



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 26, No.3-4/2011

**abgeschlossen am
20. April 2011**

	<u>Seite</u>
1. Budgetkompromiss verhindert Schließung von Bundesbehörden	1
2. Republikaner kritisieren Obamas Haushaltsentwurf	2
3. Gespaltene Reaktionen auf Luftschläge gegen Libyen	5
4. Obamas Kehrtwende in der Guantánamo-Politik	7
5. Fortgesetztes Tauziehen um Novellierung des <i>Patriot Act</i>	10
6. Demokraten für Mitsprache des Senats bei Ernennung des NSA-Direktors	11
7. Repräsentantenhaus gegen Truppenabzug aus Afghanistan	12
8. Republikaner für Beschränkung von Eingriffen in Immobilienmärkte	13
9. Zwei weitere Senatoren kündigen Verzicht auf erneute Kandidatur an	14

1. Budgetkompromiss verhindert Schließung von Bundesbehörden

Ein zwischen Präsident Barack Obama und den republikanischen und demokratischen Parteispitzen des Congress ausgehandelter Kompromiss hat Anfang April 2011 die Verabschiedung eines Überbrückungshaushalts ermöglicht und damit in letzter Minute eine drohende Schließung von Bundesbehörden abgewendet.

Die erneute Verabschiedung eines Überbrückungshaushalts war notwendig geworden, weil die Streitigkeiten zwischen den Republikanern, die derzeit die Mehrheit im Repräsentantenhaus stellen, und den Demokraten, die Senat und Präsidentschaft kontrollieren, bisher die Annahme eines regulären Haushaltsgesetzes verhindert haben, und die zuletzt beschlossene Zwischenfinanzierung am 8. April um Mitternacht auslief (vgl. CR 1-2/2011, S. 7).

Ohne Haushalt fehlt jedoch die gesetzliche Grundlage für die Ausgaben für den normalen Regierungsbetrieb und zumindest nicht sicherheitsrelevante Behörden hätten umgehend geschlossen werden müssen.

Demokraten und Republikaner einigten sich nun auf Einsparungen von ca. 39 Mrd. USD noch im laufenden Haushaltsjahr 2011, nachdem sie sich bereits in der Woche zuvor auf 38 Mrd. USD (nach demokratischen Vorstellungen), beziehungsweise 40 Mrd. USD (nach republikanischen Forderungen) angenähert hatten.

Die Republikaner verzichteten zudem darauf, Haushaltsmittel für *Planned Parenthood*, eine Beratungsstelle zur Verhinderung ungewollter Schwangerschaften, zu streichen. Ebenso wurden Beschneidungen der Kompetenzen der *Environmental Protection Agency* (EPA) fallen gelassen.

Die gemessen an den laufenden Haushaltsausgaben und dem Bundesdefizit winzigen Kürzungen verweisen auf den politischen Hintergrund des Budget-Showdowns.

Die Republikaner stehen nach ihrem Wahlsieg im November 2010 und dem Erstarken des konservativen „Tea Party“-Flügels unter erheblichem Druck, sich als Hüter der Haushaltsdisziplin und Verfechter einer Beschneidung der unter Präsident George W. Bushs Präsidentschaft und der Wirtschaftskrise von 2008/09 enorm ausgeweiteten Bundestätigkeit zu profilieren (vgl. CR 1-2/2010, S. 13).

Angesichts der heranrückenden Präsidentschaftswahlen 2012 und der Erinnerungen an die Niederlage im Haushaltsstreit zwischen dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton und den republikanischen Mehrheiten im Congress im Jahr 1995, die 1996 die Wiederwahl Clintons beförderte, scheint den Republikanern jedoch der Mut zu einer kompromisslosen Auseinandersetzung, die auf die Durchsetzung der Forderungen der konservativen Mehrheit der Partei zielt, zu fehlen.

Die Demokraten müssen angesichts der breiten öffentlichen Kritik an den enormen Haushaltsdefiziten und den nur schleichenden Erfolgen in Wirtschaftserholung ebenfalls mit Blick auf die anstehenden Wahlen den Eindruck vermeiden, sie seien nicht zu Kompromissen mit den Republikanern und ernsthaften Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung bereit.

Ungeachtet der gewählten dramatischen Form eines Verhandlungskompromisses in letzter Minute ist der Unmut in beiden Parteien nicht zu übersehen und die Öffentlichkeit zeigt sich mit Blick auf die mangelnde Substanz weitgehend unbeeindruckt.

Die konservativen Republikaner waren mit der, nach eigenem Empfinden, eher bescheidenen Forderung von Ausgabenkürzungen in Höhe von 61 Mrd. USD in die Verhandlungen gegangen. Nach dem kaum mehr als die Hälfte dieses Minimalzieles erreicht worden ist, muss der neue republikanische *Speaker* John A. Boehner (Ohio) weitgehend allein die politische Verantwortung für das Ergebnis übernehmen.

Auf demokratischer Seite blieb Kritik an Präsident Obama und dem Führer der demokratischen Mehrheit im Senat, *Majority Leader* Harry Reid (Nevada), weitgehend aus. Ein Murren über Einsparungen vor dem Beginn einer nachhaltigen Erholung am Arbeitsmarkt und über den Umgang mit Spitzenverdienern war allerdings nicht zu überhören.

Ernsthafte Bemühungen um eine Kontrolle der Ausgaben, die zwischen 2008 und 2011 allein um ca. 900 Mrd. USD gestiegen sind, und das Haushaltsdefizit, das im Haushaltsjahr 2010 ca. 1,29 Bill. USD erreicht hat, stehen damit noch aus (siehe Punkt 2). Vor dem Ende des Wahljahres 2012 und einer Klärung der politischen Machtverhältnisse zwischen den Parteien ist eine nachhaltige Lösung aber wohl kaum zu erwarten.

2. Republikaner kritisieren Obamas Haushaltsentwurf 2012

Die Republikaner im Congress haben den Budgetentwurf des Präsidenten für das Haushaltsjahr 2012, den Obama dem Congress im Februar 2011 zur Bewilligung unterbreitet hat, scharf kritisiert. Kevin Brady (R-Texas), Mitglied des Haushaltsausschusses im Repräsentantenhaus, bezeichnete den Haushaltsplan für 2012 in einer Anhörung gegenüber Finanzminister Tim Geithner umstandslos als „dead on arrival“, weil „Arbeitsplätze zerstört und Steuern erhöht“ würden.

Wie schon bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts für das laufende Haushaltsjahr 2011 (siehe Punkt 1), meldete die republikanische Mehrheitsfraktion im Repräsentantenhaus massiven Korrekturbedarf an. So sollen die Bundesausgaben 2012 im Vergleich zu 2010 um 61 Mrd. USD gekürzt werden, um das galoppierende Haushaltsdefizit der USA in den Griff zu bekommen.

Es lag im Jahr 2009 nach Angaben des *Office of Management and Budget* (OMB), des Haushaltsbüros des Präsidenten, bei 1,413 Billionen USD, 2010 bei 1,293 Billionen USD und wird im laufenden Haushaltsjahr 2011 die Rekordmarke von 1,645 Billionen USD erreichen, was 10,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der USA entspricht.

Die amerikanische Verfassung von 1787 schreibt dem Congress die alleinige Budgethoheit, die so genannte „power of the purse“, zu, wobei die jährlichen Haushaltszuweisungen seit 1974 in einem dreistufigen Prozess vorgenommen werden.

Am Anfang steht die Verabschiedung der „Budget Resolution“ durch Repräsentantenhaus und Senat, mit der zunächst der grobe Finanzrahmen für die Arbeit der Bewilligungsausschüsse in beiden Kammern festgelegt wird. Anschließend wird zum einen der Sache („Authorizations“) und zum anderen der Ausgabenhöhe („Appropriations“) nach von beiden Kammern über den Haushalt entschieden. Oftmals muss dabei im Vermittlungsausschuss eine Harmonisierung zwischen den Budgetvorstellungen beider Kammern mit Blick auf 13 erforderliche Einzelbewilligungsgesetze vorgenommen werden, so dass die Legislative den Bewilligungsprozess in der Vergangenheit oftmals nicht bis zum 1. Oktober (dem rechnungstechnischen Beginn eines Haushaltsjahres) abschließen konnte. Kritiker haben deshalb angemahnt, den Haushaltsbewilligungszyklus auf einen Zweijahresturnus umzustellen.

Präsident Obamas Haushaltsanforderung an den Congress für das Haushaltsjahr 2012, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2011 beginnt, hat

- einen Gesamtumfang von 3,729 Billionen USD („Outlays“) und geht bei Steuereinnahmen von 2,627 Billionen USD von einem Haushaltsdefizit von 1,102 Billionen aus.

Bei seinen Haushaltsberechnungen geht das OMB für 2011 von einer Wachstumsrate des BIP von 2,7 Prozent aus. Das deckt sich mit den Prognosen des *Congressional Budget Office* (CBO).

Die Inflationsrate soll 2011 nach Einschätzung des OMB 1,3 Prozent, die Arbeitslosigkeit 9,3 Prozent betragen. Im Jahr 2012 rechnet das Haushaltsbüro des Präsidenten mit einem Wachstum des BIP um 3,6 Prozent bei einer Inflationsrate von 1,8 Prozent und einem Rückgang der Arbeitslosenquote auf 8,6 Prozent. Bis 2016 soll die Arbeitslosigkeit dann auf 5,5 Prozent zurückgehen und die Inflationsrate bei 2,1 Prozent liegen.

Obamas Haushaltsplan für das Jahr 2012 sieht vor,

- die Ausgaben im Bereich des so genannten *non-security discretionary spending* bis 2015 auf der Höhe des Jahres 2011 einzufrieren.

Das sind jene Haushaltsausgaben, über die der Kongress abzüglich der Verteidigungsausgaben im Gegensatz zu den *entitlements* frei entscheiden kann.

Die Vorfestlegungen („entitlements“) in den Bereichen *Social Security*, *Medicare*, *Medicaid* und Schuldentilgung machen im Haushaltsjahr 2012 nach Berechnungen des OMB mittlerweile fast 64 Prozent des amerikanischen Bundeshaushalts aus.

Innerhalb des „discretionary spending“ mit einem Anteil von etwa 36 Prozent am geplanten Bundeshaushalt 2012 entfallen nur 45,5 Prozent auf den Bereich *Non-Defense*, aber 54,5 Prozent auf Ausgaben im Bereich *Defense*.

Die Verteidigungsausgaben 2012 sollen nach den Vorstellungen Obamas

- um 4 Prozent auf insgesamt 675 Mrd. USD („Budget Authority“) ansteigen, wobei 117,6 Mrd. USD für die militärischen Operationen in Afghanistan, im Irak und in Pakistan ausgegeben werden sollen (gegenüber 159,1 Mrd. USD im laufenden Haushaltsjahr 2011).

Das wären auf Grund der verringerten Kosten für das militärische Engagement der USA im Irak etwa 37 Mrd. USD weniger als im laufenden Haushaltsjahr 2011. Gleichwohl würden die Aufwendungen für die „nationale Sicherheit“ im Haushaltsjahr 2012 bei über 710 Mrd. USD liegen, rechnet man noch die geplanten Ausgaben für *Homeland Security* in Höhe von 43 Mrd. USD hinzu. Inwieweit neu gewählte fiskalkonservative Republikaner im Repräsentantenhaus, die sich dem *Tea Party Movement* verpflichtet fühlen und sich im *Tea Party Caucus* zusammengeschlossen haben, Obamas Vorstellungen im Verteidigungsbereich folgen werden, bleibt abzuwarten.

Gegenwärtig richtet sich die Kritik der republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus vor allem gegen die „entitlements“ in den Bereichen *Medicare* und *Medicaid*, wo sich die Ausgabenentwicklung auf „Autopilot“ befinde, wie es Paul D. Ryan (R-Wisconsin), der Vorsitzende des *Budget Committee*, genannt hat. Entsprechend sollen vor allem hier Veränderungen vorgenommen werden, um die auf Grund der demographischen Entwicklung befürchtete Ausgabenexplosion in diesen Bereichen bis 2050 nachhaltig einzuhegen.

Das ist eine politische nicht ganz ungefährliche Strategie für die Republikaner, weil die amerikanische Öffentlichkeit Einschnitten zum Beispiel im Bereich *Medicare* mehrheitlich ablehnend gegenübersteht.

Einer *Pew*-Umfrage von Anfang Februar 2011 zufolge sprachen sich nur 12 Prozent der Befragten für Kürzungen bei *Medicare* aus. Ähnlich sah es bei Fragen nach Kürzungen im Bereich *Education* aus, die nur von 11 Prozent unterstützt wurden. Präsident Obama möchte in diesem Bereich im kommenden Haushaltsjahr 2012 77,4 Mrd. USD ausgeben. Im laufenden Haushaltsjahr sind es 72,9 Mrd. USD.

Es bleibt abzuwarten, wie sich das Tauziehen zwischen Republikanern und Demokraten im Congress in der Haushaltspolitik in den kommenden Monaten entwickeln wird und ob der Haushaltsplan des Präsidenten wirklich „dead on arrival“ bleibt.

3. Gespaltene Reaktionen auf Luftschläge gegen Libyen

Im Congress ist die Beteiligung der USA an den Luftschlägen gegen Libyens Machthaber Muammar al-Gaddafi, die am 19. März 2011 begonnen haben, auf ein geteiltes Echo gestoßen. Sie wurden ausgelöst durch die UNO-Resolution 1973 zur Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen, die vom Sicherheitsrat am 17. März verabschiedet wurde.

Während einige Republikaner wie Senator John McCain (Arizona) Barack Obama und seiner Administration vorwarfen, die Aufständischen in Libyen militärisch nicht konsequent genug zu unterstützen, kritisierten Demokraten wie Dennis Kucinich (Ohio) oder Jerrod Nadler (New York) im Repräsentantenhaus die aus ihrer Sicht zu aggressive Vorgehensweise des amerikanischen Präsidenten. Auch auf Seiten der demokratischen Senatsfraktion gab es Zweifel. Dianne Feinstein (D-California), die Vorsitzende des *Senate Intelligence Committee*, warnte vor der Verstrickung der USA in „Bürgerkriege“. Dies könnte zu einem „Kontinuum“ der Intervention führen, von „Libyen, über Bahrain bis nach Saudi-Arabien“.

Präsident Obama hatte in einer Rede vor der *National Defense University* am 28. März 2011 den Militäreinsatz gegen Gaddafi mit der humanitären Katastrophe begründet, die das brutale Vorgehen des libyschen Machthabers gegen sein eigenes Volk ausgelöst hatte. Die USA, so der Präsident, „has played a unique role as an anchor of global security and as an *advocate for human freedom*.“ Gewiss, fuhr Obama wenig später fort: “It’s true that America cannot use our military wherever repression occurs. (...) In this particular country -- Libya -- at this particular moment, we were faced with the prospect of violence on a horrific scale. We had a unique ability to stop that violence: an international mandate for action, a broad coalition prepared to join us, the support of Arab countries, and a plea for help from the Libyan people themselves. We also had the ability to stop Qaddafi’s forces in their tracks without putting American troops on the ground.”

Allerdings hat dies einige Mitglieder des Congress nicht davon abgehalten, die mangelnde Beratung des Präsidenten mit der Legislative zu kritisieren. So bemängelte der Republikaner Dan Burton (Indiana), Mitglied des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, dass der Kongress nicht früher konsultiert wurde. Auf eine entsprechende Frage im Briefing durch Außenministerin Hillary Rodham Clinton erhielt er allerdings eine brüske Antwort. „Under the War Powers Act“, so die Ministerin, „we don’t have to consult you.“

Gemeint war das Kriegsvollmachtengesetz aus dem Jahr 1973 (Public Law 93-148), das vom Congress am 7. November 1973 gegen ein Veto Präsident Richard Nixons verabschiedet worden war, um die Mitsprache der Legislative in Fragen der Kriegsvollmachten zu stärken.

Die amerikanische Verfassung von 1787 weist nämlich alleine dem Kongress das Recht zur Kriegserklärung zu, während der Präsident lediglich als Oberbefehlshaber der Streitkräfte agieren soll. Dadurch sollte der Machtanspruch des Präsidenten begrenzt werden, denn nichts fürchteten die Verfassungsgeber mehr als eine Usurpation der Kriegsvollmachten durch einen „gewählten König“. Auch mit Blick auf die nationale Sicherheit sollte ein System komplementärer Kompetenzen und wechselseitiger Kontrollen („checks and balances“) die Machtbefugnisse des Präsidenten einhegen und ihn auf die Rolle eines „ersten Admirals und Generals“ der Konföderation begrenzen.

Im *War Powers Act* von 1973 unterstreicht der Congress, dass der Präsident als *Commander-in-Chief* amerikanische Streitkräfte nur dann in Kampfhandlungen einsetzen darf, wenn eine Kriegserklärung erfolgt ist oder ein „nationaler Notstand“ durch einen Angriff auf die Vereinigten Staaten von Amerika eingetreten ist. Außerdem wird der Präsident dazu verpflichtet, sich mit der Legislative *vorab* zu beraten, falls er die Entsendung von Streitkräften in Kampfhandlungen beabsichtigt. Auch soll dem Congress innerhalb von 48 Stunden ein Bericht vorgelegt werden, der deutlich macht, warum und wie lange die Streitkräfte zum Einsatz kommen sollen. Schließlich legt der *War Powers Act* fest, dass der Kampfeinsatz amerikanischer Streitkräfte innerhalb von 60 Tagen beendet werden muss, wenn keine ausdrückliche Ermächtigung erfolgt ist. Allerdings kann diese Frist dann noch einmal um maximal 30 Tage verlängert werden, wenn der Präsident gegenüber dem Congress schriftlich erklärt, dass der fortgesetzte Einsatz der Streitkräfte in Kampfhandlungen militärisch unbedingt notwendig ist, wie es in Abschnitt 5 des *War Powers Act* heißt.

Amerikanische Präsidenten haben die mit dem Kriegsvollmachtengesetz verbundene Konsultationspflicht allerdings immer wieder umgangen (und der Congress ist davor zurückgeschreckt, ausdrückliche Ermächtigungsentscheidungen zu fällen). Zwischen 1975 und 2007 übermittelten amerikanischen Präsidenten zwar 123 Berichte zum Einsatz amerikanischer Streitkräfte in Kampfhandlungen (oder unmittelbar bevorstehende Kampfhandlungen). Allerdings bezogen sie sich dabei nur in einem einzigen Fall auf den *War Powers Act*.

Auch die Obama-Administration hat sich bisher offiziell nicht auf das Kriegsvollmachtengesetz berufen.

Je mehr sich der Luftkrieg gegen Machthaber Gaddafi allerdings in die Länge zieht, ohne dass dieser abdankt und das Land verlässt, umso mehr dürfte die Diskussion im Congress über die Kriegsvollmachten parteiübergreifendes Gewicht bekommen.

So warnte der Vorsitzende des Armed Services Committee, Howard P. McKeon (R-California), im Repräsentantenhaus davor, dass sich die Luftschläge gegen Libyen in die Länge ziehen könnten, ohne dass Gaddafi abdanke. Im Senat mahnte der Demokrat Jim Webb (Virginia) eine verstärkte Konsultation des Präsidenten mit dem Congress an, „not simply conferring with the Congress, but more in line with how the War Powers Act is supposed to take place“, wie das Mitglied des Streitkräfteausschusses hinzufügte.

Die amerikanische Öffentlichkeit scheint derzeit noch ähnlich gespalten in ihrer Einschätzung des Luftkrieges gegen Libyen wie der Congress. Eine Gallup-Umfrage von Ende März zufolge befürworteten 44 Prozent der Befragten Obamas Umgang mit der Situation in Libyen, während sich ebenfalls 44 Prozent ablehnend äußerten. Pew kommt in einer Umfrage vom 24. bis 27. März 2011 zu dem Ergebnis, dass 47 Prozent die Beteiligung der USA an Luftschlägen gegen Gaddafis Truppen befürworten, während 36 Prozent eine ablehnende Haltung äußern.

4. Obamas Kehrtwende in der Guantánamo-Politik

Nach dem mehr als zwei Jahre dauernden Tauziehen zwischen Präsident und Congress im Umgang mit Guantánamo und den dort inhaftierten „Detainees“ hat die Obama-Administration Anfang April 2011 eine Kehrtwende vollzogen (vgl. CR 11-12/2010, S. 8).

Justizminister Eric H. Holder, Jr. kündigte am 5. April an, dass er Khalid Sheik Mohammed und vier weitere des Terrorismus verdächtige „Detainees“ nicht wie ursprünglich beabsichtigt vor einem Bundesgericht in New York City anklagen wird. Stattdessen soll den fünf Guantánamo-Häftlingen vor einer *Military Commission* der Prozess gemacht werden.

Die Obama-Administration hat damit ihre ursprüngliche Position zur Politik der Preventive Detention in Teilen revidiert, die darauf abzielte, das umstrittene Gefangenenlager in Guantánamo Bay zu schließen und sämtliche Verfahren von „Detainees“ vor so genannten *Military Commissions* auszusetzen.

Dies hatte der 44. Präsident der USA kurz nach seinem Amtsantritt am 20. Januar 2009 in zwei „executive orders“ verfügt. Er begründete seine Entscheidung damit, dass die USA ihre „moralische Autorität“ zurückgewinnen müssten. In einer viel beachteten Rede im Mai 2009 zur nationalen Sicherheitspolitik der USA warf er seinem Amtsvorgänger George W. Bush und dessen Administration vor, schwere Fehler im Bereich der *Preventive Detention* nach dem 11. September gemacht und „vom Kurs abgekommen“ zu sein.

Gemeint waren die eklatanten Verletzungen des Kriegsvölkerrechts im Umgang mit den Detainees, die zwischenzeitlich detailliert dokumentiert worden sind (vgl. CR 3-

4/2009, S. 8; CR 5-6/2009, S. 11; CR 11-12/2008, S. 4). Obama unterstrich, dass die Werte der USA ein „national security asset“ sind und versprach das Guantánamo-System zu zerschlagen.

Die Gefangenen in Guantánamo (zu Beginn von Obamas Präsidentschaft waren es 245) sollten in die USA verlegt und vor zivilen Strafgerichten zur Verantwortung gezogen werden. In diesem Zusammenhang kündigte die Administration die Überführung mehrerer Dutzend *Detainees* in ein Hochsicherheitsgefängnis in Illinois an und wollte Khalid Sheik Mohammed und vier seiner Mitangeklagten (Ramzi Binalshibh, Walid bin Attash, Ali Abd al-Aziz und Mustafa al-Hawsawi) in New York City den Prozess machen (vgl. CR 11-12/2009, S. 7). Das stieß allerdings auf Ablehnung bei New Yorks Bürgermeister Michael Bloomberg und auch im Congress regte sich massiver Widerstand (vgl. CR 9-10/2009, S. 9; CR 11-12/2010, S. 8).

So sprach sich der Congress gleich im Rahmen mehrerer Entscheidungen gegen die Verwendung von Haushaltsmitteln zur Überstellung von „Detainees“ in die USA aus und machte damit die von der Administration gewünschte Schließung von Guantánamo zunichte.

Dazu zählen der *Supplemental Appropriations Act 2009* (P.L. 111-32) ebenso wie der *National Defense Authorization Act 2010* (P.L. 111-84), der *Consolidated Appropriations Act 2010* (P.L. 111-117), der *Department of Defense Appropriations Act 2010* (P.L. 111-118) und verschiedene Vorgaben im Rahmen der *Defense Authorization 2011*. Faktisch ist damit die von der Obama-Administration favorisierte zügige Schließung von Guantánamo bis auf weiteres blockiert.

Republikaner kritisieren die Administration für ihre Absicht Guantánamo schließen zu wollen. Liberale Demokraten sind enttäuscht, weil Obama sich nicht stärker zur Wehr setzt und werfen ihm eine „Flipflop-Politik“ vor. Schließlich verfügt der amerikanische Präsident über das Instrument der Veto-Drohung, um seiner Position mehr Gewicht gegenüber dem Congress zu verleihen.

Nachdem Ahmed Ghailani, der wegen seiner Verwicklung in die Terroranschläge auf amerikanische Botschaften in Afrika im Jahr 1998 allerdings von einem zivilen Gericht im November 2010 in vielen Anklagepunkten frei gesprochen wurde, was zu einem öffentlichen Aufschrei der Empörung führte, scheint die Obama-Administration der „Detainee-Problematik“ im Vorfeld des beginnenden Präsidentschaftswahlkampfes 2012 nun politisch doch lieber aus dem Weg gehen zu wollen. Entsprechend ist nun von „Langzeit-Detainees“ auch auf Seiten der Administration die Rede.

Im Januar 2011 saßen noch 172 „Detainees“ in Guantánamo (von ursprünglich fast 800), von denen 36 der Strafgerichtsbarkeit zugeführt werden sollen, 58 in andere Länder transferiert werden, 30 in „conditional detention“ sowie 48 in „continuous detention“ verbleiben sollen.

Republikaner wie Lamar Smith (Texas), der Vorsitzende des *Judiciary Committee* im Repräsentantenhaus, begrüßten die Kehrtwende Justizminister Holders in der Frage der Strafverfolgung von „Detainees“, monierten aber, dass es mehr als zwei Jahre gedauert habe, bis die Administration zu dem Schluss gekommen ist, dass Khalid Sheik Mohammed ein „Kriegsverbrecher“ ist.

Mohammed, dem vorgeworfen wird, zu den Drahtziehern des 11. September zu gehören, war im Rahmen seiner Internierung schwer gefoltert worden, so dass die Frage im Raum steht, ob die ihm zur Last gelegten und von ihm zugegebenen Verbrechen vor einem zivilen Strafgericht überhaupt verwertet werden könnten.

Republikaner wie der Vorsitzende des *Intelligence Committee* im Repräsentantenhaus, Mike Rogers (Michigan), forderten von der Administration ein „comprehensive system for intelligence gathering and long-term detention“. Dazu sei auch ein „long-term legislative framework“ erforderlich. Dem gehen aber Republikaner *und* Demokraten im Congress aus dem Weg. „No president should be in a box of having to make that decision without Congress being involved“, kritisierte Senator Lindsay Graham (R-South Carolina) die Blockadehaltung der Legislative. In eine ähnliche Richtung äußerte sich im Repräsentantenhaus der Demokrat Adam Schiff (California), Mitglied des Geheimdienstausschusses. Der Congress ist offensichtlich derzeit parteiübergreifend nicht dazu bereit, politische Verantwortung im Umgang mit der Guantánamo-Problematik zu übernehmen.

Ein erster Schritt in diese Richtung könnte eine „Truth Commission“ sein, die Senator Patrick Leahy (D-Vermont) einmal zur Aufarbeitung der Gesamtproblematik gefordert hat, ohne dass Präsident Obama allerdings darauf eingegangen ist. Wie sagte Obama so schön in seiner Rede am 21. Mai 2009 in den *National Archives*: „There is also no question that Guantánamo set back the moral authority that is America’s strongest currency in the world. Instead of building a durable framework for the struggle against al Qaeda that drew upon our deeply held values and traditions, our government was defending positions that undermined the rule of law. In fact, part of the rationale for establishing Guantánamo in the first place was the misplaced notion that a prison there would be beyond the law – a proposition that the Supreme Court soundly rejected. Meanwhile, instead of serving as a tool to counter terrorism, Guantánamo became a symbol that helped al Qaeda recruit terrorists to its cause. Indeed, the existence of Guantánamo likely created more terrorists around the world than it ever detained.“

Da ist es wenig beruhigend, dass derzeit weder der Präsident noch der Congress eine Antwort auf die Frage geben können, was eigentlich in Zukunft mit Personen getan werden soll, die gefangengenommen werden und des Terrorismus verdächtigt werden. Während CIA-Direktor Leon Panetta erklärte: „We would probably move them quickly into military jurisdiction at Bagram“, waren Verteidigungsminister Robert M. Gates und Admiral Mike Mullen, der Vorsitzende des Generalstabs, kürzlich in einer Anhörung vor dem Congress wenig sicher. „I think the honest answer to that question is, ‚We don’t know‘“, erklärte Gates und Mullen sekundierte: „We don’t have an answer to that question.“

Dabei wäre es fast 10 Jahre nach dem Beginn des “war on terror” an der Zeit, dass Exekutive *und* Legislative in den USA eine Strategie im Umgang mit der Problematik der *Preventive Detention* formulieren, die die USA aus der Legitimitätskrise in diesem Politikfeld führt. Wie hatte Hillary Rodham Clinton im Rahmen der Anhörungen zu ihrer Nominierung als Außenministerin vor dem *Senate Foreign Relations Committee* im Januar 2009 so treffend formuliert: „So while our democracy continues to inspire people around the world, we know that its influence is greatest when we live up to its teachings ourselves.”

5. Fortgesetztes Tauziehen um Novellierung des *Patriot Act*

Repräsentantenhaus und Senat haben sich ungeachtet der anhaltenden Bemühungen um einen mehrheitsfähigen Kompromiss bisher nicht auf eine Verlängerung oder Novellierung des umstrittenen Antiterror-Gesetzes, das unter dem Namen *Patriot Act* (vgl. CR 9-10/2009, S. 10) bekannt geworden ist, verständigen können.

Der Congress hat Ende Februar 2011 eine dreimonatige Fortschreibung auslaufender Gesetzesbestimmungen beschlossen, die genügend Zeit für eine Verhandlungslösung bieten soll, die allerdings noch wenig greifbar scheint.

Umstritten sind vor allem drei der Bestimmungen des *Patriot Act*, und zwar

- die Möglichkeit die Beschlagnahmung aller relevanten Unterlagen („*any tangible thing*“) von Unternehmen wie öffentlichen Einrichtungen anzuordnen, wenn ein Zusammenhang mit einer Terrorgruppe vermutet wird;
- die Genehmigung von nicht an konkrete Telefonanschlüsse oder E-Mail Adressen gebundenen Abhörrechten („*roving wiretaps*“);
- unbeschränkte Überwachungsrechte für Einzelpersonen, ohne dass diese einer Terrorgruppe zugehören („*lone wolf provision*“), durch Beschluss eines Sondergerichts.

Während die meist republikanischen Befürworter dieser Sonderkompetenzen für die Geheimdienste daran festhalten, dass diese für die Ermittler unverzichtbar seien, zeigen sich die häufig demokratischen Kritiker demgegenüber skeptisch.

Der Vorsitzende des Justizausschusses im Senat, Patrick J. Leahy (D-Vermont), verlangt eine einschränkende Präzisierung und verstärkte Kontrolle der Befugnisse der Geheimdienste. Sein republikanischer Gegenpart, Senator Charles E. Grassley (Iowa), hält solche Einschränkungen der Geheimdienstarbeit dagegen für unnötig.

Unter den Republikanern äußern allerdings auch Fraktionsmitglieder aus dem Umfeld der *Tea Party*-Bewegung Vorbehalte gegenüber einer unkontrollierten Ausweitung von Regierungsbefugnissen ohne ernstzunehmende Kontrollen.

Obwohl die Obama-Administration generell die Fortschreibung des *Patriot Act* ebenso befürwortet wie den Schutz von Bürgerrechten, hat sie sich bisher politisch nicht wirklich festgelegt.

Der Druck von linksliberalen Demokraten und rechtslibertären Republikanern könnte allerdings eine öffentliche Debatte erzwingen, in der dann auch die Administration Farbe bekennen müsste.

Die Verlängerung der auslaufenden Bestimmungen gibt dem Congress, der die delikaten Fragen bisher nur im Rahmen von Ausschussberatungen behandelt hat, noch bis zum Frühsommer Zeit, die festgefahrenen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen.

6. Demokraten für Mitsprache des Senats bei Ernennung des NSA-Direktors

Die Demokraten haben im März 2011 einen Vorstoß unternommen, der die Ernennung des Direktors der National Security Agency (NSA) von der Zustimmung des Senats abhängig machen soll.

Die NSA ist nach den Reformen unter den Vorzeichen der Terroranschläge vom 11. September 2001 für die gesamten internationalen und nationalen Abhör- und Datenerfassungsprogramme der USA zuständig. Zudem gehört der Schutz der Informations-Infrastruktur der USA zu den Aufgaben der Behörde.

In den Beratungen des *Senate Select Intelligence Committee* hat die demokratische Mehrheit einen Passus in die vom Repräsentantenhaus angenommene Budgetbewilligungsvorlage für die Geheimdienste eingefügt, die die Bestätigung der Ernennung des NSA-Direktors durch den Senat erforderlich macht.

Der Senat hat zudem eine Auflage des Repräsentantenhauses, der den Geheimdiensten die Einrichtung von Kontrollprogrammen zur Bekämpfung von Informations-Lecks vorschreibt, übernommen.

Während die Kontrollprogramme einerseits die Veröffentlichung geheimer Dossiers durch *WikiLeaks* unterbinden sollen, versucht der Congress offensichtlich andererseits der eigenen Marginalisierung bei der Aufsicht („Oversight“) über die Geheimdienste bei der Terrorbekämpfung entgegen zu wirken.

Die Zustimmung des Senats zur Ernennung des NSA-Direktors wäre weit mehr als eine prozedurale Angelegenheit. Sie würde dem Congress vielmehr die Möglichkeit

eröffnen, Einblick in administrative Strategien zu gewinnen.

Ungeachtet der grundsätzlichen Kooperation zwischen den Demokraten im Congress und dem Präsidenten hat die Administration ihre ablehnende Haltung in der Frage der Beteiligung des Senats bei der Bestellung des NSA-Direktors deutlich gemacht.

Wie bei der Revision des *Patriot Act* (siehe Punkt 5) zeigen sich auch in der konkreten politischen Kontrolle des umfänglichen Geheimdienstapparates Spannungen zwischen Exekutive und Legislative ungeachtet der jeweiligen Parteizugehörigkeit.

7. Repräsentantenhaus gegen Truppenabzug aus Afghanistan

Das Repräsentantenhaus hat sich am 17. März 2011 hinter die Afghanistan-Politik Barack Obamas gestellt und eine Resolution abgelehnt, die den Präsidenten zu einem Truppenabzug bis spätestens zum 31. Dezember 2011 verpflichtet hätte.

Sie war von Dennis J. Kucinich, einem liberalen Demokraten aus Ohio, eingebracht worden und wurde vom Repräsentantenhaus mit 321:93 Stimmen abgelehnt, wobei sich neben 85 Mitgliedern der demokratischen Minderheitsfraktion nur acht Mitglieder der republikanischen Mehrheitsfraktion für einen Truppenabzug noch in diesem Jahr aussprachen.

Während Kucinich sich mit Verweis auf die bisherigen Kosten des Afghanistan-Krieges für eine Neuausrichtung der nationalen Sicherheitsstrategie der USA aussprach, war eine große parteiübergreifende Mehrheit im Repräsentantenhaus der entgegengesetzten Meinung. Man könne den Afghanistan-Krieg zum jetzigen Zeitpunkt nicht beenden, so beispielsweise die Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), weil sonst der Weg für einen „nächsten 11. September“ geebnet würde.

Präsident Obama hat die amerikanischen Truppenkontingente in Afghanistan von zunächst 45.000 Soldaten am Ende der Amtszeit seines Vorgängers George W. Bush auf 68.000 im November 2009 und dann 98.000 im September 2010 erhöht. 2011 sind noch einmal 4000 Soldaten hinzugekommen. Obama will mit einem „graduellen“ Truppenabzug im Juli 2011 beginnen, obwohl sich Beobachter darüber einig sind, dass eine deutlich Truppenreduzierung der USA in Afghanistan vor dem Jahr 2014 als unwahrscheinlich gilt.

Nach Berechnungen des *Congressional Research Service* hat die *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan, an der die USA seit dem Oktober 2001 beteiligt sind, die USA bislang 455 Mrd. USD gekostet. Im bisher längsten Krieg, den die USA führen, sind bisher mehr als 1350 Soldaten gefallen und eine Stabilisierung des Landes scheint nach wie vor mit einem großen Fragezeichen versehen. Allein für die

Haushaltsjahre 2010 und 2011 hatte der Congress die Summe von 224 Mrd. USD für die OEF in Afghanistan bewilligt.

Die amerikanische Öffentlichkeit nimmt „Obama’s War“, wie Bob Woodward ihn einmal genannt hat, mittlerweile kritisch wahr. Einer *Washington Post/ABC News*-Umfrage vom 15. März 2011 zufolge hat die Zahl derjenigen Befragten, die den Afghanistan-Krieg ablehnen, mittlerweile die Marke von 64 Prozent erreicht. Besonders groß ist die Ablehnung bei den Parteigängern von Obamas demokratischer Partei, wo nur noch 19 Prozent der Befragten die militärische Intervention der USA in Afghanistan für gut heißen.

8. Republikaner für Beschränkung von Eingriffen in Immobilienmärkte

Die Republikaner im Repräsentantenhaus haben im März 2011 mit einer Serie von Gesetzesvorlagen einen konzertierten Vorstoß unternommen, der auf eine breit angelegte Beschränkung staatlicher Versuche des Krisenmanagements auf dem privaten Immobilienmarkt zielt, der nach wie vor unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 leidet (vgl. CR 5-6/2009, S. 6).

Die insgesamt vier vom Repräsentantenhaus in diesem Zusammenhang angenommenen Vorlagen sehen die Beendigung von unter der Obama-Administration eingerichteten Programmen vor, die wie das *Home Affordable Modification Program* (HAMP) in privaten Konkursfällen eine Mediation zwischen Banken und Kreditnehmern mit dem Ziel einer Verhinderung von Zwangsversteigerungen unterstützen sollen.

Nach Angaben des *Treasury Department* haben allein unter HAMP mehr als 600.000 private Kreditnehmer eine Umschuldung ihrer Hypotheken aushandeln können.

Für die Republikaner stellen die staatlichen Rettungsversuche ebenso kostspielige wie kontraproduktive Eingriffe in den Markt dar, die eine längerfristige Bereinigung der Immobilienkrise verzögern. Auch Ökonomen und Aufsichtsbehörden kritisieren die mangelnde Effektivität der Umschuldungsprogramme.

Parallel hierzu haben die Republikaner eine Reihe von Gesetzesvorlagen eingebracht, die darauf abzielen, die Rolle des Staates bei den Finanzinstituten *Fannie Mae* und *Freddie Mac* drastisch zu verringern.

Die vormals privatisierten Institute *Fannie Mae* und *Freddie Mac*, die im Bereich der Versicherung und Refinanzierung von Hypotheken tätig sind, waren im Zuge der Immobilienkrise noch unter Präsident Bush wieder verstaatlicht worden.

9. Zwei weitere Senatoren kündigen Verzicht auf erneute Kandidatur an

Im Februar 2011 haben zwei weitere Senatoren, ein Demokrat und ein Republikaner, ihren Verzicht auf eine erneute Kandidatur für die kommende Legislaturperiode bekannt gegeben (vgl. CR 1-2/2011, S. 15).

Anfang Februar hat zunächst Senator Jim Webb (D-Virginia) verlauten lassen, dass er mit dem Auslaufen seiner Amtszeit in zwei Jahren in die Privatwirtschaft zurückkehren will.

Der 65-jährige Webb ist ein früherer Marinesoldat und Pentagon-Mitarbeiter, dem es mit seinem persönlichen Hintergrund 2006 gelungen war, sich in dem konservativ eingefärbten Staat Virginia gegen den früheren republikanischen Senator George Allen durchzusetzen.

Webb, ein verlässlicher liberaler Demokrat, geht mit seinem Rückzug einem schwierigen Rematch gegen George Allen aus dem Weg, der zumindest gegenwärtig als Favorit für 2012 gilt.

Nur kurz nach Webb gab auch Senator Jon Kyl (R-Arizona) seinen Abtritt zum Ende der Legislaturperiode bekannt.

Der 68-jährige Kyl, ein früheres Mitglied des Repräsentantenhauses, gehört nach zweimaliger Wiederwahl zu den Veteranen des Senats.

Kyl hat den Schwerpunkt seiner Arbeit im Senat auf die Außen- und Sicherheitspolitik gesetzt. Ungeachtet seiner dezidiert konservativen Orientierung hat er jedoch selbst gegenüber Präsident George W. Bush wiederholt auf den Mitspracherechten des Congress in Fragen von Kriegsentscheidungen gepocht.

Der Rückzug Kyls ist angesichts der Stärke der Republikaner in Arizona zwar kaum als gravierendes Problem für seine Partei zu bewerten, eröffnet aber angesichts der ungeklärten Frage eines geeigneten Nachfolgekandidaten zumindest Chancen für die Demokraten.

Auch wenn die politische Großwetterlage unverändert die Republikanische Partei zu begünstigen scheint, nimmt durch die Rückzugswelle die Unsicherheit über den Ausgang der Senatswahlen 2012 zu.



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/>