

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

„Return to Unified Government“: Zur Zusammensetzung des US-Kongresses nach den Wahlen vom 8. November 2016

Michael Kolkmann

In den Wahlen vom 8. November 2016 hat die Republikanische Partei ihre Mehrheiten in beiden Kammern des US-Kongresses behauptet. Während sich in der Präsidentschaftswahl mit *Donald Trump* ein Kandidat durchsetzen konnte, der zuvor kein politisches Amt innehatte und dessen Wahlkampf von Politikverdrossenheit und Verdruss über das Establishment, für das sinnbildlich seine Gegenkandidatin *Hillary Clinton* stand, befeuert wurde, drückte sich dieser Wunsch nach radikalem Wandel in den Kongresswahlen nicht aus. Im Gegenteil: 2016 war ein Jahr der Amtsinhaber Demokratischer wie Republikanischer Provenienz; die jeweiligen Wiederwahlquoten lagen bei 97 (Repräsentantenhaus) beziehungsweise 93 Prozent (Senat). Damit entsprechen die Mehrheitsverhältnisse im 115. Kongress (2017 bis 2019) im Großen und Ganzen denjenigen des 114.

Im Repräsentantenhaus stellt die Republikanische Partei nunmehr seit den Wahlen von 2010 die Mehrheit, im Senat seit der Zwischenwahl („midterm election“) im Jahre 2014. Mit Beginn des am 3. Januar 2017 erstmals zusammengetretenen 115. Kongresses verzeichneten die Republikaner im Repräsentantenhaus 241 Mandate (einschließlich eines „delegated“ und des „permanent commissioners“ von Puerto Rico)¹, die Demokraten kamen auf 194 Abgeordnete (einschließlich vier „delegates“), nachdem sie in den Wahlen von 2016 im Vergleich zu 2014 sechs Mandate hinzugewinnen konnten. Da bei 435 Abgeordneten stets eine Mehrheit von 218 Stimmen in Abstimmungen erreicht werden muss, befinden sich die Republikaner in dieser Kammer nach wie vor in einer komfortablen Situation. Im Senat büßten sie dagegen zwei Sitze ein, konnten aber ihre Mehrheit mit 52 Sitzen knapp verteidigen, indem sie nahezu alle Senatswahlen in den „battleground states“, jenen Staaten also, in denen sich die Kandidaten beider Parteien gleichermaßen Chancen auf den Sieg ausrechnen durften, für sich entscheiden konnten. Die Demokraten stellen 46 Senatoren. Hinzu kommen zwei offiziell als unabhängig geltende Senatoren: *Bernie Sanders* aus Vermont und *Angus S. King* aus Maine. Beide stimmen jedoch in der Regel mit den Demokraten. Mit dem Gewinn der Präsidentschaftswahl durch den Republikanischen Kandidaten *Trump* verfügen die Republikaner damit erstmals seit den Wahlen von 2006 wieder über ein „unified government“, das heißt über die Kontrolle von Präsidentenamt und beiden Kongresskammern durch dieselbe Partei (vgl. Tabelle 1).

1 Insgesamt sechs Mitglieder des Repräsentantenhauses sind im Plenum nicht stimmberechtigt. Sie dürfen jedoch in einem Ausschuss mitarbeiten, haben dort Stimmrecht und können auch Gesetzesvorlagen einbringen. So verfügt Puerto Rico über einen auf vier Jahre gewählten „permanent commissioner“ im Repräsentantenhaus, Washington DC stellt ebenso einen auf zwei Jahre gewählten „delegate“ wie die US-Territorien American Samoa, Guam, das Commonwealth der Nördlichen Marianen und die Jungfern-Inseln.

Tabelle 1: „Divided“ und „unified government“ im US-amerikanischen Regierungssystem seit 1995

Zeitraum	Weißes Haus	US-Kongress	
		Repräsentantenhaus	Senat
104. Kongress (1995 bis 1997)	D	R	R
105. Kongress (1997 bis 1999)	D	R	R
106. Kongress (1999 bis 2001)	D	R	R
107. Kongress (2001 bis 2003)	R	R	R/D
108. Kongress (2003 bis 2005)	R	R	R
109. Kongress (2005 bis 2007)	R	R	R
110. Kongress (2007 bis 2009)	R	D	D
111. Kongress (2009 bis 2011)	D	D	D
112. Kongress (2011 bis 2013)	D	R	D
113. Kongress (2013 bis 2015)	D	R	D
114. Kongress (2015 bis 2017)	D	R	R
115. Kongress (2017 bis 2019)	R	R	R

Quelle: Eigene Zusammenstellung; zur Situation im 107. Kongress vgl. die Ausführungen zur Tabelle 5.

1. Die Ausgangslage

Die Kongresswahlen 2016 fielen zusammen mit der Wahl des Präsidenten. Demgemäß stand der Wahlkampf in beiden Kammern zwangsläufig im Schatten der Präsidentschaftswahl.² Im Senat schienen die Demokraten klar im Vorteil zu sein. Von den 34 dort zur Wahl stehenden Sitzen mussten die Republikaner 24 verteidigen, darunter sieben in Bundesstaaten, die in den Präsidentschaftswahlen von 2008 und 2012 von Präsident Barack Obama gewonnen worden waren.³ Im Repräsentantenhaus war die Wahrscheinlichkeit einer Mehrheitsübernahme durch die Demokratische Partei aufgrund langfristiger struktureller Trends sowie des Wahlkreiszuschnitts in Folge des „gerrymandering“ von Beginn des Wahlkampfes an äußerst unwahrscheinlich. 43 Abgeordnete traten im Jahr 2016 nicht erneut an, davon 18 Demokraten und 25 Republikaner.

Laut Gary C. Jacobson führt der Wahlprozess in den Vereinigten Staaten dazu, dass sich Abgeordnete und Senatoren individuell verantwortlich fühlen, nicht jedoch kollektiv.⁴ Schon David Mayhew hatte im Jahre 1974 argumentiert, dass das Entscheidungshandeln im Kongress ausschließlich durch die Anreize erklärt wird, die von der in den USA angewandten relativen Mehrheitswahl ausgehen: „Dieser Wahlmodus begründe die individuelle Verantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber geographisch definierten Wählergruppen und setze Anreize zur Pflege personalisierter Unterstützergruppen im Zuge gesetzgeberi-

2 Zur Präsidentschaftswahl sowie den Vorwahlen bei Republikanern und Demokraten vgl. die beiden Analysen von Bernhard Kornelius und Torben Lütjen in diesem Heft der ZParl.

3 Vgl. Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson, The Politics of Congressional Elections, Lanham 2016, S. 283.

4 Ebenda, S. 2.

schen wie auch institutionenpolitischen Handelns. Die stärker kollektivistisch orientierten Strategien europäischer Abgeordneter sind aus dieser Sicht das Ergebnis des in diesen Fällen verbreiteten Verhältniswahlrechts in Mehrpersonenwahlkreisen. Die Wahl von geschlossenen Parteilisten wird in dieser Argumentation mit Anreizen in Verbindung gebracht, die auf die Pflege von Parteinetzwerken und auf die Loyalität gegenüber der eigenen Parteiführung hinwirken.“⁵

Als „stark individualisiertes Parlament“⁶ kommt es daher auf Ebene des gesamten Kongresses immer häufiger (beziehungsweise immer einfacher) zu entsprechend massiven Umschwüngen zwischen Demokraten und Republikanern. Ein Blick auf die letzten beiden Dekaden illustriert diesen Befund: So haben die Wahlen von 1994 den höchsten „turnover“ im Repräsentantenhaus in fünfzig Jahren gebracht, als die Republikaner erstmals seit vierzig Jahren beide Kammern des Kongresses übernehmen konnten. Mit einer kurzen Unterbrechung im 107. Kongress behaupteten sie die Kammern bis 2006, als die Demokraten wieder den Senat übernahmen. Nach der Wahl Obamas 2008 genossen die Demokraten zwei Jahre des „unified government“, bis die Republikaner im Repräsentantenhaus ihre zahlenmäßig größte Fraktion seit 1946 verzeichnen konnten. Diese Mehrheit dehnte sich 2014 bis in die zweite Kammer aus, als die Republikaner außerdem noch die Mehrheit im Senat gewinnen konnten (vgl. Tabelle 1).

2. Die Vorwahlen

Kandidaten müssen sich im Nominierungsverfahren der Vereinigten Staaten einer Vorwahl stellen. Die konkreten Regelungen hängen stark von den rechtlichen Grundlagen der einzelnen Bundesstaaten ab. In einer geschlossenen Vorwahl („closed primary“) nehmen ausschließlich für die jeweilige Partei registrierte Wähler teil, während in einer offenen Vorwahl („open primary“) auch alle anderen registrierten Wähler teilnehmen können. Die in Kalifornien, Louisiana und in Washington State durchgeführten Vorwahlen laufen unter der Bezeichnung „nonpartisan primaries“, hier werden alle Parteibewerber für ein Amt aufgelistet. Erhält ein Kandidat die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, ist er automatisch gewählt, das heißt, er muss nicht mehr an einer Hauptwahl teilnehmen. Wird die absolute Mehrheit verfehlt, erfolgt eine Stichwahl, in der die beiden Bestplatzierten gegeneinander antreten (das können theoretisch auch zwei Demokratische oder Republikanische Kandidaten sein). Die Parteien selbst spielen in dieser Phase eine untergeordnete Rolle. Für die Kandidaten hat dies zur Folge, dass sie für das Einwerben von Spenden, für die Organisation des Wahlkampfes und die Beschäftigung von Mitarbeitern auf sich selbst gestellt sind. Daraus resultiert die Rolle des Kandidaten als politischer Unternehmer.

Traditionell ist die Wahlbeteiligung in Vorwahlen gering: So machten 2016 in den 80 Wahlkreisen, wo in beiden Parteien jeweils mehrere Kandidaten antraten, 18 Prozent der Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht Gebrauch. In den 141 Wahlkreisen, in denen sich

5 Thomas Zittel, Der Kongress: Repräsentation, Machtkontrolle und Gestaltungswille, in: Christian Lammert / Markus B. Stewert / Boris Vormann (Hrsg.), Handbuch Politik USA, Wiesbaden 2016, S. 115 – 133, S. 127. Vgl. David Mayhew, Congress: The Electoral Connection, New Haven 1974.

6 Thomas Zittel, a.a.O. (Fn. 5), S. 116.

lediglich in einer der beiden großen Parteien mehr als ein Kandidat zur Wahl stellte, beteiligten sich zehn Prozent. In etwa der Hälfte der umkämpften Vorwahlen lag die Wahlbeteiligung sogar lediglich im einstelligen Bereich. Insgesamt gab es in 145 der 435 Wahlkreise keine kompetitive Vorwahl.⁷ Diese aktuellen Befunde bestätigen in etwa Ergebnisse aus vergangenen Wahlen.⁸ *William Galston* und *Elaine C. Kamarck* von der in Washington beheimateten Brookings Institution haben jüngst in einer breit angelegten Studie herauszufinden versucht, wer sich in den Kongress-Vorwahlen des Jahres 2016 beteiligt hat.⁹ Wähler in Vorwahlen sind demnach älter und besser ausgebildet (womit sie über ein höheres Durchschnittseinkommen verfügen) als die Gesamtbevölkerung, aber auch als die Teilnehmer an den Hauptwahlen. In allen anderen demographischen Merkmalen spiegeln diese Wähler jene wider. Nur für einen kleinen Teil der Teilnehmer an den Vorwahlen war 2016 der Faktor Erfahrung für ihre Wahlentscheidung wichtig (dies gaben nur 14 Prozent aller Teilnehmenden und 9,7 Prozent der Republikanischen Wähler an). Zugleich wurden paradoxerweise die Amtsinhaber in außerordentlich großer Zahl wiedergewählt (vgl. Tabelle 4).

Interessanterweise gab es im zurückliegenden Wahlkampf für die Kandidaten beider großer Parteien bei den wichtigsten Wahlkampfthemen nur ein einziges (von 19 abgefragten Politikbereichen), das sowohl bei Demokraten als auch bei Republikanern in die Top Fünf kam: die Gesundheitsreform von Präsident *Obama* (vgl. Tabelle 2). Nicht zufällig war es dann genau dieses Thema, das zu Beginn der *Trump*-Präsidentschaft im Frühjahr 2017 im Mittelpunkt des Interesses stehen sollte.

Tabelle 2: Die fünf wichtigsten Themen der Kandidaten für das Repräsentantenhaus (in Prozent)

Republikaner		Demokraten	
1. Steuern	68	1. „ObamaCare“	51
2. „ObamaCare“	67	2. Social Security	50
3. Einwanderung	64	3. Bildung	46
4. Staatsverschuldung	62	4. Mindestlohn	41
5. Waffenkontrolle	61	5. Klimawandel	40

Quelle: Vgl. *Elaine Kamarck / Alexander R. Podkul / Nick Zepkos*, a.a.O. (Fn. 7), S. 9 – 17.

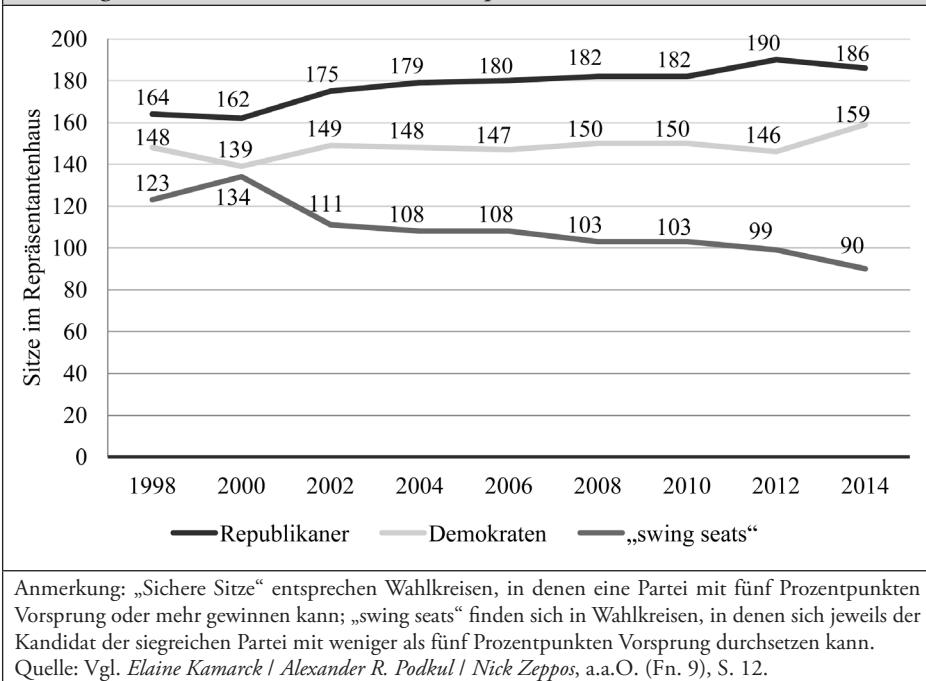
Seit *Richard Fenno* in den 1970er Jahren die Vorwahlthematik systematisch untersucht hat, ist deren Bedeutung weiter angewachsen, und zwar aus zwei Gründen: Erstens sinkt die Zahl der wirklich kompetitiven Wahlkreise im Repräsentantenhaus seit Jahren (vgl. Abbildung 1), so dass die Auswahl der Kandidaten in den Vorwahlen inzwischen wichtiger als

7 Vgl. *Elaine Kamarck / Alexander R. Podkul / Nick Zepkos*, Political Polarization and Candidates in the 2016 Congressional Primaries, Brookings Institution, Washington DC 2017, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/primaries-paper-i.pdf> (Abruf am 5. April 2017).

8 Vgl. *William Galston / Elaine C. Kamarck*, The Still Vital Center: Moderates, Democrats, and the Renewal of American Politics, in: Thirdway.org vom 23. Februar 2011, <http://www.thirdway.org/report/the-still-vital-center-moderates-democrats-and-the-renewal-of-american-politics> (Abruf am 23. April 2017).

9 Vgl. *Elaine Kamarck / Alexander R. Podkul / Nick Zepkos*, Political Polarization and Voters in the 2016 Congressional Primaries, Brookings Institution, Washington DC 2017, <https://www.brookings.edu/research/political-polarization-and-the-2016-congressional-primaries/> (Abruf am 5. April 2017).

Abbildung 1: Sichere versus unsichere Sitze im Repräsentantenhaus, 1998 bis 2014



Anmerkung: „Sichere Sitze“ entsprechen Wahlkreisen, in denen eine Partei mit fünf Prozentpunkten Vorsprung oder mehr gewinnen kann; „swing seats“ finden sich in Wahlkreisen, in denen sich jeweils der Kandidat der siegreichen Partei mit weniger als fünf Prozentpunkten Vorsprung durchsetzen kann.

Quelle: Vgl. *Elaine Kamarck / Alexander R. Podkul / Nick Zeppos*, a.a.O. (Fn. 9), S. 12.

die Hauptwahl ist, da in vielen Fällen vorab feststeht, an welche Partei der Wahlkreis fällt. Hinzu kommt, dass Vorwahlen – wegen Tea Party und „Freedom Caucus“ insbesondere auf Republikanischer Seite – immer stärker „nationalisiert“, das heißt mit einem über den Wahlkreis hinausgehenden Narrativ versehen werden. Republikanische Amtsinhaber sehen sich in Vorwahlen zudem grundsätzlich öfter Herausforderern gegenüber als Demokraten. Zugleich schneiden sie in der Regel schlechter im Vergleich zu diesen Herausforderern ab als die Demokraten. Im amerikanischen Sprachgebrauch wird dieses Phänomen inzwischen unter der Bezeichnung „getting primaried“ geführt. Es gibt in jeder der jüngsten Wahlen insgesamt nur sehr wenige Amtsinhaber, die bei ihrer Wiederwahl – sowohl in den Vor- als auch in den Hauptwahlen – scheitern. Obwohl die Gesamtzahl der Kandidaten zwischen 2014 und 2016 anstieg, musste sich weniger als die Hälfte der Abgeordneten (45 Prozent) einem Gegenkandidaten stellen. In den vergangenen sieben Wahlen war dies nicht anders.¹⁰ Dieser sich auf vielfältige Ressourcen stützende Amtsinhaberbonus („incumbency advantage“¹¹) wird befördert von einem so genannten Parteivorteil („party advantage“) – das hat damit zu tun, dass Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats Elekt-

10 Vgl. *dies.*, a.a.O. (Fn. 7), S. 3.

11 Vgl. *Stephen Ansolabehere / John Stephen / Mark Hansen / Hirano Shigeo / James M. Snyder*, The Incumbency Advantage in U.S. Primary Elections, in: *Electoral Studies*, 26. Jg. (2007), H. 3, S. 660 – 668; *Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson*, a.a.O. (Fn. 3), S. 35 – 47; *John Haskell / Marian Currinder / Sara A. Grove*, *Congress in Context*, Philadelphia 2014, S. 95 – 99.

rate repräsentieren, die in ihrer Zusammensetzung deutlich(er) zu der einen oder anderen Seite tendieren.¹²

Thomas Zittel beschreibt diese Entwicklung wie folgt: „Die parteipolitische Polarisierung im Kongress wird aus dieser Sicht als die Folge von Homogenisierungsentwicklungen in den Kernwählerschaften der US-amerikanischen Parteien gesehen, die sowohl ideologischer wie räumlicher Natur sind. Die Republikanische Partei hat sich im Zuge dieser Entwicklung zu einer durchgängig konservativen Partei ausgebildet, die ihren gesellschaftspolitisch liberalen Flügel im Nordosten der USA verloren hat, und deren Hochburgen klar im Süden und im Mittleren Westen des Landes liegen. Umgekehrt hat die Demokratische Partei ihren gesellschaftspolitisch konservativen Flügel im Süden verloren und ist im Zuge dieser Entwicklung zu einer durchgängig liberalen Partei mit Hochburgen im Nordosten und Westen des Landes geworden.“¹³

3. Die Ergebnisse im Detail

3.1. Das Repräsentantenhaus¹⁴

Da das Repräsentantenhaus eine kurze Wahlperiode von nur zwei Jahren für *alle* Abgeordneten kennt, standen im November 2016 alle 435 Wahlkreise zur Neuwahl an.¹⁵ Für die Abgeordneten bedeutet die kurze Wahlabfolge von zwei Jahren, dass sie sich im Dauerwahlkampf („permanent campaign“) befinden.¹⁶ Im Jahre 1911 legte ein Bundesgesetz eine Maximalzahl von 435 Abgeordneten für das Repräsentantenhaus fest. Auf der Grundlage der letzten Bevölkerungszählung muss zwischen den Staaten oder innerhalb eines Staates gegebenenfalls eine Wahlkreisneueinteilung („redistricting“) vorgenommen werden.¹⁷ Der Zensus von 2010 hat ergeben, dass ein Abgeordneter im Durchschnitt 710.767 Bürger vertritt.¹⁸ Staaten, deren Einwohnerzahl darunter liegt, entsenden lediglich einen Abgeord-

12 Vgl. Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer, Congress in the Age of Trump. The 2016 National Elections and Their Aftermath, in: *dies.*, Congress Reconsidered, Washington DC 2017, S. 451 – 477, S. 458.

13 Thomas Zittel, a.a.O. (Fn. 5), S. 129 f.; vgl. zu den verschiedenen Hochburgen beziehungsweise der regionalen Verteilung auch Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson, a.a.O. (Fn. 3), S. 281 – 286; vgl. grundlegend zur parteipolitischen Polarisierung Sean Theriault, Party Polarization in Congress, New York 2008, S. 43 – 58; David Sirakov, Politik in der Krise? Polarisierungsdynamiken im politischen Prozess, in: Christian Lammert / Markus B. Stewert / Boris Vormann (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 617 – 636.

14 Vgl. grundlegend zum Thema John Haskell / Marian Currinder / Sara A. Grove, a.a.O. (Fn. 11), S. 75 – 127.

15 Vgl. Siobhan Hughes, Democrats Gain Seats in House, But GOP Retains Majority, in: The Wall Street Journal online vom 9. November 2016, <https://www.wsj.com/articles/republicans-are-confident-about-retaining-control-of-the-house-1478634160> (Abruf am 10. Mai 2017).

16 Vgl. Robert S. Erikson / Gerald C. Wright, Voters, Candidates, and Issues in Congressional Elections, in: Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer, a.a.O. (Fn. 12), S. 61 – 88, S. 61 ff.

17 Vgl. Sean Theriault, a.a.O. (Fn. 13), S. 62 – 84.

18 Vgl. zu den Hintergründen Kristin D. Burnett, Congressional Apportionment, 2010 Census Briefs, U. S. Census Bureau, November 2011, <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-08.pdf> (Abruf am 25. April 2017); vgl. auch John Haskell / Marian Currinder / Sara A. Grove, a.a.O. (Fn. 11), S. 86 – 95.

neten in das Repräsentantenhaus. Für diese Abgeordneten ist – wie bei den Mitgliedern des Senats – der gesamte Bundesstaat der Wahlkreis. Dies trifft derzeit auf sieben Staaten zu: Alaska, Delaware, Montana, North Dakota, South Dakota, Vermont und Wyoming.

2016 konnten die Republikaner 63.173.815 Stimmen (49,1 Prozent) auf sich vereinigen, ein Minus von 2,1 Prozentpunkten im Vergleich zur vorherigen Wahl. Mit 241 Mandatnen stellen sie im Repräsentantenhaus 55,4 Prozent der Sitze. Die Demokraten kamen auf 61.776.554 Stimmen (48,0 Prozent), damit konnten sie sich um 2,5 Prozentpunkte steigern. Ihre 194 Sitze entsprechen 44,6 Prozent (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Zusammensetzung des Repräsentantenhauses seit 1995 (in Sitzen)

Wahljahr	Kongress	Republikaner	Demokraten
1994	104. (1995 bis 1997)	230	204
1996	105. (1997 bis 1999)	228	206
1998	106. (1999 bis 2001)	223	211
2000	107. (2001 bis 2003)	221	212
2002	108. (2003 bis 2005)	229	205
2004	109. (2005 bis 2007)	232	202
2006	110. (2007 bis 2009)	202	233
2008	111. (2009 bis 2011)	178	257
2010	112. (2011 bis 2013)	240	193
2012	113. (2013 bis 2015)	234	201
2014	114. (2015 bis 2017)	247	188
2016	115. (2017 bis 2019)	241	194

Quelle: Webseite des US-Repräsentantenhauses, Office of the Historian, <http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics/Election-Statistics> (Abruf am 30. April 2017), Stand jeweils zu Beginn der Wahlperiode.

Im Repräsentantenhaus traten 2016 392 Abgeordnete zur Wiederwahl an – 380 mit Erfolg, was mit 97 Prozent der höchsten Wiederwahlquote seit 2004 entspricht (vgl. Tabelle 4). Von den zwölf gescheiterten Amtsinhabern verloren fünf in den Vorwahlen (zwei Demokraten und drei Republikaner). Zwei von ihnen sahen sich Korruptionsvorwürfen ausgesetzt, zwei weitere waren gezwungen, nach einer Gerichtsentscheidung in neu zugeschnittenen Wahlkreisen gegen andere Amtsinhaber zu kandidieren (von denen zwangsläufig nur einer gewinnen konnte). Ein einziger Abgeordneter, *Tim Huelskamp* (Kansas), erlitt das Schicksal des „getting primaried“, das heißt der Niederlage in einer Vorwahl aus ideologischen Gründen. Von den sieben Abgeordneten (zwei Demokraten und fünf Republikaner), die in der Hauptwahl unterlagen, traten zwei Republikaner in Florida, *John Mica* und *David Jolla*, in neu zugeschnittenen Wahlkreisen an, deren Wählerzusammensetzung ihre Partei nicht in ähnlich starkem Maße favorisierte wie in ihren „alten“ Wahlkreisen.¹⁹

19 Vgl. *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 457 f.

Im Wettstreit um die 435 Mandate im US-Repräsentantenhaus genießen die Republikaner seit geraumer Zeit einen starken strukturellen Vorteil.²⁰ Dies röhrt daher, dass Republikanische Wähler gleichmäßiger beziehungsweise effizienter über die einzelnen Wahlkreise verstreut sind. Demokratische Kandidaten sind traditionell überdurchschnittlich erfolgreich bei jüngeren, alleinstehenden, eher säkular orientierten, gut ausgebildeten Wählern, die oftmals einer Minderheit angehören. Diese Wähler sind häufig in städtisch orientierten Wahlkreisen anzutreffen, in denen die Demokratischen Kandidaten hohe Siege einfahren. Wähler der Republikanischen Partei sind dagegen gleichmäßiger über Wahlkreise in Vororten, kleinen Städten und in ländlichen Gebieten verteilt, die knapper gewonnen werden, so dass die Republikaner durch (zu) hohe Wahlsiege nicht viele Wählerstimmen „verlieren“. In den letzten vierzig Jahren tendierten somit mehr Wahlkreise zu den Republikanern als zu den Demokraten.²¹

Tabelle 4: Wiederwahlquoten in Repräsentantenhaus und Senat im Vergleich (in Prozent)

Kongress	Repräsentantenhaus	Senat
104. (1995 bis 1997)	90	92
105. (1997 bis 1999)	94	90
106. (1999 bis 2001)	99	90
107. (2001 bis 2003)	99	79
108. (2003 bis 2005)	96	85
109. (2005 bis 2007)	98	96
110. (2007 bis 2009)	94	79
111. (2009 bis 2011)	94	83
112. (2011 bis 2013)	85	84
113. (2013 bis 2015)	90	91
114. (2015 bis 2017)	95	82
115. (2017 bis 2019)	97	93

Quelle: Vgl. *Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37 f., eigene Ergänzungen.

20 Vgl. *Sean Theriault*, a.a.O. (Fn. 13), S. 85 – 108; *Roger H. Davidson / Walter J. Oleszek*, *Congress and Its Members*, Washington DC 2016, S. 100 f.

21 „Lean Republican“ oder „lean Democratic“: wenn der Wahlkreis mindestens zwei Prozentpunkte stärker für den Präsidentschaftskandidaten der jeweiligen Partei stimmt als der nationale Durchschnitt; in Zwischenwahlen zählt das Ergebnis der vergangenen Präsidentschaftswahl (vgl. *Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson*, a.a.O. (Fn. 3), S. 21 – 24). Verstärkt wird diese Entwicklung durch zunehmendes „straight-ticket voting“ auf Wahlkreisebene, also die Wahl von Präsidentschafts- und Kongresskandidaten derselben Partei: Obwohl Präsident *Obama* 2012 52 Prozent der Stimmen und insgesamt fünf Millionen Stimmen mehr erhielt als sein Konkurrent *Mitt Romney*, lag *Romney* in 226 der 435 Wahlkreise vorne, *Obama* lediglich in 209; in den Wahlen zum Repräsentantenhaus gewannen nur neun Demokraten in Wahlkreisen, in denen *Romney* vorne lag, nur 17 Republikaner gewannen dort, wo *Obama* gewinnen konnte (vgl. ebenda, S. 21). Zum „gerrymandering“ vgl. auch *Michael Kolkmann*, *Die Wahlen zum US-Kongress vom 6. November 2012: Nichts Neues auf Capitol Hill?*, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 3 – 21, S. 11 ff.; *ders.*, *Republikanischer Sieg auf voller Linie? Die Wahlen zum US-Kongress vom 4. November 2014*, in: *ZParl*, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 459 – 476, S. 469 f.

Befördert wird dieser Effekt durch das „gerrymandering“²², das heißt durch den Neuzuschliff vieler Wahlkreise in Folge des erwähnten Zensus. So verloren nach der letzten Volkszählung im Jahre 2010 New York und Ohio gleich zwei Sitze sowie Illinois, Iowa, Louisiana, Massachusetts, Michigan, Missouri, New Jersey und Pennsylvania jeweils einen Sitz im Repräsentantenhaus (und zugleich entsprechend viele Wahlmännerstimmen im „electoral college“). Texas hingegen konnte vier, Florida zwei Wahlkreise sowie Arizona, Georgia, Nevada, South Carolina, Utah und Washington jeweils einen Wahlkreis hinzugewinnen.²³ Wichtiger sind jedoch die Neuzuschritte innerhalb der einzelnen Bundesstaaten. Im Jahre 2020 wird der nächste Zensus durchgeführt. Verantwortlich dafür sind in der Regel die einzelstaatlichen Parlamente.

3.2. Senat

Während dem Repräsentantenhaus der Gedanke der gleichmäßigen Repräsentation zugrunde liegt, dominiert im Senat das bundesstaatliche Prinzip. Der bevölkerungsreichste Staat der Vereinigten Staaten, Kalifornien, ist mit seinen knapp 37 Millionen Einwohnern ebenso wie der bevölkerungsärmste Staat Wyoming mit knapp 550.000 Einwohnern mit zwei Senatoren im Senat vertreten.²⁴

Insgesamt mussten, wie erwähnt, die Republikaner 24 der zur Wahl stehenden 34 Sitze verteidigen – Ergebnis des starken und von der „Tea Party“ beförderten starken Republikanischen Jahrgangs von 2010, deren Amtsinhaber sich nun – sechs Jahre später – der Wiederwahl stellen mussten. Ähnlich wie im Repräsentantenhaus profitierten am 6. November 2016 die amtierenden Senatoren von ihrem Amtsinhaberbonus. Von denen, die zur Wiederwahl antraten, verlor niemand in den Vorwahlen, allerdings büßten zwei Republikanische Senatoren in der Hauptwahl gegen Kandidaten der Demokratischen Partei ihren Sitz ein, nämlich *Mark S. Kirk* in Illinois und *Kelly Ayotte* in New Hampshire (vgl. Tabelle 5). Das Wahlergebnis entspricht einer Wiederwahlquote von 93 Prozent, der zweithöchste Wert seit 1990 (vgl. Tabelle 4).²⁵

Die Demokraten galten lange als die potenziellen Gewinner dieser Wahl, da ihre Kandidaten in mehreren umkämpften Bundesstaaten in den Umfragen lange in Führung lagen. Am Ende konnten sich die Republikanischen Senatoren aber in den entscheidenden Staaten durchsetzen. Insbesondere die Amtsinhaber *Ron Johnson* (Wisconsin), *Richard M. Burr* (North Carolina) und *Patrick J. Toomey* (Pennsylvania) verdankten ihre Wiederwahl einem späten Comeback und halfen so, die Mehrheit der Republikaner im Senat zu behaupten. Andere Amtsinhaber wie *Rob Portman* (Ohio), *John McCain* (Arizona), *Roy Blunt* (Missouri)

22 Vgl. *Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson*, a.a.O. (Fn. 3), S. 12 – 24.

23 Vgl. ebenda, S. 11, Tabelle 2.1.

24 Vgl. *Barbara Sinclair*, The New World of Senators, in: *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 1 – 28.

25 Vgl. *Karen Demirjian*, Republicans Keep Control of Congress after Decisive Wins in Missouri, Pennsylvania, Indiana, Wisconsin and N.C., in: The Washington Post online vom 9. November 2016, https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2016/11/08/senate-house-majorities-hang-in-the-balance-on-election-day/?utm_term=.20c33ec6fbe7 (Abruf am 10. Mai 2017); *Jennifer Steinhauer*, Republicans, Buoyed by Trump's Performance, Keep Control of Senate, in: The New York Times vom 9. November 2016, S. P10.

ri), *Rand Paul* (Kentucky), *Tim Scott* (South Carolina) und *James Lankford* (Oklahoma), die den gesamten Wahlkampf über nahezu gleichauf mit ihren Demokratischen Herausforderern gelegen hatten, gewannen ihre Bundesstaaten dagegen letzten Endes in überzeugender Manier.²⁶

Im aktuellen Kongress gibt es nur noch zwölf Bundesstaaten mit Senatoren unterschiedlicher Parteien. Nach der Wahl *Ronald Reagans* zum Präsidenten im Jahre 1980 war dies noch in der Hälfte aller Bundesstaaten der Fall gewesen.²⁷

Tabelle 5: Zusammensetzung des Senats seit den Kongresswahlen 1994

Wahljahr	Kongress	Republikaner	Demokraten
1994	104. (1995 bis 1997)	52	48
1996	105. (1997 bis 1999)	55	45
1998	106. (1999 bis 2001)	55	45
2000	107. (2001 bis 2003)	50 (49)	50 (50 + 1)
2002	108. (2003 bis 2005)	51	48 + 1
2004	109. (2005 bis 2007)	55	44 + 1
2006	110. (2007 bis 2009)	49	49 + 2
2008	111. (2009 bis 2011)	41	57 + 2
2010	112. (2011 bis 2013)	47	51 + 2
2012	113. (2013 bis 2015)	45	53 + 2
2014	114. (2015 bis 2017)	54	44 + 2
2016	115. (2017 bis 2019)	52	46 + 2

Anmerkung: Die Demokraten fungierten im 107. Kongress dank Vizepräsident *Al Gore* in seiner Eigenschaft als Präsident des Senats bis zum 20. Januar 2001 als Mehrheitspartei. Mit Amtsantritt der *Bush*-Administration hatte Vizepräsident *Dick Cheney* die entscheidende 101. Stimme im Senat. Durch den Austritt des Senators *Jim Jeffords* (Vermont) aus der Republikanischen Fraktion und Partei übernahmen die Demokraten am 6. Juni 2001 erneut die Mehrheit. Vom 12. November 2002 bis zum 3. Januar 2003 stellten die Republikaner die Mehrheit. Zwei Senatoren im 115. Kongress (*Bernie Sanders* aus Vermont und *Angus King* aus Maine) sind Unabhängige; sie stimmen in der Regel mit den Demokraten.

Quelle: Webseite des US-Senats, http://senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm (Abruf am 19. Januar 2017).

Bezüglich der Wahlkampfressourcen stellten die Senatswahlen von 2016 einen neuen Rekord auf. So genannte „Super PACs (Political Action Committees)“ sowie andere externe Gruppen investierten insgesamt 600 Millionen US-Dollar, das meiste davon in gerade einmal einem halben Dutzend Bundesstaaten.²⁸ Wenige Tage vor der Wahl konzentrierten sich die Beobachter auf genau diese sechs, die am Ende den Ausschlag für die endgültige Sitzverteilung des Senats geben würden.²⁹

26 Vgl. *Monica Davey*, Duckworth Seizes Seat for the Democrats, in: The New York Times vom 9. November 2016, S. A11.

27 Vgl. *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 465.

28 Vgl. *Jennifer Steinhauer*, a.a.O. (Fn. 25).

29 Vgl. *Burgess Everett*, The Battle for the Senate Has Narrowed to these 6 States, in: Politico.com vom 23. Oktober 2016, <http://www.politico.com/story/2016/10/senate-battle-map-230173> (Abruf am 15. Dezember 2016).

In New Hampshire konnte sich die amtierende Gouverneurin *Maggie Hassan* von den Demokraten mit 48,0 zu 47,8 Prozent äußerst knapp gegen die amtierende Republikanische Senatorin *Kelly Ayotte* durchsetzen. Letztere wies in Washington ein sehr konservatives Abstimmungsverhalten auf, versuchte sich jedoch im Wahlkampf deutlich moderater zu geben, um auch unabhängige Wähler zu erreichen – gipflend in ihrer Aussage, dass sie in der Präsidentschaftswahl nicht für den Republikanischen Kandidaten *Donald Trump* stimmen würde.³⁰

In Indiana trat der Republikaner *Todd Young*, bisher Mitglied im US-Repräsentantenhaus, gegen den früheren Demokratischen Senator *Evan Bayh* an. Das zentrale Argument gegen *Bayh* war der Vorwurf, den Bundesstaat früher im Stich gelassen zu haben, um nun erneut auf ein Senatsmandat zu schießen. Zuletzt war *Bayh* als Lobbyist und politischer Kommentator tätig gewesen. Er hatte bereits von 1999 bis 2011 als Senator amtiert und dann erklärt, nicht zur Wiederwahl antreten zu wollen. Zwischenzeitlich bewarb er sich als Präsidentschaftskandidat. Im Juli 2016 gab er dann relativ überraschend bekannt, erneut für den Senat kandidieren zu wollen. *Baron Hill*, ein früheres Mitglied des Repräsentantenhauses, hatte zu diesem Zeitpunkt bereits die parteiinterne Vorwahl gewonnen; seine Gewinnchancen in der Hauptwahl waren als gering eingeschätzt worden. *Hill* zog seine Kandidatur am 11. Juli 2016 mit der Begründung zurück, er wolle alles dafür tun, dass die Demokraten am Ende obsiegen würden. Am 13. Juli gab *Bayh* bekannt, für diesen Senatsitz, für den der Republikanische Mandatsinhaber *Dan Coats* nicht erneut kandidierte, ins Rennen gehen zu wollen. Die Partei musste daraufhin einen Caucus abhalten, um *Bayh* zu ihrem Bewerber zu bestimmen. Noch drei Monate vor der Wahl führte er in mehreren Umfragen mit einem zweistelligen Vorsprung. Bei der Hauptwahl im November 2016 unterlag er *Young* aber deutlich mit 42,4 zu 52,5 Prozentpunkten.

In Pennsylvania, einem der klassischen „swing states“, einem jener Staaten also, die zwischen beiden Parteien hart umkämpft sind und in denen eine Vorhersage des Wahlgewinners traditionell schwierig ist, suchte die Demokratische Kandidatin *Katie McGinty* im Wahlkampf wiederholt die Nähe der Präsidentschaftskampagne von *Hillary Clinton* – Präsident *Barack Obama* hatte den Staat schließlich zweimal in Folge gewonnen. Hingegen konnte sich der amtierende Republikanische Senator *Pat Toomey* lange nicht dazu entschließen, Präsidentschaftskandidat *Donald Trump* zu unterstützen. Am Ende verlor nicht nur *McGinty* mit 48,7 zu 43,3 Prozent das Rennen, auch *Hillary Clinton* musste sich in diesem Bundesstaat knapp geschlagen geben.

Eine über lange Phasen extrem ausgeglichene Senatswahl spielte sich in North Carolina ab. Die Demokratin *Deborah Ross* hatte kontinuierlich den Rückstand zum amtierenden Senator *Richard Burr* aufholen können, auch weil dieser bereits früh angekündigt hatte, erst im Oktober 2016 in den Wahlkampf einsteigen zu wollen. Am Ende konnte sich *Burr* mit 51 zu 46 Prozent durchsetzen.

Lange Zeit waren die Verantwortlichen der Republikaner in Missouri davon überzeugt, dass ein im Bundesstaat verhältnismäßig populärer Präsidentschaftskandidat *Trump* ihrem Senator *Roy Blunt* auch die Wiederwahl sichern helfen könnte. Während *Trump* jedoch in

30 Vgl. *Katherine Q. Seelye*, Maggie Hassan Unseats Kelly Ayotte in New Hampshire Senate Race, in: The New York Times online vom 9. November 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/09/us/politics/new-hampshire-senate-hassan-ayotte.html> (Abruf am 10. Mai 2017).

den Wochen vor der Wahl leicht an Zustimmung einbüßte, sahen die Umfragewerte des Demokraten *Jason Kander* lange Zeit besser aus als die der Demokratischen Präsidentschaftskandidatin *Hillary Clinton*. Am Ende gewann *Blunt* mit 49 zu 46 Punkten.

Der Bundesstaat Nevada bot beiden Parteien einen offenen Sitz („open seat“), da der mehrjährige Minderheitsführer der Demokraten im Senat, *Harry Reid*, nach fünf Amtszeiten frühzeitig erklärt hatte, für eine Wiederwahl nicht antreten zu wollen. Bereits sechs Jahre zuvor hatte er seinen Sitz nur sehr knapp verteidigen können.³¹ Der Kongressabgeordnete *Joe Heck* machte im Wahlkampf in einem eher demokratisch orientierten Bundesstaat eine gute Figur gegen die frühere Justizministerin *Catherine Cortez Masto*. *Heck* hatte den Großteil des Jahres über in den Umfragen geführt, sorgte aber für Schlagzeilen, als er in der heißen Phase des Wahlkampfes seine zuvor öffentlich erklärtene Unterstützung für *Donald Trump* öffentlichkeitswirksam wieder zurückzog. Den Sieg trug schließlich *Cortez Masto* mit 49 zu 44 Prozent davon und wurde die erste Latina im US-Senat.

Am Ende profitierten die Republikaner 2016 von ihrer in den Wahlen 2014 erzielten Vier-Sitz-Mehrheit, die ihnen trotz Verlusten die Mehrheit sicherte. Zudem war der Mehrheitsführer *Mitch McConnell* erfolgreich darum bemüht, dass amtierende Senatoren sich in den Vorwahlen nicht gegen Herausforderer von rechts behaupten mussten, wie es in den Jahren zuvor gelegentlich der Fall gewesen war. Dies erlaubte einigen von ihnen – vor allem *Toomey*, *Burr* und *Chuck Grassley* (R-Iowa), im Wahlkampf eher als Mitte-Rechts-Kandidaten denn als Hardliner auftreten zu können.³² *Grassley* etwa wurde 2016 zum insgesamt siebten Mal in den Senat gewählt. Auch *Marco Rubio* (R-Florida) sah sich in der Vorwahl keinem Herausforderer ausgesetzt (als Präsidentschaftskandidat hatte er allerdings ursprünglich mehrmals angekündigt, für eine Wiederwahl nicht zur Verfügung zu stehen. Wenige Tage vor Ablauf der Meldefrist trat er dann doch an). Auf Seiten der Demokraten vermochten es die Verantwortlichen dagegen in entscheidenden Staaten nicht, herausragende Herausforderer zu rekrutieren. In Pennsylvania – einem Staat, den *Barack Obama* 2008 und 2012 gleich zweimal gewinnen konnte – trat, wie erwähnt, für die Demokraten *Katie McGinty* an, die zuvor noch nie ein Wahlamt innegehabt hatte, sondern als Quintessenz ihrer politischen Erfahrung nur auf die Leitung des „White House Councils of Environmental Quality“ (1995 bis 1998) unter Präsident *Bill Clinton* verweisen konnte. In North Carolina verzichtete die frühere Senatorin *Kay Hagan* darauf, sich erneut um einen Senatssitz zu bemühen, so dass die weithin unbekannte Anwältin *Deborah Ross* antreten konnte. In Florida schien der Demokratische Kandidat *Patrick Murphy*, seit 2013 Mitglied des Repräsentantenhauses, anfänglich ein vielversprechender Herausforderer *Rubios* zu sein, sah sich aber bald Vorwürfen ausgesetzt, seinen Lebenslauf geschönt zu haben und seine Kampagne von seinem Vater finanzieren lassen zu wollen, so dass die Verantwortlichen des Demokratischen Partei-Establishments ihre Ressourcen in andere Bundesstaaten umleiteten.

31 Vgl. *Michael Kolkmann*, Die Wahlen zum US-Kongress am 2. November 2010: herbe Niederlage der Demokraten, aber auch ein Sieg der Republikaner?, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 2, S. 226 – 246.

32 Vgl. *Jennifer Steinhauer*, a.a.O. (Fn. 25).

4. Nachwahlen und Neubesetzungen

Am 8. Februar 2017 trat Senator *Jeff Sessions* (R-Alabama) von seinem Senatorenamt zurück, nachdem er von Präsident *Trump* als neuer Justizminister vorgeschlagen und vom Senat bestätigt worden war.³³ Zum Nachfolger ernannte der Gouverneur von Alabama, *Robert J. Bentley, Luther Strange*. Durch die Berufung gleich mehrerer Mitglieder des Kongresses auf Positionen in der Administration *Trumps* kam und kommt es im ersten Halbjahr 2017 im Repräsentantenhaus zu mehreren Nachwahlen, die womöglich vorzeitige Signale für den Ausgang der nächsten Wahlen zum US-Kongress im Jahre 2018 geben werden. Hoffnung sollte den Demokraten eine Nachwahl in Kansas am 11. April 2017 machen. In einem Wahlkreis, der am 6. November 2016 in der Präsidentschaftswahl von *Donald Trump* mit 27 Punkten Vorsprung gewonnen wurde, lieferten sich der Republikaner *Ron Estes* und der Demokrat *James Thompson* bis zum Ende ein Kopf-an-Kopf-Rennen. In einem der konservativsten Bundesstaaten überhaupt – der Gouverneursposten wird aktuell ebenso von den Republikanern gehalten wie Mehrheiten in beiden Kammern des Parlamentes des Bundesstaates sowie beide Senatsitze und die vier Mandate im Repräsentantenhaus in Washington – sah sich das Wahlkampfkomitee der Republikaner gezwungen, allein in der letzten Woche vor der Wahl knapp 100.000 US-Dollar für Wahlwerbespots auszugeben; zugleich absolvierten Vizepräsident *Mike Pence* sowie Senator *Ted Cruz* (R-Texas) eine ganze Reihe von Wahlkampfauftritten.³⁴ Am Ende konnte sich *Estes* knapp durchsetzen und den Sitz in Republikanischer Hand behalten.³⁵ Nur eine Woche später, am 18. April 2017, erfolgte die Nachwahl im bislang von *Tom Price* gehaltenen Wahlkreis in Georgia. *Price* war kurz zuvor nach seiner Bestätigung durch den Senat zum Gesundheitsminister ernannt worden.³⁶ Der Demokrat *Jon Ossoff* lag nach dem ersten Durchgang in Führung, verfehlte aber knapp die erforderliche 50-Prozent-Marke, so dass es hier im Juni zu einer Stichwahl kommen wird.

5. Von „coattails“ und „toss-ups“

In Präsidentschaftswahljahren kann die Partei des (neuen) Präsidenten häufig Sitze in beiden Kongresskammern hinzugewinnen (vgl. Tabelle 6).³⁷ Seit 1932 waren dies durchschnittlich 15,1 Mandate im Repräsentantenhaus und 2,1 Mandate im Senat. Die Bilanz des neuen Präsidenten *Trump* ist diesbezüglich leicht negativ: Im Repräsentantenhaus ver-

33 Vgl. *Eric Lichtblau / Matt Flegenheimer*, Senate Confirms Jeff Sessions to Lead the Justice Dept., in: The New York Times vom 9. Februar 2017, S. A1.

34 Vgl. *Chris Cillizza*, Republicans Wonder What's the Matter With Kansas?, in: CNN vom 11. April 2017, <http://edition.cnn.com/2017/04/11/politics/kansas-special-election-pompeo/index.html> (Abruf am 11. April 2017); *Jonathan Martin*, As a House Race Tightens in Kansas, Republicans See a Possible Warning Sign, in: The New York Times vom 11. April 2017, S. A19.

35 Vgl. *John Eligon / Jonathan Martin*, Ron Estes, a Republican, Survives Tight House Race to Win Kansas Seat, in: The New York Times vom 12. April 2017, S. A16.

36 Vgl. *Nate Cohn*, Anti-Trump Test in Georgia, in: The New York Times vom 30. März 2017, S. A22; *Alexander Burns*, 5 Takeaways as Georgia House Race heads to Overtime, in: The New York Times online vom 19. April 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/19/us/georgia-election-takeaways.html> (Abruf am 9. Mai 2017).

37 Vgl. *Roger H. Davidson / Walter J. Oleszek*, a.a.O. (Fn. 20), S. 90.

Tabelle 6: Gewinne und Verluste von Kongressmandaten in Präsidentschaftswahljahren

Jahr	Wahlsieger	Repräsentantenhaus	Senat
1968	<i>Richard Nixon</i>	+5	+6
1972	<i>Richard Nixon</i>	+12	-2
1976	<i>Jimmy Carter</i>	+1	±0
1980	<i>Ronald Reagan</i>	+34	+12
1984	<i>Ronald Reagan</i>	+14	-2
1988	<i>George H. W. Bush</i>	-2	±0
1992	<i>Bill Clinton</i>	-10	±0
1996	<i>Bill Clinton</i>	-9	-2
2000	<i>George W. Bush</i>	-3	-4
2004	<i>George W. Bush</i>	+3	+4
2008	<i>Barack Obama</i>	+21	+8
2012	<i>Barack Obama</i>	+8	+2
2016	<i>Donald Trump</i>	-6	-2

Quelle: Vgl. Roger H. Davidson / Walter J. Oleszek, a.a.O. (Fn. 20), S. 90 (Tabelle 4.1); eigene Ergänzungen.

lor die Republikanische Partei sechs sowie im Senat zwei Sitze. Sein Vorgänger *Obama* war erfolgreicher: 2008 erhielten die Demokraten 21 Sitze mehr, 2012 noch einmal acht. Die Bilanz von *George W. Bush* ist ausgeglichen: Hatte seine Partei im Jahre 2000 drei Sitze verloren, so konnten vier Jahre später ebenfalls drei zusätzliche Mandate erzielt werden.

Schwer zu beurteilen ist der direkte Einfluss des Präsidentschaftskandidaten *Trump* auf den Ausgang der Kongresswahlen. Der empirische Befund fällt auf den ersten Blick gemischt aus: Sowohl Kandidaten, die sich im Wahlkampf hinter *Trump* gestellt hatten (wie *Ron Johnson* aus Wisconsin), als auch Bewerber, die sich dezidiert gegen ihn ausgesprochen hatten (wie *John McCain* aus Arizona oder *Pat Toomey* aus Pennsylvania), wurden wiedergewählt. Eine ganze Reihe von Republikanischen Politikern hatte sich im Wahlkampf gegen *Trump* als Präsidentschaftskandidaten positioniert, selbst der Speaker des Repräsentantenhauses, *Paul Ryan* (R-Wisconsin), distanzierte sich im Wahlkampf. Ein Beweggrund waren Inhalt und Ton vieler *Trump*-Äußerungen; zugleich fürchteten viele Republikanische Kongressmitglieder einen negativen „coattail effect“, das heißt die Minderung der Chancen von Republikanischen Amtsinhabern des Kongresses bei einem gleichzeitig unpopulären Präsidentschaftskandidaten ihrer Partei.³⁸ Nach einer schwierigen Phase während des Wahlkampfes scheinen sich *Ryan* und Präsident *Trump* nach den Wahlen inhaltlich und persönlich aber angenähert zu haben.³⁹

Galt über mehrere Jahrzehnte die Zunahme des „split-ticket votings“, also die Abgabe der Stimme für den Präsidentschaftskandidaten der einen sowie für den Kongresskandidaten der anderen Partei, als einer der Bestimmungsfaktoren amerikanischer Wahlen, so ist die Zahl dieser Wähler in den letzten 25 Jahren auf unter zehn Prozent gesunken. Zwischen 1952 und 1988 war das Stimmensplitting bezüglich Präsidentschaftswahl und Repräsentantenhaus von zwölf auf 25 Prozent angestiegen, bei den Wahlen zu Repräsentantenhaus

38 Vgl. Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer, a.a.O. (Fn. 13), S. 453.

39 Jennifer Steinhauer, For Paul Ryan, a Long, Labored Path Leading Away from Donald Trump, in: The New York Times vom 16. Oktober 2016, S. A1.

Tabelle 7: Ergebnisse von Präsidentschafts- und Kongresswahlen in den acht wichtigsten „Swing States“

Staat	Präsidentswahl		Senat		Unterschied
	Gewinner	Vorsprung	Gewinner	Vorsprung	
Florida	<i>Trump</i>	+1,3	<i>Rubio</i> (R)	+7,7	+6,4
Illinois	<i>Clinton</i>	+16,0	<i>Duckworth</i> (D)	+14,2	-1,8
Indiana	<i>Trump</i>	+19,3	<i>Young</i> (R)	+9,7	-9,6
Nevada	<i>Clinton</i>	+2,4	<i>Masto</i> (D)	+2,4	±0,0
New Hampshire	<i>Clinton</i>	+0,3	<i>Hasan</i> (D)	+0,1	-0,2
North Carolina	<i>Trump</i>	+3,8	<i>Burr</i> (R)	+5,8	+2,0
Pennsylvania	<i>Trump</i>	+1,2	<i>Toomey</i> (R)	+1,7	+0,5
Wisconsin	<i>Trump</i>	+1,0	<i>Johnson</i> (R)	+3,4	+2,4

Quelle: *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 459.

und Senat sogar von neun auf 27 Prozent.⁴⁰ Tabelle 7 illustriert den Zusammenhang von „straight-party voting“ in Präsidentschafts- und Kongresswahlen. In allen 34 Senatswahlen des Jahres 2016 gehörte der siegreiche Kandidat derselben Partei an wie der in diesem Bundesstaat erfolgreiche Präsidentschaftskandidat. Selbst der Vorsprung der Senatskandidaten in den für kompetitiv gehaltenen „battleground“-Staaten war in etwa vergleichbar mit dem Vorsprung des jeweiligen Präsidentschaftskandidaten. In nur zwei Bundesstaaten betrug der Unterschied mehr als 2,5 Prozentpunkte. In Florida war der Vorsprung von *Rubio* mit 6,4 Punkten deutlich größer als der *Trumps*, in Indiana der des Republikaners *Young* deutlich kleiner. Grundsätzlich lag *Trump* in nahezu allen einschlägigen Staaten knapp hinter dem Senatsergebnis seiner Partei.⁴¹

Häufig wird erwartet, dass diese eng umkämpften Sitze (auch „toss ups“ genannt) zu gleichen Teilen an Republikaner und Demokraten fallen. Wie Tabelle 8 aber zeigt, profitiert in der Regel eine Partei deutlich stärker als die andere. Mit der Ausnahme von 2010 war dies auch in den Senatswahlen in den Jahren 2008, 2012 und 2014 der Fall. Auch im Jahre 2016 haben die Republikaner stärker von diesem Trend profitiert als die Demokraten. Gleichermaßen gilt für das Repräsentantenhaus seit 2008. Hier konnte die jeweils siegreiche Partei zwischen 62,5 und 72,2 Prozent der „toss up“-Sitze für sich verbuchen.⁴²

Dodd und *Oppenheimer* führen für diesen Trend – obwohl es bei „toss up“-Sitzen ja auch fifty-fifty ausgehen könnte – auf nationale parteiliche Tendenzen zurück – obwohl sich die mediale und wissenschaftliche Diskussion auf diese Wahlen als individuelle Ereignisse konzentrierte. Kleinere landesweite Bewegungen hin zu beziehungsweise weg von einer Partei können gleich mehrere Wahlausgänge verändern. Und ganz offensichtlich waren es in den Wahlen von 2016 die Republikaner, die von einer solchen Entwicklung profitieren konnten.⁴³

40 Vgl. *Roger H. Davidson / Walter J. Oleszek*, a.a.O. (Fn. 20), S. 87; vgl. zu den „presidential coattails“ ebenda, S. 88.

41 Vgl. *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 458 f.

42 Vgl. ebenda, S. 460 f.

43 Vgl. *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 460; vgl. grundlegend zu dieser „Nationalisierung“ von Wahlen *John Haskell / Marian Currinder / Sara A. Grove*, a.a.O. (Fn. 11), S. 115 – 118.

Tabelle 8: Ergebnisse in besonders umkämpften Bundesstaaten

Jahr	Senat			Repräsentantenhaus		
	Toss-Ups	Gewinn durch Demokraten	Gewinn durch Republikaner	Toss-Ups	Gewinn durch Demokraten	Gewinn durch Republikaner
2008	4	4	0	26	17	9
2010	5	3	2	42	12	30
2012	8	7	1	25	17	8
2014	7	1	6	24	9	15
2016	7	2	5	18	5	13

Anmerkung: Die Republikaner gewannen 2010 vier Sitze im Senat, die nicht als „toss-up“ geführt wurden waren.

Quelle: *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 460 f.

6. Zusammensetzung des neuen US-Kongresses

Seit dem ersten US-Kongress im Jahre 1789 gehörten ihm insgesamt 12.238 Menschen an, davon 10.940 dem Repräsentantenhaus und 1970 dem Senat.⁴⁴ Der aktuelle 115. Kongress verzeichnet einen der höchsten Altersdurchschnitte der jüngeren Vergangenheit. Die amerikanische Verfassung schreibt für das Repräsentantenhaus ein Mindestalter von 25 Jahren vor. Die 32-jährige *Elise Stefanik* (R-New York) ist derzeit die jüngste, *John Conyers* (D-Michigan) mit 87 Jahren der älteste Abgeordnete. Für Senatoren gilt ein Mindestalter von 30 Jahren. Die älteste Senatorin im 115. Kongress ist *Dianne Feinstein* (D-Kalifornien) mit 83 Jahren, der jüngste Senator ist *Tom Cotton* (R-Arkansas) mit 39 Jahren.⁴⁵

Die Hälfte aller Senatoren blickt auf eine frühere Mitgliedschaft im Repräsentantenhaus zurück. 43 Mitglieder (35 im Repräsentantenhaus, acht im Senat) waren zu einem früheren Zeitpunkt ihrer politischen Karriere als Bürgermeister aktiv. Zwölf haben zuvor als Gouverneur gedient (zehn im Senat, zwei im Repräsentantenhaus). Ein früheres Kabinettsmitglied gehört inzwischen dem Senat, drei frühere Botschafter dem Repräsentantenhaus an.⁴⁶ 266 Mitglieder (44 im Senat, 222 im Repräsentantenhaus) haben Erfahrung in einem Parlament auf Ebene der Bundesstaaten gesammelt. Hinzu kommen sieben Gastgeber von Radio Talk Shows, acht Journalisten, zwei Mandelplantagenbesitzer und ein Winzer. Unter den Berufsbezeichnungen des aktuellen Kongresses finden sich zudem Pilot, Astronaut, Museumsdirektor, Elektriker, Flugbegleiter, Schreiner und Sprengstoffexperte.⁴⁷

44 Stand: 3. Januar 2017; vgl. *Jennifer E. Manning*, Membership of the 115th Congress: A Profile, CRS Report for Congress, 10. Februar 2017, S. 1; *Abigail Geiger / John Gramlich*, The Changing Face of Congress in 5 Charts, in: Pew Research Center vom 2. Februar 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/02/the-changing-face-of-congress-in-5-charts/> (Abruf am 19. April 2017).

45 Vgl. *Jennifer E. Manning*, a.a.O. (Fn. 44), S. 2.

46 Hinzu kommt ein früherer Handelsbeauftragter der Administration, ein Posten, der ebenfalls als „Botschafter“ geführt wird.

47 Vgl. *Jennifer E. Manning*, a.a.O. (Fn. 44), S. 4.

In Bezug auf die Ausbildung der Abgeordneten ist eine weitere akademische Professionalisierung festzustellen. So verfügen ausnahmslos alle Senatoren und knapp 94 Prozent der Mitglieder des Repräsentantenhauses über einen Bachelorabschluss. 60 Prozent der Abgeordneten und 76 Prozent der Senatoren können darüber hinaus weiterführende Hochschulabschlüsse vorweisen. Zum Vergleich: Anfang der achtziger Jahre, im 97. Kongress, hatten 84 Prozent der Abgeordneten und 88 Prozent der Senatoren einen Bachelorabschluss erworben (im 92. Kongress Anfang der siebziger Jahre waren es 77 Prozent der Abgeordneten und 87 Prozent der Senatoren; im 85. Kongress Ende der fünfziger Jahre 68 Prozent der Abgeordneten und 77 Prozent der Senatoren).⁴⁸

Zu Beginn des 115. Kongresses betrug die durchschnittliche Verweildauer im Repräsentantenhaus 9,4 Jahre, das entspricht im Schnitt 4,7 Amtszeiten. Im Senat waren es 10,1 Jahre (oder 1,7 Amtszeiten).⁴⁹ Insgesamt 52 Abgeordnete (11,8 Prozent aller Mitglieder) traten Anfang Januar 2017 zu ihrer ersten Amtszeit auf „Capitol Hill“ an, im Senat waren sieben Neulinge (sieben Prozent) zu verzeichnen. Im 114. Kongress betrugen diese Werte noch 13,8 Prozent (Repräsentantenhaus) beziehungsweise 13 Prozent (Senat). Immerhin 116 Mitglieder (26 Prozent) haben im aktuellen Repräsentantenhaus eine unter zweijährige Erfahrung im Kongress aufzuweisen, auf 21 Senatoren (21 Prozent) trifft dies ebenfalls zu.

Die Zahl der weiblichen Abgeordneten liegt im 115. Kongress auf Rekordniveau. Insgesamt verzeichnen beide Kongresskammern 109 weibliche Mitglieder, 88 davon im Repräsentantenhaus (65 Demokrinnen und 23 Republikanerinnen) und 21 im Senat (16 Demokrinnen und fünf Republikanerinnen). Dies entspricht einem Anteil von 20,2 Prozent (Repräsentantenhaus) sowie 21 Prozent (Senat). Der Anteil der Frauen unter den Nominierten der beiden Parteien entsprach in etwa dem vergangener Jahre. Im Repräsentantenhaus konnten 167 Frauen die Nominierung ihrer Partei erreichen (120 Demokrinnen und 47 Republikanerinnen), was einem Prozentwert von 38,4 Prozent entspricht – eine Nominierung mehr als 2012 und acht mehr als 2014. Nur 19 Frauen konnten sich die Nominierung in offenen Wahlkreisen (ohne aktuellen Amtsinhaber) sichern; 2012 war dies noch 39 Frauen gelungen. Im Senat wurden 15 Frauen (und damit 15 Prozent) von ihrer Partei nominiert – und somit dieselbe Anzahl wie 2010 und 2014, aber insgesamt drei weniger als im Jahre 2012.⁵⁰

52 Kongressmitglieder (9,6 Prozent) sind afroamerikanischer Herkunft – vier mehr als im 114. Kongress, womit ebenfalls ein Rekordwert erreicht wird. 49 davon sind Mitglied im Repräsentantenhaus (47 Demokraten, zwei Republikaner), drei im Senat (zwei Demokraten, ein Republikaner). 45 Mitglieder (8,3 Prozent) sind Hispanics, vierzig davon im Repräsentantenhaus (29 Demokraten, elf Republikaner) und fünf im Senat (drei Republikaner, zwei Demokraten). Achtzehn Mitglieder asiatisch-amerikanischer Abstammung (14 Demokraten und ein Republikaner im Repräsentantenhaus, drei Demokraten im Senat) sowie zwei Republikanische indisch-stämmige Amerikaner im Repräsentantenhaus vervoll-

48 Vgl. ebenda, S. 5.

49 Vgl. ebenda.

50 Vgl. *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 462 f.

ständigen die ethnische Zusammensetzung des aktuellen Kongresses.⁵¹ Die Zahl der früheren Militärangehörigen hat mit 102 (18,8 Prozent) einen Tiefststand erreicht, 82 Veteranen finden sich im Repräsentantenhaus (davon zwei Frauen) sowie 20 im Senat (ebenfalls zwei Frauen). Diese Veteranen haben unter anderem im Koreakrieg, im Vietnamkrieg, im (ersten) Golfkrieg sowie in Missionen in Afghanistan, Irak und im Kosovo gedient. Zum Vergleich: im 97. Kongress (1981 bis 1982) waren noch 64 Prozent der Mitglieder Veteranen, im 92. Kongress (1971 bis 1972) waren es 73 Prozent.⁵²

Hinsichtlich der Besetzung von entscheidenden Führungspositionen des 115. Kongresses haben sich im Vergleich zum vorherigen Kongress kaum Veränderungen ergeben. Anders als etwa dem Präsidenten des Deutschen Bundestages kommt dem Speaker als oberstem Repräsentanten der Mehrheitspartei eine eminent wichtige (partei)politische Rolle zu. Unter anderem beruft er die Vorsitzenden aller Ausschüsse, und er bestimmt die Mitglieder des mächtigen Geschäftsordnungsausschusses („rules committee“), mit dessen Hilfe er wichtige Gesetzesvorlagen mittels spezifischer Regeln für Debatte und Abstimmung durch das Repräsentantenhaus bringen kann. Im Amte des Speakers wurde am 3. Januar 2017 *Paul Ryan* (R-Wisconsin) bestätigt. Erstmals war *Ryan*, der im Jahre 2012 als Vizepräsidentschaftskandidat von *Mitt Romney* fungiert hatte, nach dem Rücktritt von *John Boehner* im Herbst 2015 zum Speaker gewählt worden. Als Fraktionsvorsitzender der Republikaner („majority leader“) wurde *Kevin McCarthy* (Kalifornien) wiedergewählt, als „majority whip“ fungiert weiterhin *Steve Scalise* (Louisiana). „Republican conference chairman“, gewissermaßen die Nr. 4 in der Rangfolge der Republikanischen Fraktion, ist *Cathy McMorris Rodgers* (Washington). Auf Demokratischer Seite wurde *Nancy Pelosi* (Kalifornien) für eine weitere Amtszeit zum „minority leader“ gewählt, „minority whip“ bleibt *Steny Hoyer* (Maryland).

Mehrheitsführer im Senat ist nach dem Wahlsieg der Republikaner weiterhin *Mitch McConnell* (Kentucky). *John Cornyn* (Texas) fungiert als „majority whip“. Oberster Demokrat im Senat ist Minderheitsführer *Charles Schumer* (New York), der in dieser Position nach der Wahl *Harry Reid* ablöste, der nicht für eine weitere Amtszeit kandidiert hatte.⁵³ *Richard Durbin* (Illinois) hat die Position des „minority whips“ inne. Formell oberster Repräsentant des Senats ist Vizepräsident *Mike Pence*. In der Regel kommt ihm ausschließlich bei Stimmengleichheit eine wichtige Rolle zu: In diesem Fall verfügt er über die 101. – und damit im Regelfall über die entscheidende – Stimme. In seiner Abwesenheit übernimmt der „President pro tempore“, *Orrin Hatch* (Utah), die Amtsgeschäfte.

51 Vgl. *Jennifer E. Manning*, a.a.O. (Fn. 44), S. 7.

52 Vgl. ebenda, S. 8.

53 Vgl. *Jennifer Steinhauer*, Chuck Schumer Prepares for His Next Challenge: Leading Senate Democrats, in: The New York Times vom 11. November 2016, S. P1; *Ashley Parker*, Harry Reid Endorses Chuck Schumer as Next Minority Leader, in: The New York Times online vom 10. März 2015, <https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2015/03/27/harry-reid-endorses-schumer-as-next-minority-leader/?mtrref> (Abruf am 10. Mai 2017).

7. Zur Zukunft des „filibusters“⁵⁴

Am 1. Februar 2017 gab Präsident *Trump* bekannt, dass er den Bundesrichter *Neil Gorsuch* als neuen Richter am Supreme Court nominiert hätte. Seit dem Tod von Richter *Antonin Scalia* am 13. Februar 2016 war dessen Posten unbesetzt geblieben. Der zwischenzeitliche Versuch Präsident *Obamas*, *Merrill Garland* zum Obersten Richter zu berufen, scheiterte am erbitterten Widerstand der Republikanischen Partei im Senat. Am 3. April 2017 wurde bekannt, dass die Demokraten im Senat mit 41 Stimmen über ausreichend Unterstützung verfügten, um einen „filibuster“ gegen *Gorsuch* anzustrengen.⁵⁵ Dabei handelt es sich ursprünglich um eine Dauerrede eines Senators („talking filibuster“), mit dem der parlamentarische Prozess – zumindest zeitweilig – lahmgelegt werden kann. Inzwischen kann diese Blockade im Rahmen eines „virtual filibusters“ auch ohne eigentliche Dauerrede angewandt werden. Zur Beendigung eines „filibusters“ sind 60 Stimmen notwendig („cloture vote“), aktuell verfügen die Republikaner im Senat über 52 Sitze – und sind damit acht Mandate von der entscheidenden Marke entfernt. Daraufhin nutzte Mehrheitsführer *Mitch McConnell* die so genannte „nukleare Option“ und änderte die parlamentarischen Regeln, so dass die Bestätigung *Gorsuchs* mit einfacher Mehrheit erfolgen konnte, für die 51 Stimmen benötigt werden. Damit hat sich dieses Instrument nach Einschätzung von Beobachtern für immer verändert.⁵⁶

Die Demokraten standen in dieser Situation vor dem Dilemma, entscheiden zu müssen, bereits *Gorsuch*, der als konservativer Richter einem deutlich konservativen Richter *Scalia* nachfolgen würde, mit einem Filibuster zu verhindern, oder sich dieses Instrument aufzusparen für einen deutlich konservativeren Kandidaten in der Zukunft beziehungsweise für den Fall, dass ein konservativer Richter anstelle eines eher linksliberalen Richters nominiert werden sollte.⁵⁷ Allerdings hatten die Demokraten selbst im Jahre 2013 einen Präzedenzfall geschaffen, als sie den „filibuster“ für Berufungen in exekutive Positionen sowie für Bundesrichter (mit der Ausnahme von Supreme Court-Ernenntungen) ausgesetzt hatten, nachdem mehrere Berufungen von Präsident *Obama* von den Republikanern im Senat wiederholt blockiert worden waren. Fraglich ist schließlich, ob auch der „legislative filibuster“, also der Filibuster bei Gesetzesvorlagen, in Zukunft zur Disposition stehen könnte.⁵⁸

54 Vgl. Sarah A. Binder, The History of the Filibuster, Brookings Institution, Washington DC 2010, <https://www.brookings.edu/testimonies/the-history-of-the-filibuster/> (Abruf am 2. Mai 2017); Neil MacNeil / Richard A. Baker, The American Senate. An Insider's History, New York 2013, S. 276 – 334.

55 Vgl. Seung Min Kim, Gorsuch Battle Heads to Senate Floor as Democrats Vow Filibuster, in: Politico.com vom 3. April 2017, <http://www.politico.com/story/2017/04/senate-judiciary-committee-approves-gorsuch-nomination-236826> (Abruf am 3. April 2017).

56 Vgl. Jennifer Steinhauer, After Senate Filibuster's Death, Somber Lawmakers Seek Path Forward, in: The New York Times vom 7. April 2017, S. A16; Ed O'Keefe / Sean Sullivan, Senate Plunges Toward Historic Rules Change in Supreme Court Standoff, in: The Washington Post online vom 4. April 2017, https://www.washingtonpost.com/powerpost/debate-on-neil-gorsuch-begins-with-no-signs-filibuster-showdown-will-be-avoided/2017/04/04/b15cb804-193d-11e7-bcc2-7d1a-0973e7b2_story.html?utm_term=.e80f88496f7e (Abruf am 10. Mai 2017).

57 Vgl. Charlie Savage, Strategic Debate in Gorsuch Battle: Use Filibuster Now or Later?, in: The New York Times vom 5. April 2017, S. A12.

58 Vgl. Jennifer Steinhauer, What if Senate Goes Beyond the 'Nuclear Option?', in: The New York Times vom 6. April 2017, S. A13; vgl. grundsätzlich George Packer, The Empty Chamber. Just

8. Zum Verhältnis von Präsident und Kongress⁵⁹

Bereits im Wahlkampf 2016 stand das für die Vereinigten Staaten typische System der „checks and balances“ im Fokus. Wahlwerbespots mehrerer Republikanischer Abgeordneter betonten im Sommer und Herbst 2016 die Notwendigkeit eines starken (Republikanischen) Kongresses gegenüber einer möglichen beziehungsweise den Umfragewerten folgend wahrscheinlichen Präsidentin *Clinton*, von der man aufgrund zahlreicher kontroverser Äußerungen *Trumps* im Wahlkampf annahm, dass sie sich mehr oder weniger problemlos im Kampf um das Weiße Haus würde durchsetzen können. Allerdings ist es grundsätzlich schwierig für Präsidentschaftskandidaten, eine dritte Amtszeit für ihre Partei zu erreichen – seit dem Zweiten Weltkrieg ist dies nur zwei von acht Kandidaten gelungen.⁶⁰

Unmittelbar nach den Wahlen von 2016 – und stärker noch mit Zusammentreten des neuen Kongresses Anfang Januar 2017 – versuchten sich *Trump* und die Republikanischen Führer im Kongress auf ein gemeinsames legislatives Programm zu verständigen. Im Zentrum stand dabei die oftmals angesprochene Ersetzung von ObamaCare durch eine Republikanische Alternative.⁶¹ Dabei sahen sie sich erbittertem Widerstand seitens der Demokratischen Abgeordneten gegenüber.⁶² Eine harsche Niederlage erlitt Präsident *Trump* zunächst im März 2017 mit seinem Plan, die von seinem Vorgänger eingeführte Gesundheitsreform namens Affordable Care Act, gemeinhin „ObamaCare“ genannt, zu ersetzen. *Trump* scheiterte Ende März 2017 sogar an seiner eigenen Fraktion, als er es nicht vermochte, die Unterstützung von Abgeordneten des Tea Party-orientierten „Freedom Caucus“⁶³ für sich zu gewinnen und eine Abstimmungsniederlage im Plenum des Repräsentantenhauses fürchten

How Broken is the Senate?, in: The New Yorker vom 9. August 2010, <http://www.newyorker.com/magazine/2010/08/09/the-empty-chamber> (Abruf am 5. April 2017).

- 59 Vgl. grundsätzlich zu diesem Verhältnis *Joseph Cooper*, The Balance of Power Between the Congress and the President, in: *Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer*, a.a.O. (Fn. 12), S. 357 – 398; ausführlicher *James A. Thurber* (Hrsg.), Rivals for Power. Presidential-Congressional Elections, Lanham / London 2013, insbesondere die Beiträge von *ders.*, An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry, in: ebenda, S. 1 – 26; *Gary Andres / Patrick Griffin*, White House-Congressional Relations in a Polarized Age, in: ebenda, S. 41 – 62.
- 60 Vgl. *Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson*, a.a.O. (Fn. 3), S. 285. *Harry Truman* konnte 1948 sogar eine fünfte Amtszeit für seine Demokratische Partei gewinnen. *George H. W. Bush* gewann 1988 eine dritte Amtszeit für die Republikaner, um dann 1992 zu verlieren. *Adlai Stevenson* (1952), *Richard Nixon* (1960), *Hubert Humphrey* (1968), *Gerald Ford* (1976), *Al Gore* (2000) und *John McCain* (2008) verloren ihre Wahlen.
- 61 Vgl. *Jennifer Steinhauer*, Republicans in Congress Plan Swift Action on Ambitious Agenda with Trump, in: The New York Times vom 10. November 2016, S. P14. Zu einer frühen Bewertung der *Trump*-Präsidentschaft vgl. den Beitrag von *Florian Böller* und *Markus B. Siewert* in diesem Heft der ZParl.
- 62 Vgl. *Abby Phillip / John Wagner*, Democrats Move to More Aggressive Stance against Trump, in: The Washington Post online vom 15. November 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/democrats-move-to-more-aggressive-stance-against-trump/2016/11/15/d13409e6-ab30-11e6-977a-1030f822fc35_story.html?utm_term=.8f9104c5779 (Abruf am 10. Mai 2017).
- 63 Hintergründe zur Entstehung und Bedeutung des „freedom caucus“ finden sich bei *Ryan Lizza*, A House Divided. How a radical group of Republicans pushed Congress to the right, in: The New Yorker vom 14. Dezember 2015, <http://www.newyorker.com/magazine/2015/12/14/a-house-divided> (Abruf am 5. April 2017); vgl. auch *Elizabeth Drew*, Congress: Reign of the Implacables, in: The New York Review of Books vom 9. Oktober 2015, <http://www.nybooks.com/daily/2015/10/09/congress-reign-implacables/> (Abruf am 24. März 2017).

musste.⁶⁴ Der Rückzug erfolgte, nachdem *Trump* eigens zum Kapitol geeilt war, um unentschiedene Kongressmitglieder seiner Partei zu einer Ja-Stimme zu bewegen und dabei sogar mit Konsequenzen für die Wiederwahl der abspenstigen Abgeordneten gedroht hatte. Anfang Mai 2017 verabschiedete dann das Repräsentantenhaus eine veränderte Gesetzesvorlage, die nunmehr der Befassung im Senat harrt.⁶⁵ Die Diskussion rund um die Gesundheitsreform lässt vermuten, dass im weiteren Verlauf des 115. Kongresses weniger die Differenzen zwischen Republikanern und Demokraten, sondern eher die zwischen moderaten und extrem konservativen Republikanern im Mittelpunkt des Interesses der politischen Beobachter stehen dürften.

9. Fazit und Ausblick: Bewährungsprobe für die Republikanische Mehrheit

Die Wahlen vom 8. November 2016 waren keine „mandate election“⁶⁶. Keine der beiden Parteien kann im Kongress über übergroße Mehrheiten verfügen, keiner der beiden Präsidentschaftskandidaten, von denen *Hillary Clinton* einen deutlichen Sieg im „popular vote“ und *Donald Trump* einen eindeutigen Sieg im „electoral college“ verbuchen konnten, hat ein breites Mandat gewonnen. Keine Seite kann somit den Anspruch erheben, eine aktivistische Policy-Agenda umsetzen zu wollen. Stattdessen waren die Kongresswahlen eine eindrucksvolle Bestätigung des Status Quo, in deren Rahmen der Vorsprung der Republikaner in beiden Kammern leicht geschrumpft ist.

Allerdings gibt es nunmehr drei statt zwei Agenden im politischen Washington. Die Republikaner im Kongress dürfen ihre Bemühungen der vergangenen sechs Jahre fortführen, das politische Erbe von Präsident *Obama* zurückzudrehen⁶⁷; zugleich werden sie auf ihre traditionellen Themen wie Wirtschaft und Steuererleichterungen setzen.⁶⁸ Fraglich dürfte hier vor allem sein, ob die Mitglieder des „Freedom Caucus“ im Zweifelsfall auf ihren ideologischen Positionen beharren oder diese zugunsten politischer Kompromisslösungen hintan stellen. Die Demokraten verfügen ebenfalls über eine vorhersehbare Agenda – folgend acht Jahren der *Obama*-Präsidentschaft, der Kampagne *Hillary Clintons* sowie vieler Demokratischer Kandidaten im Wahlkampf 2016. Die dritte Agenda ist die des Präsidenten. Hier wird zu beobachten sein, wie viele seiner Wahlkampfversprechen sich tatsächlich in die Tat umsetzen lassen – und mit wem. Im Wahlkampf wiesen seine Ankündigungen einen nicht eindeutig zu erkennenden „legislative footprint“ auf. Es bleibt abzuwarten, ob und wie aus ihnen konkrete Gesetze werden.

64 Vgl. *Michael D. Shear*, For Trump, Missteps May be Biggest Obstacle to Meeting Policy Goals, in: The New York Times vom 26. März 2017, S. A16; *Alexander Burns*, Health Defeat Leaves Backers in Political Jam, in: The New York Times vom 26. März 2017, S. A1.

65 Vgl. *Thomas Kaplan / Robert Pear*, Health Care Bill Passed by House Faces Senate Test, in: The New York Times vom 5. Mai 2017, S. A1.

66 Vgl. *Lawrence J. Grossback / David A. M. Peterson / James A. Stimson*, Mandate Politics, New York 2007.

67 Vgl. den Beitrag zur Bilanz der Präsidentschaft *Barack Obamas* von *Patrick Horst* in diesem Heft der ZParl.

68 Vgl. *E. J. Dionne Jr.*, Why the Right Went Wrong. Conservatism – From Goldwater to the Tea Party and Beyond, New York 2016, S. 415 – 442; *Torben Lütjen*, Partei der Extreme: Die Republikaner. Über die Implosion des amerikanischen Konservativismus, Bielefeld 2016, S. 123 – 133.

Für den Kongress stellt sich auch in der 115. Auflage die Frage, ob man ihn in gut zwei Jahren weiterhin als „broken branch“ bezeichnen wird – oder ob es ihm gelingt, wichtige Probleme aufzugreifen und einer Lösung zuzuführen.⁶⁹ Begleitet wird seine Arbeit dabei von einer sehr kritischen Öffentlichkeit. Zwar überstieg auch schon im Zeitraum von 1989 bis 2015 die Zustimmung der Öffentlichkeit zur Arbeit des Kongresses nur in fünf von 106 Quartalen die 50-Prozent-Marke. Seit 2011 lässt sich jedoch ein deutliches Absinken dieser Zustimmung erkennen. Der Durchschnitt von 173 Meinungsumfragen zwischen Juli 2011 und August 2015 betrug demnach gerade einmal 15 Prozent.⁷⁰ Grundsätzlich wird die Arbeit des Kongresses negativer einschätzt als die des jeweiligen Präsidenten – ein Trend, der sich unter Präsident *Obama* nochmals verstärkt hat. So fiel die Zustimmung zu Präsident *Bill Clinton* durchschnittlich um achtzehn Punkte höher aus als die zum Kongress, unter *George W. Bush* waren es durchschnittlich zwölf Punkte. Unter *Barack Obama* stieg dieser Wert allerdings – für die ersten 26 Quartale seiner Präsidentschaft – auf dreißig Prozentpunkte.⁷¹ Hinzuzufügen ist, dass der einzelne Kongressabgeordnete deutlich positiver wahrgenommen und bewertet wird – ein weiterer Beleg für die erwähnte These vom Kongress als einer „individualisierten Institution“.

Die Anhänger der Demokratischen Partei verlangen Umfragen zufolge von ihren Parteiführern im Kongress eine zugesetzte Auseinandersetzung mit Präsident *Trump* und den Republikanern. Nahezu drei Viertel der Befragten (72 Prozent), die sich als Demokraten oder den Demokraten Nahestehende bezeichnen, sagten im Frühjahr 2017 in einer Umfrage, dass ihre größte Sorge sei, dass die Demokraten nicht genug tun, um sich Präsident *Trump* und seiner politischen Agenda entgegenzustellen. Nur 20 Prozent der Befragten zeigten sich eher besorgt, dass die Demokraten in ihrer Opposition gegenüber Präsident *Trump* zu weit gehen würden. Durch die zum Vorteil der Republikaner gezogenen Wahlkreisgrenzen für die Wahlen zum Repräsentantenhaus dürfte es aus heutiger Perspektive äußerst schwer für die Demokraten sein, die Mehrheit zu erlangen. Doch in vergangenen Zwischenwahlen hat auch die jeweilige Mehrheitspartei teilweise überraschend deutlich an Sitzen eingebüßt, so dass es in starkem Maße von der Performanz der Republikanischen Kongressmehrheit in den nächsten achtzehn Monaten abhängen wird, welche Partei sich in den nächsten Wahlen durchsetzt.⁷²

69 Vgl. Thomas E. Mann / Norman J. Ornstein, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, Oxford 2008; weiterführend *dies.*, *It's Even Worse Than it Looks. How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, New York 2012; ähnlich Sarah Binder, *The Dysfunctional Congress*, in: *The Annual Review of Political Science*, 18. Jg. (2015), S. 85 – 101.

70 Vgl. Gary C. Jacobson / Jamie L. Carson, a.a.O. (Fn. 3), S. 273 f.

71 Vgl. ebenda, S. 276; vgl. grundsätzlich zu diesem Thema David R. Jones / Monika L. McDermott, *Americans, Congress, and Democratic Responsiveness: Public Evaluations of Congress and Electoral Consequences*, Ann Arbor 2005.

72 Vgl. Jennifer Rubin, *Republicans' 2018 Doomsday Scenario*, in: *The Washington Post* online vom 3. April 2017, https://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2017/04/03/republicans-2018-doomsday-scenario/?utm_term=.31d02dbc1804; ausführlicher Amy Walter, *How to Lose a Majority*, in: *The Cook Political Report* vom 1. April 2017, <http://cookpolitical.com/story/10296> (Abruf am 3. April 2017).