

Test für die Republikanische Mehrheit

Ergebnis und Konsequenzen der »Filibuster«-Debatte im amerikanischen Senat

Michael Kolkmann

In den USA stellt sich sechs Monate nach der Wiederwahl von Präsident Bush die Frage nach der Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit der Republikanischen Mehrheit im Kongreß. Anlaß ist die Bestätigung mehrerer Richterandidaten durch den Senat, die von den Demokraten mit Hilfe des parlamentarischen Instruments des Filibusters verhindert werden sollte. Mit der Verabschiedung eines überparteilichen Abkommens am 23. Mai 2005 hat sich diese Auseinandersetzung nur vorläufig entschärft. Sie ist der erste und vielleicht wichtigste Test dafür, ob sich Bush in seiner zweiten Amtszeit auf die Republikanische Mehrheit verlassen kann. Der Auseinandersetzung dürften in den nächsten Wochen und Monaten weitere folgen.

Zur Entscheidung standen sieben Richterernennungen Bushs an, die aufgrund eines Filibusters der Demokraten nicht zur Abstimmung im Plenum des Senats gelangen konnten. Als Filibuster wird eine Marathonrede bezeichnet, mit der eine parlamentarische Minderheit die Verabschiedung eines Gesetzes oder eine Nominierung der Exekutive durch die Mehrheitsfraktion zu verhindern oder wenigstens zu verschieben sucht. Ermöglicht wird diese Taktik durch eine Bestimmung der im Vergleich zu jener des Repräsentantenhauses überaus liberalen Geschäftsordnung des Senats: Reden der Senatoren sind zeitlich und inhaltlich nicht begrenzt. Ein Filibuster kann nur mit den Stimmen von 60 Senatoren abgebrochen werden. Dies ist für die Republikaner unter ihrem Mehrheitsführer Bill Frist kaum zu erreichen, weil die derzeit 55

Republikanischen Senatoren in der Regel nicht einheitlich abstimmen und weil es im Kongreß keine Fraktionsdisziplin gibt. Für Präsident Bush stellte die Auseinandersetzung eine große Herausforderung dar, weil durch den Filibuster die Arbeit des Senats – und damit Bushs Reformprogramm für seine zweite Amtszeit – verzögert, wenn nicht blockiert worden wäre.

Einsatz der »nuklearen Option«?

Die Senatsregeln für den Filibuster könnten durch die sogenannte »nuclear option« der Republikaner außer Kraft gesetzt werden. Damit würde die Filibusterregel durch eine einfache, 51 Stimmen zählende Mehrheit der Republikaner geändert, was die traditionell erforderliche Zweidrittelmehrheit zur Änderung der Senatsregeln obsolet

machen würde. Als »nuclear option« wird diese bislang nur äußerst selten angewandte Maßnahme bezeichnet, weil ihre Auswirkungen für die Arbeit des Senats nicht absehbar sind oder gegebenenfalls sehr nachteilig sein würden.

Kritiker des Filibusters bemängeln, daß er kleinen Minderheiten, ja einzelnen Senatoren eine unverhältnismäßig große politische Rolle gibt und einen Senator in die Lage versetzt, den gesamten Senat in seiner Arbeit zu behindern. So werde einer Minderheit von gerade einmal 41 Senatoren die Möglichkeit eröffnet, Entscheidungen des Senats zu verhindern, was dem ausbalancierten System der in der Verfassung verankerten *checks and balances* widerspräche.

Die Demokraten kündigten Ende April 2005 an, die gesamte Arbeit des Senats zum Erliegen bringen zu wollen, falls die Republikaner die »nuclear option« einsetzen und damit einen »Machtmißbrauch« begehen würden. Diese Strategie birgt jedoch die Gefahr, in der breiten Öffentlichkeit als Blockierer zu gelten. Der Fraktionsführer der Demokraten im Senat, Harry Reid, schwenkte Anfang Mai denn auch auf eine nuanciertere Strategie um. Nun sollten von Demokratischer Seite bis zu neun unterschiedliche Gesetzesvorhaben in den Senat eingebracht und zur Abstimmung geführt werden. Dabei handelte es sich um in der breiten Öffentlichkeit populäre Maßnahmen wie die Erhöhung des Mindestlohns und bessere Leistungen für Kriegsveteranen. Mit dieser Strategie sollten die Republikaner zu einer Verzögerung der Diskussion über die Richter Kandidaten gezwungen werden.

Kompromiß der moderaten Senatoren

Präsident Bush erneuerte Mitte Mai 2005 seine Unterstützung für die von ihm bereits in seiner ersten Amtszeit vorgeschlagenen Richter Kandidaten und forderte die Mitglieder des Senats dazu auf, »ihrer Pflicht nachzukommen und unverzüglich die Qualifikation der Nominierten zu diskutie-

ren und in einer Abstimmung über sie mit ›Ja‹ oder ›Nein‹ zu entscheiden«. Während daraufhin in der Öffentlichkeit der Disput über die »nuclear option« an Schärfe gewann, bemühten sich hinter den Kulissen Senatoren aus beiden politischen Parteien um einen Kompromiß. Am Abend des 23. Mai 2005 schließlich stimmten nach tagelangen intensiven Verhandlungen beide Seiten einem Abkommen zu, das die »nuclear option« zunächst bis auf weiteres als obsolet erschienen ließ. Der Kompromiß enthält folgende Elemente:

- ▶ Über drei der sieben von Präsident Bush vorgeschlagenen Kandidaten wird im Senatsplenum abgestimmt.
- ▶ Zwei weitere Nominierungen können in Zukunft weiterhin von den Demokraten mit einem Filibuster belegt werden.
- ▶ Zwei weitere Ernennungen dürften dagegen keine Chancen mehr auf eine Bestätigung durch den Senat haben; die Namen der betroffenen Richter werden im Abkommen nicht erwähnt.
- ▶ Das Weiße Haus wird ausdrücklich aufgefordert, bei künftigen Richterernennungen enger mit den Mitgliedern des Senats zusammenzuarbeiten, um Differenzen bereits im Vorfeld ausräumen zu können – eine Forderung, die die Demokraten seit Jahren vorgetragen haben.
- ▶ Schließlich verfügen die Demokraten auch in Zukunft über die Möglichkeit, Richterernennungen des Präsidenten mit einem Filibuster zu belegen; sie besteht jedoch nur in »außergewöhnlichen Situationen« (*extraordinary circumstances*).

Mögliche politische Konsequenzen

Mit dem Widerspruch zwischen der Notwendigkeit, politische Rechte der oppositionellen Minderheitspartei zu schützen, und der Möglichkeit der Mehrheitspartei, ihren politischen Willen durchzusetzen, bewegt sich die Debatte über die Rolle des Filibusters im amerikanischen Senat im Rahmen einer zwei Jahrhunderte alten Tradition. Der durch Vermittlung der moderaten Senatoren erzielte Kompromiß bewahrt die

Prärogative des Senats, alle Richterernennungen der Exekutive begutachten zu dürfen. Eine Kontroverse mit den Demokraten über den Filibuster oder gar eine Blockade der Senatsarbeit hätte wohl jegliche überparteiliche Kooperation in den nächsten Monaten ausgeschlossen. Diese Einschätzung mag erklären, warum sich das Weiße Haus in der Filibuster-Debatte mit öffentlichen Äußerungen weitgehend zurückgehalten hat und lediglich unterstrich, daß die Frage des Filibusters eine Angelegenheit sei, die ausschließlich von den Senatoren selbst geregelt werden könne. Hinter den Kulissen jedoch scheinen Mitarbeiter des Weißen Hauses die Republikanischen Senatoren gedrängt zu haben, möglichst alle von Präsident Bush vorgeschlagenen Richter auch zur Abstimmung stellen zu lassen. Würde es dazu nicht kommen, liefen die Republikaner Gefahr – so die Sorge –, am Wahltag 2006 lediglich mit den öffentlichkeitswirksamen, aber negativen Konnotationen des Falles Terri Schiavo, den wiederholten Ethikverletzungen ihres Mehrheitsführers Tom DeLay im Repräsentantenhaus oder der Diskussion über das Ende des Filibusters assoziiert zu werden.

Die Verständigung der Senatoren auf den erzielten Kompromiß ist zugleich eine Niederlage für den Republikanischen Mehrheitsführer Frist. Zu stark hatte er während der Filibuster-Debatte – darin bestärkt von zahlreichen konservativen Gruppen außerhalb des Kongresses – auf die »nuclear option« hingearbeitet, zu wenig Spielraum für andere Handlungsoptionen offengehalten, als daß er taktisch flexibel hätte reagieren können, wenn er die erforderlichen 51 Stimmen für den Gebrauch der »nuclear option« nicht zusammenbekommen hätte. Offen ist, ob er in seiner verbleibenden Amtszeit nicht vorzeitig als »Lame Duck« gelten wird, da er bereits im letzten Jahr angekündigt hatte, bei der Kongreßwahl im November 2006 nicht mehr zu kandidieren. In den letzten Monaten seiner Amtszeit wird es ihm unter Umständen sehr schwer fallen, mit Blick auf die von ihm angestreb-

te Präsidentschaftskandidatur 2008 nachhaltig für seine politischen Positionen einzutreten und zugleich als effektiver Mehrheitsführer der Republikaner zu fungieren.

Das Kompromißabkommen ist allerdings zu vage, um die Auseinandersetzung über die Richterernennungen endgültig zu beenden. Es liegt in Zukunft an den Demokraten, im Sinne des Abkommens zu erklären, was für sie »außergewöhnliche Umstände« sind, in denen sie erneut zum Instrument des Filibusters greifen könnten. Die Republikaner werden festzulegen haben, in welchen Fällen sie diese »außergewöhnlichen Umstände« nicht zur Anwendung kommen lassen wollen. Jeder einzelne der 14 Kompromißunterzeichner kann somit unter Berufung auf eine »außergewöhnliche Situation« den ausgehandelten Kompromiß kurzerhand für gegenstandslos erklären.

Die Debatte wird sich daher wieder erhitzen, sobald Präsident Bush weitere kontroverse Richterernennungen vornimmt. Sollte der Vorsitzende Oberste Richter William Rehnquist im Sommer aus Gesundheitsgründen zurücktreten, so wären die Demokraten nicht allzu alarmiert, denn ein konservativer Richter würde womöglich durch einen anderen gleicher Couleur ersetzt. Ernst würde es aus Sicht der Demokraten erst dann, wenn ein als liberal geltender ausscheidender Richter am Obersten Gerichtshof durch einen konservativen Richter ersetzt würde, denn dies würde die inhaltliche wie politische Balance des Gerichts nachhaltig verändern. Man muß sich nur in Erinnerung rufen, daß wegweisende Urteile der letzten Jahre häufig mit einer 5:4-Stimmenmehrheit gefällt wurden.

Chancen zukünftiger Kooperation

Die Bush-Administration hat sich mit dem Filibuster-Kompromiß der moderaten Senatoren nicht vollständig durchsetzen können, da nicht allen zehn vom Weißen Haus vorgeschlagenen Kandidaten im Senat zur Abstimmung kommen und der Ge-

brauch des Filibusters durch die Demokraten auch bei künftigen Ernennungen möglich bleibt. Die Chancen für zentrale Reforminitiativen von Präsident Bush, dessen öffentliche Zustimmungswerte für seine Arbeit seit der Wiederwahl auf Rekordtiefen gesunken sind, sind mit dem erreichten Kompromiß nur scheinbar größer geworden. Die Debatte über den Filibuster läßt erkennen, daß sich Bush nicht automatisch auf die Unterstützung der Republikanischen Mehrheit im Kongreß verlassen kann.

Die Kongreßmitglieder, die sich mangels Parteilisten auf die Wiederwahl in ihrem Wahlkreis konzentrieren müssen, werden sich angesichts der bevorstehenden Kongreßwahl 2006 mit der Thematisierung eigener Prioritäten nicht zurückhalten und im Zweifelsfall den Interessen des Wahlkreises Vorrang vor den politischen Interessen des Präsidenten einräumen. Zu unterschiedlich ist die politische Prioritätensetzung der einzelnen Senatoren.

Einer eher heterogenen Republikanerfraktion steht eine derzeit einheitlich agierende Demokratische Fraktion gegenüber. Bush dürfte in Zukunft große Mühe haben, aus dem Demokratenlager einzelne Stimmen für seine Reformprojekte zu gewinnen. Er wird sich stärker als in seiner ersten Amtszeit um Unterstützung im Kongreß bemühen müssen. Hatte Bush in den ersten vier Jahren stets lediglich vage Ziele vorgegeben, die von seinen Republikanischen Parteikollegen in Gesetzestexte transformiert und verabschiedet wurden, wird er nun deutlich aktiver auftreten müssen, will er das durch seine Wiederwahl gewonnene politische Kapital nicht frühzeitig verspielen. Konfliktpotential halten für die nächsten Wochen und Monate insbesondere folgende Themenfelder bereit:

► Die Bestätigung von **John Bolton** als UN-Botschafter ist von den Demokraten im Senat bereits mehrfach verschoben worden. Auch auf Republikanischer Seite gibt es Vorbehalte gegen den Kandidaten. Eine endgültige Abstimmung über

die Nominierung ist für Mitte Juni 2005 vorgesehen, ihr Ausgang gilt als offen.

- Die **Reform der sozialen Sicherungssysteme** ist das Kernstück von Bushs Reformprogramm für die zweite Amtszeit. Für ihre Verabschiedung ist der Präsident auf Stimmen der oppositionellen Demokraten angewiesen, um für seine Vorlage im Kongreß eine Mehrheit zu finden. Denn auch bei den Republikanern bestehen große Vorbehalte gegenüber der Gesetzesvorlage.
- Ende Mai 2005 stimmten 50 Republikaner mit der Mehrheit der Demokraten im Repräsentantenhaus für die Aufhebung staatlicher Beschränkungen bei der Förderung der **Stammzellenforschung**. Für Bush hat dieses Thema einen so großen Stellenwert, daß er – die Verabschiedung des Gesetzes im Senat vorausgesetzt – bereits sein Veto angekündigt hat. Es wäre sein erstes legislatives Veto nach viereinhalb Jahren im Amt; das Veto könnte nur durch Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern des Kongresses überstimmt werden.
- Das **Central American Free Trade Agreement (CAFTA)** zwischen den USA, der Dominikanischen Republik und fünf zentralamerikanischen Ländern wird in naher Zukunft im Kongreß debattiert. Es gilt als wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Free Trade Agreement of the Americas (FTAA), das ganz Lateinamerika und die USA umfassen soll. In Teilen beider politischer Parteien existieren große Vorbehalte gegen CAFTA.

Der wichtigste Test für die Republikanische Mehrheit dürfte jedoch die erwähnte nächste Ernennung eines Kandidaten für den **Obersten Gerichtshof** sein. Damit behält die Auseinandersetzung über Richterernennungen großes Konfliktpotential und ist für die Arbeit des Kongresses in den nächsten Monaten, für die Zwischenwahl im November 2006 und schließlich für die nächste Präsidentschaftswahl im Jahr 2008 von zentraler Bedeutung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364