

Jimmy Carter gegen King Congress

Autor(en): **Tütschi, Hans E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 3

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163422>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jimmy Carter gegen King Congress

Zu Ende des Jahres 1977 haben sowohl der Präsident wie der Vorsitzende des Repräsentantenhauses und der Fraktionsführer der Demokraten im Senat triumphalistische Berichte über ihre Leistungen veröffentlicht. Das ist nicht verwunderlich; denn alle drei sind neu in ihrem Amt. Im Weissen Haus sitzt Jimmy Carter, der ehemalige Marineleutnant und spätere Erdnusspflanze, der während vier Jahren Gouverneur von Georgia gewesen war. Noch im Januar 1976 hatten sich bloss 4 Prozent der Demokraten für ihn ausgesprochen, aber es gelang ihm dann doch, zuerst die Nomination zum Kandidaten und schliesslich auch die Präsidentenwahl, wenngleich nur knapp, zu gewinnen.

Der Vorsitzende des Repräsentantenhauses, Thomas P. («Tip») O'Neill, ein weisshaariger Bär von einem Mann, ist der typische irisch-amerikanische Politiker aus Massachusetts, der sich in verrauchten Hinterräumen mehr zu Hause fühlt als auf öffentlicher Bühne. Er folgte auf zwei ausgesprochen schwache Vorsitzende der grossen Kammer und führt die Zügel härter als diese. Er wirkt nicht als überparteilicher Präsident, sondern verliert nie die Anliegen der Demokratischen Partei im allgemeinen, seiner Wähler in Cambridge im besonderen aus den Augen. Er hat sich als beste Stütze des Präsidenten erwiesen. Aber er ist ein Freund auf Abruf; denn seine erste Loyalität gehört nicht Carter, sondern den Kennedys. Robert Byrd, der Fraktionsführer der Demokraten im Senat, kommt praktisch die Leitung der kleinen Kammer zu; denn der Senatspräsident, Vizepräsident Mondale, gehört nach der Tradition mehr zur Exekutive als zur Legislative und übt in der letzteren mehr zeremoniale Funktionen aus – ausser wenn er einen Stichentscheid zu fällen hat, was sehr selten vorkommt.

Das Resümee der Leistungen Carters beginnt mit der Feststellung: «Der Präsident hat direkt und in umfassender Weise wichtige innenpolitische Probleme in Angriff genommen, die in den vergangenen Jahren fast ganz ignoriert worden waren», und beginnt dann die Aufzählung mit dem Energieprogramm und der Reform der Sozialfürsorge. Man erhält den Eindruck, der 20. Januar 1977 sei der Tag der Schöpfung – vorher herrschte das Chaos. Aber man könnte daran erinnern, dass schon Gerald Ford dem Kongress ein Energiegesetz vorgelegt hatte, und dass Richard Nixons Plan

einer Reform der Sozialfürsorge, der vom jetzigen Senator Moynihan inspiriert worden war, zweimal vom Repräsentantenhaus angenommen und schliesslich von einer Koalition von «Liberals» und Konservativen im Senat zu Fall gebracht worden war. «Tip» O'Neill behauptet, der Kongress habe grössere Aufgaben bewältigt als je einer vor ihm seit Franklin D. Roosevelts erstem Amtsjahr 1933. Er vergisst die Leistungen unter Lyndon Johnson. Robert Byrd schliesslich zählt alles auf bis zu den Grussadressen. In Wirklichkeit sind vom Kongress 209 Gesetze im formellen Sinn angenommen worden, von denen viele materiell nichts mehr als blosser Verwaltungserlasse sind. Das Repräsentantenhaus hat 704 Vorlagen gutgeheissen, der Senat 684; nur über einen Bruchteil ist demnach eine Einigung erzielt worden.

Die grösste Leistung war die Sanierung der Social Security (Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung), für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den nächsten zehn Jahren die Riesensumme von 227 Milliarden zusätzlich aufbringen müssen. Auch diese Vorlage wäre in allerletzter Stunde beinahe ins nächste Jahr verschoben worden, wo sie dann mit der Sozialfürsorge und dem Energieprogramm in den Mühlen des Kongresses weiter durchgewalkt worden wäre. Dem Präsidenten wurde die Vollmacht erteilt, die Verwaltung zu reorganisieren. Alle Präsidenten seit Truman 1949 bis zu Nixon hatten diese Vollmacht erhalten; sie war 1973 nicht mehr erneuert worden, und Gerald Ford hatte sie nicht verlangt.

Diese Vollmachtenerteilung ist mit einem Kongressveto verbunden, das heisst, jedes Reformprojekt muss vom Präsidenten dem Kongress vorgelegt werden und kann von jedem der beiden Häuser innert sechzig Tagen blockiert werden. Während die Verfassung dem Präsidenten ein Vetorecht gegen Gesetze einräumt, ist das Kongressveto jüngerer Datums. Ob es überhaupt verfassungsmässig ist, muss noch durch den Obersten Gerichtshof entschieden werden. Seit 1932 bis 1968 wurde diese Kautel jährlich etwa drei Gesetzesvorlagen angehängt. In den letzten neun Jahren aber sind über hundert weitere Fälle dazu gekommen. Während Klagen über die «imperiale Präsidentschaft» erschallen, hat der Kongress die Kompetenzen der Exekutive durch sein Veto beschränkt. Die wichtigsten Gesetze, die mit dem Kongressveto belastet wurden, sind ausser den Vollmachten für die Verwaltungsreform die War Powers Act von 1973, die Budget Control and Impoundment Act von 1974 sowie das Einspracherecht des Kongresses gegen Waffenlieferungen. Das Recht des Präsidenten und Oberbefehlshabers zur Kriegführung wird beschränkt, ebenso die seit Thomas Jefferson geübte Praxis, vom Kongress bewilligte Gelder zurückzubehalten.

Gleichzeitig greift der Kongress durch Zusatzanträge zu Gesetzen direkt in die Aussenpolitik ein. Das Jackson-Vanik Amendment verhindert die

Gewährung der Meistbegünstigung im Handel an die Sowjetunion, solange diese nicht die Emigration von Juden und andern Persönlichkeiten freigibt. Der Kongress hat ferner das Waffenembargo gegen die Türkei verhängt, die auch nach seiner Lockerung als Repressalie die Benützung der amerikanischen Basen verhindert, von denen aus der sowjetische Luftraum überwacht worden war. Der Kongress hatte in der letzten Phase des Vietnamkriegs Waffenlieferungen unterbunden, dann in Angola die Unterstützung von zwei der drei Streitparteien. Als Carter seine Menschenrechtspolitik lancierte, schoss der Kongress über das Ziel hinaus und versuchte, die Gewährung von Krediten durch die internationalen Banken an die drei Länder Indochinas sowie an Uganda, Angola, Moçambique und Kuba zu unterbinden. Carter musste sich zu einem Kompromiss bereit finden und versprechen, dass die Vertreter der Vereinigten Staaten eine solche Hilfe zwar nicht verhindern, aber sich doch der Stimme enthalten würden. Die Wahl eines Demokraten ins Weisse Haus hat die Bemühungen des Kongresses nicht unterbrochen, der Exekutive die Flügel zu stützen. So hat Carter am 28. Dezember ein Gesetz unter Protest unterzeichnet, das seiner Ansicht nach die verfassungsmässige Gewaltentrennung verletzt, nach welchem der Kongress Notrechtserlasse wirtschaftlicher Natur des Präsidenten im Krieg oder bei nationalem Notstand durch eine übereinstimmende Resolution annullieren kann und nicht ein Gesetz erlassen muss, das dem Präsidentenveto unterstände.

Wer gedacht hatte, dass der erste demokratische Präsident seit acht Jahren mit den demokratischen Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses einen «Honigmond» feiern könne, sah sich getäuscht. Zwar schrieben die Zeitungen von einem Honigmond, weil dieser früheren Präsidenten beschieden gewesen war. Sie zogen auch voreilige Bilanzen nach hundert Tagen, weil ein einziger der bisher 39 Präsidenten, nämlich Franklin D. Roosevelt nach der grossen Krise 1933, unter ganz einmaligen Umständen in dieser ausserordentlich kurzen Frist ein umfassendes Gesetzesprogramm durchgebracht hatte. Aber in Wirklichkeit zeigten sich von Anfang an ungewöhnliche Spannungen zwischen dem Weissen Haus und dem Kongress, obwohl dort am Ende des Jahres 1977 – nach Verlust von drei der vier Nachwahlen ins Repräsentantenhaus – in der grossen Kammer noch eine Mehrheit von 289 Demokraten dem Häuflein von 146 Republikanern gegenübersteht, und im Senat 61 Demokraten, 38 Republikaner und der Unabhängige Harry F. Byrd Jr. aus Virginia, ursprünglich ein konservativer Demokrat, in recht individualistischer Weise der Gesetzgebung obliegen. Es harzte an allen Enden, wenn Vorlagen der Exekutive vor den Kongress gelangten. Dieser wurde im ersten halben Jahr geradezu überschüttet mit Projekten, bis schliesslich sowohl «Tip» O'Neill wie Robert Byrd dem Prä-

sidenten vorwarfen, er «überlaste die Drähte» oder «verstopfe den Fleischwolf». Carter verspricht nun mehr Zurückhaltung zu üben und eine Prioritätenliste für die nächste Session aufzustellen.

Carters Schwierigkeiten mit dem Kongress sind auf mehrere Ursachen zurückzuführen: der Kongress hat sich in den letzten acht Jahren stark verändert, während es dem Präsidenten und seinen Mitarbeitern an Erfahrung gebrach. Als noch Lyndon Johnson Fraktionsführer im Senat und Sam Rayburn Vorsitzender des Repräsentantenhauses waren, wusste der Präsident – Eisenhower –, mit wem er zu sprechen hatte, wenn er eine Vorlage durchbringen wollte. Eine Zusage Johnsons oder Rayburns war so gut wie die Tat. Seither haben eine Anzahl von Reformen sowie der Abgang alter Kommissionsvorsitzender zu einer Zersplitterung der Kräfte in beiden Kammern geführt; nur wenige Persönlichkeiten haben noch eine Führerstellung inne. Als Ausnahmen könnte man «Tip» O'Neill im Repräsentantenhaus und Russell Long, den Vorsitzenden der Finanzkommission im Senat, hervorheben. Sonst sieht sich der Präsident einer unübersichtlichen Zahl von Adressaten gegenüber. Carter hatte seine Erfahrungen mit dem Parlament in Georgia gesammelt, wo jeder den andern kennt und wo die Probleme eine andere Dimension haben als in Washington. Er glaubte, über die Köpfe des Kongresses hinweg an das Volk appellieren zu können, musste aber bemerken, dass seine Stimme fast wirkungslos verhallte.

Wie einst Eisenhower, möchte sich Carter nicht um die Vergebung von Ämtern kümmern; aber das Patronage-System verleiht Macht und ist deshalb von allergrösster Wichtigkeit für die Kongressmitglieder. Carter musste sich ausserordentlich scharfe Zurechtweisungen durch O'Neill und Byrd gefallen lassen. Er verbiss sich in einem Ringen um Wasserprojekte mit dem Kongress, das seinen Sparwillen symbolisieren sollte, und errang nach einer ersten Vetodrohung einen Teilerfolg von geringer Tragweite. Er stiess dabei Russell Long vor den Kopf, der eine entscheidene Stimme zum Energieprogramm und zu der Sozialfürsorge zu sprechen hat. «Die Politik ist die Kunst, sich Menschen zu verpflichten», meinte einst der Boss von Chicago, Jacob L. Arvey. Diese Kunst beherrscht Carter noch nicht.

Senator Gary Hart meint: «Es gibt keinen Block des Südens für Carter. Es gibt nicht einmal einen Georgia-Block für Carter. Er hat keine Ideologie, deshalb gibt es keinen ideologischen Block. Er bewarb sich in der Präsidentenwahl gegen die Demokratische Partei und schlug diese; aber er bildete keine Carter-Koalition. Die Schwarzen stimmten für ihn, und das taten auch die Gewerkschaften. Aber er schuf keine wirkliche Koalition, auf die er sich stützen könnte. Deshalb gibt es keine natürliche Grundlage für Carter im Kongress» (New York Times 18. Juni 1977). John Rhodes, der Fraktionsführer der Republikaner im Repräsentantenhaus,

meint: «Der Kongress hat sich daran gewöhnt, Präsidenten herumzuckicken, und es ist ihm gleich, welcher Partei der Präsident angehört.» Die Legislative ist so mächtig geworden, dass man von «King Congress» spricht, was an King Kong und an «King Caucus», die einst über alles entscheidende Fraktionsversammlung der Mehrheit, anklingt.

Carter ging der Ruf der Starrköpfigkeit voraus. Gegenüber dem Kongress hat er jedoch oft nachgegeben, manchmal zur Überraschung und zum Schaden der Verteidiger seiner Projekte. Senator Edmund Muskie sprach nach dem Verzicht Carters auf den Steuerrabatt von fünfzig Dollar, für den er gefochten hatte, von einer «Vertrauenskrise». Carter hält den Druck nicht aufrecht, wenn er ein Projekt vorgelegt hat, sondern wendet sich lieber andern Aufgaben zu. Das hat ihn bei dem Energieprogramm und den Panamaverträgen in Bedrängnis gebracht. Lyndon Johnson – kein Leser von Conrad Ferdinand Meyer – hatte einst Kennedys geringe Erfolge gegenüber dem Kongress mit der Bemerkung kritisiert: «Er hält ihnen nicht die Füße ans Feuer.» Carter hatte den Kampf für sein Energieprogramm als «the moral equivalent of war» bezeichnet (der Spruch stammt von William James). Aber Senator Adlai Stevenson III meinte, nachdem die erste Publizitätswelle vorbeigerauscht war: «Nachdem er den Krieg erklärt hatte, lud er uns zum Picknick ein.»

Carter selber spricht oft über seine Schwierigkeiten mit dem Kongress. Am 9. Dezember erklärte er: «Ich habe einige Fehlurteile begangen, die nicht verhängnisvoll waren. Ich unterschätzte in erster Linie die Qualität des Kongresses, die intensive Konzentration einzelner Mitglieder auf ein besonderes Problem manchmal während 25 oder 30 oder 40 Jahren. Sie werden zu Experten in diesem Problem. Die Qualität der Arbeit ihres Stabs kommt der meines Stabs im Weissen Haus gleich. Ich überschätzte die Fähigkeit des Kongresses mit komplizierten Fragen rasch fertig zu werden. Das ist besonders der Fall im Senat, wo jedes Mitglied selbständig ist und stolz auf seine Unabhängigkeit und über die Fähigkeit verfügt, wenn es das wünscht, die Behandlung jeden Gesetzes zu verzögern, auch wenn dieses noch so wichtig ist für das Land. Die Arbeitslast, die wir dem Kongress auferlegten, war einfach zu gross, als dass sie in der zur Verfügung stehenden Zeit hätte bewältigt werden können.» Am 28. Dezember fügte Carter hinzu: «Ich glaube, mein grösster Fehler war, dass ich ungewollt zu hohe Erwartungen erweckt habe.»

Der Präsident betont, dass er immer noch lerne: «Ich verstehe klar, dass es viele Dinge gibt, die ich nicht vollständig verstehe.» Seine Selbstsicherheit wird jedoch durch diese Selbsterkenntnis nicht beeinträchtigt. Scherzend erklärte er am 14. Dezember: «Morgen hoffe ich drei Weltführer zu treffen. Ich werde Ministerpräsident Begin am Morgen sehen. Ich werde

morgen Lunch mit Premierminister Manley von Jamaika essen, und ich suche um eine Verabredung mit Senator Russell Long für morgen nachmittag an.»

Carter spricht öfters mit Kongressmitgliedern als Richard Nixon. Aber manche von ihnen beschwerten sich, dass er sie nicht anhöre, sondern ihnen nur Vortrag halte. Wie seit Lyndon Johnsons Zeiten ertönt die Klage auf dem Capitol: «Wir möchten schon beim Abflug dabei sein, nicht erst bei der Bruchlandung.» Grösseren Konfrontationen ist Carter aus dem Weg gegangen. Er hat viermal mit dem Veto gedroht und zwei Gesetze von relativ geringer Bedeutung durch das Veto aufgehalten. Aber jeder wichtige Gesetzesvorschlag, einschliesslich der Sanierung der Social Security und der Vollmachten für die Verwaltungsreform, ist vom Kongress entweder umgemodelt, aufgeschoben oder für unbestimmte Zeit schubladiert worden.

Sechs grosse Hürden muss Carter 1978 nehmen: er hat sein erstes Budget durchzusetzen, ein Energieprogramm vom Kongress aus der Taufe heben zu lassen, das den ursprünglichen Zweck erfüllt, die Sozialfürsorge zu reformieren, das Steuergesetz zu revidieren, das er als «Schande der Menschheit» ansieht, und vor allem dafür zu sorgen, dass die Panamaverträge sowie SALT II vom Senat gutgeheissen werden. Überspränge er diese Hürden nicht, dann drohte ihm wirklich die Gefahr, wie das die Washingtoner Unken schon seit Monaten prophezeien, dass er 1980 Mühe haben könnte, seine Wiederwahl durchzusetzen. «Tip» O'Neill, der im Mai Carter vorgeworfen hatte, er kenne die Spielregeln im Kongress nicht, der später konstatiert hatte, «er beginnt mit Lernen zu beginnen», äussert sich jetzt optimistisch. Der mehrheitlich demokratische Kongress hat ein Interesse daran, vor der Gesamterneuerung des Repräsentantenhauses und der Teilerneuerung des Senats sowie den Gouverneurswahlen in 37 Staaten einen guten Eindruck zu hinterlassen.

Die Leistungen des ersten Jahres der neuen Präsidentschaft waren nicht schlecht, aber auch nicht überdurchschnittlich. Das zweite Jahr wird wohl in der Sozialpolitik und der Aussenpolitik entscheidend werden, während Erfolg oder Misserfolg der Wirtschaftspolitik erst über einen längeren Zeitraum abgemessen werden kann. Vom nationalen Standpunkt aus sprach Carter eine richtige Erkenntnis aus, als er am 28. Dezember dem Sinne nach feststellte, dass ein reiches kontinentweites Land auf lange Sicht sozusagen «foolproof» ist (sonst wäre Russland schon lange an der Misswirtschaft zugrunde gegangen): «Ich glaube, wenn ich Fehler mache oder wenn der Kongress Fehler begeht oder wenn wir die Lösung scheinbar unlösbarer Fragen hinauszögern, dann ist unser Land so stark und so vital, und das Volk ist so eng unter sich verbunden, dass wir auf jeden Fall obsiegen können.»