch mit Rücksicht auf die Erwartungen und Besorgnisse der Öffentlichkeit die Konjunkturpolitik und die Sanierung der schwer angeschlagenen Kapital- und Immobilienmärkte.

Bereits die Verabschiedung des groß dimensionierten Konjunkturpakets (siehe Punkt 1) hat deutlich werden lassen, dass sich die konservativen Mehrheiten der republikanischen Fraktionen im Congress auf eine gegenüber der Öffentlichkeit vorsichtige, aber in der Sache harte Oppositionsstrategie gegenüber dem neuen Präsidenten geeinigt haben.

In den anstehenden Beratungen um die Sanierung und Reform des Immobilienmarktes (siehe Punkt 2) wie des Finanz- und Bankensektors, die ungeachtet der schon erfolgten Regierungshilfen und Stützungsmaßnahmen unverändert mit akuten Strukturproblemen zu kämpfen haben, ist nicht so sehr mit einer Totalblockade durch die Republikaner zu rechnen, sondern vielmehr mit scharfer öffentlicher Kritik und einem zähen Ringen um substanzielle Zugeständnisse in Kernfragen.

Deutlich härtere Auseinandersetzungen zwischen Demokraten und Republikanern sind dagegen in der Sozial- und Gesundheitspolitik zu erwarten.

Präsident Obama, dessen eigene Vorstellungen darauf abzielen, *jedem* US-Bürger ein bezahlbares Krankenversicherungsangebot zu garantieren und die Pflichtversicherung für Kinder und Jugendliche gesetzlich festzuschreiben, hat in seiner ersten Ansprache vor dem Congress seine Verhandlungsbereitschaft gegenüber allen Seiten signalisiert.

Doch ungeachtet von Obamas hoher Popularität und den bestehenden Kompromissmöglichkeiten mit gemäßigt-konservativen Republikanern (siehe Punkt 3) deuten die Vorzeichen auf einen durch divergierende ideologische Konzeptionen und Wirtschaftsinteressen gekennzeichneten Schlagabtausch hin, der wenig Raum für konstruktive Verhandlungen lässt.

Kaum abzusehen ist bisher, wie die von Präsident Obama erneut aufgegriffenen und von allen Seiten als dringlich erachteten Reformen der bestehenden sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Bundesrentenversicherung OASDI (siehe Punkt 6), in Angriff genommen werden können.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat, ganz abgesehen von den fortbestehenden sicherheitspolitischen Verpflichtungen, die fiskalischen Spielräume für Reformen drastisch verengt.

Der bisherige republikanische Ansatz in der Rentenversicherungsreform, der auf eine Stärkung der privaten Altersvorsorge setzt, ist mit Blick auf den Einbruch der Kapitalmärkte und die tiefe Verunsicherung der amerikanischen Bevölkerung politisch kaum noch ernst zu nehmen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass konservative Republikaner demokratischen Strategien einer Konsolidierung oder eines Ausbaus staatlicher Verpflichtungen zustimmen werden, insbesondere dann nicht, wenn Steuererhöhungen erwartungsgemäß einen zentralen Bestandteil des Lösungsansatzes bilden.

Hartnäckige republikanische Opposition gegen ambitionierte demokratische Initiativen dürfte auch in der Energie- und Umweltpolitik das wahrscheinlichste Grundmuster in den Gesetzesberatungen sein, selbst wenn sich auf Grund von variierenden Interessenlagen einzelner Wirtschaftsbranchen und der hohen zwischenparteilichen Zustimmung zur Förderung neuer Technologien in Einzelbereichen weiterreichende Kooperationsmöglichkeiten eröffnen.

In der Außen- und Sicherheitspolitik dürfte zunächst das Thema Irak oben anstehen. Präsident Obama hat einen Rückzug der über 150.000 dort stationierten Soldaten bis zum August 2010 angekündigt, wobei allerdings auch in zwei Jahren dort noch eine „residual force“ von 50.000 Streitkräften verbleiben dürfte. Manche Militärfachleute rechnen damit, dass auch im Jahr der nächsten Präsidentschaftswahl 2012 noch 30.000 Soldaten im Irak stationiert sein dürften. Das militärische Engagement dürfte also für die USA auch weiterhin mit erheblichen Kosten verbunden sein. Nicht umsonst sieht der neue Präsident im Rahmen seines groben Haushaltsplanes für 2010 (vgl. auch Punkt 4) für die Militäroperationen im Irak und in Afghanistan Mittel in Höhe von 130 Mrd. USD vor. Für das laufende Haushaltsjahr 2009 will er zusätzlich zu den bereits bewilligten 66 Mrd. USD weitere 76 Mrd. USD vom Congress im Wege eines Ergänzungshaushalts anfordern. Insgesamt sollen für so genannte „overseas contingency operations“ in den nächsten zehn Jahren 580 Mrd. USD vom Congress zur Verfügung gestellt werden, was den Congress angesichts der Defizitvorhersagen, die sich im glei-

gleichen Zeitrahmen derzeit zwischen 1,17 Billionen USD (2010) und 712 Mrd. USD (2019) bewegen, vor kontroverse Bewilligungsentscheidungen stellen dürfte.

Im Afghanistan-Krieg hat Barack Obama die Entsendung von 17.000 zusätzlichen Soldaten bis zum Frühsommer 2009 angekündigt, was faktisch eine Erhöhung der Truppenkontingente um fast die Hälfte gegenüber dem gegenwärtigen Stand darstellt. Der Präsident begründet dies mit der Notwendigkeit, die militärische Situation zu stabilisieren, die sich nach Einschätzung der amerikanischen Nachrichtendienste dramatisch verschlechtert hat. Inwieweit die Demokraten im Congress dieser Strategie über 2009 hinaus auch im Jahr der nächsten *Midterm Elections* 2010 folgen werden, bleibt abzuwarten.

Bei den Rüstungsausgaben will Präsident Obama, der für 2010 Ausgaben in Höhe von 533 Mrd. USD anstrebt, bei Großwaffensystemen wie einer neuen Generation von Kampfflugzeugen (F-35) und beim Bau neuer Kriegsschiffe zum Teil drastische Einsparungen vornehmen. Die Pläne bergen Konfliktstoff im Umgang mit dem Congress, weil der perspektivische Verlust von Arbeitsplätzen den politischen Widerstand über die Parteigrenzen hinweg befördern dürfte.

Mit Blick auf das kontroverse Gefangenenlager in Guantanamo, dessen Schließung Präsident Obama mit einer *Executive Order* (Nr. 13492) noch im Januar angeordnet hat, scheinen die Demokraten im Senat entschlossen, den Gedanken einer „Truth Commission“ weiter zu verfolgen, um die auf die nationale Sicherheit bezogenen rechtlichen Praktiken der Administration George W. Bush einer genauen Durchleuchtung zu unterziehen. Inwieweit die republikanische Minderheit dem zu folgen bereit ist und was mit den Gefangenen geschehen soll, ist indes noch völlig offen.

## **8. Congress-Wahlen 2008: Minnesotas Senatssitz weiterhin umstritten**

Auch vier Monate nach den Wahlen zum Congress von Anfang November 2008 ist das Ergebnis der Senatswahlen von Minnesota weiterhin umstritten und einer der beiden Sitze des Staates bleibt vorerst vakant.

Das Auszählungsdrama der Wahlnacht hat sich zu einem zähen juristischen Grabenkrieg zwischen dem demokratischen Kandidaten Al Franken und seinem republikanischen Kontrahenten Norm Coleman entwickelt. Ein endgültiger juristischer Entscheid kann noch mehrere Wochen auf sich warten lassen.

Während zunächst der Republikaner Coleman mit wenigen Hundert Stimmen in der Auszählung geführt hatte, erzwang Franken die Nachzählung von mehreren Tausend nicht berücksichtigter Briefwählerstimmen und erreichte damit einen Vorsprung von 225 Stimmen.

Colemans Rechtsteam klagte gegen die Nachzählung und verwies auf Unregelmäßigkeiten und die Ungleichbehandlung von nicht berücksichtigten Stimmen in unterschiedlichen Bezirken (*Counties*).

Während Fehler von Colemans Team im Verfahren der Beweisaufnahme seine Erfolgsaussichten erheblich zu schmälern scheinen, könnte Coleman noch eine Annullierung der Wahl erreichen, gegebenenfalls vor dem Obersten Gericht Minnesotas oder einem Bundesgericht.

Führende Demokraten um *Senate Majority Leader* Harry Reid (D-Nev.) riefen Coleman dazu auf, seine Niederlage einzugestehen und so den Weg für die Besetzung des Senatssitzes frei zu machen. Die Republikaner halten dagegen an ihrem Kandidaten fest und bestehen auf der Ausschöpfung der verfügbaren Rechtsmittel.

### Sitzverteilung im Senat – 111. Congress (Stand März 2009)

	111. Congress	110. Congress
Demokraten	56	49
Unabhängige*	2	2
Republikaner	41	49
Vakant	1	--

\* Die parteiunabhängigen Senatoren Joseph Lieberman (Connecticut) und Bernie Sanders (Vermont) haben sich im 111. wie schon im 110. Congress der demokratischen Fraktion angeschlossen.

Das zähe Ringen der beiden Parteien um den Sitz Minnesotas erklärt sich nicht nur aus den Aussichten auf die nächsten Wahlen, die dem jeweiligen Amtsinhaber in der Regel die besseren Erfolgchancen einräumen.

Die aktuelle Sitzverteilung verdeutlicht zudem, dass die Demokraten zwar ihr Ziel einer 60-Stimmen-Mehrheit verfehlt haben, aber mit einer Ernennung Frankens einer qualifizierten Mehrheit, die zur Beendigung der Debatte gegen die republikanische Opposition (*Filibuster*) erforderlich ist, sehr nahe kommen würden.

Die demokratische Fraktion hat zudem mehrere Neuzugänge durch Ernennungen durch die Gouverneure der Einzelstaaten zu verzeichnen. Für Hillary Rodham Clinton (New York), die zur Außenministerin ernannt worden ist, rückte Kirsten Gillibrand nach, für *Interior Secretary* Ken Salazar (Colorado) Michael Bennet und für Vizepräsident Joe Biden (Delaware) Ted Kaufman.

Umstritten bleibt die Ernennung des Nachfolgers von Präsident Barack Obama (Illinois) durch den mittlerweile auf Grund von Korruptionsvorwürfen des Amtes ent-

hobenen Gouverneurs des Bundesstaates, Rod R. Blagojevich.

Blagojevich, gegen den wegen politischer wie privater Vorteilsnahme unter anderem im Prozess der Benennung des Nachfolgers von Obama ermittelt wird, hatte noch vor seiner Amtsenthebung durch das Parlament von Illinois Roland W. Burris, einen prominenten schwarzen Politiker, zum Senator ernannt.

Burris hatte zunächst beteuert, mit Blagojevichs Ränkespiel um die Nachfolge Obamas nichts zu tun gehabt zu haben. Nachdem jedoch bekannt wurde, dass Burris noch vor dem Auffliegen des Korruptionsskandals mit Blagojevich in Verhandlungen getreten war, mehren sich nun die Stimmen innerhalb der demokratischen Fraktion im Senat, Burris zu einem Amtsverzicht aufzufordern.

### **Sitzverteilung im Repräsentantenhaus – 111. Congress (Stand März 2009)**

	111. Congress	110. Congress
Demokraten	254	233
Unabhängige	--	--
Republikaner	178	202
Vakant	3	--

Aufgrund von Regierungsstabs-, Minister- und Senatsernennungen ergeben sich auch im Repräsentantenhaus drei Vakanzen. Rahm Emanuel gab seinen Sitz im 5. Wahlbezirk von Illinois, Kirsten Gillibrand ihren im 20. Wahldistrikt New Yorks sowie Hilda Solis im 32. Distrikt Kaliforniens auf. Die vakanten Repräsentantenhaussitze werden durch Nachwahlen besetzt.



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.sowi.uni-kl.de/wcms/427.html>