



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 28, No.1-3/2013

abgeschlossen am
2. April 2013

	<u>Seite</u>
1. Kompromiss im Haushaltsstreit wendet massive Steuererhöhungen ab	1
2. Haushalt 2013 mittels <i>Continuing Resolution</i> fortgeschrieben	4
3. Budget Resolution 2014 umstritten	5
4. Debatte im Congress über schärfere Waffenkontrollen	6
5. Überparteiliche Initiative zur Reform des Einwanderungsrechts	8
6. Senat bestätigt CIA-Direktor Brennan und diskutiert über „targeted killings“	10
7. Senat bestätigt Ernennungen von Jack Lew zum Finanzminister und Chuck Hagel zum Verteidigungsminister	14
8. Statistische Durchsetzungsrate Präsident Obamas gegenüber dem Congress 2012 niedrig	16

1. Kompromiss im Haushaltsstreit wendet massive Steuererhöhungen ab

Präsident Barack Obama hat Anfang Januar 2013 mit dem Repräsentantenhaus und dem Senat einen Kompromiss ausgehandelt, der das Eintreten des so genannten *Fiscal Cliff*-Szenarios verhindert hat. Der Begriff des „Fiscal Cliff“, der von Notenbankchef Ben S. Bernanke in Umlauf gebracht worden war, bezeichnet das gleichzeitige Eintreten von massiven Steuererhöhungen und automatischen linearen Ausgabenkürzungen, die nur durch eine Einigung zwischen der republikanischen Mehrheit im Repräsentantenhaus und der demokratischen Mehrheit im Senat sowie Präsident Obama abgewendet werden konnten.

Von allen Seiten war befürchtet worden, dass das Zusammentreffen von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen die ohnehin nur zögerlich anspringende Konjunkturerholung in den USA erheblich beeinträchtigen könnte.

Die schwierigen Verhandlungen gingen zum einen auf den zwischen Präsident und Congress 2011 ausgehandelten *Budget Control Act* (BCA, vgl. Congress Report, 26 (2011), Heft 7-9, S. 1) zurück, der für den Fall einer Nichteinigung über Ausgabenkürzungen in Höhe von 1,2 Bill. USD während eines Zeitraums von zehn Jahren automatische Kürzungen der zivilen und militärischen Ausgaben – mit Ausnahme der großen Sozialprogramme – im gleichen Umfang vorsieht. Dieser Mechanismus automatischer Kürzungen sollte sicherstellen, dass Republikaner und Demokraten sich auf einvernehmliche Ausgabenkürzungen einigen würden (vgl. Congress Report, 27 (2012), Heft 11-12/2012, S. 1).

Zum anderen liefen zum Jahresende mehrere zeitlich befristete Steuersenkungen aus. Den größten Posten machten dabei die 2001 unter Präsident George W. Bush verabschiedeten Absenkungen der Bundeseinkommenssteuer aus (vgl. Congress Report, 16 (2001), Heft 6-7/2001, S. 4). Doch auch die zeitlich befristete Anpassung der Untergrenze für die *Alternative Minimum Tax* (AMT, Mindeststeuer für höhere Einkommen) drohte auszulaufen, was deutliche Steuermehrbelastungen für mittlere Einkommensgruppen zur Folge gehabt hätte.

Nach den Wahlen im November 2012, die den parteipolitischen Status quo bestätigt hatten (vgl. Congress Report, 27 (2012), S. 8-14), suchten Präsident Obama für die Demokraten und *Speaker* John A. Boehner (R-Ohio) für die Republikaner eine Kompromisslösung.

Die zentralen Streitpunkte der Verhandlungen waren Steuererhöhungen und Reformen der Sozialprogramme *Social Security*, *Medicare* und *Medicaid*, der Renten- und Krankenversicherungsprogramme des Bundes.

Während die Demokraten unter Führung des Präsidenten Steuererhöhungen für die obersten Einkommensgruppen (über 250.000 USD Jahreseinkommen) forderten, lehnten die Republikaner dies kategorisch ab. Sie wollten generell keine Erhöhungen der

Steuersätze zustimmen und drängten auf einschneidende längerfristige Kürzungen in den Sozialprogrammen, um einer drohenden Explosion des Haushaltsdefizits entgegenzuwirken. Dies wiederum stieß bei den Demokraten auf starke Widerstände.

Präsident Obama schlug einen „balanced approach“ vor, der Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen etwa im Verhältnis zwei zu eins miteinander verband. Die Sozialprogramme sollten dabei in die Kürzungen mit einbezogen werden.

Obama und Boehner näherten sich zwar in zähen – von gegenseitigen Vorhaltungen geprägten – Verhandlungen aneinander an. Bevor jedoch ein Kompromiss vereinbart werden konnte, brach Speaker Boehner die Verhandlungen ab, weil die republikanische Mehrheit nicht bereit war ihn mitzutragen.

Speaker Boehner versuchte noch mit Hilfe einer republikanischen Gesetzesvorlage, die Steuererhöhungen auf Jahreseinkommen von über 1 Mio. USD begrenzt hätte, einen letzten Verhandlungsvorschlag zu unterbreiten. Doch auch diese Minimalposition fand keine ausreichende Unterstützung innerhalb seiner republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus.

Nach dem Scheitern der Verhandlungen zwischen Obama und Boehner konzentrierte sich die Administration auf den Senat. Vizepräsident Joe Biden verhandelte direkt mit dem Führer der Senatsminderheit, Mitch McConnell (Kentucky).

Nach dem Ablauf der offiziellen Frist stimmte der Senat am 1. Januar 2013 gegen zwei Uhr in der Nacht einem kurzfristig ausgehandelten Kompromissvorschlag zu, der in weiten Teilen Präsident Obamas Vorstellungen entsprach. Die Verhandlungen über die Haushaltskürzungen sollten um knapp zwei Monate verlängert werden. Für den Kompromiss stimmten 89 Senatoren. Acht sprachen sich dagegen aus, darunter Rand Paul (R-Kentucky) und Marco Rubio (R-Florida), die beiden neuen Stars des *Tea Party Movement*.

Das Repräsentantenhaus schloss sich am nächsten Morgen dem Senat mit 257:167 Stimmen an. Allerdings unterstützten nur 85 Republikaner den Kompromissvorschlag.

Dieser schrieb die zuerst unter Präsident George W. Bush 2001 verabschiedeten Senkungen der Einkommenssteuertarife dauerhaft fest. Nur für Einkommen von über 400.000 USD (450.000 USD für Paare) pro Jahr wurde der Steuersatz von 35 Prozent auf 39,6 Prozent erhöht.

Erbschaften bis zu 5 Mio. USD bleiben steuerfrei. Für Beträge darüber steigt aber der Steuersatz von 35 auf nunmehr 40 Prozent. Zudem wurde die Steuer auf Kapitalerträge für Jahreseinkommen von über 400.000 USD (450.000 USD für Paare) von 15 auf 20 Prozent angehoben.

Die Anpassung der *Alternative Minimum Tax* (AMT, Mindesteinkommenssteuer) wurde ebenfalls dauerhaft festgeschrieben. Sie greift ab Jahreseinkommen von 50.600

USD (78.750 USD für Paare) und wird entsprechend der Inflationsrate jährlich automatisch angepasst. Darüber hinaus wurde die Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld um ein Jahr verlängert und die Agrarsubventionen wurden beibehalten (vgl. Congress Report, 27 (2012), Heft 11-12, S. 3).

Insgesamt sollen die Steuererhöhungen während der kommenden zehn Jahre zu Mehreinnahmen des Bundes von etwa 600 Mrd. USD führen.

Während sich Präsident Obama damit in wesentlichen Punkten gegen die Republikaner (und insbesondere die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus) durchsetzen konnte, blieb das Ergebnis aus der Sicht der Demokraten im Congress aber dennoch unbefriedigend.

Zum einen werden die Steuermehrnahmen weit hinter den Erwartungen zurückbleiben. Die Administration hatte ursprünglich einen Betrag von 1,8 Billionen USD für die nächsten 10 Jahren genannt, als realistische Kompromissmarke galt 1,2 Bill. USD. Die Herausnahme der Streichung von Steuervergünstigen (*tax loopholes*) aus den Verhandlungen machte dieses Ziel zunichte. Zum anderen wurden Verhandlungen über die eigentlich von beiden Seiten als inakzeptabel angesehenen automatischen Haushaltskürzungen (*sequester*) vertagt.

Die nach der Niederlage sichtlich verstimmten Republikaner kündigten an, zunächst keinem weiteren Kompromiss im Haushaltsstreit mehr zustimmen zu wollen. *Speaker* Boehner und die republikanische Fraktion im Repräsentantenhaus verweigerten weitere Gespräche über den Umgang mit den drohenden automatischen Haushaltskürzungen. Auch im Senat fanden Kompromissvorschläge keine Mehrheit oder scheiterten an einem republikanischen *Filibuster*, das nur mit 60 Stimmen beendet werden kann.

Die mittlerweile angelaufenen automatischen Kürzungen (*sequester*) müssen nun im regulären Haushaltsverfahren abgearbeitet werden (siehe auch Punkt 2). Nachteilig aus der Sicht der Republikaner sind vor allem die automatischen Kürzungen der Verteidigungsausgaben um 7,9 Prozent (43 Mrd. USD im laufenden Haushaltsjahr 2013) und die Ausklammerung der großen Sozialprogramme, insbesondere der kostenträchtigen Krankenversicherungen *Medicare* und *Medicaid*.

Zwischenzeitlich scheinen die Republikaner in der Haushaltspolitik allerdings kompromissbereiter. Das zeigt sich in der Verabschiedung der *Continuing Resolution* zur Fortschreibung des Budgets 2013 (vgl. Punkt 2). Auch die Verschiebung der nächsten Abstimmung über die Anhebung der Obergrenze für die Verschuldung des Bundes auf den 19. Mai 2013 deutet auf ein zumindest vorläufiges Nachlassen der Konfrontationen zwischen Republikanern und Demokraten hin.

Ein wichtiger Grund für das weniger offensive Auftreten der Republikaner ist sicherlich im Umfragetief der Partei zu sehen, die zwischenzeitlich von deutlichen Mehrheiten der Öffentlichkeit als zu wenig kompromissbereit und zu extrem angesehen wird.

Allerdings ist auch Präsident Obama aus dem harten politischen Ringen mit den Republikanern im Congress nicht ohne politische Blessuren und einen Imageverlust davongekommen. Die Zustimmung zur Amtsführung des Präsidenten ist unter 50 Prozent gesunken.

2. Haushalt 2013 mittels *Continuing Resolution* fortgeschrieben

Senat und Repräsentantenhaus haben sich am 20./21. März darauf geeinigt, den Bundeshaushalt 2013 mittels einer „Continuing Resolution“ bis zum rechnerischen Ende des Haushaltsjahres 2013 am 30. September 2013 fortzuschreiben. Die schlussendliche Entscheidung für den *Consolidated and Continuing Appropriations Act 2013 (House Resolution 933)* fiel mit 73:26 Stimmen im Senat und 318:109 im Repräsentantenhaus. Präsident Obama verlieh der Vorlage mit seiner Unterschrift am 26. März 2013 Gesetzeskraft (*Public Law 113-6*).

Damit konnte eine Schließung der Bundesbehörden in den USA im letzten Moment verhindert werden, da der vom Congress im September 2012 verabschiedete erste Überbrückungshaushalt (*Continuing Resolution*) die Finanzierung der Bundesaktivitäten nur bis zum 27. März 2013 fortgeschrieben hatte (vgl. Congress Report, 27 (2012) Heft 9-10, S. 2-5).

Mit dem „Consolidated and Continuing Appropriations Act 2013“ genannten Überbrückungshaushalt schreibt der Congress die zwölf jährlich erforderlichen Einzelbewilligungsetats im Bereich des „discretionary spending“ im Wesentlichen auf der Höhe des Vorjahres fort.

Man unterscheidet im amerikanischen Bundeshaushalt zwischen dem „discretionary“ und dem „entitlement spending“. Unter das *discretionary spending* fallen im amerikanischen Bundeshaushalt jene Ausgaben, über die der Congress jährlich frei entscheiden kann. Sie machen etwa ein Drittel des gegenwärtigen Bundeshaushalts aus und haben im Haushaltsjahr 2013 einen Umfang von insgesamt 1,195 Mrd. USD („Budget Authority“). Diesem Ausgabenbereich steht das *entitlement spending* gegenüber. Darunter versteht man jene Vorfestlegungen im amerikanischen Bundeshaushalt, die etwa Zweidrittel ausmachen für Ausgaben der Bundesrentenversicherung (*Social Security*), der Bundeskrankenversicherung für Rentenbezieher und chronisch Kranke (*Medicare*), der Versicherung von einkommensschwachen Familien (*Medicaid*) und der Schuldentilgung reserviert sind.

Der *Consolidated and Continuing Appropriations Act* sieht nun für den Rest des Haushaltsjahres 2013 im Bereich des *discretionary spending* folgende Bewilligungshöhen („Budget Authority“) vor:

- 20,75 Mrd. USD für *Agriculture*, 50,57 Mrd. für *Commerce, Justice, Science*, 604,94 Mrd. für *Defense* (eingeschlossen 87,22 Mrd. für *Overseas Contingency Operations*),

38,63 Mrd. für *Energy and Water*, 22,26 Mrd. für *Financial Services*, 58,33 Mrd. für *Homeland Security* (eingeschlossen 11,77 Mrd. für *Disaster Relief*), 31,27 Mrd. für *Interior*, 158,18 Mrd. für *Labor/Health/Human Services/Education*, 4,28 Mrd. für die *Legislative Branch*, 72,19 Mrd. für *Military Construction/Veteran Affairs* und 53,29 Mrd. für *State and Foreign Operations* und 80,88 Mrd. für *Transportation/Housing and Urban Development*.

Dabei müssen die automatischen Kürzungen (Sequester) im Rahmen des 2011 verfügbaren Budget Control Act noch mit einbezogen werden, die ab dem 1. März 2013 greifen (vgl. Punkt 1). Nach Angaben des *Office of Management and Budget* werden diese automatischen Kürzungen im Haushaltsjahr 2013 einen Gesamtumfang von 68,41 Mrd. USD haben, wovon alleine 42 Mrd. auf den Verteidigungshaushalt entfallen werden.

Die Entscheidung, den Haushalt 2013 mittels einer Überbrückungsbewilligung bis zum Ende des Haushaltsjahres am 30. September fortzuschreiben, macht deutlich, wie dysfunktional der jährliche Haushaltsbewilligungsprozess durch den Congress derzeit ist.

Bleibt die „Sequestration“ in Kraft, dann werden zwischen 2014 und 2021 automatische Kürzungen in Höhe von 874 Mrd. USD umzusetzen sein, die zum allergrößten Teil im Bereich des „discretionary spending“ erfolgen müssen. Hinzu kommt die anhaltende parteipolitische Polarisierung zwischen den Republikanern und Demokraten im Congress (vgl. Punkt 8), die unter den Bedingungen eines „Divided Government“ eine reibungslose Haushaltsbewilligung vor dem 1. Oktober 2013 – dem rechnungstechnischen Beginn des Haushaltsjahres 2014 – zunehmend schwieriger machen dürfte.

3. Budget Resolution 2014 umstritten

Im Congress ist die Ausrichtung der Budget Resolution 2014 zwischen den Republikanern, die im Repräsentantenhaus die Mehrheit haben, und den Demokraten, die im Senat über die Mehrheit verfügen, sehr umstritten. Das Repräsentantenhaus hat am 29. März 2013 seine Budget Resolution für das Haushaltsjahr 2014 (House Concurrent Resolution 25), das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2013 beginnt, mit 228:191 Stimmen verabschiedet.

Das Repräsentantenhaus folgt dem Haushaltsplan des House Budget Committee unter seinem Vorsitzenden Paul D. Ryan (R-Wisconsin), der am 13. März vom Ausschuss mit 22:17 Stimmen beschlossen worden war. Ryans Haushaltsentwurf 2014, mit dem der grobe Finanzrahmen für die Arbeit der Bewilligungsausschüsse abgesteckt werden soll, sieht vor, die Ausgaben im Bereich des „discretionary spending“ auf insgesamt 966 Mrd. USD zu begrenzen. Das würde eine Kürzung von 92 Mrd. USD gegenüber den im *Budget Control Act (BCA)* 2011 festgeschriebenen Ausgabenobergrenzen in

diesem Bereich darstellen. Gemäß BCA sind für das Haushaltsjahr 2014 maximale Ausgaben im Bereich des „discretionary spending“ von 1,058 Billionen USD erlaubt.

Das Repräsentantenhaus möchte im kommenden Haushaltsjahr auf automatische Kürzungen („Sequester“) verzichten. Die gemäß dem BCA erforderlichen Einsparungen sollen durch Kürzungen im Bereich der „discretionary programs“ sowie durch die Streichung von wesentlichen Teilen der Gesundheitsreform Präsident Obamas (vgl. Congress Report, 25 (2010) Heft 3-4, S. 1-4) in den kommenden Jahren erreicht werden. Auch soll das gegenwärtige Bundeskrankenversicherungsprogramm für Rentenbezieher und chronisch Kranke (*Medicare*) entlastet werden. Steuererhöhungen für Besserverdienende lehnt der Haushaltsplan der Republikaner im Repräsentantenhaus wie bereits in den Vorjahren kategorisch ab.

Der Haushaltsplan des Senate Budget Committee unter Führung der Demokratin Patty Murray (Washington), der am 14. März 2013 mit 12:10 Stimmen entlang der Fraktionslinien verabschiedet wurde, sieht ebenfalls deutliche Ausgabenkürzungen des Bundes während eines Zeitraumes von zehn Jahren vor. Die Einsparungen im Bereich von Sozial- und Bildungsprogrammen sollen aber im Vergleich zu den Vorstellungen der Republikaner im Repräsentantenhaus gemäßiger und sozialverträglicher gestaltet werden. Stattdessen möchten die Demokraten im Senat die Steuereinnahmen des Bundes während der nächsten zehn Jahre um 975 Mrd. USD erhöhen. Kürzungen im Bereich der „entitlement programs“ *Medicare* und *Medicaid* sollen zwar auch erfolgen, aber stärker durch Reformen erreicht werden, ohne die Struktur der Programme im Kern anzutasten. Einzig im Umgang mit den automatischen Kürzungen („Sequestration“) sind sich die Demokraten im Haushaltsausschuss des Senats mit den Republikanern im Repräsentantenhaus einig. Sie sollen aufgehoben werden.

Auf Grund der großen programmatischen Differenzen dürften sich die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss zwischen beiden Kammern (nach dem noch ausstehenden Votum des Senatsplenums über die Budget Resolution 2014) als sehr schwierig und langwierig erweisen.

4. Debatte im Congress über schärfere Waffenkontrollen

Nach dem schockierenden Massaker an der Sandy Hook Elementary School in Newtown (Connecticut), dem 20 junge Kinder, sechs Lehrer sowie die Mutter des Amokläufers zum Opfer gefallen waren, hat Präsident Barack Obama Mitte Januar 2013 eine Initiative zur Verschärfung der gesetzlichen Waffenkontrolle vorgestellt.

Die Kernpunkte der von einer Kommission unter Leitung von Vizepräsident Joe Biden ausgearbeiteten Vorschläge sind:

- eine lückenlose Kontrolle und Erfassung von Waffenkäufen, die auch bisher nicht erfasste Privatverkäufe einbezieht;

- das Verbot von großen Magazinen mit über 10 Schuss Munition, sowie
- ein Verbot von so genannten *military style assault weapons*, halbautomatischen Schnellfeuerwaffen.

Vor allem psychisch gestörten Personen soll der Zugriff auf Waffen mit hohem Feuerpotenzial erschwert werden.

Ein generelles Verbot des Waffenbesitzes ist in den USA nicht durchsetzbar, da die Verfassung das Recht auf Waffenbesitz explizit schützt (*Second Amendment*). Gemäß einem Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2008 (*District of Columbia v. Heller*) ist dieses als Individualrecht zu verstehen. Allerdings lässt das Urteil Raum für eine Regulierung des Waffenbesitzes, einschließlich der Regulierung zulässiger Waffentypen.

Ungeachtet der breiten öffentlichen Zustimmung für eine Verschärfung der gesetzlichen Kontrollen nach dem Newtown-Massaker haben rechtskonservative Republikaner mit Unterstützung der *National Rifle Association* (NRA) und der Waffenindustrie harten Widerstand gegen jedwede Einschränkung des Rechts auf Waffenbesitz angekündigt.

Sie halten die vorgeschlagenen Einschränkungen für ungeeignet Tötungsdelikte mit Hilfe von Waffen einzudämmen, da diese zumeist mit Pistolen und Revolvern begangen würden. Stattdessen fordern sie gezielte Maßnahmen zur Identifizierung psychisch gestörter Personen und verlangen gegebenenfalls deren Zwangseinweisung. Auch reden sie einer noch größeren Verbreitung von Waffen das Wort und sprechen sich für bewaffnetes Schutzpersonal an Schulen aus, damit Gewalttäter vor Ort abgewehrt werden können.

Im Senat werden gegenwärtig drei Vorlagen beraten. Die besten Chancen hat nach einhelliger Einschätzung eine Vorlage, die auf die nationale Registrierung und Überprüfung von Waffenkäufen abzielt. Ein verschärftes Verbot halbautomatischer Waffen dürfte sich dagegen wohl kaum durchsetzen lassen.

Auch die Demokraten im Senat, unter ihnen *Majority Leader* Harry Reid (Nevada), müssen Rücksicht auf ländlich-kleinstädtische Wählergruppen nehmen, die jedwede staatliche Aufsicht und Kontrolle im Zusammenhang mit dem Recht auf Waffenbesitz mit großem Argwohn betrachten. Linke Demokraten und die Obama-Administration haben zwar versucht, durch eigene Mobilisierungsbemühungen und Anzeigenkampagnen ein Gegengewicht zu schaffen, doch bisher scheinen sie damit nicht sonderlich erfolgreich zu sein.

Im Repräsentantenhaus sind die Chancen der Durchsetzung einer verschärften Kontrolle generell gering. Die von rechtskonservativen Abgeordneten dominierte republikanische Mehrheitsfraktion hat sich zwar relativ bedeckt gehalten, steht aber Einschränkungen des Waffenbesitzes klar ablehnend gegenüber.

Erfolge der von Präsident Barack Obama mit großem Pathos vorgetragene Initiative zur Eindämmung des Waffenverkaufs sind trotz der großen öffentlichen Unterstützung bestenfalls in Teilbereichen (wie nationalen Hintergrund-Checks von Waffenkäufern) zu erwarten.

5. Überparteiliche Initiative zur Reform des Einwanderungsrechts

Eine Gruppe von vier republikanischen und vier demokratischen Senatoren hat Ende Januar 2013 eine umfassende überparteiliche Initiative zur Reform des Einwanderungsrechts angekündigt.

Zu der so genannten *Gang of Eight* gehören auf der Seite der Demokraten Michael Bennet (Colorado), Richard Durbin (Illinois), Robert Menendez (New Jersey) und Chuck Schumer (New York) sowie auf der Seite der Republikaner Jeff Flake (Arizona), Lindsey Graham (South Carolina), John McCain (Arizona) und Marco Rubio (Florida).

Im Kern geht es um den Umgang mit den 10 bis 15 Millionen Einwanderern ohne gültige Aufenthaltserlaubnis, die teilweise seit vielen Jahren in den USA leben und arbeiten – und die meistens aus Mittel- und Südamerika kommen – sowie um die Kontrolle des weiteren Zustroms von Arbeitsmigranten.

Konservative Republikaner, für deren Wähler (Arbeits-)Migration ohne rechtliche Erlaubnis häufig ein emotional hoch besetztes Thema ist, plädieren in der Regel für eine massive Verstärkung des Grenzschutzes und der Abschiebepaxis. Jede Form von sozialer oder rechtlicher Hilfe für illegale Einwanderer oder deren Kinder, die US-Bürger sind, wenn sie innerhalb des Staatsgebiets der USA geboren worden sind, gilt als politisches Tabu.

Dagegen setzen liberale Demokraten, für die die *Hispanic Americans* eine zentrale Gruppe ihrer Wählerkoalition ausmachen, primär auf die soziale Integration von Migranten und die Kontrolle von Unternehmern, die Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigen.

Gegenwärtig scheinen die Vorzeichen für einen Kompromiss in der Einwanderungsfrage unerwartet günstig. Zum einen haben die schwere Wirtschaftskrise von 2008/09 und die nur schleppende Erholung der Konjunktur den Druck der Arbeitsmigration stark vermindert. Zum anderen hat die Niederlage der Republikaner in den Präsidentschaftswahlen 2012, die vor allem auf deutlich angestiegene Stimmanteile Präsident Barack Obamas unter *Hispanic* und *Asian Americans* zurückzuführen ist (vgl. Congress Report, 27 (2012), Heft 11-12, S. 8), zu einem sichtlichen Umdenken auch unter konservativen Republikanern geführt.

Das Grundkonzept der Gruppe der acht Senatoren zielt darauf ab, die Komponenten der Grenzsicherung und der Durchsetzung des Einwanderungsrechts mit der Legalisierung des Status von Migranten mit langjährigem Aufenthalt und Familien in den USA zu verbinden.

Um insbesondere Vorbehalten von rechten Republikanern entgegenzukommen, sollen die betroffenen Migranten zunächst eine provisorische Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Weitere Schritte zu einer Normalisierung über reguläre *Greencards* bis hin zu dem langfristigen Erwerb der Staatsbürgerschaft sollen an Steuernachzahlungen sowie den Spracherwerb gebunden werden.

Darüber hinaus sollen Fortschritte in der Grenzsicherung gemacht werden. Die erfolgreiche Kontrolle vor allem der Südgrenze der USA soll nach den Vorstellungen der Gruppe der acht Senatoren belastbar sein.

Flankiert wird das Kompromisspaket durch ein Visa-Programm für Saison-Arbeiter und hoch qualifizierte Kräfte sowie ein internetbasiertes Kontrollprogramm für Unternehmen zur Überprüfung der Arbeitsberechtigung bei Neueinstellungen. Weite Teile der Wirtschafts- und der Gewerkschaftsverbände haben ihre Zustimmung bereits signalisiert.

Ein Gesetzesentwurf auf der Grundlage dieses Konzepts soll bereits in den nächsten Wochen im Senat eingebracht und dann über die zuständigen Ausschüsse finalisiert werden.

Präsident Barack Obama hat bereits seine Unterstützung für einen solchen zwischenparteilichen Kompromissentwurf signalisiert. Auf Wunsch der Gruppe der acht Senatoren hält sich die Administration jedoch stark zurück, um die Konflikte der rechten Republikaner mit dem Präsidenten nicht weiter anzufachen.

Unbeschadet der Unterstützung durch Senator Marco Rubio (R-Florida), einem der Jungstars der *Tea Party*-Bewegung, tritt jedoch vor allem der rechte Flügel der Republikaner der Initiative mit großem Misstrauen entgegen. Die Legalisierung des Status von Migranten wird ungeachtet der geplanten Auflagen als Amnestie kritisiert, die, so die Vermutung, die Anreize für weitere illegale Immigrationswellen verstärke.

Während im Senat aufgrund der zwischenparteilichen Kooperation die Annahme eines Kompromissgesetzes sehr gute Chancen hat, stellt allerdings die Zustimmung des republikanisch kontrollierten Repräsentantenhauses eine ernste Herausforderung dar.

6. Senat bestätigt CIA-Direktor Brennan und diskutiert über „targeted killings“

Der Senat hat am 7. März 2013 die Nominierung von John O. Brennan zum neuen Direktor der Central Intelligence Agency (CIA) bestätigt. Nach Artikel II, Abschnitt 2 der amerikanischen Verfassung kann der Präsident Mitglieder seines Kabinetts bestellen, allerdings nur auf Anraten und mit Zustimmung („with the advice and consent“) des Senats.

Die Entscheidung fiel mit 63:34 Stimmen, wobei 49 Demokraten, 13 Republikaner und ein unabhängiger Senator für die Bestätigung des neuen CIA-Direktors stimmten. 31 Republikaner, zwei Demokraten und ein unabhängiger Senator sprachen sich gegen Brennan aus, der die Nachfolge von David Petraeus antritt. General a.D. Petraeus hatte nach Bekanntwerden einer außerehelichen Affäre seinen Rücktritt eingereicht.

Brennan ist ein CIA-Veteran, der von August 1980 bis November 2005 bei der CIA beschäftigt war und dort zuletzt den Posten eines *Deputy Executive Director* (faktisch die Nummer drei in der Hierarchie des Geheimdienstes) unter Obamas Amtsvorgänger George W. Bush bekleidete. Nach einem Ausflug zu einer privaten Sicherheitsfirma mit dem Namen „The Analysis Corporation“ nahm er seit 2009 die Funktion des *Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism* im Weißen Haus wahr. Er gilt als klassischer Geheimdienstmann, der für die CIA unter anderem fünf Jahre in Saudi-Arabien tätig war und eigenen Angaben zufolge „CIA operational, analytic, and covert action responsibilities“ übernommen hatte und den „interagency national security policymaking process“ kennt. Brennan hatte während seiner Tätigkeit für die CIA neben der „National Security Medal“ zweimal den „CIA Director’s Award“ erhalten.

Der neue CIA-Direktor wurde vom Senat zwar schlussendlich mit deutlicher Mehrheit bestätigt, allerdings wurde er während der Anhörungen vor dem zuständigen Geheimdienstausschuss mit einer Vielzahl von kritischen Fragen konfrontiert.

Zu Beginn der Anhörungen vor dem Senate Select Committee on Intelligence unter Leitung von Dianne Feinstein (D-California) am 7. Februar 2013 im Senate Hart Office Building kam es zu einem Eklat, als Demonstranten lautstark gegen die Politik der so genannten targeted killings protestierten, die sie mit Brennan in Verbindung brachten (siehe Video unter http://www.huffingtonpost.com/2013/02/07/john-brennan-protest_n_2639415.html). Feinstein ließ daraufhin den Sitzungssaal von der *Capitol Police* räumen, so dass die sich anschließende dreieinhalbstündige Anhörung in einem bis auf wenige Medienvertreter leeren Saal stattfand.

In den Anhörungen ging es im Wesentlichen um zwei Themenkomplexe. Zum einen die Politik im Umgang mit Detainees während der ersten Jahre der Präsidentschaft George W. Bushs. Zum anderen um die Politik der targeted killings während der ersten vier Jahre der Präsidentschaft Barack Obamas.

Vor allem Senator Saxby Chambliss (R-Georgia), *Ranking Republican* im *Senate Select Committee on Intelligence*, wollte von Brennan wissen, was er seinerzeit als *Deputy Executive Director* der CIA über die so genannten „enhanced interrogation techniques“, also die damalige Folterpraxis, in den Jahren 2002 bis 2005 wusste.

Die Bush-Administration hatte im Rahmen der Politik der *Preventive Detention* nach dem 11. September 2001 ein Gefangenenlager in *Guantanamo Bay* und weitere geheime von der CIA betriebene Lager eingerichtet, in denen Terrorismusverdächtigen („*Detainees*“) grundlegende Rechte sowohl nach dem Kriegsvölkerrecht („3. Genfer Konvention“) als auch nach der amerikanischen Verfassung („*Habeas Corpus*“) verweigert wurden. Gefangene wurden schwersten Misshandlungen und organisierter Folter ausgesetzt (vgl. Congress Report, 23 (2008), Heft 11-12, S. 4). Allein das „*Waterboarding*“, eine Foltertechnik, bei der das Ertrinken simuliert wird, wurde 2003 an zwei Gefangenen mehr als 250 Mal zur Anwendung gebracht. Dies führte zusammen mit dem Folterskandal im irakischen Militärgefängnis *Abu Ghraib* im Jahr 2004 in den Augen der Weltöffentlichkeit zu einem erheblichen Legitimitätsverlust amerikanischer Außenpolitik nach dem 11. September.

Brennan erklärte gegenüber Chambliss und dem Senatsausschuss wagemutig: „I had some visibility into some of the activities there“. Allerdings sei er weder mit „any type of management structure“ noch mit Details befasst gewesen. Gleichwohl ließ der neue CIA-Direktor gegenüber dem Senatsausschuss erkennen, dass er sich in privaten Gesprächen mit seinen CIA-Kollegen kritisch zu den „*enhanced interrogations techniques*“ geäußert habe. Brennan lehnte es gegenüber dem Ausschuss aber ab, die Praxis des „*waterboarding*“ als Folter („*torture*“) zu bezeichnen.

Stattdessen sprach er davon, dass diese Dinge nicht hätten passieren dürfen („*something that should not be done*“). Senator Chambliss wies gleichwohl darauf hin, dass Brennan nachweislich 50 E-Mails zum Verhör eines *Detainee* erhalten habe, der 2002 dem „*waterboarding*“ unterzogen wurde. Brennan blieb gleichwohl bei der Argumentationslinie, dass er zu den Fakten nichts sagen könne. Auch wollte er sich kein Urteil darüber anmaßen, ob ein kürzlich fertiggestellter und als geheim eingestuft, 6000 Seiten umfassender Untersuchungsbericht des Senats zu den Folterpraktiken während der Präsidentschaft George W. Bushs der amerikanischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte.

Senator Ron Wyden (D-Oregon) war besonders an der *Politik der targeted killings* während der ersten vier Jahre der Präsidentschaft Barack Obamas (2009-2012) interessiert und unterhielt dabei Unterstützung von gleich mehreren Mitgliedern des *Senate Select Committee on Intelligence*, darunter die Ausschussvorsitzende Feinstein und Angus King (I-Maine). Unter „*targeted killings*“ versteht man die gezielte Tötung von Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen, die als Mitglieder nicht staatlicher Kampfverbände identifiziert wurden, durch den nationalen Sicherheitsapparat einer Regierung und mit ausdrücklicher Zustimmung der Regierung.

Die USA haben seit der Amtsübernahme Präsident Obamas 2009 nach Angaben der

New America Foundation allein auf dem Staatsgebiet Pakistans über 300 Drohnenangriffe durchgeführt. Bei den 53 bis 54 Angriffen im Jahr 2009 und 118 bis 122 Drohnenangriffen im Jahr 2010 sollen sieben, beziehungsweise zwölf militärische Führer eliminiert worden sein, allerdings auch über 540 (2009), beziehungsweise über 790 (2010) weitere Personen ums Leben gekommen sein.

Brennan wies darauf hin, dass die USA sich nach wie vor im Krieg mit Al-Kaida befänden, ließ aber auch erkennen, dass die Administration sich um mehr Transparenz in ihrer Politik des „gezielten Tötens“ bemühen müsse. „My role as the president’s counterterrorism adviser was to help to orchestrate these efforts (a legally grounded use of lethal force, die Redaktion) over the past four years to ensure (...) that any actions we take”, so Brennan, “fully comport with our law and meet the standards that I think this committee and the American people expect of us”.

Präsident Obama war auf die *targeted killings* Anfang 2012 öffentlich eingegangen, als er versicherte, dass die Praxis dieser gezielten Tötungen „for the most part (...) have been very precise, precision strikes against al-Qaeda and their affiliates“.

Während der Anhörungen zur Nominierung von John Brennan zum CIA-Direktor vor dem Geheimdienstausschuss des Senats war aber auch deutlich geworden, dass die Informationslage zur Politik der targeted killings, geschweige denn eine tatsächliche parlamentarische Kontrolle, bisher sehr eingeschränkt ist. Feinstein erklärte nach einer nicht öffentlichen Sitzung ihres Ausschusses, dass sie weitere Unterlagen von der CIA anfordern wollte und dass sich die ursprünglich bereits für den 14. Februar angekündigte Abstimmung über Brennans Nominierung verschieben werde.

Zwischenzeitlich war der Öffentlichkeit über den Nachrichtensender NBC ein so genanntes White Paper des Justizministeriums zur rechtlichen Einschätzung der gezielten Tötung von amerikanischen Staatsbürgern, die der Führungsspitze von Al-Kaida angehören, zugänglich gemacht worden. Das Memorandum trägt den Titel: „Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa’ida or an Associated Force“. Es kann eingesehen werden unter msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413_DOJ_White_Paper.pdf und umfasst 16 Seiten. Das Memorandum wurde vom Justizministerium im Jahr 2012 verfasst und es ist nicht klar, ob der Geheimdienstausschuss des Senats davon Kenntnis hatte.

Zwischenzeitlich war die Eliminierung des amerikanischen Staatsbürgers Anwar Al-Awlaki im September 2011 im Jemen und seines 16-jährigen Sohnes Abdulraham einen Monat später bekannt geworden, wobei Al-Awlakis minderjähriger Sohn offensichtlich nicht in terroristische Aktivitäten verwickelt war. Auch ist nicht klar, wer Al-Awlakis Eliminierung 2011 auf welcher rechtlichen Grundlage autorisiert hatte.

Das White Paper des Justizministeriums hält targeted killings von amerikanischen Staatsbürgern, die zur Führungsspitze von Al-Kaida gehören, für rechtlich unbedenklich. „(U)nder the Constitution and the inherent right to national self-defense recognized in international law“, heißt es auf Seite 15, „the President may authorize the use

of force against a U.S. citizen who is a member of al-Qa'ida or its associated forces and who poses an imminent threat of violent attack against the United States". Auch der Tatbestand der ‚assassination‘ wurde vom Justizministerium beiseite gewischt. „Lawful killing in self-defense is not an assassination“, so das Memorandum.

Das deckt sich mit der Position von Obamas Justizminister Eric Holder, der im Frühjahr 2012 all denjenigen entschieden widersprach, die targeted killings in Zusammenhang mit „assassinations“ brachten, die gemäß *Executive Order* 12333 ausdrücklich rechtswidrig sind. Holder sieht das ganz anders. „Some have called such operations ‚assassinations‘“, so der Justizminister in seiner Rede an der *Northwestern University*, der fortsetzte: „They are not, and the use of that loaded term is misplaced“.

Senator Feinstein ließ während der Anhörungen zur Nominierung von John Brennan verlautbaren, dass die CIA Ausschussmitgliedern zwischenzeitlich mehr als 30 Mal die Möglichkeit zu *Briefings* über den Einsatz von Drohnen eingeräumt habe. Sie forderte mehr Transparenz, was auch von Barbara Mikluski (D-Maryland), einem weiteren Mitglied des *Senate Select Committee on Intelligence*, so gesehen wurde. „I feel I’ve been jerked around by every CIA director“, erklärte Mikulski unmissverständlich im Rahmen der Anhörungen.

Nachdem Präsident Obama sich persönlich eingeschaltet und dem *Senate Select Committee on Intelligence* dem Vernehmen nach geheime Informationen im Zusammenhang mit der gezielten Tötung des amerikanischen Staatsbürgers Al-Awlakis zugänglich gemacht hatte, stimmte der Ausschuss Brennans Nominierung zum CIA-Direktor am 5. März 2013 mit 12:3 Stimmen zu.

Im Senatsplenum hielt das den Republikaner Rand Paul (Kentucky), der der *Tea Party*-Bewegung nahe steht, nicht davon ab, vom 6. auf den 7. März 2013 die Schlussabstimmung über Brennans Nominierung durch einen 13-stündigen *Filibuster* zu blockieren. Der Republikaner verlangte von der Obama-Administration die schriftliche Zusicherung, dass sie ihre Politik der *targeted killings* nicht dazu benutzen werde, um amerikanische Staatsbürger auf amerikanischem Staatsgebiet zu eliminieren. „When I asked the president, can you kill an American on American soil, it should have been an easy answer“, so Paul, der fortfuhr: „It should have been a resounding an unequivocal, ‘no’. The president’s response? He hasn’t killed anyone yet. We are supposed to be comforted by that.“ Paul blieb skeptisch. “(W)e can’t have perpetual war. We can’t have war that has no temporal limits“, so der Republikaner, der hinzufügte, “and we can’t then have war that is a part of our daily life in our country, that we’re going to say from now on in our country you really don’t have the protections of the bill of rights“.

Erst als Justizminister Holder Paul schriftlich zusicherte, dass der Präsident kein Recht habe, “to use a weaponized drone to kill an American not engaged in combat on American soil“, gab der Republikaner sein *Filibuster* auf. Gleichwohl war es ihm gelungen nationale Aufmerksamkeit auf das Thema der *targeted killings* zu lenken. Auch wurde deutlich, dass die republikanische Senatsfraktion, die traditionell in der Außen- und

Sicherheitspolitik eine Kultur der institutionellen Unterordnung gegen dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte pflegt, bereit scheint, von dieser Haltung abzuweichen. So kam es dann auch, dass 31 Republikaner im Senatsplenum gegen Brennans Ernennung zum CIA-Direktor stimmten. Auf der Seite der Demokraten sprachen sich lediglich Patrick Leahy (Vermont) und Jeff Merkley (Oregon), die noch von Angus King (I-Maine) unterstützt wurden, gegen Brennan aus.

Im Zuge der Anhörungen zu Brennans Nominierung war klar geworden, dass es für die Zukunft eines „clear legal framework“ bedarf, wie die frühere demokratische Abgeordnete Jane Harman es auf den Punkt brachte. Hier ist der Congress aufgefordert, sein Mitspracherecht aktiv zu nutzen, um die parlamentarische Kontrolle der Politik der *targeted killings* sicherzustellen.

Dass dies bisher noch nicht geschehen ist, macht deutlich, wie groß die Kultur der Unterordnung der Demokraten unter Präsident Obamas Außen- und Sicherheitspolitik ist. Dessen Justizminister beruft sich mit Blick auf die Praxis der gezielten Tötungen auf das Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen und die *Authorization for Use of Military Force in Response to the 9/11 Attacks* (AMUF; Public Law 107-40). Darin hatte der Congress drei Tage nach den Ereignissen des 11. September 2001 einen Blankoscheck zum Einsatz militärischer Gewalt im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ausgestellt.

Es scheint an der Zeit, dass der Congress die AMUF überdenkt und damit auch der Politik der *targeted killings* einen Teil seiner von der Administration so behaupteten rechtlichen Grundlage entzieht. Denn eines ist klar, die gezielten Tötungen sind zu einem „potent, unnerving symbol of unchecked American Power“ geworden, wie David Rohde es in der Zeitschrift *Foreign Policy* formuliert hat. Bleibt abzuwarten, ob sich der Congress dieser Einschätzung anschließt und seine verfassungsrechtliche Kompetenzen in der Formulierung amerikanischer Außenpolitik nutzt.

7. Senat bestätigt Ernennungen von Jack Lew zum Finanzminister und Chuck Hagel zum Verteidigungsminister

Der Senat hat am 27. Februar 2013 Präsident Barack Obamas Nominierung von Jack Lew für das Amt des *Secretary of the Treasury* mit 71:26 Stimmen bestätigt. Damit wird Lew Nachfolger des ausscheidenden Finanzministers Timothy Geithner.

Der 1955 geborene Jacob Joseph „Jack“ Lew ist Jurist mit Abschlüssen der Harvard und der Georgetown University. Er begann seine Karriere als Mitarbeiter des demokratischen Abgeordneten Joe Moakley (Massachusetts) und des früheren *Speaker* Tip O’Neill (Massachusetts).

Unter Präsident Bill Clinton (1993-2001) war Lew von 1998 bis 2001 *Director of the Office of Management and Budget* (OMB). Unter Präsident Obama übernahm er die

gleiche Funktion von 2010 bis 2012 erneut. Zwischenzeitlich hat Lew unter anderem als COO (*Chief Operating Officer*) von Citigroup gearbeitet. Vor diesem Karrierehintergrund stand Lews fachliche Qualifikation kaum in Frage.

Wenngleich die Anhörung Lews vor Finanzausschuss des Senats weit weniger kontrovers verlief als die Anhörungen zur Nominierung von CIA-Direktor Joe Brennan (siehe Punkt 6), sah sich Lew dennoch mit heftiger Kritik von Seiten rechtskonservativer Republikaner konfrontiert.

Im Zentrum der Vorhaltungen stand Lews Arbeit als Leiter der Budgetplanung für Präsident Obama. Dies, so die Kritik der Republikaner, mache ihn zum Architekten der enormen Budgetdefizite und der rasant wachsenden Bundesverschuldung. Darüber hinaus wurde Lew im Detail zu seinen privaten Finanzen und insbesondere seinen Kapitalanlagen im Ausland befragt.

Angesichts seiner ausgewiesenen Fachkompetenz und seines Karrierehintergrunds erhielt Jack Lew jedoch in der Abstimmung im Senatsplenum schlussendlich eine breite überparteiliche Mehrheit.

Der Senat bestätigte am 26. Februar 2013 auch die Nominierung von Chuck Hagel, einem früheren republikanischen Senator aus Nebraska, zum neuen Verteidigungsminister der USA in der Administration Obama.

Für Hagel sprachen sich 58 Senatsmitglieder aus, darunter 52 Demokraten, zwei Unabhängige und vier Republikaner. Gegen Hagels Bestätigung stimmten 41 Republikaner. Die vier Republikaner, die Hagels Nominierung unterstützten, waren Rand Paul (Kentucky), Thad Cochran (Mississippi), Mike Johanns (Nebraska) und Richard Shelby (Alabama).

Hagel tritt die Nachfolge von Leon Panetta an. Er war vor dem Senate Armed Services Committee, das sich am 12. Februar entlang der Fraktionsgrenzen mit 14:11 für seine Bestätigung ausgesprochen hatte, scharf für frühere Äußerungen zur Politik Israels kritisiert worden. Der gemäßigte Republikaner hatte die Politik von Premierminister Benjamin Netanyahu 2010 mit der Politik der „Apartheid“ verglichen und *die Israel Lobby* in den USA für ihre Unterstützung Netanyahus kritisiert. Der Republikaner John McCain (Arizona) bezeichnete seinen früheren Fraktionskollegen Hagel im Senat als „the least impressive witness“, der ihm in den 26 Jahren seiner Tätigkeit im Senat jemals untergekommen sei.

Hagel erklärte während der Anhörungen „that my overall worldview has never changed“ und versprach die militärische Stärke der USA als „strongest military in the world“ aufrechtzuerhalten. Die Republikaner konnte er dennoch in den meisten Teil nicht überzeugen, stimmten doch von 45 Fraktionsmitgliedern nur vier für ihn.

8. Statistische Durchsetzungsrate Präsident Obamas gegenüber dem Congress 2012 niedrig

In seinem vierten Amtsjahr 2012 lag Präsident Obamas Durchsetzungsrate gegenüber dem Congress den Berechnungen von Congressional Quarterly (CQ) zufolge insgesamt bei 53,6 Prozent. Zum Vergleich: Im Jahr 2011 hatte sich Obama mit 57,1 Prozent der Abstimmungen, zu denen er eine Position bezogen hatte, im Congress durchsetzen können (vgl. Congress Report, 27. 2012, Heft 1-2, S. 11).

Unter den Bedingungen von *Divided Government* mit soliden republikanischen Mehrheiten im Repräsentantenhaus in der zweiten Sitzungsperiode des 112. Congress (vgl. Congress Report 25, 2010, Heft 11-12, S. 11-16) und vor dem Hintergrund des Wahljahres verwundert dieses statistische Ergebnis nicht. Präsident Bill Clinton, ebenfalls ein Demokrat, konnte sich im Wahljahr 1996 unter den Bedingungen von *Divided Government* auch nur in 55,1 Prozent der Abstimmungen gegenüber dem Congress durchsetzen.

Das Untersuchungsergebnis von CQ für das Jahr 2012 basiert auf 61 Abstimmungen im Repräsentantenhaus und 39 im Senat, zu denen Präsident Obama eine klare Position bezogen hatte. Die vergleichsweise geringe Zahl der Abstimmungen, die in die statistischen Berechnungen einbezogen wurden, zeigt, wie politisch vorsichtig Obama in seinem vierten Amtsjahr gegenüber dem Congress agierte. Sie unterstreicht aber auch, dass in einem Wahljahr unter den Bedingungen „geteilter Herrschaft“ die Handlungsspielräume des Präsidenten gegenüber der Legislative stark eingeschränkt sind und die Tendenz zum politischen Stillstand („Gridlock“) groß ist.

CQ zufolge konnte sich Obama im republikanisch kontrollierten Repräsentantenhaus im Jahr 2012 nur in 19,7 Prozent der Abstimmungen durchsetzen. Im Vorjahr hatte der Wert (trotz „divided government“) noch bei insgesamt 31,6 Prozent gelegen. Auffällig ist, dass sich die Republikaner im Repräsentantenhaus dem Präsidenten in den zehn von CQ ausgewählten Abstimmungen zur ‚Außen- und Verteidigungspolitik‘ komplett verweigerten, so dass die Erfolgsrate des Präsidenten hier statistisch bei Null lag. Ein Jahr zuvor hatte Obamas statistische „success rate“ gegenüber dem Congress in diesem Bereich noch 65 Prozent betragen. Im Bereich der ‚Innenpolitik‘ war Obama CQ zufolge im Repräsentantenhaus 2012 nur mit 11,1 Prozent (2011: 16,4 Prozent) erfolgreich. Auf dem Feld der ‚Wirtschaftspolitik‘ lag die Durchsetzungsrate des Präsidenten 2012 allerdings bei 53,3 Prozent (2011: 50 Prozent).

Im Senat, in dem die Demokraten die Mehrheit besaßen, waren Obamas Handlungsspielräume erwartungsgemäß größer. Hier setzte er sich nach den statistischen Berechnungen von CQ in seinem vierten Amtsjahr 2012 insgesamt in 79,7 Prozent der Abstimmungen durch, zu denen er eine Position bezogen hatte. 2011 hatte der Wert bei 84,3 Prozent gelegen. In der ‚Außen- und Verteidigungspolitik‘ lag die statistische Durchsetzungsrate Präsident Obamas allerdings nur bei 25 Prozent. Vergleichsweise hoch war sie nach Berechnungen von CQ im Bereich der ‚Innenpolitik‘ mit 68,2 Prozent und im Feld der ‚Wirtschaftspolitik‘ mit 61,5 Prozent im Jahr 2012.

In der zweiten Sitzungsperiode des 112. Congress hielt statistisch betrachtet auch die ausgeprägte parteipolitische Polarisierung an. Folgt man *CQ Roll Call*, dann stimmten die Republikaner im Repräsentantenhaus im Jahr 2012 im Durchschnitt zu 90 Prozent entlang der Fraktionslinien gegen die Opposition (2011: 91 Prozent). Umgekehrt lag der *Average Party Unity Score* der Demokraten im Repräsentantenhaus *CQ Roll Call* zufolge bei 87 Prozent, was exakt dem statistischen Wert des Vorjahres entspricht (vgl. Congress Report, 27 (2012), Heft 1-2, S. 10). Im Senat stimmten die Demokraten, die in der Mehrheit waren, in 92 Prozent der untersuchten Abstimmungen mit ihrer Fraktion gegen die Republikaner. Das entspricht genau dem statistischen Befund zu den *Party Unity Scores* des Vorjahres. Bei den Republikanern lag der statistische Wert 2012 bei 80 Prozent (2011: 86 Prozent).

Die Befunde unterstreichen, wie stark die Fraktionsdisziplin in beiden Kammern des Congress im Vergleich zu den 1960er Jahren in den USA gewachsen ist, so dass die amerikanische ‚präsidentielle‘ Demokratie heute wesentliche stärkere Züge der ‚parlamentarischen‘ Demokratie trägt. Die statistischen Befunde machen auch deutlich, wie stark die programmatische Polarisierung zwischen den Republikanern und Demokraten zwischenzeitlich geworden ist. Während die Republikaner immer stärker konservative ideologische Positionen einnehmen, vertreten die Demokraten insbesondere im Repräsentantenhaus immer häufiger liberale Auffassungen. Die konservativen Südstaaten-Demokraten finden heute ebenso wenig im parteipolitischen Spektrum der USA wie die liberalen Republikaner des Nordostens. Im Repräsentantenhaus beispielsweise konnten in den Wahlen 2012 die liberalen Demokraten, die im *Progressive Caucus* organisiert sind, ihre Mitgliederzahlen in etwa halten, während die fiskalkonservativen Demokraten der sogenannten *Blue Dog Coalition* deutliche Verluste hinnehmen mussten.

Auch hat statistisch die Zahl der Mitglieder im Repräsentantenhaus, die nicht so häufig mit der Mehrheit ihrer Fraktion stimmen, abgenommen. Folgt man CQ, dann wurde etwa die Hälfte der etwa 35 Mitglieder des Repräsentantenhauses, die statistisch die niedrigsten *Party Unity Scores* im 112. Congress hatten, in den Novemberwahlen 2012 abgewählt.

Es ist also zu erwarten, dass sich die scharfe ideologische und parteipolitische Polarisierung in der 1. Sitzungsperiode des 113. Congress fortsetzen wird. Entsprechend begrenzt dürfte die statistische Durchsetzungsrate Präsident Obamas in seinem fünften Amtsjahr gegenüber dem Congress und hier vor allem gegenüber dem republikanisch kontrollierten Repräsentantenhaus bleiben. Der politische Handlungsspielraum des wiedergewählten Präsidenten dürfte damit auch in seinem fünften Amtsjahr unter den Bedingungen von *Divided Government* gegenüber dem Congress erheblich eingeschränkt bleiben.



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/>