

Von Filibustern, Cloture und Reconciliation – Gesetzgebungstau in den USA

Obamas Gesundheitsreform in den Mühlen des Kongresses

Philipp Bleckmann

March 2010

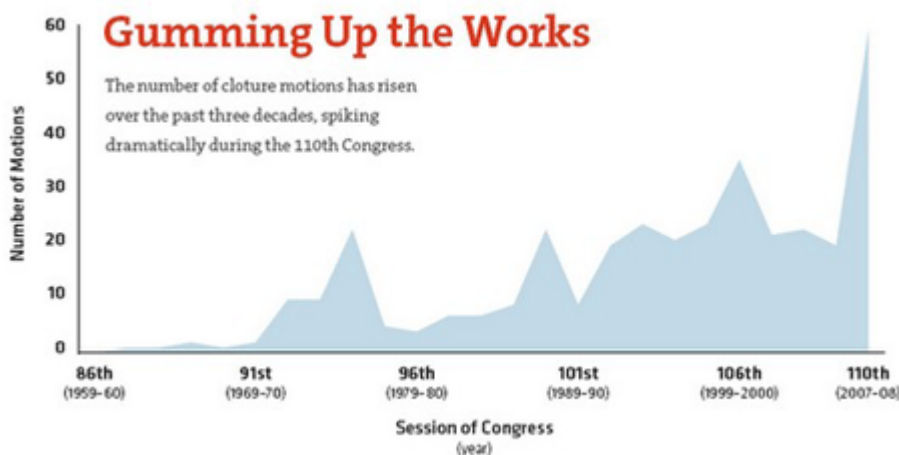
Das bisherige Schwerpunktprojekt der Obama Administration, die Gesundheitsreform, beherrschte monatelang die politische Debatte in Washington und den USA. Nachdem schon Ende 2009 in beiden Kammern des Kongresses, im Repräsentantenhaus und im Senat, jeweils unterschiedliche Reformfassungen beschlossen wurden, mussten diese noch zu einem gemeinsamen Gesetz verarbeitet werden. Dies gelang erst Ende März nach zahlreichen Überarbeitungen und mithilfe legislativer Sonderwege. Diese waren nötig, weil erstens nicht nur Republikaner Vorbehalte gegen das Gesetz haben, sondern auch in den Reihen der Demokraten alles andere als vorbehaltlose Zustimmung herrscht. Zweitens avancierte das Reformprojekt für die Demokraten und das Weiße Haus zum gesetzgeberischen Super-GAU als im Januar 2010 bei den Wahlen in Massachusetts der lange sicher geglaubte Sitz im Senat zum ersten Mal seit Jahrzehnten wieder an die Republikaner ging.

Is 60 the new 51?

Die Bedeutung dessen ist auf den ersten Blick nicht unmittelbar verständlich, verloren die Demokraten doch eben nicht, wie in einigen deutschen Medien behauptet, die Mehrheit im Senat. Dort verfügen sie mit 59 von 100 Stimmen nach wie vor über die deutlichste Mehrheit seit vielen Jahren. Von dennoch immensen Einfluss auf die gestalterischen Möglichkeiten war und ist der Ausgang der Wahl in Massachusetts aufgrund eines "Filibuster" genannten Phänomens, mit dem die Minderheit im Senat Gesetzesvorhaben der Mehrheit aufschieben oder gar vollständig blockieren kann. Um eine solche Blockade aufzulösen ist eine Mehrheit von 60 Stimmen erforderlich, über die die Demokraten nach der Wahlniederlage in Massachusetts nun nicht mehr verfügen. Somit ist man

zur Gesetzesverabschiedung auf eine parteiübergreifende Zusammenarbeit mit den Republikanern gezwungen.

Der Filibuster an sich ist dabei keine neue Entwicklung, verändert hat sich nur die Art und Weise, wie er genutzt wird. Bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts war seine Verwendung auf einige wenige, hoch umstrittene Gesetzesvorhaben im Jahr beschränkt. Beispielhaft dafür ist die Civil Rights Bewegung der 50er Jahre, während der aufgrund der hohen Brisanz es Themas die Minderheit mit allen verfügbaren Mitteln, und damit eben auch mithilfe des Filibusters, versuchte, Entscheidungen zu verzögern und zu verhindern. Seit einigen Jahren jedoch ist die Hemmschwelle gesunken, auch alltägliche, administrative Abstimmungen einem Filibuster zu unterziehen, sodass die Senatsmehrheit kaum mehr in der Lage ist, ihrer täglichen Arbeit nachzukommen. Die folgende Grafik verdeutlicht den Anstieg der letzten Jahre:



Quelle: <http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/filibusters-1102.gif>

Historisch gesehen ist der Filibuster eines der Merkmale, mit denen der Senat sich vom Repräsentantenhaus unterscheiden sollte. Der Senat ist eine Einrichtung, die nicht durch Fraktionsdisziplin gekennzeichnet ist, sondern in der die Diskussionskultur hochgehalten werden soll und jedem Senator individuelle Bedeutung zugesprochen wird. Diese Tendenz äußerte sich auch in der traditionellen Ausübung des Filibusters: es war das Recht jedes Senators, wichtige Entscheidungen solange zu diskutieren, bis ein Konsens gefunden wurde. Dazu war es nicht unüblich, viele Stunden lang zu reden, um eine Abstimmung hinauszuzögern: Den Rekord für die längste Rede

hält mit knapp über 24 Stunden Senator Thurmond aus South Carolina im Jahr 1957. Nach Ankündigung eines Filibusters darf die Senatsmehrheit erst nach 48 Stunden zur Abstimmung zur Beendigung des Filibusters schreiten und muss auch dann noch weitere 30 Stunden Diskussion über sich ergehen lassen. Erst danach wird der Filibuster mit der sogenannten "Cloture" beendet, allerdings nur, wenn die angeprochene Mehrheit von mindestens 60 Senatoren erreicht wird. Diese Regelung hat zweierlei Konsequenzen: Erstens kann schon ein einzelner Senator den gesamten Senat für mehr als 3 Tage vollständig lähmen, zweitens kann eine Minderheit von mehr als 40 Senatoren jegliche Maßnahmen der Mehrheit dauerhaft blockieren.

Der moderne Filibuster

Der durchaus beabsichtigte Schutz der Minderheit wird erst durch die exzessive Ausübung der letzten Jahre zum Problem, indem erkennbarerweise nicht mehr das Unbehagen einzelner Senatoren mit zu verabschiedenden Gesetzen und eine konstruktive Auseinandersetzung im Mittelpunkt steht, sondern eine immer destruktiver werdende Fundamentalopposition gegen jegliche, noch so lapidare Routineabstimmungen. Als Grund für diese Entwicklung wird die Veränderung des politischen Klimas in Washington gesehen, das durch die extremen Positionen der Bush Regierung und die nun von vielen Republikanern als zu progressive empfundene Politik Obamas noch verschlimmert wurde und zu einer Spaltung des Senats nach Parteilinien geführt hat. Das erste Mal für heftige Auseinandersetzungen sorgte dies, als die Demokraten Anfang dieses Jahrtausends zahlreiche Nominierungen der Bush Regierung für Richterposten prinzipiell ablehnten.

Für solche einfachen Bestätigungen war der Filibuster bis dato nicht benutzt worden. Noch deutlicher wurde die nunmehr politische Kraft des Filibusters durch zwei kürzliche Vorfälle. Erst legte der republikanische Senator von Alabama, Richard Shelby, ein Veto gegen jede einzelne von 80 Nominierungen für administrative Posten ein. Dies geschah nicht etwa aus inhaltlichen Vorbehalten gegen die Kandidaten, sondern weil er seinen Heimatstaat von der Obama Administration nachteilig behandelt wähnte. Ebenso stemmte sich Senator Jim Bunning aus Kentucky im Sinne eines One-man-filibuster gegen die parteiübergreifend beschlossene Ausweitung von Arbeitslosenhilfe und gab erst nach massiven Angriffen der Demokraten und aufgrund fehlender substantieller Unterstützung seiner eigenen Partei auf. Selbstverständlich können diese Ein-Mann-Shows ein Gesetzesvorhaben nicht endgültig verhindern, jedoch wie erwähnt deutlich verzögern. Dazu reicht es, ein "Hold"

einzu legen. Mit diesem in den offiziellen Regeln des Senats gar nicht vorhandenen Winkelzug wird der Mehrheitspartei signalisiert, einer Maßnahme nicht zustimmen zu werden. Aufgrund der dann zu erwartenden Verzögerung von mindestens 3 Tagen wird sich die Mehrheit überlegen müssen, ob eine Maßnahme so wichtig ist, den Senat für diese Zeitspanne zu blockieren. Sogar eine Verdoppelung der 3 Tage ist möglich, wenn nicht nur auf die Maßnahme selber, sondern schon auf die "motion to proceed", also die Frage ob man zur Abstimmung schreiten soll, ein Hold gelegt wird.

Aufgrund eben dieser Verzögerungstaktik liegen momentan über 200 Nominierungen des Präsidenten auf Eis, ein Großteil der Administration hat sein endgültiges Budget noch nicht erhalten und das Großvorhaben Gesundheitsreform wurde nur mit größten Mühen und nach monatelanger Wartezeit verabschiedet: der Senat kommt seiner Aufgabe nur noch in Ansätzen nach, für praktisch jede Entscheidung ist eine Supermehrheit von 60 Stimmen erforderlich.

Filibusterreform

Damit ist ein Thema abermals auf die Agenda gerückt, das seit Jahrzehnten in regelmäßigen Abständen durch Washington geistert, aber wohl selten mit ähnlicher Vehemenz wie zur Zeit gefordert wurde: die Reform des Filibusters. Dabei gab es die erste einschneidende Reform schon im Jahr 1917, nachdem der damalige Präsident Woodrow Wilson frustriert feststellen musste:

"The Senate of the United States is the only legislative body in the world which cannot act when its majority is ready for action. A little group of willful men, representing no opinion but their own, have rendered the great government of the United States helpless and contemptible."

Daraufhin wurde die erwähnte Cloture Regel, nach der eine Supermehrheit des Senats einen Filibuster beenden kann, eingeführt: bis dahin hatte die Mehrheit keinerlei Befugnisse, selbst einen einzigen, ohne jegliche Unterstützung filibusternden Senator zu überstimmen. Die nun festgelegte Quote von 2/3 der anwesenden Senatoren wurde im Jahr 1975 auf die noch immer bestehenden 3/5, also 60 Senatoren, geändert. Dies war zugleich die letzte größere Reform.

Ernstgemeinte Anstrengungen einer Überarbeitung des Filibusters gab es dann erneut zwischen 2002 und 2005, als die Demokraten eine Reihe durch Präsident Bush nominierte Richterandidaten ablehnten. Viele Experten kritisierten das Verwenden des Filibusters für die Bestätigung der

Kandidaten scharf. Der damalige Mehrheitsführer im Senat, Bill Frist, zog eine Änderung der Regeln in Betracht (fortan als die “Nuclear Option” bezeichnet), woraufhin die Demokraten drohten, den Senat mit einer vollständigen Blockade zu belegen. Ein Eklat wurde durch den Einsatz der “Gruppe der 14” aus jeweils 7 demokratischen und republikanischen Senatoren verhindert. Diese sprachen sich sowohl gegen eine Änderung der Filibuster Regeln als auch gegen eine Anwendung des Filibusters auf Nominierungen.

Eine gleichermaßen gütliche Einigung scheint heute kaum mehr vorstellbar, zu verhärtet sind die Fronten entlang der Parteilinien. Diesmal sind es aufgrund der umgekehrten Mehrheitsverhältnisse im Senat die Demokraten, die teils vehement, teils noch zurückhaltend Änderungen des Filibusters fordern. Kritische Stimmen, die sich gegen Reformen aussprechen, gibt es jedoch auch unter ihnen. Sie gründen ihre Zweifel erstens auf die historische Bedeutung des Filibusters. Da er viele Jahrzehnte lang für einen ausgeprägten Schutz der Minderheit sorgte und gleichzeitig die Mehrheit nicht gänzlich ihrer gestalterischen Möglichkeiten beraubte wird die Schuld an der momentanen Situation nicht den Regeln, sondern den Senatoren gegeben. Anzusetzen sei an der politischen Kultur der Auseinandersetzung, nicht an parteipolitisch motivierten Regeländerungen. Zweitens ist auch den Demokraten bewusst, dass sie in Zeiten, in denen sie die Minderheit im Senat stellten, von der Filibuster Regel profitierten. Da sie in absehbarer Zukunft wieder in dieser Position sein werden, würde eine jetzige Änderung des Filibusters sich also negativ auf ihre Befugnisse in kommenden Jahren auswirken. Drittens ist die Frage der Machbarkeit nach wie vor unklar.

The Constitutional Option

Dem Gesetz nach ist eine Änderung der Senatsregeln auch im laufenden Senat möglich, sogar mit einer einfachen Mehrheit von 51 Stimmen. Allerdings ist auch die Entscheidung über die Abschaffung des Filibusters grundsätzlich mit einem Filibuster belegbar. Verschärfend kommt noch hinzu, dass nach Einlegen des Filibusters die Cloture Hürde für eine Änderung der Senatsregeln nicht wie üblich eine 3/5, sondern sogar eine 2/3 Mehrheit erfordert. Die 59 demokratischen Senatoren bräuchten also die Unterstützung von mindestens 8 Republikanern, eine momentan utopische Aussicht. Um die Chancen zu erhöhen wurde von Seiten einiger Senatoren der Vorschlag unterbreitet, über die Filibusterreform zwar jetzt abzustimmen, die Änderungen aber erst in 6-8 Jahren greifen zu lassen:

Da momentan nicht absehbar ist, wer zu dieser Zeit regieren wird, kann sich keine der Parteien benachteiligt fühlen. Auch für diese Idee jedoch wird eine 2/3 Mehrheit schwer zu erreichen sein.

Von den Reformwilligen wird daher ein anderer Weg vorgeschlagen, der die "Constitutional Option" genannt wird. Bisher ist es so, dass der Senat automatisch die Regeln der vorhergehenden Legislaturperiode übernimmt; da diese eben den Filibuster vorsehen, gehört er auch weiterhin zum Regelwerk. Die Constitutional Option nun beruft sich auf Artikel I, Absatz 5 der amerikanischen Verfassung, in der es heißt, "*Each house may determine the Rules of its Proceedings.*" Daraus leiten Anhänger dieser Idee wie der demokratische Senator aus New Mexico, Tom Udall, das Recht auf eine Neuaufstellung der Regeln zu Beginn des nächsten Senats ab. Weil an keiner Stelle der Verfassung dafür eine qualifizierte Mehrheit festgelegt ist, gehen sie davon aus, dass eine einfache 51 Stimmen Mehrheit zur Änderung der Regeln ausreicht.

Ob es dazu tatsächlich kommt, ist jedoch aufgrund der oben angesprochenen Skepsis auch unter Demokraten weiterhin fraglich. Wichtige Rollen kommen dabei Joe Biden, dem Vizepräsidenten und Harry Reid, dem Mehrheitsführer im Senat, zu. Der Vizepräsident, der in der ersten Sitzung den Vorsitz führt, müsste das Regeländerungsgesuch annehmen, der Mehrheitsführer hätte die Aufgabe, mindestens 51 Stimmen für die Abstimmung zu organisieren. Während sich Vizepräsident Biden bislang zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäußert hat, ist bei Senator Reid ein Gesinnungswandel festzustellen. Noch im Januar äußerte er sich eher kritisch zu solchen Planspielen, nur um Anfang März vor dem Hintergrund der erwähnten Blockade durch Senator Jim Bunning das erste Mal öffentlich die Option einer Filibusterreform zu unterstützen:

"The filibuster has been abused. I believe that the Senate should be different than the House and will continue to be different than the House. [...] We're going to take a look at the filibuster. Next Congress, we're going to take a look at it. We are likely to have to make some changes in it [...]."

Damit unterstützen nun mit Reid sowie dem New Yorker Chuck Schumer und Dick Durbin aus Illinois die drei ranghöchsten Senatoren der Demokraten eine Reform des Filibuster. Dazu gesellen sich junge Senatoren wie der angesprochene Tom Udall oder Michael Bennet aus Colorado sowie Tom Harkin aus Iowa, der wohl hartnäckigste Verfechter einer Reform. Schon seit Anfang der 90er Jahre macht er sich für Veränderungen stark. Zu dieser Zeit hatten die Demokraten sogar die Minderheit

im Senat und hätten demnach durch eine Filibuster Reform an Einfluss verloren. Damals kämpfte er Seite an Seite mit Joe Lieberman, zu dieser Zeit noch Demokrat, der an einer einschneidenden Veränderung mittlerweile nicht mehr interessiert ist.

Inhaltliche Vorschläge der Filibuster Reform

Senator Harkin jedoch verfolgt weiter seine damalige Agenda, die schon als “Kreuzzug gegen den Filibuster” betitelt wird. Er fordert:

- Die stufenweise Absenkung der Mehrheitserfordernisse zur Überwindung des Filibusters. Demnach soll bei der Abstimmung zur Beendigung eines Filibusters im ersten Wahlgang weiterhin eine Mehrheit von 60 Stimmen erforderlich sein. Zwei Tage später würde die Wahl bei Ablehnung wiederholt, mit einer Hürde von nur noch 57 Stimmen. Dies wäre zu wiederholen, bis bei der vierten Abstimmung nur noch 51 Stimmen, sprich eine einfache Mehrheit erforderlich wäre.

Eine etwas andere Taktik verfolgt Senator Bennet:

- Er möchte einzelnen Senatoren das Recht nehmen, anonym Abstimmungen mit einem “Hold” zu verzögern. Außerdem möchte er nach dem dritten erfolglosen Wahlgang den Filibuster insofern erschweren, als nicht mehr 41, sondern 45 Senatoren gegen das Gesetzesvorhaben stimmen müssten. Darüber hinaus macht er Vorschläge, die als Anreize für eine verstärkt überparteiliche Zusammenarbeit zu verstehen sind und ebenfalls Auswirkungen auf die Mehrheitserfordernisse bei der Abstimmung haben.

Neben einzelnen Senatoren gibt es auch unter Politik- und Staatswissenschaftlern Vorschläge zur Reformierung. Scott Lilly vom Center for American Progress ist für moderate Änderungen:

- Die Ausübung des Filibusters bei verfahrensrechtlichen Abstimmungen wie der Nominierung von Personen und der Zustimmung zu Budgetentwürfen soll eingeschränkt werden. Die Diskussionszeit wäre zu verkürzen und eine Ausdehnung des gesamten Verfahrens auf mehr als 30 Tage ausgeschlossen. Keinerlei Änderungen würden seine Vorschläge bei Gesetzesvorschlägen wie der Gesundheitsreform bewirken. Für solche Gesetze sei eine Einschränkung nicht sinnvoll.

Eine gänzlich unterschiedliche Zielsetzung verfolgt Bob Walker, ehemaliger republikanischer Senator aus Pennsylvania. Seine Forderung:

- Eine Erhöhung der Cloture Quote von den jetzigen 3/5 auf 2/3. Dies begründet er damit, dass die momentan erforderlichen 60 Stimmen nie mit der Absicht festgelegt wurden, einer Partei das alleinige Regieren zu erlauben; eine 60 Stimmen Mehrheit der Demokraten war für unmöglich gehalten worden. Wenn man nun die Quote wieder auf 2/3 erhöhe, verstärke dies den überparteilichen Charakter, da niemals eine Partei so viele Stimmen haben wird und somit immer und ausnahmslos eine Zusammenarbeit beider Parteien erforderlich wäre.

Reconciliation

Während all diese Vorschläge die zukünftige Rolle des Senats massiv beeinflussen könnten, spielen sie für das aktuelle Großprojekt Gesundheitsreform keine Rolle. Obama und seine Demokraten mussten sich mit den geltenden Regeln arrangieren. Trotz der ausbleibenden Unterstützung einzelner Republikaner gab es für die 59 demokratischen Senatoren jedoch einen Weg, dem Filibuster zu entgehen und das Gesetz auf den Weg zu bringen: durch einen Prozess namens "Reconciliation". Die Reconciliation wurde 1974 in die Regeln des Senats aufgenommen mit dem Ziel, Gesetze, die sich direkt auf den Haushalt beziehen, einem vereinfachten Gesetzgebungsverfahren zu unterziehen. Diskussionen sind auf 20 Stunden beschränkt und ein Filibuster ist ausgeschlossen, sodass sie mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können. Seit 1980 wurde dieses Verfahren 21 mal benutzt, unter anderem für Bill Clintons Gesetz zur Defizitreduzierung und George W. Bushs Steuersenkungen. Darüber hinaus gebe es auch für den Gebrauch der Reconciliation in der Gesundheitsreform historische Beispiele, so Sara Rosenbaum vom Lehrstuhl für Gesundheitspolitik an der George Washington University:

"In fact, the way in which virtually all of health reform, with very, very limited exceptions, has happened over the past 30 years has been the reconciliation process."

Somit ist die von zahlreichen Republikanern geäußerte Kritik an dem Verfahren inhaltlich gesehen kaum haltbar. Von den 21 Reconciliationprozessen der letzten Jahre wurden 16 unter republikanischer Führung verabschiedet, womit sich die Angriffe als ausschliesslich taktisches Manöver herausstellen.

Ausblick

Mithilfe der Reconciliation und entgegen der republikanischen Widerstände konnte der Senat Ende März die Gesundheitsreform verabschieden. Dies war bei 42 Gegenstimmen bei der Abstimmung nur möglich, weil der Filibuster beim Reconciliationprozess ausgeschlossen und somit eine einfache Mehrheit von 51 Stimmen genügt. Nachdem schon einige Tage zuvor auch das Repräsentantenhaus in einer äußerst knappen Abstimmung seine Zustimmung gab, ist aus dem Gesetzesentwurf nun ein Gesetz geworden, das unter anderem 32 Millionen Amerikanern die Aufnahme in eine Krankenversicherung beschert.

Die grundlegenden Probleme in der Gesetzgebung werden durch den Reconciliationprozess hingegen nicht gelöst. Für reguläre Abstimmungen über administrative Angelegenheiten ist dieser Sonderweg nicht anwendbar und sollte es auch nicht sein. Eine Auflösung des Gesetzgebungsstaus scheint momentan ausschliesslich durch eine Reform des Filibusters möglich. Wie diese inhaltlich aussehen könnte ist aufgrund der zahlreichen, stark divergierenden Vorschläge höchst unklar. Sicher scheint nur, dass die einzige Möglichkeit zur Reform die Constitutional Option wäre, die nur 51 Stimmen des Senats bedürfte; selbst dies ist jedoch wegen andauernder Skepsis selbst in den Reihen der Demokraten alles andere als ein sicheres Szenario.