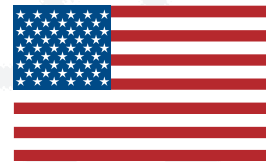


CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 30/2015



**abgeschlossen am
15. April 2015**

	<u>Seite</u>
1. Der Kongress und die Atomverhandlungen mit dem Iran	1
2. Republikaner verabschieden Haushaltsresolutionen für 2016	6
3. Senate Minority Leader Reid kündigt Rückzug aus der Politik an	8
4. Aussetzung neuer Immigrationsrichtlinie über Mittelbewilligung gescheitert	10
5. Zwiespältige Reaktionen im Kongress auf Obamas Wunsch nach einer Kriegsermächtigung gegen den „IS“	11
6. Nominierung von Ashton Carter zum Verteidigungsminister vom Senat bestätigt	15
7. Bestätigung von Lorretta Lynch als Justizministerin weiter verzögert	17
8. Anklageerhebung gegen Senator Menendez wegen Korruptionsverdachts	18
9. Starke parteipolitische Polarisierung hält in Obamas sechstem Amtsjahr an	18

1. Der Kongress und die Atomverhandlungen mit dem Iran

Im Kongress werden die Atomverhandlungen mit dem Iran mit großem Argwohn verfolgt. Daran hat sich auch nach der Übereinkunft über so genannte Eckpunkte („Parameters“) für einen „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA) im Umgang mit dem iranischen Nuklearprogramm nichts geändert, auf die sich die Verhandlungsparteien USA, China, Frankreich, Großbritannien, Russland und Deutschland („P5+1“) mit dem Iran am 2. April 2015 in Lausanne geeinigt hatten.

Die P5+1 verhandeln mit dem Iran seit 2006 über dessen Atomprogramm und hatten sich am 24. November 2013 auf einen „Joint Plan of Action“ (JPA) verständigt, in dem der Iran sich dazu verpflichtete, sein Atomprogramm in vielen Bereichen im Gegenzug für die Lockerung der Wirtschaftssanktionen durch die USA und die EU einzufrieren. Da die Verständigung über ein endgültiges Abkommen immer wieder stockte, einigte man sich darauf, die Gespräche (in Halbjahresschritten) bis zum 24. November 2014 und dann bis zum 24. März 2015 fortzuführen.

Die Eckpunktevereinbarung über die Einhegung und Kontrolle des iranischen Atomprogrammes vom 2. April in Lausanne soll bis zum 30. Juni 2015 zu einer endgültigen Übereinkunft zwischen den P5+1 und dem Iran führen und damit die viele Jahre andauernde Unsicherheit über die nuklearen Absichten Teherans und dessen Urananreicherungsbestrebungen beenden.

Präsident Obama hatte kurz nach der Vereinbarung von Lausanne den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Bob Corker (R-Tennessee), angerufen, um ihn von deren Bedeutung zu überzeugen und dazu zu bewegen, eine Gesetzesvorlage abzuschwächen, die von Corker im Zusammenhang mit den Atomverhandlungen mit dem Iran Ende Februar 2015 eingebracht worden war.

Die Vorlage trägt den Titel „Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015“ (S. 615) und wurde am 27. Februar 2015 an den Auswärtigen Senatsausschuss zur Abstimmung überwiesen. Sie umfasst 24 Seiten und ihr Wortlaut kann unter <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s615is/pdf/BILLS-114> eingesehen werden.

Zu den Befürwortern der Vorlage zählten unter den Mitgliedern der republikanischen Mehrheitsfraktion neben dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Senator Corker, auch Lindsey Graham (South Carolina), John McCain (Arizona), Marco Rubio (Florida), Kelly Ayotte (New Hampshire), James E. Risch (Idaho), Rand Paul (Kentucky), Susan M. Collins (Maine), Mike Rounds (South Dakota), Lamar Alexander (Tennessee), Lisa Murkowski (Alaska), Dean Heller (Nevada) und Ben Sasse (Nebraska).

Unterstützt wurde die Gesetzesvorlage auch von acht Demokraten im Senat, nämlich Robert Menendez (New Jersey), Tim Kaine (Virginia), Joe Donnelly (Indiana), Heidi Heitkamp (North Dakota), Bill Nelson (Florida), Michael F. Bennet (Colorado), Richard Blumenthal (Connecticut), Charles E. Schumer (New York) sowie einem Unab-

hängigen, Angus King (Maine). Schumer ist als Nachfolger Harry Reids (D-Nevada), dem derzeitigen Senate Minority Leader der Demokraten, vorgesehen (vgl. auch Punkt 3).

In dieser ersten Fassung der Vorlage zum Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 sollte der amerikanische Präsident darauf verpflichtet werden, dem Kongress

- binnen 5 Tagen nach Unterzeichnung eines Abkommens über das iranische Atomprogramm den Text und sämtliche Anhänge zur Beratung vorzulegen. „The term agreement and all related materials and annexes“, heißt es in der Vorlage, „means the agreement itself and any additional materials related thereto, including annexes, appendices, codicils, side agreements, implementing materials, documents, and guidance, technical or other understandings, and any related agreements, whether entered into or implemented prior to the agreement or to be entered into or implemented in the future“;
- gegenüber zu versichern, dass ein Abkommen mit den Zielen der nuklearen Nichtverbreitungspolitik der USA übereinstimmt und das iranische Nuklearprogramm nicht zur Entwicklung von Atomwaffen durch die Regierung in Teheran führt;
- zuzusichern, dass eine adäquate Überwachung der Übereinkunft mit dem Iran möglich ist;
- gegenüber zu erklären, ob und inwieweit der Iran den internationalen Terrorismus unterstützt, beziehungsweise terroristische Gewalttaten gegen die USA oder ihre Staatsbürger weltweit finanziert, geplant oder ausgeführt hat.

Ferner wurde in dieser Fassung der Vorlage unterstrichen,

- dass der Präsident während der Prüfung eines Abkommens mit dem Iran durch den Kongress die bisherigen Sanktionen gegenüber der Regierung Teherans nicht aufheben darf. Wörtlich heißt es in diesem Zusammenhang in der Gesetzesvorlage: „The President may not waive, suspend, reduce, provide relief from, or otherwise limit the application of statutory sanctions with respect to Iran under any provision of law or refrain from applying such sanctions pursuant to an agreement“.

Außerdem wurde festgehalten, dass der Kongress der Auffassung ist, dass es insbesondere das Sanktionsregime ist, welches den Iran an den Verhandlungstisch über sein Atomprogramm gebracht hat.

Der republikanische Vorsitzende des Senate Foreign Relations Committee, Corker, hatte im Rahmen der Verhandlungen mit dem Iran Ende März 2015 davor gewarnt, dass mit einer Eckpunktevereinbarung zwischen den P5+1 und dem Iran in Lausanne „Abkürzungen“ genommen werden könnten, die die Sicherheitsinteressen der USA konterkarieren könnten. „I am concerned our negotiators may be cutting corners and

overlooking significant issues as they rush headlong into a deal“, erklärte Senator Corker drei Tage vor der erzielten Einigung in Lausanne. Ergänzend fügte er hinzu: „Our nation and the world would be much better off if they would slow down or pause to ensure that if a deal is reached, it will be enforceable, hold Iran accountable, and be strong enough to stand the test of time.“

Außenminister John Kerry drohte für die Administration vorsorglich mit einem Veto gegen den *Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015* in dieser Fassung. Allerdings war ihm und Präsident Obama auch klar, dass der Kongress, dem nach der amerikanischen Verfassung das Recht der Ratifikation auswärtiger Verträge zufällt (Artikel II, 2), auf Grund der großen politischen Bedeutung der Gesamthematik kaum übergangen werden kann.

Dies ließ das Weißes Haus am 14. März 2015 in einem Brief an Senator Corker auch erkennen, in dem es heißt: „We agree that Congress will have a role to play – and will have to take a vote – on any comprehensive deal that the United States and our international partners reach with Iran“. Weiterhin fügte die Administration hinzu: „As we have repeatedly said, only Congress can terminate the existing statutory sanctions“.

Damit und mit einer intensiven Überzeugungskampagne in der Osterpause des Kongresses gelang es der Administration die Wogen vorläufig zu glätten und Senator Corker und die republikanische Mehrheit im Auswärtigen Ausschuss dazu zu bewegen, die ursprüngliche Vorlage zum „Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015“ zu entschärfen.

Am 14. April 2015 sprach sich der Auswärtige Ausschuss des Senats dann mit 19:0 Stimmen einstimmig dafür aus, die kontroverse Ursprungsfassung der Gesetzesvorlage zu streichen und durch abgeschwächte Formulierungen zu ersetzen, über die nun das Senatsplenum endgültig zu entscheiden hat. Die veränderte Vorlage kann unter <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/S.615%20As%20Reported.pdf> eingesehen werden.

Sie sieht vor,

- dass der Präsident dem Kongress ein Atomabkommen mit dem Iran spätestens fünf Tage nach Unterzeichnung mit allen dazugehörigen Unterlagen und Verifikationsbestimmungen zur Abstimmung zukommen lässt.

Der Präsident soll dem Kongress gegenüber ferner nun testieren, dass ein Abkommen mit dem Iran

- „meets United States non-proliferation activities, does not jeopardize the common defense and security, provides an adequate framework to ensure that Iran’s nuclear activities permitted thereunder will not be inimical to or constitute an unreasonable risk to the common defense and security, and ensures that Iran’s nuclear activities

permitted thereunder will not be used to further any nuclear-related military or nuclear explosive purpose, including any research on or development of any nuclear device or any other nuclear-related military purposes“.

Mit Blick auf das Sanktionsregime gegenüber dem Iran hält der Ausschuss in seiner revidierten Vorlage fest, dass dieses während der Beratungen durch den Kongress über ein Atomabkommen zunächst 60 Tage lang nicht gelockert werden darf.

Mit der Kompromisslösung im Auswärtigen Senatsausschuss ist das Tauziehen in der Iranpolitik zwischen dem Präsidenten und dem Kongress zunächst bis zur endgültigen Unterzeichnung eines Abkommens im Sommer 2015 vertagt worden. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Ratifikationshürden hoch sind.

Dass insbesondere die republikanischen Mehrheiten in der 114. Legislaturperiode des Kongresses bereit sind, Präsident Obama in der Iranpolitik herauszufordern, hatte der Speaker des Repräsentantenhauses, John Boehner (R-Ohio), Anfang 2015 unmissverständlich unterstrichen, als er den Premierminister Israels, Benjamin Netanjahu, an Präsident Obama vorbei dazu einlud, eine Rede im Kapitol zu halten.

Netanjahu ist ein scharfer Kritiker des iranischen Atomprogrammes und steht jeder Verhandlungslösung mit der Regierung in Teheran ablehnend gegenüber. Da half es nichts, dass die Obama-Administration Netanjahus Auftreten im Kongress am 3. März 2015, nur wenige Tage vor den israelischen Parlamentswahlen am 17. März, dezidiert ablehnte.

Boehner hielt an seiner Initiative fest und besuchte den israelischen Ministerpräsidenten Anfang April mit einer achtköpfigen Delegation hochrangiger Fraktionsmitglieder sogar in Tel Aviv, um ihm zu versichern, dass die Beziehungen zwischen den USA und Israel „so stark wie immer“ seien.

Netanjahu, der die Wahlen für sich entscheiden konnte, hatte in seiner Rede vor dem Kongress ausdrücklich vor einem Atomabkommen mit dem Iran gewarnt. „The greatest danger facing our world today is the marriage of militant Islam with nuclear weapons“, führte Netanjahu aus und fügte hinzu: „We can’t let that happen“. Schließlich strebe die Regierung in Teheran ausdrücklich die Vernichtung des Staates Israel an. Das war auch eine unverhohlene Kritik an Präsident Obama und seiner Regierung, die im Atomstreit mit dem Iran auf eine Verhandlungslösung drängen.

Dass auch die Republikaner im Senat bereit waren, den Präsidenten in seiner Iranpolitik herauszufordern und darauf pochten, in jede Verhandlungslösung eng eingebunden zu sein, machten sie auch in einem Brief an die „Führer der Islamischen Republik Iran“ vom 9. März 2015 deutlich. Das Schreiben geht auf die Initiative von Senator Tom Cotton zurück, einem *Republican Freshman* im Senat aus Arkansas.

Cotton, der einer interventionistischen Außenpolitik der USA auf der Grundlage überlegener militärischer Stärke das Wort redet, erhielt die Unterstützung von 47 weiteren Mitgliedern seiner republikanischen Mehrheitsfraktion im Senat für sein Schreiben an die Regierung in Teheran. Der Brief kann eingesehen werden unter http://www.nytimes.com/interactive/2015/03/09/world/middleeast/document-the-letter-senate-republicans-addressed-to-the-leaders-of-iran.html?_r=0.

In dem Schreiben machen die republikanischen Senatoren auf die Spezifika der amerikanischen Verfassung mit Blick auf auswärtige Verträge aufmerksam und unterstreichen ihr Mitspracherecht in den Atomverhandlungen mit dem Iran. „(W)e will consider any agreement regarding your nuclear-weapons program that is not approved by the Congress as nothing more than an executive agreement between President Obama and Ayatollah Khamenei“, heißt es dort. „The next president“, wird weiter ausgeführt, „could revoke such an executive agreement with the stroke of a pen and future Congresses could modify the terms of the agreement at any time“. Die damit verbundene Drohung war nicht zu übersehen. Sollte der Senat übergangen werden oder mit dem Ergebnis eines Atomabkommens nicht zufrieden sein, würde er sich nicht scheuen, sein Veto einzulegen. „This is clearly a treaty“, erklärte der Vorsitzende des *Senate Armed Services Committee*, John McCain (R-Arizona), in diesem Zusammenhang und fügte hinzu: „They can call it a banana, but it’s a treaty“. Der Präsident würde eine Zweidrittelmehrheit im Senat für ein Atomabkommen mit dem Iran benötigen, was auch bedeutete, dass 34 Gegenstimmen (von insgesamt 100) im Senat genügen würden, um eine Vertragsratifikation zu torpedieren.

Die RAND Corporation hat in diesem Zusammenhang eine 34-seitige Studie mit dem Titel: “The days after a Deal with Iran. Congress’s Role in Implementing a Nuclear Agreement“ vorgelegt. Sie wurde von Larry Hanauer verfasst und kann eingesehen werden unter <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE139.html>.

Die Obama-Administration gab sich nach dem Schreiben der republikanischen Senatoren an Ayatollah Khamenei verärgert. Dabei musste sie doch wissen, dass der Senat sein verfassungsmäßiges Recht auf Mitsprache bei auswärtigen Verträgen in der Vergangenheit immer wieder genutzt hat. Das galt sowohl für die 1970er Jahre während der Präsidentschaft Jimmy Carters als auch für die 1980er Jahre während der Amtszeit Ronald Reagans im Weißen Haus oder für die 1990er Jahre während der Präsidentschaft Bill Clintons.

Auch gilt es zu bedenken, dass die Atomverhandlungen mit dem Iran nicht nur von den Republikanern, sondern auch von Teilen der Demokraten im Kongress sehr misstrauisch und bisweilen ablehnend verfolgt werden. Das hat auch mit der besonders engen politischen Verzahnung des *American Israel Political Action Committee* (AIPAC) mit beiden Fraktionen im Kongress zu tun. Es muss aber auch in Beziehung zur politischen Rhetorik Irans gegenüber Israel, seinen machtpolitischen Ambitionen in der Region und seiner lange Zeit wenig kooperationsbereiten Verhandlungsführung in den Atomgesprächen gesehen werden.

Die „Eckpunktevereinbarung“ von Lausanne sieht vor, dass der Iran sein nukleares Anreicherungsprogramm drastisch zurückführt und die Atomanlage in Fordow nicht weiter zur Urananreicherung benutzt. Auch soll die Zahl der leistungsstarken Zentrifugen in Natanz (IR-2, IR-4, IR-5, IR-6 oder IR-8) drastisch eingeschränkt werden. Dies alles soll im Zusammenhang mit verschärften Überwachungsmaßnahmen durch die internationale Atomenergiebehörde (IAEO) geschehen. Ziel ist es, die so genannte „breakout timeline“ des Iran, wie es auf der Homepage des Weißen Hauses zum JCPOA von Lausanne heißt, von derzeit „zwei bis drei Monaten“ auf „wenigstens ein Jahr“ auszudehnen. Ob diese Einschätzungen allerdings wirklich belastbar sind, wird erst ein Abkommen und die sich anschließende Ratifikationsdebatte im amerikanischen Senat zeigen. Der Hinweis auf die „breakout timeline“ des Iran durch das Weiße Haus macht eines auf jeden Fall unmissverständlich deutlich: Es gibt ein nukleares Waffenprogramm des Iran.

2. Republikaner verabschieden Haushaltsresolutionen für 2016

Die republikanischen Mehrheitsfraktionen im Repräsentantenhaus und Senat haben zu dem vom Haushaltsgesetz (*Budget and Impoundment Control Act*, BICA, 1974) vorgesehenen Termin am 15. April die Budget-Resolutionen der beiden Kammern verabschiedet.

Um einen verbindlichen Rahmen für die Haushaltsberatungen vorzugeben, müssen die beiden unterschiedlichen Resolutionen jedoch noch in einem Vermittlungsverfahren angeglichen werden. Die Rahmendaten der mittelfristigen Finanzplanung liegen nicht allzu weit auseinander, in wichtigen Teilkomponenten bestehen aber erhebliche Differenzen.

Speaker John Boehner (R-Ohio) war es nach schwierigen und konfliktintensiven Verhandlungen in seiner Fraktion (siehe Punkt 4) bereits Ende März gelungen, eine republikanische Mehrheit für die Vorlage des Haushaltsausschusses zusammenzuführen. Mit 228 gegen 199 Stimmen nahm das Repräsentantenhaus den Beschluss in einer parteipolitisch scharf polarisierten Abstimmung an.

Unter der Führung von Senate Majority Leader Mitch McConnell (R-Kentucky) nahm der Senat am Folgetag seine Resolution mit 52:46 Stimmen an. Zwei Senatoren, Ted Cruz und Rand Paul, beide Bewerber um die Nominierung als Kandidaten für die Präsidentschaft 2016, votierten mit den Demokraten gegen die Vorlage.

McConnell hatte die Auseinandersetzungen innerhalb der republikanischen Fraktion über eine lange Serie von Änderungsanträgen (*Amendments*) aufgefangen, die in schneller Abfolge in einer nächtlichen Sitzungen durchgestimmt wurden („vote-arama“). Obwohl die Demokraten das Verfahren als Abstimmungs-Zirkus kritisierten, führte es zu dem erhofften Resultat.

Für das Fiskaljahr 2016 sieht die Resolution des Repräsentantenhauses Gesamtausgaben von ca. 3,8 Billionen USD vor, die des Senats ca. 3,7 Billionen USD. Das Budget von Präsident Barack Obama geht von einem Ansatz von ca. 3,9 Billionen aus. Für die Neuverschuldung des Bundes plant das Repräsentantenhaus 346 Mrd. USD ein, der Senat 468 Mrd. und die Administration 583 Mrd. USD.

In den Folgejahren der mittelfristigen Finanzplanung laufen die Entwicklungen allerdings stark auseinander. Die Republikaner im Repräsentantenhaus wollen das Budgetdefizit bis 2024 eliminieren, die Republikaner im Senat bis 2025. Präsident Obama sieht dagegen nicht mehr als eine Absenkung des Defizits auf 2,5 Prozent des GDP vor.

Beide republikanische Kongressfraktionen wollen das Ziel von Haushaltsüberschüssen ganz ohne Steuererhöhungen erreichen. Deswegen sind für die kommende Dekade drastische Einschnitte in den Ausgaben geplant. Während die Verteidigungsausgaben bis 2025 um mehr als 20 Prozent steigen sollen, sind im zivilen Bereich massive Einsparungen vorgesehen. Dies trifft vor allem die Sozial- und Gesundheitsausgaben.

Die Budgetplanung der Republikaner des Repräsentantenhauses will den Löwenanteil der Kürzungen, wie schon in früheren Jahren, in den stark wachsenden Gesundheitsprogrammen *Medicare* und *Medicaid* erzielen.

Medicare, die Bundeskrankenversicherung für Rentner und chronisch Kranke, soll in ein Beihilfeprogramm („premium support“) umgewandelt werden, das nicht mehr Versicherungen, sondern Zuschüsse für die Privatversicherung anbietet.

Medicaid, das gemeinsam von Bund und Einzelstaaten getragene Versicherungsprogramm für einkommensschwache Familien, soll in ähnlicher Weise in ein System umgewandelt werden, das den Einzelstaaten Pauschalzuschüsse („block grants“) zuteilt.

Sowohl unter *Medicare* wie unter *Medicaid* kann sich der Bund durch die Deckelung der Ausgabenzuwächse langfristig deutlich entlasten. Die wachsenden Kosten der Gesundheitsversorgung würden entsprechend auf die Versicherten und die Einzelstaaten abgewälzt.

Bemerkenswerterweise haben die Republikaner im Senat, mit Rücksicht auf die Wahlen 2016, auf die Umwandlung von *Medicare* in ein reines Beihilfeprogramm verzichtet.

Die Fraktionen beider Kammern wollen zudem über das Haushaltsgesetz erneut einen Anlauf unternehmen, Präsident Obamas Gesundheitsreform (Affordable Care Act) auszusetzen. Wenn sich beide Kammern auf eine gemeinsame Budget-Resolution einigen, können sie dies unter den Geschäftsordnungsbestimmungen des Haushalts mit 51 Stimmen durchsetzen. Im Haushaltsverfahren ist ein *Filibuster* nicht zulässig.

Schon die genannten Beispiele machen deutlich, dass die Budget-Resolutionen nicht als realistische Eröffnungen für die Verhandlungen mit der Administration zu betrachten sind. Sie sind vielmehr als politische Programmanschauen für die anstehenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2016 zu verstehen, die Handlungsbereitschaft demonstrieren sollen.

Entsprechend markiert der Budgetvorschlag der Administration einen Gegenentwurf, um die für die Demokraten wesentlichen Programme zu schützen und weiterzuführen.

Die für das kommende Fiskaljahr kaum voneinander abweichenden Globalvorgaben von Repräsentantenhaus, Senat und Administration deuten allerdings darauf hin, dass sich die Parteien bis 2016 auf einen dilatorischen Kompromiss einstellen. Wie schon in den beiden Vorjahren soll die Entscheidung über die Haushaltsprioritäten und Strukturereformen auf die Zeit nach den Wahlen vertagt werden.

Dies heißt jedoch nicht, dass mit einer problem- und geräuschlosen Verabschiedung des Haushalts 2016 zu rechnen ist. Insbesondere im Streit um die Ausgaben für die Verteidigung und die gegenwärtig geltenden Ausgabenobergrenzen (*Sequestration*) zeichnen sich schon jetzt deutliche Konfliktlinien zwischen den Parteien wie innerhalb der republikanischen Fraktionen ab.

3. Senate Minority Leader Harry Reid kündigt Rückzug aus der Politik an

Senate Minority Leader Harry Reid (D-Nevada) hat Ende März 2015 überraschend bekannt gegeben, dass er 2016 nicht zur Wiederwahl antreten wird. Der designierte Nachfolger Reids als Fraktionsführer der Demokraten ist Senator Chuck (Charles) E. Schumer (D-New York).

Senator Reid hatte sich Anfang des Jahres bei einem Sportunfall schwere Verletzungen an Kopf und Brustkorb zugezogen. Obwohl sich Reid einer mehrstündigen Operation unterzogen hat, ist er nach eigenem Bekunden derzeit auf dem rechten Auge blind.

Reid selbst wies Spekulationen zurück, die Unfallfolgen seien der Grund für seinen Abtritt. Der 75-jährige Polit-Veteran bekundete jedoch, die Rekonvaleszenz habe ihm Zeit zum Nachdenken über seine Zukunft gegeben.

Harry Reid war nach einer politischen Karriere in seinem Heimatstaat Nevada zunächst 1982 als Abgeordneter des 1. Distrikts in den Kongress gewählt worden. Nach dem Abtritt des republikanischer Senators Paul Laxalt gewann Reid die Senatswahlen 1986 für die Demokraten.

In einem Wechselspiel von leichten Siegen und hart umkämpften Wiederwahlen legte Harry Reid den Grundstein für seine Karriere im Senat, die ihn nach dem Mehrheits-

wechsel 2006 als *Majority Leader* der Demokraten in die Spitzenposition der Institution brachte. Nach dem Verlust der Mehrheit nach der Wahlniederlage von 2014 blieb Reid als *Minority Leader* der unangefochtene Fraktionsführer der Demokraten.

Reid gilt als harter und zäher parlamentarischer Kämpfer für die Demokratische Partei, der den zunehmend von parteipolitischer Obstruktion gelähmten Senat mit eiserner Disziplin führt.

Ungeachtet des überaus ruhigen und kontrollierten Auftretens ist Reid zudem für sein starkes Temperament bekannt. Der frühere Amateur-Boxer hatte Ende der 1980er Jahre bei einem Bestechungsversuch, über den er zuvor das FBI informiert hatte, den Täter, in einem Wutanfall, selbst physisch angegriffen.

Senator Reids kompromisslose Einsatzbereitschaft und Zähigkeit haben ihm unter seinen Parteikollegen hohen Respekt verschafft. Auf der Seite der Republikaner traf sein oft als drakonisch und autoritär empfundenen Vorgehen dagegen auf harsche Kritik.

Emblematisch hierfür ist Reids Entscheidung von Ende 2013, bei Richterernennungen, mit Ausnahme von *Supreme Court*-Nominierungen, das *Filibuster* abzuschaffen (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 10-12, S. 7). Unter der Geschäftsordnung des Senats kann die unbeschränkte Redezeit jedes Mitglieds der Kammer nur mit 60 von 100 Stimmen begrenzt werden („Cloture“). Ohne einen Beschluss zur Beendigung der Debatte kann keine Abstimmung erfolgen.

Die Republikaner hatten diese Bestimmung der Geschäftsordnung extensiv genutzt, um die Ernennung von Bundesrichtern durch Präsident Obama zu blockieren. Nach dem mehrfachen Scheitern von Kompromissverhandlungen mit den Republikanern griff Reid ohne Bedenken zur ultimativen Lösung („nuclear option“).

Obwohl republikanische Senatsmehrheiten und Präsident George W. Bush (2001-09) selbst diesen Schritt erwogen hatten, war der Proteststurm der Opposition gegen Reids Entscheidung groß. Reid selbst bezeichnete die schwierige Gesetzgebungsarbeit unter der Ägide von Präsident Obama allerdings als Höhepunkt seiner Karriere und bekannte generell, er habe „no regrets“.

Die Frage nach der Nachfolge Harry Reids in der Führung der Fraktion im Senat haben die Demokraten mit der schnellen Einigung auf Chuck Schumer elegant und ohne weitere parteiinterne Rangeleien gelöst.

Senator Schumer, bisher auf Platz drei der Fraktionshierarchie, hat sich vor allem durch die unermüdliche Einwerbung von Spendengeldern und persönliche Aufmerksamkeit gegenüber seinen Kollegen und deren Familien eine breite Zustimmung gesichert.

Durch seine Arbeit als Vorsitzender des *Democratic Policy and Communications*

Committees (DCCP) des Senats hat sich Schumer zudem einen Ruf als gewandter Vertreter der politischen Agenda der Partei gegenüber der Öffentlichkeit erworben.

Darüber hinaus ist Chuck Schumer politisch eher auf der Linie der führenden Bewerberin um die Nominierung als demokratische Präsidentschaftskandidatin für 2016, Hillary Rodham Clinton, seiner früheren Senatskollegin. Das Timing der Stabübergabe von Reid zu Schumer ist auch in dieser Hinsicht perfekt geplant.

Ob Senator Schumer, ungeachtet seines geschliffenen Auftretens und seiner guten Beziehungen zu seinen Kollegen, die verschiedenen Flügel der demokratischen Fraktion ebenso diszipliniert führen kann wie Senator Reid, bleibt allerdings abzuwarten.

4. Aussetzung neuer Immigrations-Richtlinien über Mittelbewilligung gescheitert

Anfang März 2015 ist ein Versuch der republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus gescheitert, über die Ausgabenbewilligungen (*Appropriations*) die Umsetzung der von Präsident Barack Obama Ende letzten Jahres erlassenen neuen Verwaltungsrichtlinien für die Einwanderungsbehörde zu verhindern.

Nach dem Scheitern mehrerer Anläufe zu einer Reform des Einwanderungsrechts hat der Präsident auf dem Wege einer Verwaltungsanordnung (*Executive order*) vor allem die Bestimmungen für Migranten ohne gültige Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen gelockert (vgl. Congress Report, 29, 2014, S. 1). Dies zielt insbesondere darauf, Familien vor Deportationen einzelner Mitglieder zu schützen und den Druck, in die Schattenwirtschaft auszuweichen, zu vermindern.

Die republikanischen Kongressfraktionen haben dieses einseitige Vorgehen des Präsidenten scharf kritisiert und ihm Verfassungsbruch vorgehalten. Allerdings ist der Klageweg gegen solche Maßnahmen einer Administration langwierig und mit hohen Hürden versehen.

Deswegen versuchten die konservativen Republikaner in beiden Kammern die neuen Verwaltungsrichtlinien durch einen Zusatz zu den Ausgabenbewilligungen für das *Department of Homeland Security* (DHS) zu unterbinden. Eine Bestimmung des Ausgabengesetzes sollte schlicht jede Verwendung von Mitteln für die Umsetzung der Richtlinien verbieten.

Das Kalkül der Republikaner war, den Präsidenten vor die Wahl zu stellen, eine Mittelbewilligung mit Einschränkungen zu akzeptieren oder aber die Gesetzesvorlage durch ein Veto zu stoppen. Damit sollte der Präsident gezwungen werden, vor der Öffentlichkeit die Verantwortung für das Scheitern der Mittelbewilligung und für die Teilschließung der für die innere Sicherheit zentralen Behörde zu übernehmen.

Den Republikanern gelang es allerdings nicht, mit der Annahme einer gemeinsamen Gesetzesvorlage beider Kammern die Tragfähigkeit ihrer gewagten politischen Strategie auszutesten.

Während die Republikaner im Repräsentantenhaus mit ihrer Mehrheit eine entsprechende Vorlage problemlos verabschieden konnten, konnten die Demokraten dies im Senat verhindern. Gegen das *Filibuster* der Demokraten, der Verweigerung des Endes der Debatte und damit der Verhinderung einer Abstimmung, konnte *Senate Majority Leader* Mitch McConnell nicht die notwendigen 60 Stimmen mobilisieren.

Nach mehreren ergebnislosen Anläufen im Senat zeigte sich die Fraktionsführung um Mitch McConnell bereit, einzulenken und das Vorhaben gänzlich aufzugeben. Die konservativen Republikaner des Repräsentantenhauses wollten aber eine Mittelbewilligung bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht mittragen.

Der der Tea Party-Bewegung nahestehende rechtskonservative Flügel der Republikaner wagte im Repräsentantenhaus eine offene Revolte gegen Speaker John Boehner (R-Ohio) und versagte ihm die Gefolgschaft. Im Sog des politischen Drucks und der Kompromisslosigkeit der auf direkte Konfrontation setzenden Abgeordneten verlor Boehner die Kontrolle über die konservative Mehrheit seiner Fraktion.

Speaker Boehner sah sich letztlich gezwungen, Minority Leader Nancy Pelosi (D-California) und die demokratische Fraktion um Hilfe bei der Verabschiedung der DHS-Vorlage zu bitten.

In der Abstimmung Anfang März wurde die Bewilligungsvorlage zwar mit der deutlichen Mehrheit von 252:167 Stimmen angenommen. Allerdings verweigerten über 150 republikanische Abgeordnete dem *Speaker* in dieser wichtigen Frage die Gefolgschaft.

Die erneute Niederlage gegen den rechtskonservativen Flügel hat nicht nur die ohnehin schwierige Führungsposition Boehners weiter geschwächt. Die nur mit Mühe abgewendete politische Krisensituation macht auch sichtbar, dass die Strategie der republikanischen Fraktionsführungen um Boehner und McConnell, bis zu den Wahlen 2016 keine neue Eskalation der Auseinandersetzungen zuzulassen, auf breiten Unmut und hartnäckigen Widerstand in den eigenen Reihen stößt.

5. Zwiespältige Reaktionen im Kongress auf Obamas Wunsch nach einer Kriegsermächtigung gegen den „IS“

Präsident Obamas Wunsch nach einer offiziellen Ermächtigung durch den Kongress für die Luftangriffe gegen die Verbände der Terrormiliz „Islamischer Staat“ (IS) im Irak und in Syrien (vgl. Congress Report 29, 2014, Heft 9-10, S. 3 ff.) ist sowohl bei den republikanischen Mehrheitsfraktionen als auch bei den Demokraten in beiden

Kammern zwiespältig aufgenommen worden.

Republikaner wie *Speaker* John Boehner (Ohio) im Repräsentantenhaus oder dessen Fraktionskollege Michael McCaul (Texas), Vorsitzender des *House Homeland Security Committee*, monierten, dass die vom Präsidenten ersuchte *Authorization for Use of Military Force* (AUMF) gegen die IS-Verbände die Flexibilität der amerikanischen militärischen Führung zu sehr einschränken könnte.

Demokraten im Repräsentantenhaus wie Jerrold Nadler (New York) oder Adam Schiff (California) brachten die Sorge zum Ausdruck, dass mit der von Obama gewünschten Ermächtigung zu große Spielräume für eine denkbare Entsendung von Bodentruppen gegen den IS verbunden sein könnten. Andere Fraktionsmitglieder wie Stephen Lynch (Massachusetts) und Ted Lieu (California) gingen noch einen Schritt weiter und lehnten den Wunsch nach einer AUMF zur weiteren Bekämpfung der IS-Verbände rundherum ab. Der Präsident habe nicht darstellen können, so diese Kritiker Obamas, dass der IS eine direkte Bedrohung für die USA darstelle.

Differenzierter äußerte sich der Mehrheitsführer der Republikaner im Senat, Mitch McConnell (Kentucky). „Because Congress must meet its responsibility to decide whether our military should use force“, erklärte McConnell, „the Senate will review the president’s request thoughtfully“.

Der Auswärtige Ausschuss des Senats hatte im Dezember 2014 noch unter Führung des damaligen demokratischen Mehrheitsführers Harry Reid (Nevada) eine Kriegsermächtigung gegen die Verbände des IS im Irak und in Syrien befürwortet (vgl. Congress Report, 29, 2014, Heft 11-12, S. 5). Die neue republikanische Mehrheit im 114. Kongress hat das Thema bisher gesetzgeberisch noch nicht weiterverfolgt.

Präsident Obama hat dem republikanisch kontrollierten Kongress am 11. Februar 2015 einen offiziellen Ermächtigungsvorschlag für die Beteiligung der USA am Luftkrieg gegen IS-Verbände im Irak und in Syrien unterbreitet.

Dieser trägt den Titel: „Authorization for the Use of the United States Armed Forces against the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)“. Er kann unter https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/aumf_02112015.pdf eingesehen werden. Obama hatte diesen Schritt schon am 20. Januar 2015 in seiner *State of the Union Address* an den Kongress angekündigt.

In seiner Vorlage für eine AUMF stellt der Präsident fest, dass ISIL eine „ernste Bedrohung für die Menschen und die territoriale Integrität des Iraks und Syriens, die regionale Stabilität und die nationalen Sicherheitsinteressen der USA und ihrer Verbündeten und Partner darstellt“.

Eine Ermächtigungsresolution für den Luftkrieg gegen den Irak, zu dem sich der Präsident am 22./23. September 2014 zunächst mit militärischer Unterstützung von Saudi-

Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain, Jordanien und Katar entschlossen hatte, hält Obama für unverzichtbar, um die nationale Geschlossenheit der USA im Kampf gegen ISIL zu unterstreichen. Die USA, so der Präsident, seien „am stärksten als Nation, wenn Präsident und Kongress zusammenarbeiten“.

Nach der Vorstellung Obamas soll der Kongress eine Kriegsermächtigung erteilen,

- „to use Armed Forces of the United States as the President determines to be necessary and appropriate against ISIL or associated persons or forces“ (Abschnitt 2 a der Vorlage, Hervorhebung durch die Redaktion).

Sie soll eine Laufzeit von drei Jahren haben und automatisch auslaufen, falls sie vom Kongress nicht verlängert wird.

Der Präsident

- betont in seiner Vorlage, dass durch den Kongress keine lang andauernden, umfangreichen („large scale“) militärischen Bodenoperationen wie jene im Irak (2003-2011) und in Afghanistan (2001-2014) autorisiert werden sollen.

- spricht sich dafür aus, die „Authorization for Use of Military Force Against Iraq“ aus dem Jahr 2002 (*Public Law* 107-243; vgl. Congress Report, 17, 2002, Heft 10, S. 1 ff.) außer Kraft zu setzen, die bisher die rechtliche Grundlage für den Luftkrieg gegen ISIL im Irak und in Syrien bildet.

Obama verbindet mit seinem Ermächtigungsentwurf auch den Wunsch, dass der Kongress in einer separaten Entscheidung die „Authorization for Use of Military Force“ (*Public Law* 107-40) vom September 2001 außer Kraft setzen möge (vgl. Congress Report, 16, 2001, Heft 9, S. 1ff). In ihr hatte der Kongress dem Präsidenten umfangreiche Blankovollmachten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus erteilt, die bis heute gültig sind (vgl. Congress Report, 29, 2014, Heft 4-7, S. 18 f.) und Präsident Bushs imperialer Präsidentschaft den Boden bereiteten.

Barack Obama hat auf die mit den Blankovollmachten für den Präsidenten verbundene Problematik für die demokratische Kontrolle amerikanischer Außenpolitik wiederholt hingewiesen. In einer Rede an der *National Defense University* am 23. Mai 2013 zitierte er James Madison, der vor mehr als 200 Jahren erklärt hatte: „No nation could preserve its freedom in the midst of continual warfare“. Die USA, so der 44. Präsident der Vereinigten Staaten, liefen Gefahr im Kampf gegen den internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 in ein „perpetual wartime footing“ zu verfallen. „Unless we discipline our thinking, our definitions, our actions“, so Obama in seinem fünften Amtsjahr warnend, „we may be drawn into more wars we don’t need to fight, or continue to grant Presidents unbound powers more suited for traditional armed conflicts between nation states“.

Obama hat das Thema der imperialen Präsidentschaft, zu deren Merkmalen die Usurpation von Kriegsvollmachten durch die Exekutive gezählt wird, in der Folgezeit immer wieder aufgegriffen. In einer Rede im Justizministerium am 17. Januar 2014 beispielsweise führte er in diesem Zusammenhang aus: „Our system of government is built on the premise that our liberty cannot depend on the good intentions of those in power; it depends on the law to constrain those in power.“

Politikwissenschaftlich ist es unbestritten, dass die parlamentarische Kontrolle des Einsatzes militärischer Gewalt eine Kernkompetenz demokratischer Regierungssysteme ist. Entsprechend hat Obamas Drängen auf eine Kriegsermächtigung durch den amerikanischen Kongress im Kampf gegen IS sowie auf die Überprüfung bestehender Kriegsermächtigungen nicht nur eine politische, sondern auch eine sehr wichtige politikwissenschaftliche Dimension.

In den USA liegt das Recht der Kriegserklärung verfassungsrechtlich in den Händen der Legislative (Abschnitt 1, Absatz 8 der Verfassung). Zwar haben die Verfassungsgeber dem Präsidenten als Chef der Exekutive die Rolle des Oberkommandierenden der Streitkräfte zugeschrieben, keinesfalls aber sollte der Präsident für sich beanspruchen können Kriege ohne Beteiligung des Parlaments zu führen.

Diese Norm hat der Kongress im Kriegsvollmachtengesetz („War Powers Resolution“, Public Law 93-148) im Jahr 1973 noch einmal ausdrücklich bekräftigt. Danach ist eine „gemeinsame Beurteilung durch Kongress und Präsident erforderlich“, wenn amerikanische Streitkräfte in Kampfhandlungen verwickelt werden, wie es in Abschnitt 2 des Gesetzes heißt. Auch muss der Kriegseinsatz nach maximal 90 Tagen vom Präsidenten beendet werden, wenn keine Ermächtigung durch den Kongress erfolgt ist.

Diese klaren Vorgaben setzen freilich voraus, dass der Kongress von seinem verfassungsmäßigen Recht auf Autorisierung bei der Entsendung von amerikanischen Streitkräften in Kampfhandlungen auch Gebrauch macht. Politisch ist der Kongress jedoch immer wieder davor zurückgeschreckt, direkte Verantwortung im Bereich der Kriegsvollmachten zu übernehmen. Dies hat dazu geführt, dass der Krieg gegen den internationalen Terrorismus und jetzt auch gegen den IS auf der Grundlage von Autorisierungen geführt wird, die vom Kongress 2001 und 2002 ausgesprochen wurden, also 14, beziehungsweise 13 Jahre zurückliegen.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Alles andere würde nach Blankovollmachten aussehen, die der imperialen Präsidentschaft weitere Nahrung geben und damit Defekte im außenpolitischen Entscheidungssystem transportieren. Dies könnte Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus haben, die an die Zustimmung des amerikanischen Demos, aber auch der Weltöffentlichkeit geknüpft ist und eine wesentliche Legitimitätsressource demokratischer Außen- und Sicherheitspolitik darstellt.

Der Obama-Administration scheint dies bewusst zu sein und so ist ihr Wunsch nach einer Ermächtigungsresolution im Luftkrieg gegen den IS sowohl politisch als auch politikwissenschaftlich bedeutsam.

Allerdings muss sich die Administration vom Kongress fragen lassen, ob ihre Vorlage für eine AUMF in Teilen nicht zu weit gefasst ist. Zum einen zielt Obamas Vorlage darauf ab, keine anhaltenden militärischen Bodenoperationen gegen den IS zu autorisieren („does not authorize the use of United States Armed Forces in enduring offensive ground combat operations“), anstatt diese *grundsätzlich* auszuschließen. Der Präsident hat betont, dass es ihm dabei um „Flexibilität“ geht, um Bodenoperationen unter engen Voraussetzungen vornehmen zu können, zum Beispiel beim Einsatz von Spezialkräften gegen die IS-Kommandospitze.

Zum anderen sieht Obamas Vorschlag an den Kongress keine geografische Begrenzung für die Ermächtigungsresolution vor. Schließlich müsste wohl genauer definiert werden, was unter dem Einsatz von amerikanischen Streitkräften in Kampfhandlungen gegen „ISIL or associated persons or forces“ zu verstehen ist. Obamas Vorschlag versteht darunter recht unspezifisch „individuals and organizations fighting for, on behalf of, or alongside ISIL or any closely-related successor entity in hostilities against the United States and its coalition partners“.

Der republikanisch kontrollierte 114. Kongress ist nun aufgefordert hier eine Entscheidung zu treffen statt wie in den letzten 13 Jahren die politische Verantwortung zu scheuen und sich dem Präsidenten im Bereich der *War Powers* willfährig unterzuordnen. Ob es dabei hilfreich ist, wenn Bob Corker (Tennessee), der Vorsitzende des *Senate Foreign Relations Committee*, Präsident Obama vorwirft, sich „grundsätzlich nicht wohl bei militärischen Entscheidungen zu fühlen“, bleibt dahingestellt.

6. Nominierung von Ashton Carter zum Verteidigungsminister vom Senat bestätigt

Der Senat hat am 5. Februar 2015 die Nominierung von Ashton Carter zum Verteidigungsminister mit 93:5 Stimmen bestätigt (vgl. Congress Report, 29, 2014, Heft 11-12, S. 6). Gegen die Entscheidung stimmten lediglich fünf Mitglieder der republikanischen Mehrheitsfraktion, nämlich Roy Blunt (Missouri), Mike Crapo (Idaho), Mark Krik (Illinois), Jim Risch (Idaho) und John Boozman (Arkansas).

Der Streitkräfteausschuss des Senats war der Nominierung Carters durch Präsident Obama zuvor einstimmig gefolgt, was die große überparteiliche Unterstützung für ihn im Senat deutlich macht.

Der 60-jährige neue Verteidigungsminister, der vierte während der Amtszeit Barack Obamas im Weißen Haus, verfügt über umfängliche Regierungserfahrung bekleidete

zuletzt zwischen 2011 und 2013 die Position des *Deputy Secretary of Defense*. Davor war er zwischen 2009 und 2011 *Undersecretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics*. Zwischen 1993 und 1996, also während der Präsidentschaft Bill Clintons, bekleidete er den Posten des *Assistant Secretary of Defense for International Security*. Carter tritt die Nachfolge von Chuck Hagel an, der dem Vernehmen nach Differenzen mit dem Präsidenten in der Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus hatte.

Der neue Verteidigungsminister übernimmt die Führung des *Pentagon* zu einem Zeitpunkt, zu dem die Kritik an den automatischen Budgetkürzungen („Sequestration“) des amerikanischen Rüstungshaushalts im Rahmen des *Budget Control Act* (vgl. Congress Report, 26, 2010, Heft 7-9, S. 1 und Heft 10-12, S. 1) vor allem unter den Republikanern im Kongress immer lauter wird.

Die Obama-Administration hatte Anfang Februar in diesem Zusammenhang ihr neues Positionspapier zur „National Security Strategy“ (NSS) vorgestellt. Es umfasst 28 Seiten und kann eingesehen werden unter https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf. Die neue NSS löst die alte aus dem Jahr 2010 ab und macht sich für eine „smart national security (that) does not rely solely on military power“ stark. Die USA sollen danach als eine „global force of good“ führen, die universelle Werte respektiert und eine regelorientierte internationale Ordnung transportiert.

Die NSS, so die Administration, „affirms America’s leadership role within a rules-based international order that works best through empowered citizens, responsible states, and effective regional and international organizations“. Globalen Herausforderungen wie der Bedrohung durch den IS, der russischen Aggression auf der Krim und in der Ost-Ukraine oder der nuklearen Proliferation soll durch verschiedene Dimensionen amerikanischer Weltführung begegnet werden.

Gemeint ist eine Führung „with purpose, with strength, by example, with capable partners, with all instruments of U.S. power and with a long-term perspective“. In einem „fluiden“ strategischen Umfeld könne es nicht darum gehen, dass die USA führen, sondern *wie* sie dies tun, wobei klar sei, dass globale Probleme nicht ohne die USA, aber eben auch nicht durch die Weltführungsmacht *alleine* gelöst werden könnten.

Barack Obama hatte in diesem Zusammenhang Anfang April 2015 dem Journalisten Thomas L. Friedman von der *New York Times* ein Interview gegeben, in dem er selbst den Begriff einer „Obama-Doktrin“ in den Mund nahm. Die Doktrin, so der Präsident lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: „We will engage, but we preserve all our capabilities“. Kritiker im republikanischen Lager hatten Obama daraufhin vorgeworfen, die Glaubwürdigkeit der amerikanischen nationalen Sicherheitsstrategie zu unterminieren und eine Stärkung des Rüstungshaushalts verlangt.

7. Bestätigung von Loretta Lynch als Justizministerin weiter verzögert

Die Bestätigung der Ernennung von Loretta Lynch zur neuen Justizministerin wird von den Republikanern im Senat aus parteitaktischen Gründen blockiert. Präsident Obama hatte Lynch bereits Anfang November 2014 als seine Nachfolgekandidatin für den aus dem Amt scheidenden *Attorney General* Eric Holder benannt (vgl. Congress Report 29, 2014, Heft 11-12, S. 7).

Die 55-jährige Bundesstaatsanwältin des Ostbezirks von New York (*U.S. Attorney for the Eastern District of New York*) genießt als Juristin wie als Korruptionsbekämpferin ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit ein hohes Ansehen. Ihre Qualifikation steht außer Frage.

Konservative Republikaner hatten allerdings in den Ausschussanhörungen scharfe Kritik an Lynch geübt. Vor allem Lynchs Erklärung, dass Präsident Obamas Änderungen der Verwaltungsrichtlinien für die Einwanderungsbehörde für sie verfassungskonform sei, hatte sichtlichen Unmut hervorgerufen (vgl. Punkt 4).

Ungeachtet der wachsenden Ablehnungsfront der konservativen Republikaner war es den Demokraten im März 2015 gelungen, genügend Stimmen für eine knappe Mehrheit zur Bestätigung zu sammeln.

Mit Blick auf das zwischenparteiliche Tauziehen der Parteien um ein verschärftes Gesetz gegen Menschenhandel entschied sich die republikanische Fraktion nun allerdings, die Ansetzung einer Abstimmung an Zugeständnisse der Demokraten zu binden.

Majority Leader Mitch McConnell (R-Kentucky) erklärte, die Bestätigung Lynchs könne erfolgen, sobald das Menschenhandelsgesetz angenommen worden sei. Die Vorlage ist umstritten, weil die Republikaner unter anderem auf einem Verbot der Finanzierung von Abtreibungen aus Bundesmitteln bestehen. Die Demokraten lehnen dies als sachfremden Zusatz strikt ab.

Die taktische Verzögerung der Abstimmung über die Lynch Nominierung kritisierten die Demokraten ihrerseits scharf. Sie hielten den Republikanern vor, dass der Versuch, die Bestätigung der ersten schwarzen Justizministerin der US-Geschichte zu blockieren um politischen Druck zu erzeugen, nicht vertretbar sei.

Den unverhohlenen Rassismus-Vorwurf wiesen die Republikaner empört zurück. Senator John McCain (R-Arizona), sichtlich erzürnt, hielt den Demokraten in einer Rede im Plenum Scheinheiligkeit vor. Diese selbst hätten in der Vergangenheit ähnliche Schachzüge praktiziert, ohne Rücksicht auf den Hintergrund der jeweiligen Kandidaten.

Bisher ist ein Kompromiss in den Beratungen über die Vorlage zum Menschenhandel noch nicht greifbar. Beide Seiten beteuerten zuletzt, dass eine Einigung angestrebt

werde. Allerdings scheinen sich Demokraten wie Republikaner in dieser Hängepartie politisch im Vorteil zu sehen, sodass eine schnelle Lösung wenig wahrscheinlich ist.

Während eine eventuelle Bestätigung Loretta Lynchs zumindest derzeit als sicher gilt, bleibt sie bis auf weiteres in der Warteschleife des Senats.

8. Anklageerhebung gegen Senator Menendez wegen Korruptionsverdachts

Anfang April 2015 hat das US Justizministerium vor einem Bundesgericht Klage gegen Senator Robert Menendez (D-New Jersey) erhoben. Die Anklageschrift wirft dem Senator in 14 Punkten Bestechlichkeit, Verabredung von Straftaten und Falschaussagen vor.

Senator Menendez plädierte in seiner Anhörung vor Gericht auf „nicht schuldig“ und sprach in einer späteren Pressekonferenz von einer politischen „Schmierkampagne“ gegen seine Person.

Im Zentrum der Anklage steht die Beziehung des Senators zu dem Augenspezialisten und Unternehmer, Salomon Melgen. Menendez soll dem erfolgreichen Multimillionär im Gegenzug für großzügige Wahlspenden und persönliche Zuwendungen in Form von Flügen, Reisen und Übernachtungen Vorteile verschafft haben.

Senator Menendez hat sich unter anderem bei Behörden der Dominikanischen Republik sowie dem US-Zoll und dem Außenministerium für Melgen persönlich eingesetzt. Menendez beteuert dagegen, die politische Unterstützung und die privaten Zuwendungen durch Melgen beruhten auf einer langjährigen Freundschaft.

Korruptionsvorwürfe dieser Art sind insofern problematisch, als in den USA ein direkter Bezug zwischen Vorteilsnahme und -gewährung nachgewiesen werden muss. Ob und inwieweit Menendez mit seinem Einsatz für seinen Freund den Rahmen der üblichen Unterstützung für Bürger durch Kongressmitglieder überschritten oder Vorschriften und Bundesgesetze verletzt hat, muss in der Verhandlung noch gezeigt werden.

9. Starke parteipolitische Polarisierung im Kongress hält in Obamas sechstem Amtsjahr an

Im sechsten Amtsjahr Präsident Obamas hat sich die scharfe parteipolitische Polarisierung im Kongress fortgesetzt, wie statistische Untersuchungen von *Congressional Quarterly* (CQ) belegen (vgl. Congress Report 29, 2014, Heft 1-3, S. 19 ff.).

Im Repräsentantenhaus lag der Average Party Unity Score (APUS) CQ zufolge in der 2. Sitzungsperiode des 113. Congress bei der republikanischen Mehrheit bei 91 Prozent, nur einen Prozentpunkt unter dem für das Vorjahr berechneten Wert. Der APUS bezeichnet statistisch jenen Wert, bei dem eine Mehrheit der Republikaner gegen die Mehrheit der Demokraten stimmt (und umgekehrt). Für die demokratische Minderheitsfraktion hat CQ im Jahr 2014 im Repräsentantenhaus einen APUS von 90 Prozent errechnet (gegenüber 88 Prozentpunkt in Präsident Obamas fünftem Amtsjahr 2013).

Speaker John Boehner (R-Ohio) ist es im Repräsentantenhaus in der 2. Sitzungsperiode des 113. Kongress gelungen, die Fraktion im Großen und Ganzen hinter sich zu scharen, obwohl der Druck des Tea Party-Flügels auf seine Fraktionsführung sehr groß war. Freilich musste sich Boehner die Geschlossenheit der Fraktion durch eine Vielzahl von Zugeständnissen erkaufen, die auch dazu führten, dass er eine Reihe von Gesetzesinitiativen wieder zurückziehen musste, nachdem klar war, dass der Tea Party-Flügel sie nicht unterstützen würde. Dazu zählte beispielsweise die Reautorisierung der Export-Import Bank (vgl. Congress Report, 29, 2014, Heft 8-10, S. 12).

Boehner verfolgte im Jahr der Midterm Elections 2014 (vgl. Congress Report 29, 2014, Heft 11-2, S. 13 ff.) einen konsequenten Kurs der Polarisierung und Abgrenzung von Präsident Obamas politischer Programmatik, was statistisch nach CQ dazu führte, dass Obama sich gegenüber dem Repräsentantenhaus in seinem sechsten Amtsjahr 2014 nur in 15,2 Prozent aller Abstimmungen durchsetzen konnte, zu denen er eine Position eingenommen hatte. Gleichwohl gelang es den Republikanern um Boehner in den Zwischenwahlen, die größte Mehrheit im Repräsentantenhaus seit dem 71. Kongress (1929-1931) für sich zu gewinnen.

Im Senat, der im 113. Kongress unter umgekehrten Mehrheiten im Vergleich zum Repräsentantenhaus operierte, lag der APUS nach Berechnungen von CQ bei den Demokraten mit 93 Prozent nur einen Prozentpunkt unter dem Wert des Vorjahres 2013. Hier war es der damalige Majority Leader Harry Reid (D-Nevada), dem es gelang die Fraktion straff zu führen und sich in 224 von 244 Abstimmungen siegreich über der republikanischen Minderheit durchzusetzen. Freilich ging in den Midterm Elections die Mehrheit der Demokraten im Senat verloren, was allerdings an den anhaltenden Polarisierungstendenzen auch mit Blick auf die laufende 114. Legislaturperiode des Kongresses nichts ändert.

Für Präsident Obama bedeutet das, dass er sich in seinem siebten Amtsjahr vor dem Hintergrund eines Divided Government und republikanischen Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses auf noch mehr Widerstand einstellen und im Grunde als „lame duck“ operieren muss. Dass seine politischen Handlungsspielräume unter den Bedingungen geteilter Herrschaft und anhaltender parteipolitischer Polarisierung sehr stark eingeschränkt sind, unterstreichen die statistischen Untersuchungen von CQ.

Danach konnte sich Obama im Jahr 2014 gegenüber dem Kongress nur in insgesamt 24,4 Prozent aller Abstimmungen, zu denen er eine Position bezogen hatte, gegenüber

dem parteipolitisch scharf polarisierten Kongress durchsetzen. Dieses statistische Ergebnis, das den tiefen Dissens zwischen Präsident und Kongress unterstreicht, entstand wohlgemerkt zu einem Zeitpunkt, als mit dem Senat noch *eine* der Kammern von der Partei des Präsidenten kontrolliert und dominiert wurde.



Congress Report, ISSN 0935-7246

Redaktion

Dr. Söhnke Schreyer
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Beirat

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel

Herausgeber

Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Politikwissenschaft II

Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
67653 Kaiserslautern

[www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/
publikation/congress-report](http://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikation/congress-report)

