
Strategische Rücktritte von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses: Das Ende der Karriere – und der Beginn von etwas Neuem?

Patrick Horst

1 Einleitung

Warum sollte sich die Politikwissenschaft mit den ‚Abschieden‘ der Politiker aus dem Kongress befassen? Ist das nicht ganz ehrenwerte, aber vergebene Liebesmüh, wo doch die politische Karriere dieser Abgeordneten und Senatoren offensichtlich zu Ende geht, sie ihre Zukunft schon hinter sich haben? Ganz so einfach ist es aus mindestens vier Gründen nicht: Erstens bedeutet nicht für alle Kongressmitglieder der Abschied aus dem Repräsentantenhaus oder dem Senat auch das Ende ihrer politischen Laufbahn. Für eine beträchtliche Zahl von Abgeordneten und selbst für einige Senatoren stellt ihre jeweilige Kongresskammer nicht den beruflichen Gipfelpunkt dar, sondern nur eine Durchgangsstation zu einem anderen Amt, von dem sie sich noch größeren Einfluss und soziales Prestige versprechen. Rücktritte können also strategischer Natur sein; sie sind es immer dort, so die hier zugrunde gelegte Vermutung, wo sie nicht erzwungen sind, sondern freiwillig erfolgen. Die Analyse von Rückzugsentscheidungen trägt zu einem verbesserten Verständnis der Karrieremuster von US-Politikern und ihrer strategischen Karrierekalküle bei.

Zweitens entscheiden Rücktritts- und Karriereentscheidungen von Politikern ganz elementar darüber, wer in welche Ämter vorrückt und wie das ‚politische Spielfeld‘ in Washington beschaffen ist. Sie tragen damit mittelbar auch zu den Erfolgchancen eines Präsidenten bei. Es gab viele Gründe, warum Barack Obama 2008 zum 44. Präsidenten der USA gewählt wurde; eine unabdingbare Voraussetzung für seine Wahl war die mutige Entscheidung des Junior-Senators von Illinois,

nach etwas mehr als zwei Jahren im Senat das Amt des Präsidenten anzustreben. Nicht anders als Obama 2007 entscheiden in jedem Wahlzyklus Hunderte von Abgeordneten und Senatoren des Bundes, Tausende von Politikern in den Einzelstaaten und ungezählte Einzelpersonlichkeiten mit politischen Ambitionen, ob sie ein öffentliches Amt anstreben wollen oder nicht. Es ist die Summe dieser persönlichen Entscheidungen in Kombination mit den Entscheidungen der Wähler, die die politischen Machtverhältnisse in Washington festlegen. Die Erdrutschgewinne der Republikaner bei den *Midterm Elections* 2010 und 2014 beruhen zumindest zum Teil auch auf den persönlichen Karriereentscheidungen von Politikern. So lässt sich zum Beispiel für die Senatswahl 2014 zeigen, dass die Rücktrittsentscheidungen namhafter Demokratischer Senatoren den Republikanern den Mehrheitswechsel erleichterten.

Drittens stellen Rücktritte ein wichtiges Instrument dar, um die demokratische Qualität eines politischen Systems zu garantieren – vor allem wenn es sich um ein solch personenzentriertes wie das US-amerikanische handelt. Dass Rücktritte von Politikern auch zur politischen Hygiene eines Gemeinwesens, zur Responsivität von Abgeordneten ihren Wählern gegenüber beitragen, ist dort am offensichtlichsten, wo sie aufgrund von Verfehlungen im Amt erfolgen. Rücktritte können aber auch schlicht Wählerentscheidungen antizipieren, indem sie einer sicheren Wahlniederlage gesichtswahrend vorgreifen. Sie sind ein zentrales Element des politischen Wettbewerbs, das in Zeiten, in denen Amtsinhaber erhebliche Vorteile gegenüber ihren Herausforderern genießen, sogar den Wahlakt an Bedeutung übertreffen kann. Eine Beschäftigung mit Rücktritten ist demzufolge, drittens, auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten von Bedeutung. Diagnosen einer „post-elektoralen“ Demokratie oder einer „Plutokratie“¹ berücksichtigen möglicherweise nicht das ganze Bild.

Viertens sind Rücktrittsentscheidungen an sich ein interessantes Studienfeld, das uns einiges über das Denken und Handeln von Abgeordneten sowie über die Vielfalt ihrer Handlungsmotive verraten kann. Ein sorgfältiges Studium der Rücktrittsmotive von Kongressmitgliedern sollte dabei helfen, ein realistisches Abgeordnetenbild zu entwerfen. Damit kann die etwas eindimensionale Sichtweise auf den Abgeordneten, wie sie insbesondere einflussreiche Rational-Choice-Stränge der US-Parlamentarismusforschung seit den 1970er Jahren kennzeichnet, durchbrochen werden. Auch US-Abgeordnete sind keineswegs nur daran interessiert, wiedergewählt zu werden. Sie sind vielmehr, das ist eine normative Grundannah-

1 Peter Filzmaier / Fritz Plasser, Die Wahlen zum US-Kongress vom 2. November 2004: Post-Electoral Politics oder Plutokratie?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005) 2, S. 243-259.

me dieses Beitrags, primär darauf aus, bestimmte politische und persönliche Ziele für sich zu erreichen. Das Interesse an einer Wiederwahl ist demgegenüber sekundär; es ist ein notwendiges Mittel zum Zweck, aber es ist nicht selbst der Zweck. Zu beachten ist, dass sich die Motive und Ziele eines Abgeordneten im Laufe der Zeit wandeln – je nach Alter, vorhandenen Karriereperspektiven, politischen Rahmenbedingungen und auch je nach Qualität der finanziellen Absicherung im Alter. Ein realistisches Abgeordnetenbild sollte deshalb nicht statisch, sondern dynamisch sein. Das persönliche und politische Umfeld eines Abgeordneten sowie Alter und Lebenszyklus sind in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Im Folgenden wird zunächst ein Einblick in den Fortgang der Forschung zu den Karrieren von Kongressmitgliedern gegeben. Dabei werden die zentralen Fragestellungen und Themen des Forschungsfeldes aufgerollt – allen voran der Amtsinhabervorteil und dessen Folgen für den politischen Wettbewerb. Im Anschluss daran werden in Kapitel drei die verschiedenen Möglichkeiten, aus dem Kongress auszuschneiden, aufgezeigt und mit Daten unterfüttert. Hier wird der Nachweis geführt, dass Rücktritte mittlerweile für die Erneuerung des Kongresses mindestens genauso wichtig geworden sind wie die regelmäßigen Kongresswahlen und so etwas wie Surrogate von Wahlniederlagen sein können. In einem vierten Abschnitt sollen konkret die Rücktritte von Mitgliedern des 112. (2011-13) und 113. Kongresses (2013-15) auf ihre Motive hin untersucht werden. Dabei werden die Rücktrittserklärungen der Politiker zunächst als wahr eingestuft, aber anhand der verfügbaren Informationen über die politischen und persönlichen Umstände ihres Rücktritts auf ihre Glaubwürdigkeit hin überprüft. Im fünften Kapitel wird danach gefragt, ob es eine Karriere nach der politischen Karriere gibt. Stimmt es, wie uns einige *Public Interest Groups* sagen, dass viele Politiker nach ihrem Abschied aus dem Kongress durch die ‚Drehtür‘ in die Wirtschaft wechseln, um nun endlich die reiche finanzielle Ernte für ihre lange, entbehrungsreiche Kärnerarbeit einzufahren? Der abschließende fünfte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und weist auf verbleibende offene Fragen für die Forschung hin.

2 Die Professionalität der Kongressmitglieder, ihr Amtsbonus und die Grenzen des politischen Wettbewerbs

Seit jeher hat die US-amerikanische Politikwissenschaft es als eine ihrer zentralen Aufgaben verstanden, zu untersuchen, was Politiker antreibt, bestimmte Ämter anzustreben oder auch nicht – und welche Konsequenzen dies hat. Schon die Verfassungsväter haben darüber nachgedacht – prominent in Artikel 51 der

Federalist Papers –, wie die Ambitionen der Politiker sinnvoll gezügelt und in nutzbringende Bahnen gelenkt werden können. James Bryce hat am Ende des 19. Jahrhunderts darüber reflektiert, „warum große Männer nicht zu Präsidenten auserkoren werden.“² Genauso wichtig wie die Kontrollmechanismen sind für eine funktionierende Demokratie also die Anreizstrukturen, die dafür zu sorgen haben, dass qualifizierte Persönlichkeiten politischen Ehrgeiz entwickeln und in ausreichendem Maße für öffentliche Ämter kandidieren.³ Die moderne klassische Formulierung für diesen Zusammenhang hat in den 1960er Jahren Joseph Schlesinger geliefert, wonach eine funktionierende Demokratie einerseits „von einem Angebot an Individuen mit einem starken Ämterstreben“ abhängt, andererseits aber auch „die Verfeinerungen von Macht und Status“ zur Verfügung stellen muss, um die Aspirationen ehrgeiziger Politiker hervorzulocken. Für Schlesinger war „kein unverantwortlicheres Regierungssystem vorstellbar als eines von edel gesinnten Individuen, die unbesorgt sind um ihre politische Zukunft. In Demokratien stattet der Wunsch nach Wahl und – noch wichtiger – nach Wiederwahl die Wählerschaft mit einer mächtigen Kontrolle über öffentliche Amtspersonen aus.“⁴

Schon Schlesinger war sich bewusst, dass Ambitionen sich je nach Amt, nach politischen Gelegenheitsstrukturen – welche Ämter stehen zur Verfügung, wie hoch sind die Siegchancen zu einem bestimmten Zeitpunkt? – und nach dem Zeitpunkt in der Karriere eines einzelnen Politikers ändern. Wenn Mitglieder des Repräsentantenhauses eine progressive Ambition entwickeln, zielen sie vorzugsweise auf das Mandat eines US-Senators oder das Amt eines Gouverneurs in ihrem Heimatstaat ab. Ihr Ehrgeiz wird dann am größten sein, wenn sie gegen keinen Amtsinhaber antreten müssen, also um einen offenen Sitz konkurrieren, und wenn die Wahlchancen für ihre Partei im politischen Konjunkturzyklus günstig stehen. Für Senatoren ist der Senat im Regelfall der Höhepunkt ihrer Karriere, sie entwickeln noch häufiger als Kongressabgeordnete eine statische Ambition. Für sie gibt es im Grunde nur ein Amt zu gewinnen, das ihnen mehr Gratifikationen verspricht als ihr Senatorenamt: die Präsidentschaft – und dies nur in seltenen Fällen und unter

2 James Bryce, *Why Great Men Are Not Chosen President*, in: ders., *The American Commonwealth*. Vol. I: *The National Government*, New York: AMS Press, 1973 (Reprint from the Edition of 1888), Chapter 8. Diese und alle folgenden Übersetzungen ins Deutsche sind vom Verfasser.

3 Vgl. Linda L. Fowler / Robert D. McClure, *Political Ambition. Who Decides to Run for Congress*, New Haven: Yale University Press, 1989.

4 Vgl. Joseph A. Schlesinger, *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*, Chicago: Rand McNally & Company, 1966, S. 2-3. Hier wurde zitiert nach der leicht veränderten Fassung in: Joseph A. Schlesinger, *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991, S. 35.

besonders günstigen Umständen. Seit 1900 haben nur drei Senatoren den direkten Sprung ins Präsidentenamt geschafft: Warren Harding 1921, John F. Kennedy 40 Jahre später und zuletzt Barack Obama. Indirekt über das Vizepräsidentenamt sind noch Harry Truman und Lyndon B. Johnson ins oberste Staatsamt gelangt. Die Karriere des ehemaligen Senators und Vizepräsidenten Richard Nixon galt schon als beendet, als Fortuna ihm 1968 noch einmal eine Chance eröffnete.

Etwas häufiger realisiert sich für Senatoren die Gelegenheit, ein Gouverneursamt oder auch ein bedeutsames Ministerium wie das Außenministerium zu erlangen. Früher gaben Senatoren ihr Mandat für ein zeitlich befristetes Amt in der Exekutive unterhalb des Präsidenten- und Vizepräsidentenamtes nur ungern auf. Das scheint sich geändert zu haben, seitdem der Kongress in Verruf geraten ist und die Wirkungsmöglichkeiten eines Senators geringer geworden sind. Die Aussicht auf einen lebenslangen Verbleib im Senat hat an Attraktivität eingebüßt, wie die Entscheidungen von Hillary Clinton (D) und John F. Kerry (D) für das Außenministerium oder Sam Brownback (R) für das Gouverneursamt von Kansas zeigten. Auch hier sind aber die individuellen Motive und Umstände zu berücksichtigen. Während Kerry 2012 am Ende einer langen Senatskarriere stand und den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses innehatte, musste Clinton 2008 erkennen, dass sie zu spät in den Senat eingetreten war, um dort noch maßgeblichen politischen Einfluss entfalten zu können. Bei Clinton ist darüber hinaus in Rechnung zu stellen, dass ihre Entscheidung möglicherweise von einem weitergehenden Streben nach dem Präsidentenamt geleitet war. Sam Brownback kandidierte 2010 nach 14 Jahren im Senat nicht wieder, obwohl ihm der Sitz sicher war. Als Gouverneur von Kansas versprach er sich größere Gestaltungsmöglichkeiten für seine konservative Agenda.

An Schlesinger anknüpfend, hat in den 1970er Jahren David R. Mayhew mit seinem kleinen Büchlein „Congress – The Electoral Connection“⁵ die Kongressforschung revolutioniert. In seinem Essay beschwor er die Vision herauf, dass Kongressabgeordnete sich durch nichts von ihrem Ziel nach Wiederwahl abbringen lassen – gemäß der Sottise des Demokratischen Kongressmannes Frank E. Smith aus Mississippi, wonach „alle Mitglieder des Kongresses (...) ein primäres Interesse daran (haben), wiedergewählt zu werden. Manche Mitglieder haben kein anderes Interesse.“⁶ Das bedingungslose Streben nach Wiederwahl, das alle anderen Motive überlagert, ist seither das zentrale Axiom der US-amerikanischen

5 David R. Mayhew, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press, 1974.

6 Frank E. Smith, *Congressman from Mississippi*, New York: Random House, 1964, S. 127.

Parlamentarismusforschung – und es gibt überwältigende Indizien, die dieses Axiom abstützen. Dazu zählen vor allem die immer längeren Amtszeiten der Kongressmitglieder, die auch gegenüber den 1970er Jahren noch angewachsen sind. Im Durchschnitt der beiden letzten Jahrzehnte verblieb ein Abgeordneter etwa fünf volle Amtszeiten (zehn Jahre) im Kongress, ein Senator zwei Amtszeiten (zwölf Jahre). Die bis heute gültigen Rekordwerte wurden im 111. Kongress (2009-11) erreicht, in dessen Verlauf mit Robert C. Byrd, Demokrat aus West Virginia, und Ted Kennedy, Demokrat aus Massachusetts, zwei Senatoren verstarben, die es zusammen auf 100 Jahre Senatszugehörigkeit brachten.⁷

Das Vertrauen darauf, dass das unbedingte Wiederwahlstreben der Berufspolitiker der Qualität der repräsentativen Demokratie und ihrer Responsivität zugute käme, wie es noch Schlesinger auszeichnete, ist der US-amerikanischen Politikwissenschaft seit den 1970er Jahren gründlich verloren gegangen. Symptomatisch wurden Schriften wie diejenige von Morris Fiorina, der den Kongress als „Grundpfeiler eines Washingtoner Establishment“⁸ ausmachte, in dem Netzwerke von Kongressmitgliedern, Bürokraten und Interessengruppen selbstsüchtig ihre Ziele verfolgten. Ein zentraler Bestandteil seiner Argumentation war der berüchtigte Amtsinhabervorteil (*Incumbency Advantage*), der zu Wiederwahlraten von 90 Prozent und mehr führte und durch das Verschwinden der kompetitiven, marginalen Wahlkreise⁹ (*the Vanishing Marginals*) abgesichert wurde. Mit Blick auf diese beiden Indikatoren hat sich die Lage gegenüber den 1970er Jahren weiter zugespitzt. Die Wiederwahlquote der Repräsentanten erreichte schon 1986 und 1988 kaum zu überbietende Rekordwerte von 98 Prozent, die dann in den Jahren

7 Vgl. Roger H. Davidson / Walter J. Oleszek / Frances E. Lee / Eric Schickler, *Congress and Its Members*, 14. Aufl., Los Angeles: Sage, 2014, S. 36; Matthew E. Glassman / Wilhelm, Amber Hope, *Congressional Careers: Service Tenure and Patterns of Member Service, 1789-2013*, Washington, D.C.: CRS Report R41545, January 3, 2013, S. 3-4.

8 Morris P. Fiorina, *Congress. Keystone of the Washington Establishment*, 2. Aufl., New Haven: Yale University Press, 1989 (Erstauflage 1977).

9 Als marginale Wahlkreise werden solche bezeichnet, in denen das lokale Präsidentschaftswahlergebnis innerhalb einer Marge von +/- fünf Prozentpunkten des nationalen Präsidentschaftswahlergebnisses beider Parteien (*two-party vote*) liegt. Sichere Wahlkreise sind diejenigen, in denen das lokale Präsidentschaftswahlergebnis der siegreichen Partei mehr als zehn Prozentpunkte über dem nationalen Präsidentschaftswahlergebnis dieser Partei liegt. Vgl. Alan Abramowitz / Brad Alexander / Matthew Gunning, *Incumbency, Redistricting, and the Decline of Competition in U.S. House Elections*, in: *Journal of Politics* 68 (2006) 1, S. 78.

1998 bis 2004 aber noch einmal knapp überboten wurden.¹⁰ Wie sehr der politische Wettbewerb der Parteien bei Wahlen in der Vergangenheit ausgehebelt wurde, lässt sich auch am Verschwinden der marginalen Wahlkreise eindrucksvoll ablesen: Während es 1980 noch 175 solcher Distrikte gab, waren es bei den Wahlen 2004 nur noch 112. Im selben Zeitraum stieg die Anzahl sicherer Wahlkreise von 156 auf 208.¹¹

3 Strategische Rücktritte als Surrogat von Wahlniederlagen?

Für den ‚strategischen Politiker‘¹² sind Wahlniederlagen beileibe nicht der einzige und auch nicht der wichtigste Grund, den Kongress zu verlassen. Aus seiner Sicht irrelevant, weil nicht steuerbar, sind alle Abschiede unfreiwilliger Art. Dazu zählen neben den Wahl- und Vorwahl-niederlagen vor allem die Todesfälle. Zu dieser Kategorie wurden hier auch die durchschnittlich fünf vorzeitigen Rücktritte pro Wahlzyklus gezählt (einer im Senat), weil sie überwiegend durch Skandale oder Verfehlungen im Amt erzwungen wurden. Unter den vorzeitigen Rücktritten gibt es aber auch solche, die aus freien Stücken erfolgen – etwa um eine Beschäftigung in der freien Wirtschaft oder in einem administrativen Amt anzutreten. Obwohl die Zuordnung nicht eindeutig ist, wurde die Kategorie der vorzeitigen Rücktritte den unfreiwilligen Abschieden zugeschlagen (Tabelle 13.1).

Von größerer Bedeutung, weil strategisch beeinflussbar, sind die freiwilligen Abschiede. Hierzu zählen die Rücktritte, die mit der Kandidatur für ein anderes Amt – ob erfolgreich oder erfolglos – einhergehen. Dies waren im Durchschnitt des letzten Vierteljahrhunderts immerhin etwa 15 im Repräsentantenhaus und einer im Senat. Von vernachlässigbarer Größe waren die Ernennungen in ein anderes öffentliches Amt, zum Beispiel ein Ministeramt in der Administration des Präsidenten. Der mit Abstand größte Posten unter den freiwilligen Abschieden

10 Vgl. Norman J. Ornstein / Thomas E. Mann / Michael J. Malbin / Andrew Rugg (Hg.), *Vital Statistics on Congress*, Washington, D.C.: Brookings Institution, July 11, 2014, www.brookings.edu/vitalstats, Tabelle 2.7, in die sich jedoch für 2004 und 2010 Rechenfehler eingeschlichen haben (die absoluten Zahlen stimmen): 2004 betrug die Wiederwahlrate der wieder angetretenen Abgeordneten 97,8 Prozent, 2010 betrug sie bezogen auf die Gesamtzahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses 77,9 Prozent.

11 Vgl. A. Abramowitz / B. Alexander / M. Gunning (Anm. 9), S. 79.

12 Das Grundlagenwerk zum ‚strategischen Politiker‘ ist Gary C. Jacobson / Samuel Kernell, *Strategy and Choice in Congressional Elections*, New Haven: Yale University Press, 1983.

waren die Pensionierungen: 23 Repräsentanten und sieben Senatoren gingen im Durchschnitt der letzten 13 Kongresse (1989-2015) in den Ruhestand. In der langfristigen Betrachtung sind die freiwilligen Pensionierungen im Zeitraum seit 1989 für die Erneuerung des Repräsentantenhauses annähernd so bedeutsam wie der elektorale Wettbewerb, im Senat sogar bedeutsamer. In der Summe sind die freiwilligen Abschiede, wie es dem Theorem des strategischen Politikers auch entspricht, zahlreicher als die vom Wähler oder anderen Sanktionsinstanzen erzwungenen Abtritte (Tabelle 13.2).

Tabelle 13.1 Unfreiwillige Abschiede aus dem Kongress, 1989–2015

| | Tod | | Vorzeitiger Rücktritt | | Vorwahlniederlage | | Wahlniederlage | | Insgesamt | |
|-------------------|--------------|-------|-----------------------|-------|-------------------|-------|----------------|-------|-----------|-------|
| | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat |
| | 112. (11-13) | 1 | 1 | 9 | 2 | 13 | 1 | 27 | 1 | 50 |
| D | 1 | 1 | 6 | - | 7 | - | 10 | - | 24 | 1 |
| R | - | - | 3 | 2 | 6 | 1 | 17 | 1 | 26 | 4 |
| 113. (13-15) | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | - | 13 | 5 | 24 | 7 |
| D | - | 1 | 1 | - | 1 | - | 11 | 5 | 13 | 6 |
| R | 1 | - | 4 | 1 | 4 | - | 2 | - | 11 | 1 |
| 101.-113. (89-15) | 35 | 11 | 64 | 11 | 67 | 8 | 257 | 40 | 423 | 70 |
| Ø | 2,7 | 0,8 | 4,9 | 0,8 | 5,2 | 0,6 | 19,8 | 3,1 | 32,5 | 5,4 |

Quelle: Roll Call Casualty List: 101st – 113th Congress, rollicall.com (Abruf am 31.12. 2014).

Tabelle 13.2 Freiwillige Abschiede aus dem Kongress, 1989–2015

| | Ernennung in ein anderes Amt | | Wahl in ein anderes Amt | | Erfolgreiche Kandidatur um ein anderes Amt | | Ruhestand am Ende der Wahlperiode | | Insgesamt | |
|-------------------|------------------------------|-------|-------------------------|-------|--|-------|-----------------------------------|-------|-----------|-------|
| | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat | Haus | Senat |
| | 112. (11-13) | 2 | - | 9 | - | 7 | - | 24 | 10 | 42 |
| D | - | - | 7 | - | 1 | - | 14 | 7* | 22 | 7 |
| R | 2 | - | 2 | - | 6 | - | 10 | 3 | 20 | 3 |
| 113. (13-15) | 2 | 2 | 9 | - | 9 | - | 24 | 7 | 44 | 9 |
| D | 1 | 2 | 2 | - | 5 | - | 10 | 5 | 18 | 7 |
| R | 1 | - | 7 | - | 4 | - | 14 | 2 | 26 | 2 |
| 101.-113. (89-15) | 18 | 4 | 81 | 8 | 120 | 2 | 301 | 86 | 520 | 100 |
| Ø | 1,4 | 0,3 | 6,2 | 0,6 | 9,2 | 0,2 | 23,2 | 6,6 | 40 | 7,7 |

* Einschließlich des Unabhängigen Joe Lieberman (I-CT).

Quelle: Roll Call Casualty List: 101st – 113th Congress, rollicall.com (Abruf am 31.12. 2014).

Fraglich ist aber, ob oder zu welchem Anteil es sich bei den Pensionierungen tatsächlich um freiwillige Abtritte der Politiker handelt. In der Denkweise des strategischen Politikers ist ein freiwilliger Rückzug im Grunde nicht vorgesehen, weil dieser eine Schwäche des Ehrgeizes verraten würde. Noch weniger vorgesehen sind unfreiwillige, erzwungene Abtritte, weil sie den Nimbus der Unbesiegbarkeit zerstören. Es gibt deshalb kaum Rücktrittserklärungen von Kongressmitgliedern, die offen und freimütig eingestehen, dass sie den Ruhestand gewählt haben, um einer sicheren oder auch nur wahrscheinlichen Niederlage aus dem Weg zu gehen. Meistens werden persönliche Motive wie Alter, Gesundheitsprobleme, der Wunsch, mehr Zeit mit der Familie verbringen zu wollen oder auch eine nachlassende Jobzufriedenheit als Gründe für eine Rückzugsentscheidung ins Feld geführt. Die Vielfalt der einzelnen Motive lässt sich mit Stephen E. Frantzych zu drei Gruppen bündeln: erstens, der Unfähigkeit, den Anforderungen des Amtes infolge des Alters oder von Gesundheitsproblemen gerecht zu werden (*Disability*); zweitens, der Verwundbarkeit bei Wahlen (*Vulnerability*); drittens, der mangelnden Attraktivität des angestrebten Jobs (*Desirability*).¹³ Als viertes Motiv ist das zentrale Motiv des politischen Ehrgeizes (*Ambition*) zu nennen.

An der Wahl mit der bisher höchsten Anzahl von freiwilligen und unfreiwilligen Abschieden zum Ende der Wahlperiode, der Kongresswahl 1992, lässt sich das Zusammenspiel dieser vier Faktoren gut zeigen. Die hohe Anzahl von Rücktritten und Wahlniederlagen war 1992 vier hauptsächlichen Ursachen geschuldet: dem *Redistricting*, dem *House Banking Scandal*, den ‚goldenen Handschlägen‘ und den zahlreichen qualifizierten Herausforderern. Beim Bankskandal ging es um ungedeckte Schecks, die Repräsentanten ausstellen durften und die hauseigene Bank trat dann dafür ein. Die Abgeordneten mussten das Geld später zurückzahlen, aber an der öffentlichen Empörung über die vermeintliche Selbstbedienungsmentalität der Politiker änderte das nichts. Die ‚goldenen Handschläge‘ bezogen sich auf eine Bestandsschutzklausel im Bundeswahlkampfgesetz, nach der sich länger gediente Abgeordnete 1992 letztmalig Überschüsse aus ihren Wahlkampfkassen dem privaten Bankkonto gutschreiben lassen konnten. Nicht wenige Abgeordnete ließen sich durch diese ‚goldenen Handschläge‘ gleichsam aus dem Kongress ‚herauskaufen‘.¹⁴ Das Zusammenspiel dieser Faktoren – von *Disability* aufgrund der Verstrickung in den Bankskandal, von *Vulnerability* infolge des *Redistricting* oder der

13 Vgl. Stephen E. Frantzych, *Opting Out. Retirement from the House of Representatives, 1966-1974*, in: *American Politics Quarterly* 6 (1978) 3, S. 251-273.

14 Vgl. Timothy Groseclose / Keith Krehbiel, *Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102d House*, in: *American Journal of Political Science* 38 (1994) 1, S. 75-99.

gegen Amtsinhaber gerichteten Stimmungslage und von mangelnder *Desirability* aufgrund der für manche Abgeordneten nicht mehr gegebenen Attraktivität ihres Berufs – führte zum zahlreichen Hervortreten qualifizierter Herausforderer in den innerparteilichen Vorwahlen und in den Hauptwahlen (*Ambition*). Dies verstärkte das Gefühl der elektoralen Verwundbarkeit bei den Amtsinhabern und führte dazu, dass im 102. Kongress so viele von ihnen auf der Strecke blieben wie seither nicht mehr: 52 Abgeordnete verabschiedeten sich in den Ruhestand, 43 verloren die Wahl oder die Vorwahl – und ein gutes Dutzend kandidierte für höhere Ämter. In der Summe führte dies zum Austausch von 27 Prozent aller Mitglieder des Repräsentantenhauses (Tabelle 13.3).¹⁵

Alle vier Motivbündel beim Rücktritt von Mitgliedern des Kongresses führen im Endeffekt dazu, dass sich der Kongress in einem ausreichenden Maße erneuert. Seit 1989 war es immer mindestens ein Zehntel aller Abgeordneten, das von Kongress zu Kongress ausgetauscht wurde, in Spitzenjahren wie 1992 oder 2010 war es ein Viertel. Dass der politische Wettbewerb nicht funktioniert, kann also nicht behauptet werden. Selbst der Senat, der von den Verfassungsvätern stärker auf Dauer angelegt worden ist, erneuert sich alle zwei Jahre um mehr als ein Zehntel seiner Mitglieder, obwohl nur ein Drittel zur Wahl steht (Tabelle 13.3). Dies ist schon quantitativ ein bemerkenswerter Wandel, der auch qualitativ nicht ohne Folgen bleibt, wie alle Untersuchungen zur politischen Polarisierung belegen. Diese Polarisierung, die sich im Abstimmungsverhalten der Kongressmitglieder präzise nachweisen lässt, ist zu zwei Dritteln auf die Erneuerung des Kongresses, zu einem Drittel auf ein Anpassungsverhalten der bestehenden Kongressmitgliedschaft zurückzuführen.¹⁶

15 Vgl. Richard L. Hall / Robert P. Van Houweling, *Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House*, in: *American Political Science Review* 89 (1995) 1, S. 131-132; Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 8. Aufl., Boston: Pearson, 2013, S. 185-190.

16 Vgl. Sean M. Theriault, *Party Polarization in the US Congress. Member Replacement and Member Adaption*, in: *Party Politics* 12 (2006) 4, S. 483-503.

Tabelle 13.3 Die Erneuerungsrate des Kongresses, 1989–2015

| | Unfreiwillige und freiwillige Abschiede (absolut) | | Erneuerungsrate in % | |
|--------------|---|-------|----------------------|-------|
| | Repräsentantenhaus | Senat | Repräsentantenhaus | Senat |
| 101. (89-91) | 57 | 5 | 13,1 | 5 |
| 102. (91-93) | 117 | 16 | 26,9 | 16 |
| 103. (93-95) | 93 | 12 | 21,4 | 12 |
| 104. (95-97) | 89 | 17 | 20,5 | 17 |
| 105. (97-99) | 50 | 10 | 11,5 | 10 |
| 106. (99-01) | 45 | 11 | 10,3 | 11 |
| 107. (01-03) | 65 | 11 | 14,9 | 11 |
| 108. (03-05) | 44 | 9 | 10,1 | 9 |
| 109. (05-07) | 60 | 12 | 13,8 | 12 |
| 110. (07-09) | 68 | 12 | 15,6 | 12 |
| 111. (09-11) | 105 | 24 | 24,1 | 24 |
| 112. (11-13) | 92 | 15 | 21,1 | 15 |
| 113. (13-15) | 68 | 15 | 15,6 | 15 |
| 101.-113. | 953 | 169 | 16,9 | 13 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

4 Die strategischen Rücktritte von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses

Die bisher erörterten theoretischen Befunde sollen nun empirisch anhand der Rücktritte von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses überprüft werden. Zu diesem Zweck wurden alle freiwilligen Abschiede von Mitgliedern dieser beiden Kongresse mithilfe der *Roll Call Casualty List*, die in vereinzelt falschen Zuordnungen korrigiert wurde, katalogisiert. Biographische Angaben zur Person wurden dem im Internet zugänglichen *Biographical Directory of the United States Congress* und dem *Almanac of American Politics* der Jahre 2014, 2012 und 2008 entnommen. Im Almanach finden sich auch alle relevanten Daten zum Wahlkreis des Abgeordneten, zum Heimatstaat des Senators, zum *Redistricting* und zu den Wahlergebnissen der Vergangenheit. Abgesichert wurden diese Daten gegebenenfalls durch die offiziellen, von der *Federal Election Commission* herausgegebenen Wahlergebnisse für die Kongresswahlen 2010 und 2012. Für die Kongresswahlergebnisse 2014 wurden zwei Publikationen von *CQ Weekly* und der Lobbying-Firma *K&L Gates* sowie *Ballotpedia* zu Rate gezogen. Schließlich wurde zu den Rücktrittserklärungen der Abgeordneten und Senatoren jeweils mindestens ein Artikel aus der überregionalen Qualitätspresse (*Huffington Post*, *Los Angeles*

Times, *National Journal*, *New York Times*, *Politico*, *RealClearPolitics*, *Roll Call*, *The Hill*, *USA Today*, *Washington Post*), in Einzelfällen auch aus der regionalen Presse ausgewertet.¹⁷

Der 112. Kongress (2011-2013)

Im Laufe des 112. Kongresses schieden insgesamt 92 Abgeordnete und 15 Senatoren aus dem Kongress aus. Diese überdurchschnittliche Erneuerungsrate von einem Fünftel der Mitglieder in beiden Häusern des Kongresses (Tabelle 13.3) war zunächst einmal darauf zurückzuführen, dass nach dem Zensus 2010 wie alle zehn Jahre die Neueinteilung der Wahlkreise auf der Tagesordnung stand. Wahljahre, die auf „zwei“ enden, münden typischerweise in eine höhere Austauschrate im Repräsentantenhaus als andere Wahljahre – 2002 war aufgrund des Terroranschlags in New York vom 11. September 2001, des *Rally Effect* zugunsten der Republikaner und des amtsinhaberfreundlichen *Redistricting* in zahlreichen Einzelstaaten ein Ausnahmejahr gewesen.¹⁸ Wie sehr dagegen die Neueinteilung der Wahlkreise mit Blick auf die Kongresswahl 2012 das Schicksal der Amtsinhaber bestimmte, lässt sich daran ermesen, dass fast alle 40 Repräsentanten, die 2012 in der Vor- oder Hauptwahl einem Herausforderer unterlagen, in neugezogenen Wahlkreisen antreten mussten, oft auch gegen einen anderen Amtsinhaber.¹⁹

Im Folgenden soll es vor allem um die Rücktrittsmotive der 42 Abgeordneten und zehn Senatoren gehen, die freiwillig aus dem Kongress ausschieden (Tabelle 13.2) sowie der neun Abgeordneten und zwei Senatoren, die vorzeitig zurücktraten (Tabelle 13.1). Das Motiv der politischen Ambition (*Ambition*) stand offensicht-

17 Vgl. Ballotpedia, <http://ballotpedia.org>; Michael Barone / Richard E. Cohen, *The Almanac of American Politics 2008*, Washington, D.C.: National Journal Group, 2007; Michael Barone / Chuck McCutcheon, *The Almanac of American Politics 2012*, Chicago: University of Chicago Press, 2011; dies., *The Almanac of American Politics 2014*, Chicago: University of Chicago Press, 2013; Biographical Directory of the United States Congress, 1774 – Present, <http://bioguide.congress.gov/biosearch/biosearch.asp>; CQ Roll Call: Casualty List: 112th Congress, rollcall.com, January 3, 2013; CQ Roll Call: Casualty List: 113th Congress, rollcall.com, December 2, 2014; CQ Weekly: Guide to the New Congress. 114th Congress, November 6, 2014 (Updated November 27, 2014); K&L Gates: 2014 Election Guide. A Guide to Changes in Congress, Washington, D.C., November 2014; Federal Election Commission, *Federal Elections 2010. Election Results for the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C., July 2011; dies., *Federal Elections 2012. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C., July 2013.

18 Vgl. G. Jacobson (Anm. 15), S. 186-187, 211-212.

19 Vgl. CQ Roll Call Casualty List: 112th Congress (Anm. 17).

lich bei jenen sechs Abgeordneten im Mittelpunkt, die erfolgreich für einen freiwerdenden Sitz im Senat kandidierten. Überraschend öffnete sich das Gelegenheitsfenster für Joe Donnelly (D, Indiana): Er folgte auf Senator Richard Lugar, ranghöchster Republikaner im Auswärtigen Ausschuss, der als einziger Senator in der Vorwahl einem Kandidaten der *Tea Party* (Richard Mourdock) unterlegen war. Zwei Abgeordnete bewarben sich erfolgreich um das Amt des Gouverneurs in ihrem Heimatstaat: Jay Inslee (D, Washington) und Mike Pence (R, Indiana). Dean Heller (R, Nevada) und Tim Scott (R, South Carolina) machten im Verlauf des 112. Kongresses ebenfalls einen Karrieresprung: Sie wurden zu Senatoren ernannt, nachdem die Amtsinhaber vorzeitig zurückgetreten waren. Bob Filner (D, Kalifornien) verzichtete auf seine Wiederwahl, um Bürgermeister von San Diego zu werden.²⁰

Sechs weitere Abgeordnete (fünf Republikaner und eine Demokratin) gaben ihren Sitz auf, um für den Senat zu kandidieren, scheiterten aber in der Wahl. Darunter waren die beiden radikalen Vertreter der *Tea Party*, Todd Akin (R, Missouri) und Rick Berg (R, North Dakota), die sich im Wahlkampf gegen das Recht auf Abtreibung nach einer Vergewaltigung ausgesprochen hatten. Der 77-jährige Ron Paul (R, Texas), der zum dritten Mal erfolglos für das Präsidentenamt kandidierte, gab seinen Sitz auf, weil ihm das „mehr Glaubwürdigkeit“ für seine Präsidentschaftskandidatur verlieh. 2008 war er dafür kritisiert worden, dass er seinen Sitz im Repräsentantenhaus als Rückversicherung behalten hatte.²¹

Bei den persönlichen Rücktrittsmotiven rangierten die Gesundheitsprobleme und der Wunsch, mehr Zeit mit der Familie verbringen zu wollen, deutlich vor dem Alter, wenn es darum ging zu begründen, warum ein Abgeordneter seiner Repräsentationsaufgabe nicht mehr gerecht werden könne (*Disability*). Leicht nachvollziehbar waren die Gesundheitsprobleme zum Beispiel bei Gabrielle Giffords aus Arizona, die einem Attentat zum Opfer gefallen war, mit viel Glück überlebt hatte und sich nun ihrer Rehabilitation widmen wollte.

Gewissermaßen eine eigene Unterkategorie der *Disability* stellten die Rücktritte in der Folge von Skandalen dar. Sie waren auch nur bedingt freiwillig, am Ende blieb meist keine andere Wahl als der Rücktritt. Bei einem Senator und fünf Abgeordneten des 112. Kongresses waren Skandale ganz offensichtlich der Auslöser des Rücktritts. Christopher Lee (R) und Anthony Weiner (D), beides Kongressmitglieder aus New York, durften sich rühmen, mit einer besonders zeitgemäßen

20 Vgl. ebenda; Tom Perry / Richard Marosi, San Diego Mayor Bob Filner Resigns, Faces Criminal Investigation, latimes.com, 23. August 2013.

21 Vgl. Chris Tomlinson, Ron Paul Retiring in 2012: Congressman Will Not Seek Reelection, huffingtonpost, 7. Juli 2011.

Form des Sexskandals aufzuwarten – dem *Sexting*-Skandal. Der frisch verheiratete Weiner trat zurück, nachdem bekannt wurde, dass er anzügliche Bilder von sich an junge Frauen über *Facebook* und *Twitter* gesendet hatte. Der intime Austausch soll sich nicht nur auf virtuelle Kontakte beschränkt haben. Minderheitsführerin Nancy Pelosi forderte ihn unmissverständlich zum Rücktritt auf. Auch Christopher Lee war im Februar 2011 überraschend zurückgetreten, nachdem bekannt geworden war, dass er im Internet nach sexuellen Affären Ausschau gehalten und dabei anzügliche Fotos gepostet hatte.²²

Den vielleicht ungewöhnlichsten Rücktritt unter den Mitgliedern des 112. Kongresses bot Thaddeus McCotter (R, Michigan) an: Der kurzzeitige Präsidentschaftskandidat des Jahres 2011 trat am 6. Juli 2012 zurück, weil er nicht genügend gültige Unterschriften gesammelt hatte, um auf dem Wahlzettel erscheinen zu können. Das kam fast schon einer Parodie auf die Figur des ‚strategischen Politikers‘ gleich.²³ Alle zum Rücktritt gezwungenen Politiker entschuldigten sich wortreich bei ihrer Familie, ihren Mitarbeitern und ihren Wählern für den Schaden, den sie ihnen zugefügt hatten. Zur Erklärung führten sie ihre eigene menschliche Unzulänglichkeit oder Gesundheitsprobleme ins Feld.

Auch für das Rücktrittsmotiv der *Vulnerability* ließen sich im 112. Kongress reichlich Beispiele finden: Vor allem in der kalifornischen Delegation fanden sich viele Abgeordnete, die einer drohenden Wahlniederlage im Zuge des dortigen *Redistricting* aus dem Wege gingen. Die Neueinteilung der Wahlkreise war dort erstmals von einer unabhängigen Kommission vorgenommen worden und fiel besonders amtsinhaberunfreundlich aus. Hinzu kamen die Unwägbarkeiten der ‚Dschungel-Vorwahl‘. Verständlich waren deshalb die manchmal offenen Worte der Kritik an den Wahlkreiszeichnern. So schalt Lynn Woolsey (D) die kalifornische Wahlkreis Kommission dafür, eine „invasive Operation“ an ihrem Wahlkreis auszuführen.²⁴

Nicht jede elektorale Verwundbarkeit stand aber im Zusammenhang mit dem *Redistricting*: North Dakotas Senator Kent Conrad (D) musste seinen Sitz, den er seit 1987 hielt, auf Republikanischem Terrain verteidigen; hier hatte Obama bei der Präsidentschaftswahl 2008 nur 45 Prozent der Stimmen erzielt. Er kündigte

22 Vgl. Raymond Hernandez, Weiner Resigns in Chaotic Final Scene, nytimes.com, June 16, 2011; Maureen O'Connor, Congressman Chris Lee Resigns Following Gawker Revelation, gawker.com, 9. Februar 2011.

23 Vgl. Aaron Blake, Thaddeus McCotter Unexpectedly Resigns from Congress, washingtonpost.com, 6. Juli 2012.

24 Vgl. Dan Hirschhorn, Lynn Woolsey to Announce Retirement, politico.com, 21. Juni 2011.

seinen Abschied bereits im Januar 2011 an, nachdem das konservative *Political Action Committee American Future Fund* erste Werbespots gegen ihn lanciert hatte. Die offizielle Begründung des Haushaltsausschussvorsitzenden lautete, dass er sich seinen gesetzgeberischen Prioritäten widmen wolle, ohne durch den Wahlkampf abgelenkt zu sein.²⁵

In manch anderem Fall lag der Rückzugsgrund darin, dass die Unterstützung der eigenen Parteifreunde und der Geldgeber für eine erneute Wiederwahl ausgeblieben war. Hawaiis 88-jähriger Senator Daniel Akaka (D) kündigte am 2. März 2011 an, dass er 2012 nicht für eine fünfte Amtszeit kandidieren werde. Nach 13 Jahren im Repräsentantenhaus und 22 Jahren im Senat sah er es als „die richtige Zeit“ an, beiseite zu treten. Die Entscheidung kam, nachdem es ihm nicht gelungen war, für die Ureinwohner Hawaiis das Recht, eine eigene Regierung zu bilden, gesetzlich zu verankern. Für seine ursprünglich angestrebte Wiederwahlkampagne hatte er kaum Spenden einsammeln können.²⁶

Eine große Vielfalt an Abschiedsmotiven gab es in der Kategorie der mangelnden Attraktivität des angestrebten Jobs (*Desirability*). So gab es eine Handvoll von Abgeordneten, die den Kongress verließen, weil ihnen eine gewinnbringendere Beschäftigungsmöglichkeit angeboten wurde. Senator Jim DeMint, ein Gründungsmitglied der *Tea-Party*-Gruppe im Senat, verließ den Senat dank eines verlockenden Jobangebots: Er wurde Vorsitzender der *Heritage Foundation* und begründete dies damit, dass er seine konservative Vision außerhalb des Kongresses besser verfolgen könne. Außerdem wurde gemutmaßt, dass die erhebliche Gehaltsaufstockung eine Rolle bei seiner Entscheidung gespielt hatte.²⁷

Andere Abgeordnete hatten ihren Karrierehöhepunkt überschritten. Der bald 78-Jährige Kongressmann Jerry Lewis (R, Kalifornien) kündigte seinen Rückzug im Januar 2012 an, nachdem sein Wahlkreis mit dem eines Demokratischen Amtsinhabers zusammengelegt worden war. Der frühere Vorsitzende des Bewilligungsausschusses (2005-06) hatte dieses Amt 2011 nicht wiedererlangt, weil er den Fraktionskollegen als nicht konservativ genug galt. David Dreier, Vorsitzender des mächtigen Geschäftsordnungsausschusses, hätte 2012 in einem neu zugeschnittenen Wahlkreis antreten müssen, der die Demokraten begünstigte. Das war aber nicht der ausschlaggebende Grund, weshalb er nicht wieder kandidierte. Erst 60 Jahre alt, war der moderate Dreier nach 32 Jahren im Kongress in einer Karriere-

25 Vgl. Erin McPike, Sen. Kent Conrad Announces Retirement, realclearpolitics.com, 18. Januar 2011.

26 Vgl. Mark Niese, Daniel Akaka Retiring in 2012, huffingtonpost.com, 2. März 2011.

27 Vgl. Alexander Bolton, Jim DeMint Resigns from Senate, thehill.com, 6. Dezember 2012.

sackgasse gelangt. Im September 2005 war er bei der Wahl zum Nachfolger von Mehrheitsführer Tom DeLay (R, Texas) übergangen worden, obwohl er die erste Wahl von *Speaker* Dennis Hastert (R, Illinois) war.²⁸

Eine Reihe weiterer Mitglieder des 112. Kongresses fand in den zunehmend schrillen Parteistreitigkeiten der letzten Jahre und dem gesetzgeberischen Stillstand nach den Zwischenwahlen 2010 das Motiv ihres Rückzugs aus dem Kongress. Die Prominenteste unter ihnen war Maines Senatorin Olympia Snowe (R). Die 65-Jährige kündigte nach drei Amtszeiten ihren Abschied an, weil sie nicht damit rechnete, dass sich an der Parteilichkeit im Senat kurzfristig etwas ändern würde. Snowe war gemessen an ihrem Abstimmungsverhalten die moderateste Senatorin der Republikaner und hatte den Demokraten 2009 geholfen, die Gesundheitsreform im Senat über die Hürden zu bringen, was ihr in ihrer Fraktion keine Freunde machte.²⁹

Alle untersuchten 51 Fälle im Repräsentantenhaus und zwölf im Senat lassen sich relativ eindeutig einer der vier hier zugrunde gelegten Kategorien zuordnen. Insgesamt ergab sich für den 112. Kongress das Bild, dass der Wunsch, ein anderes Amt anzustreben (*Ambition*) und die Unzufriedenheit mit der Arbeit im Kongress (*Desirability*) etwas schwerer wogen als die elektorale Verwundbarkeit (*Vulnerability*), die mit dem *Redistricting* oder sonstigen Veränderungen der Wettbewerbssituation im Wahlkreis verbunden waren. Von der geringsten Bedeutung waren Alters-, Gesundheits- oder familiäre Gründe, die das Kongressmitglied an der zufriedenstellenden Ausführung seiner Repräsentationsaufgabe hinderten (*Disability*), auch wenn sie gerne in den Vordergrund gestellt wurden (Tabelle 13.4).

28 Vgl. Rachel Weiner, California GOP Rep. Jerry Lewis Retiring, washingtonpost.com, 12. Januar 2012; Pete Kasperowicz, Rules Chairman Dreier Announces Retirement after 16 House Terms, thehill.com, 29. Februar 2012.

29 Vgl. Paul Kane / Chris Cillizza, Sen. Olympia Snowe, a Moderate, Won't Seek another Term, washingtonpost.com, 28. Februar 2012.

Tabelle 13.4 Motive des Ausscheidens aus dem 112. Kongress (2011–2013)

| | Disability | Vulnerability | Desirability | Ambition | Insgesamt |
|--------------------|------------|---------------|--------------|----------|-----------|
| Senat | 1 | 5 | 5 | 1 | 12 |
| Repräsentantenhaus | 8 | 12 | 13 | 18 | 51 |
| Kongress | 9 | 17 | 18 | 19 | 63 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Ein Phänomen, das bei vielen Rücktrittentscheidungen auffällig war, berücksichtigen die einleuchtenden Kategorien von Frantzich nicht: die wachsende Bedeutung der Parteien und der einer Partei nahestehenden Interessengruppen im Prozess der Kandidatenrekrutierung. Zwar gilt nach wie vor der Befund der Forschung, dass Kongresskandidaten in den USA sich vorrangig selbst rekrutieren; trotzdem scheinen Parteien und Interessengruppen hier ihren Einfluss gegenüber früheren Zeiten wieder deutlich gestärkt zu haben und nicht nur auf die Rekrutierung neuer Kandidaten, sondern auch auf die Ablösung lang gedienter Amtsinhaber einzuwirken.³⁰ Diese Einflussnahmen finden meist hinter den Kulissen statt; sie zeigen sich aber häufig auch in den Entscheidungen der Kongressmitglieder. Dabei geht es nicht so sehr um die Frage des Rücktritts oder Rückzugs selbst, sondern mehr um die Frage, wie dieser Rückzug so gestaltet werden kann, dass er dem Amtsinhaber, seinen politischen Freunden und Unterstützern im Wahlkreis sowie der Partei insgesamt nutzen kann. So schien bei Arizonas Senator Jon Kyl der geordnete parteiinterne Übergang eine Rolle bei seiner Rückzugsentscheidung gespielt zu haben. Der Republikanische *Minority Whip* wollte mit seiner frühzeitigen Ankündigung im Februar 2011 seinem Nachfolger „ausreichende Gelegenheit geben, Spenden zu sammeln und das Fundament für eine Kampagne zu legen“. Kyl genoss überdurchschnittliche Zustimmungsraten und galt als klarer Favorit für seine Wiederwahl.³¹

Andere wählten den Zeitpunkt ihrer Rücktrittserklärung so, dass er nicht ihrer Partei, sondern dem von ihnen ausgewählten Nachfolger für ihr Amt helfen sollte. So erklärte der 83-jährige Dale Kildee, der seinen Distrikt in Michigan seit 1977 im Kongress vertrat, im Juli 2011 seinen Rücktritt, nachdem er sicher war, dass der Wahlkreis auch nach dem *Redistricting* in Demokratischen Händen – genauer: in

30 Vgl. Richard L. Fox / Jennifer L. Lawless, Gaining and Losing Interest in Running for Public Office: The Concept of Dynamic Political Ambition, in: *Journal of Politics* 73 (2011) 2, S. 443-462; Cherie Maestas / Melissa Stewart, Recruitment and Candidacy. Ambition, Strategy, and the Choice to Run for Congress, in: Jamie L. Carson (Hg.), *New Directions in Congressional Politics*, New York: Routledge, 2012, S. 25-44.

31 Vgl. David Catanese, Sen. Jon Kyl Announces his Retirement from Senate, politico.com, 10. Februar 2011.

den Händen seines Neffen Dan Kildee – verbleiben würde. Dies sei „die geeignete Zeit, seinen Ruhestand zu erklären.“³²

Öfter, als man vielleicht denkt, lassen sich Kongressmitglieder im Interesse ihrer Partei oder ihnen nahestehender Gruppierungen in der Partei überreden, den Zeitpunkt ihres Abschieds aus dem Kongress noch einmal hinauszuzögern oder auch einmal einige Monate vorzuziehen. Das kann viele Gründe haben: Vielleicht verfügt die Partei im akuten Fall noch über keinen geeigneten Ersatz; vielleicht stehen die innerparteilichen Chancen für den präferierten Kandidaten zu einem anderen Zeitpunkt günstiger; vielleicht ist es besser, etwas früher zurückzutreten, um noch eine *Special Election* zu ermöglichen; vielleicht ist es aber auch geschickter, etwas später zurückzutreten, um eine solche Nachwahl zu verhindern und dem Gouverneur der eigenen Partei die Gelegenheit zu geben, einen Nachfolger zu ernennen, der dann mit einem Amtsbonus zur nächsten regulären Wahl antreten kann. Die texanische Senatorin Kay Bailey Hutchison (R) kündigte ihren Abschied nach knapp 20 Jahren im Senat im Januar 2011 an, nachdem sie im Jahr zuvor erfolglos Gouverneur Rick Perry in ihrem Heimatstaat herausgefordert hatte. Eigentlich hatte sie schon für ihre Gouverneurskampagne zurücktreten wollen, ließ sich jedoch von ihrer Partei überzeugen, ihren Abschied erst nach den Kongresswahlen 2010 zu erklären. So hatten die Republikaner genügend Zeit, einen geeigneten Nachfolger für sie zu finden. Den meinte das Parteiestablishment in *Lieutenant Governor* David Dewhurst gefunden zu haben, der jedoch in der Vorwahl dem *Tea-Party*-Kandidaten Ted Cruz unterlag. Cruz siegte auch im November in der Hauptwahl.³³

Der Einfluss der Parteifreunde auf die Karriereentscheidungen der Kongressmitglieder hat auch seine Grenzen. Sie sind regelmäßig dort erreicht, wo der Entschluss des Politikers aus respektablen persönlichen Gründen unumstößlich feststeht oder wo ein Kongressmitglied auf ein politisches Himmelfahrtskommando geschickt werden soll. Der 71-jährige Ben Nelson (D), seit 2000 für Nebraska im Senat, kündigte zum Jahresende 2011 an, dass er nicht wieder kandidieren werde. Obwohl er die Arbeit im Senat genieße, sei die Zeit für ihn gekommen, aus öffentlichen Ämtern auszuschcheiden und mehr Zeit mit seiner Familie zu verbringen. Nelson war von Mehrheitsführer Harry Reid und Chuck Schumer, dem Vorsitzenden des Wahlkampfkomitees im Senat, bedrängt worden, doch noch einmal zu kandidieren, weil nur ihm als Amtsinhaber im konservativen Nebraska Sieg-

32 Vgl. Kathy Barks Hoffman, Dale Kildee Retiring: Michigan Democrat to Step Down after 18 Terms in Congress, huffingtonpost.com, 15. Juli 2011.

33 Vgl. Catalina Camia, Kay Bailey Hutchison to Retire from Senate, usatoday.com, 13. Januar 2011.

chancen zugetraut wurden. Nelson hatte auch eine mit drei Millionen Dollar gut gefüllte Wahlkampfkasse. Dennoch schlug er seiner Partei den Wunsch aus. An seiner Stelle kandidierte der frühere Gouverneur und Senator Bob Kerrey, der im November der Staatssenatorin Debra Fischer (R) unterlag.³⁴

Der 113. Kongress (2013-2015)

So ernüchternd die Kongresswahlen 2014 für Präsident Obama und seine Demokraten waren, weil sie auch den Verlust des Senats mit sich brachten; immerhin führten sie nach den turbulenten Zwischenwahlen 2010, die 57 Demokratischen Amtsinhabern den unfreiwilligen Abschied aus dem Kongress beschert hatten, und den Wahlen des Jahres 2012, nach denen 42 Amtsinhaber beider Parteien nicht wieder ins Kapitol zurückkehrten, wieder in ruhigere Fahrwasser zurück. Der Kongress erneuerte sich etwa im Durchschnitt der vergangenen 25 Jahre (vgl. Tabelle 13.3): Im Repräsentantenhaus scheiterten zwölf Demokratische Abgeordnete in Vor- oder Hauptwahl, im Senat unterlagen fünf Demokraten – was aber den Republikanern allein zur Mehrheit im Oberhaus nicht gereicht hätte. Erst dadurch, dass sie auch vier offene Sitze gewannen, die zuvor von Demokraten gehalten worden waren, überschritten sie die Mehrheitsschwelle um vier Stimmen. Die Verabschiedungen in den Ruhestand von Tom Harkin (Iowa), Tim Johnson (South Dakota), Jay Rockefeller (West Virginia) und John Walsh (Montana) ermöglichten erst den Mehrheitswechsel.

Für Republikanische Amtsinhaber war es ein goldenes Wahljahr: Im Senat wurden alle Republikaner, die zur Wiederwahl antraten, auch gewählt. Im Repräsentantenhaus unterlagen nur zwei Abgeordnete in der Hauptwahl, in den Vorwahlen waren es immerhin vier (vgl. Tabelle 13.1) – darunter *Majority Whip* Eric Cantor (R, Virginia), der gegen einen Kandidaten der *Tea Party* verlor, und der 91-jährige Ralph Hall, das dienstälteste Mitglied der texanischen Kongressdelegation. Die relative Sicherheit der Amtsinhaber war in erster Linie auf die politische Großwetterlage zurückzuführen, die 2014 angesichts der Unpopularität des Präsidenten zu einem schwierigen Jahr für die Demokraten machte. Andererseits konnten sie nach den schweren Verlusten 2010 und den nur marginalen Gewinnen im Präsidentschaftswahljahr 2012 kaum noch weiter verlieren. Weniger Abgeordnete als in den 113. Kongress (2013-15) entsendeten die Demokraten nach dem Zweiten Weltkrieg nur einmal während des von Präsident Truman so bezeichneten *Do-Nothing Congress* (1947-49) und davor in den 1920er Jahren – ein Niveau, das sie mit ihren

34 Vgl. John Bresnahan, Ben Nelson Retiring from Senate, politico.com, 27. Dezember 2011.

188 Abgeordneten im Repräsentantenhaus 2015 wieder erreicht haben.³⁵ In zweiter Linie war die durchschnittliche Erneuerung des Kongresses aber auch auf die Konsolidierung der politischen Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen, weil sich die meisten Amtsinhaber mit ihren neu zugeschnittenen Wahlkreisen vertraut gemacht hatten und die Anzahl der *Swing Districts* überschaubar wie immer war.

Trotzdem waren die Folgen des *Redistricting* auch in der zweiten Wahl unter den neuen Bedingungen noch spürbar³⁶ – vor allem für jene Demokratischen Abgeordneten, die 2012 auf ungünstigem Terrain oder in einem *Swing District* dank der höheren Wählermobilisierung in einem Präsidentschaftswahljahr knapp gewonnen hatten. Manche von ihnen entschieden sich unter den weit ungünstigeren Bedingungen des Jahres 2014 zu einem Rückzug, um der drohenden Wahlniederlage aus dem Weg zu gehen. So hatte Jim Matheson (D) Utahs vierten Distrikt 2012 noch mit 748 Stimmen Vorsprung gewonnen, obwohl der Distrikt zugunsten der Republikaner neu zugeschnitten worden war. Romney hatte hier in der Präsidentschaftswahl 2012 68 Prozent der Stimmen gewonnen. Dem Rematch gegen Mia Love (R), der schwarzen Bürgermeisterin von Saratoga Springs und ein Liebling mehr noch der bildgebenden Medien als der *Tea Party*, ging Matheson wohlweislich aus dem Wege.³⁷

Auch unter den Republikanern gab es einige Abgeordnete, die 2014 aus Gründen der *Vulnerability* nicht wieder antraten. Bei ihnen waren es aber andere Gründe als das *Redistricting*, die eine Gefährdung der Wiederwahl bewirkten. Die prominenteste Republikanerin, die 2014 freiwillig aus dem Kongress ausschied, war die Gründerin der – inzwischen moribunden – *Tea-Party*-Gruppe im Repräsentantenhaus und vormalige Präsidentschaftskandidatin Michele Bachmann. Die viermalige Repräsentantin aus Minnesotas sechstem Distrikt kündigte Ende Mai 2013 ihren Rückzug zum Ende der Wahlperiode an, nachdem der Druck auf sie wegen eines Wahlkampfspendenskandals immer größer geworden war und ihre Wiederwahlchancen zunehmend schlechter eingeschätzt wurden. Ihr Rückzug

35 Vgl. die Tabelle im Anhang A bei R. Davidson / W. Oleszek / F. Lee / E. Schickler (Anm. 7), S. A2-A3.

36 Dass die Wirkung des *Redistricting* auf den politischen Wettbewerb am Beginn des Zehnjahreszyklus' am größten ist und danach von Wahl zu Wahl abnimmt, weisen Chad Murphy / Antoine Yoshinaka, *Are Mapmakers Able to Target and Protect Congressional Incumbents? The Institutional Dynamics of Electoral Competition*, in: *American Politics Research* 37 (2009) 6, S. 955-982, nach.

37 Vgl. Abby Livingston, *Democrat Jim Matheson Announces Retirement*, rollcall.com, December 17, 2013; Kyle Trygstad, *Matheson Brand Trumped Top of the Ticket in Utah*, rollcall.com, 15. November 2012.

verbesserte die Chance der Republikaner, diesen Wahlkreis zu halten, was ihnen auch gelang.³⁸

Aber nicht nur Republikaner sahen sich Korruptionsvorwürfen ausgesetzt, die ihre Wiederwahl gefährdeten. Bill Owens, Demokrat aus New Yorks 21. Distrikt, erklärte seinen Rückzug am 14. Januar 2014 „nach sorgfältiger Überlegung und Abwägung“. Im Jahr zuvor hatte eine Ethikuntersuchung des Kongresses „erheblichen Grund zur Annahme“ gesehen, dass sich der Abgeordnete eine Reise nach Taiwan von der taiwanesischen Regierung bezahlen ließ. Der *Swing District* ging an Elise Stefanik (R), eine frühere Mitarbeiterin George W. Bushs.³⁹ Insgesamt war auffällig, dass im 113. Kongress nur etwa halb so viele Kongressmitglieder aus Gründen der *Vulnerability* den Ruhestand wählten wie im 112. Kongress – obwohl die Gesamtzahl der Ausscheidenden annähernd genauso hoch war (Tabellen 13.4 und 13.5). Dies war eindeutig auf die nachlassende Wirkung des *Redistricting* zurückzuführen.

Tabelle 13.5 Motive des Ausscheidens aus dem 113. Kongress (2013–2015)

| | Disability | Vulnerability | Desirability | Ambition | Insgesamt |
|--------------------|------------|---------------|--------------|----------|-----------|
| Senat | 1 | 2 | 7 | - | 10 |
| Repräsentantenhaus | 6 | 6 | 14 | 22 | 48 |
| Kongress | 7 | 8 | 21 | 22 | 58 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die mit Abstand meisten Kongressmitglieder verabschiedeten sich auch 2014, weil sie für ein anderes Amt kandidierten (*Ambition*) oder weil sie der Beschäftigung im Kongress nicht mehr allzu viel abgewinnen konnten (*Desirability*). Dies war manchmal nicht ganz genau auseinanderzuhalten – vor allem bei den beiden Senatoren John F. Kerry (D, Massachusetts) und Max Baucus (D, Montana). Der 72-jährige Baucus, Vorsitzender des Finanzausschusses, trat im Februar 2014 nach knapp 36 Jahren im Senat zurück, um US-Botschafter in China zu werden. Er hatte bereits zuvor sein Ausscheiden zum Ende der Wahlperiode angekündigt, weil er sich den ins Haus stehenden harten Wahlkampf ersparen wollte. Auch das Scheitern der von ihm angestrebten Steuerreform hatte zu seinem Rückzugswunsch bei-

38 Vgl. Alex Isenstadt / Jake Sherman, Michele Bachmann Retiring under Fire, politico.com, 29. Mai 2013; Ben Terris, Michele Bachmann, Queen of the Tea Party, Searches for What's Next, washingtonpost.com, 27. Oktober 2014.

39 Vgl. Jake Sherman / Alex Isenstadt, New York Democrat Bill Owens to Retire from House, politico.com, 14. Januar 2014.

getragen. Hinzu kamen persönliche Gründe: der Tod seiner Mutter, das damit einhergehende Bewusstsein der eigenen Endlichkeit und der Wunsch, zusammen mit seiner Frau noch etwas von der Welt zu sehen. Den letzten Wunsch konnte er sich dank der Nominierung Obamas erfüllen. Auch bei dem 69 Jahre alten John Kerry (D, Massachusetts) war es wohl nicht der Karrierewunsch, der ihn im Januar 2013 das Angebot annehmen ließ, Außenminister zu werden. Kerry, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat, schien von seinen politischen Gestaltungsmöglichkeiten im Kongress nicht mehr sonderlich begeistert und wollte außenpolitisch noch etwas bewirken. Baucus und Kerry sind der Kategorie *Desirability* zugeordnet worden.⁴⁰

Bei 22 Abgeordneten konnten eindeutige politische Ambitionen beobachtet werden: Sieben Abgeordnete wurden im November 2014 zu Senatoren ihres Heimatstaates gewählt, der Abgeordnete Tim Griffin (R) wurde *Lieutenant Governor* von Arkansas und Edward J. Markey (D, Massachusetts) war bereits im Juni 2013 zum Nachfolger von John Kerry in den Senat gewählt worden. Neun Abgeordnete gaben ihr Mandat im Repräsentantenhaus auf, ohne für ihr Risiko belohnt zu werden: Sechs scheiterten mit ihrer Kandidatur zum Senat; Michael Michaud (D, Maine) und Allyson Y. Schwartz (D, Pennsylvania) kandidierten erfolglos für das Gouverneursamt ihres Heimatstaates, Gloria Negrete McLeod (D, Kalifornien) für die Wahl zum *Board of Supervisors* im San Bernadino County.⁴¹

Nach dem Streben in ein anderes Amt war auch im 113. Kongress der Wunsch nach einer irgendwie gearteten Veränderung (*Desirability*) das Hauptmotivbündel bei den Verabschiedungen in den Ruhestand. In dieser Kategorie waren die angebotenen Gründe der Kongressmitglieder auch wieder am facettenreichsten. So verabschiedete sich aus beiden Parteien eine Reihe von Kongressmitgliedern, die sich in jahrzehntelanger Arbeit ein hohes Ansehen als Gesetzgeber erworben hatten und in führende Positionen in den Ausschüssen aufgerückt waren – die Demokratischen Senatoren Baucus, Harkin, Kerry, Levin und Rockefeller waren prominente Beispiele. Die Washington Post rief deshalb schon die „Dämmerung der Gesetzgeber im Kongress“⁴² aus. Unter den Republikanern waren mit Dave Camp und Howard McKeon zwei Ausschussvorsitzende, die explizit auf die von

40 Vgl. Paul Kane / Lori Montgomery, Baucus Retirement Opens Way for Sweeping Legislative Changes, washingtonpost.com, 24. April 2013; Glen Johnson, President Obama Nominates John Kerry to be Next Secretary of State, bostonglobe.com, 21. Dezember 2012.

41 Vgl. CQ Roll Call Casualty List: 113th Congress (Anm. 17).

42 Vgl. Ed O’Keefe, The Twilight of the Congressional Legislators, washingtonpost.com, 18. Dezember 2013; Paul Kane, In Congress, Committee Chairmen Head for the Exits but Some Lawmakers Still Want the Job, washingtonpost.com, 3. April 2014.

ihrer Fraktion eingeführte Amtszeitbegrenzung von sechs Jahren für Ausschussvorsitzende als Grund ihres Ausscheidens verwiesen.⁴³

Zu den renommierten Gesetzgebern unter den Demokraten, die sich nach den Kongresswahlen 2014 in den Ruhestand verabschiedeten, zählten im Repräsentantenhaus vor allem die beiden *Watergate Babies* Henry Waxman und George Miller. Beide aus Kalifornien und beide 1974 erstmals in den Kongress gewählt, sahen sie nach 40 Jahren den Zeitpunkt gekommen, ihre politischen Ziele an anderen Orten zu verfolgen. Waxman, ranghöchstes Mitglied der Demokraten im mächtigen Energieausschuss, bestand darauf, dass er nicht aus Frustration über den Extremismus der *Tea Party* oder aufgrund der schlechten Aussichten der Demokraten für die Zwischenwahlen ausschied. Auch sein Vorgänger als Vorsitzender des Energieausschusses, John Dingell (D, Michigan), den er Ende 2008 mit Unterstützung von Präsident Obama und *Speaker* Nancy Pelosi abgelöst hatte, schied 2014 aus dem Kongress aus. Dem mit 59 Jahren Zugehörigkeit zum Kongress dienstältesten Mitglied aller Zeiten war der Dienst im Kongress „widerwärtig“ geworden. Außerdem war der 88-Jährige nicht sicher, ob er noch volle zwei Jahre gesundheitlich durchstehen würde. Er wolle nicht, dass die Leute sagen, er sei zu lange geblieben. Und er wolle nicht mit den Füßen voran aus dem Kapitol befördert werden. Sein Abschied wurde deshalb der ersten Kategorie (*Disability*) zugerechnet und nicht der mangelnden *Job Desirability*. Seine Frau stand als Nachfolgekandidatin bereit und gewann auch. Mit Dingell und Ralph Hall (R, Texas) verließen die beiden letzten Veteranen des Zweiten Weltkriegs den Kongress.⁴⁴

Bleiben zu guter Letzt noch die vorzeitigen Rücktritte, die eher unfreiwillig erfolgten und unter die Rubrik der mangelnden Fähigkeit, den Anforderungen der Repräsentationsaufgabe gerecht zu werden, fallen (*Disability*). Hier waren es vor allem zwei Motivbündel, die eine Rolle spielten: Alters- und Gesundheitsgründe zum einen, Skandale zum anderen. Dabei fielen im Vergleich zum relativ skandalträchtigen 112. Kongress mit Trey Radel (R) und Rob Andrews (D) nur zwei Abgeordnete einem Skandal zum Opfer: Der 37-jährige Tradel, ein Parlamentsneuling aus Floridas 19. Distrikt, trat am 27. Januar 2014 zurück, nachdem er beim Kauf von Kokain auf frischer Tat ertappt und zu einem Jahr auf Bewährung verurteilt

43 Vgl. Ed O'Keefe / Paul Kane, Dave Camp to Retire after his Current Term, *washingtonpost.com*, 31. März 2014; Jeremy Herb, McKeon Announces Retirement in Emotional Farewell, *thehill.com*, 16. Januar 2014.

44 Vgl. Lisa Fernandez, Congressman George Miller Announces Retirement After 40 Years, *nbcbayarea.com*, 13. Januar 2014; Elahe Izadi / Sarah Mimmis, Henry Waxman Announces Retirement, and Pelosi Loses Another Ally, *nationaljournal.com*, 30. Januar 2014; Carl Hulse / Achley Parker, John Dingell to Retire after Nearly 60 Years in House, *nytimes.com*, 24. Februar 2014.

worden war. In den Schlagzeilen hieß er nur noch der „Kokain-Kongressmann“. Der 57-jährige Andrews aus New Jerseys erstem Distrikt trat am 18. Februar 2014 zurück, um als Lobbyist für eine Anwaltskanzlei in Philadelphia tätig zu werden. Das höhere Gehalt solle ihm dabei helfen, die Erziehung seiner Töchter zu finanzieren, begründete er seinen Schritt. Der wahre Hintergrund seines Rücktritts war aber eine Ethikuntersuchung aufgrund des Verdachts, gegen die Regeln der Wahlkampffinanzierung verstoßen zu haben.⁴⁵

5 Gibt es eine Karriere nach der politischen Karriere?

Die Ansicht ist weitverbreitet, dass viele Politiker das Insiderwissen, das sie sich während ihrer Kongresszugehörigkeit erworben haben, nach dem Ende ihrer Karriere nutzen, um ihre Rente aufzubessern. Eine Studie der Non-Profit-Organisation *Public Citizen* kam im Jahre 2005 zu dem Ergebnis, dass 43 Prozent aller 198 Mitglieder des 105. bis 108. Kongresses, die zwischen 1997 und 2005 das Kapitol verlassen hatten, durch die Drehtür (*Revolving Door*) in das Lobbying-Business wechselten. Senatoren nutzten diese Gelegenheit etwas häufiger als Repräsentanten, Republikaner deutlich häufiger als Demokraten: Während jeder zweite ausscheidende Senator zum Lobbyisten wurde (18 von 36), waren es unter den Repräsentanten nur 68 von 162 (42 Prozent). Unter den Kongressmitgliedern der Republikaner waren es 52 Prozent (58 von 112), unter den Abgeordneten und Senatoren der Demokraten nur ein Drittel (28 von 86).⁴⁶

Nach dem Bestechungsskandal um den Unternehmer und Lobbyisten Jack Abramoff, der Anfang 2006 zu fünf Jahren Haft verurteilt worden war, und dem Sieg der Demokraten bei den Zwischenwahlen desselben Jahres verabschiedete der Kongress im Jahre 2007 den *Honest Leadership and Open Government Act*, den auch der damalige Senator Barack Obama mit vorangetrieben hatte. Dieser sah für Senatoren eine zwei-, für Repräsentanten eine einjährige Abkühlungsperiode nach ihrem Ausscheiden vor, bevor sie als Lobbyisten gegenüber ihrer ehemaligen Kammer tätig werden durften. Außerdem wurden die Berichtspflichten und die angedrohten Strafen gegenüber dem geltenden *Lobbying Disclosure Act* noch ein-

45 Vgl. Marc Caputo, „Cocaine Congressman“ Trey Radel Resigns; Bitter Primary Ahead, *miamiherald.com*, 27. Januar 2014; Matt Friedman, U.S. Rep. Rob Andrews Says Investigation Played “No Role” in Resignation, *The Star Ledger*, *nj.com*, 4. Februar 2014.

46 Vgl. Public Citizen’s Congress Watch, *Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*, Washington, D.C., Juli 2005, S. 1-2.

mal verschärft. Die Wirkung des Gesetzes war ambivalent: Es führte dazu, dass sich weniger Lobbyisten auch faktisch als solche registrieren ließen. Da sie aber nicht notwendig auch das Lobbying einstellten, wurde ihre Tätigkeit nur ins Halbdunkel verdrängt, was der Transparenz nicht förderlich war. Senatoren wie Tom Daschle, der ehemalige Fraktionsführer der Demokraten, oder Jim DeMint umgingen das Gesetz und wurden faktisch schon vor Ablauf der zweijährigen Sperrfrist als Lobbyisten tätig.⁴⁷

Folgt man den neuesten Erhebungen des *Center for Responsive Politics*, einer angesehenen *Public Interest Group*, die dem Geld in der Politik auf der Spur ist, dann ist die Anzahl derjenigen Kongressmitglieder, die nach ihrem Ausscheiden zu Lobbyisten⁴⁸ wurden, nach dem Inkrafttreten der Ethikreform etwas zurückgegangen. Die vorliegenden Zahlen für die Mitglieder des 111. bis 113. Kongresses ergeben folgendes Bild: Immerhin 120 von 288 ausgeschiedenen Kongressmitgliedern (42 Prozent) nahmen nicht wieder eine neue Beschäftigung auf, 106 (37 Prozent) wechselten in das Lobbying-Business und 62 (21 Prozent) arbeiteten in der Privatwirtschaft, für die Bundes- bzw. eine einzelstaatliche Regierung oder für ein PAC. Ausgeschiedene Senatoren gingen mit 53 Prozent nach wie vor deutlich häufiger durch die Drehtür zur *K Street* als die Abgeordneten (34 Prozent). Auch zwischen 2009 und 2015 nahmen anteilmäßig mehr Republikaner (40 Prozent) als Demokraten (34 Prozent) eine Beschäftigung als Lobbyist auf (Tabelle 13.6, Spalten 2 und 3).

Insgesamt stellt sich das Bild nach dem Abschied der Politiker aus dem Kongress sehr facettenreich dar – mindestens fünf weitere Gruppen lassen sich zusätzlich zu den 37 Prozent ‚Lobbyisten‘ ausmachen: Da ist zweitens die stattliche Anzahl der ‚Polit-Pensionäre‘, die wirklich in Rente gehen und keine neue Beschäftigung mehr antreten. Sie haben das Rentenalter in der Regel schon lange erreicht und wollen den Lebensabend genießen. Die Pensionäre müssen von der Rente und

47 Vgl. Dan Auble, *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?*, Washington, D.C.: Center for Responsive Politics, 20. März 2013; Charles Babington, *Bush Signs Lobby-Ethics Bill*, washingtonpost.com, 15. September 2007; Jacob R. Straus, *Lobbying Registration and Disclosure: Before and After the Enactment of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007*, Washington, D.C.: CRS Report R40245, 22. April 2011; Tim Alberta, *Return of the Kingmaker: Jim DeMint Is Getting Back in the Game*, nationaljournal.com, 17. Dezember 2014.

48 Dies sind nach der weit gefassten Definition des *Center for Responsive Politics* nicht nur diejenigen, die sich als Lobbyisten unter dem *Lobbying Disclosure Act* melden (*Inside Lobbying*), sondern auch alle diejenigen, die ein sogenanntes *Outside Lobbying* betreiben. Vgl. dazu die Erläuterungen unter www.opensecrets.org/revolving/methodology.php (Abruf am 25. Januar 2015).

dem, was sie sich privat an Reichtum erworben haben, leben. Das fällt umso leichter, je länger man im Kongress gedient hat (weil damit die Rente steigt⁴⁹), oder je größer der private Reichtum ausfällt. Zu dieser Gruppe zählten im 112. Kongress zum Beispiel die Abgeordneten Gary Ackerman (D, New York), Barney Frank (D, Massachusetts), Jerry Lewis (R, Kalifornien) oder auch Hawaiis Senator Daniel Akaka. Aus dem 113. Kongress gehörten dazu unter anderem die Abgeordneten John Dingell (D, Michigan) und Ralph Hall (R, Texas) oder Senator Tom Harkin (D, Iowa). Unter den Abgeordneten ist der Anteil derjenigen, die sich tatsächlich zur Ruhe setzen, deutlich höher als unter den Senatoren (Tabelle 13.6, Spalte 1).

Nicht alle ehemaligen Kongressmitglieder, die bis Ende Juni 2015 noch keine neue Beschäftigung aufgenommen haben, sind schon im Rentenalter. Abgeordnete des 112. Kongresses wie Sandy Adams (R, Florida), Rick Berg (R, North Dakota) oder Russ Carnahan (D, Missouri) sind wahrscheinlich nur in der Warteschleife für die nächste politische Kandidatur oder werden irgendwann wieder eine Beschäftigung aufnehmen. Sie zählen zur dritten Gruppe der ‚Politiker im Wartestand‘, die mit einer Kandidatur für ein höheres Amt scheiterten oder in Antizipation einer drohenden Niederlage aus dem Kongress ausschieden, um in der Zukunft ein höheres Amt anzustreben. Aus dem 113. Kongress wäre dieser Gruppe die Abgeordnete Michele Bachmann (R, Minnesota) zuzurechnen.

Dann gibt es eine vierte Gruppe derjenigen, die derzeit noch ohne Beschäftigung sind, weil sie sich von einem Skandal oder gesundheitlichen Rückschlägen erholen wie Senator John Ensign (R, Nevada) oder die Kongressmänner Jesse Jackson, Jr. (D, Illinois) und Christopher Lee (R, New York). Sie sind gezwungenermaßen ‚Privatiers‘. Ihre politische Karriere ist aller Wahrscheinlichkeit nach beendet. Die ‚Polit-Pensionäre‘, die ‚Politiker im Wartestand‘ und die ‚Privatiers‘ machen unter den ehemaligen Mitgliedern des 111. bis 113. Kongresses zusammen 42 Prozent aus (Tabelle 13.6, Spalte 1).

49 Vgl. Katelin P. Isaacs, *Retirement Benefits for Members of Congress*, Washington, D.C.: CRS Report RL30631, 13. Juni 2014.

Eine fünfte Gruppe stellen diejenigen Kongressmitglieder dar, die auf Bundes-, einzelstaatlicher oder lokaler Ebene ein anderes politisches Amt übernommen haben – sie sind gewissermaßen die erfolgreichen unter den ‚strategischen Politikern‘ und machen nur sieben Prozent der ehemaligen Mitglieder des 111. bis 113. Kongresses aus (Tabelle 13.6, Spalten 5 und 6). Aus dem 113. Kongress wechselten die Senatoren Baucus und Kerry sowie der Abgeordnete Mel Watt (D, North Carolina) in die Bundesregierung. Die Abgeordneten Jay Inslee (D, Washington) und Mike Pence (R, Indiana) verließen den 112. Kongress, um Gouverneure ihres Heimatstaates zu werden. Aus dem 111. Kongress heraus waren insgesamt deutlich mehr Abgeordnete und Senatoren in ein anderes politisches Amt gewechselt – allen voran Joe Biden, Hillary Clinton und Hilda Solis (D, Kalifornien), die 2009 Minister im Kabinett Obamas geworden waren. Mit Neil Abercrombie (D, Hawaii), Sam Brownback (R, Kansas), Nathan Deal (R, Georgia) und Mary Fallin (R, Oklahoma) waren 2010 außerdem gleich vier Abgeordnete zu Gouverneuren gewählt worden.

Tabelle 13.6 Die ‚Drehtür‘ vom Kongress zum Lobbying-Business, 2009 – 2015

| In Ruhestand gegangen (N) | Kein neuer Job (%) | Lobbying-Firma (%) | Lobbying-Klient (%) | Private Organisation (%) | Bundesregierung (%) | Einzelstaatliche Regierung (%) | PAC (%) |
|---------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------------|---------|
| 111. Kongress (2009-11) | | | | | | | |
| 20 Senatoren | .10 | .25 | .30 | .20 | .10 | .05 | .00 |
| 12 Demokraten | .00 | .25 | .33 | .25 | .17 | .00 | .00 |
| 8 Republikaner | .25 | .25 | .25 | .13 | .00 | .13 | .00 |
| 98 Abgeordnete | .38 | .22 | .11 | .11 | .07 | .06 | .04 |
| 75 Demokraten | .41 | .21 | .11 | .11 | .08 | .04 | .04 |
| 23 Republikaner | .26 | .26 | .13 | .13 | .04 | .13 | .04 |
| 118 Kongressmitglieder | .33 | .23 | .14 | .13 | .08 | .06 | .03 |
| 87 Demokraten | .36 | .22 | .14 | .13 | .09 | .03 | .03 |
| 31 Republikaner | .26 | .26 | .16 | .13 | .03 | .13 | .03 |
| 112. Kongress (2011-13) | | | | | | | |
| 14 Senatoren | .21 | .21 | .43 | .14 | .00 | .00 | .00 |
| 7 Demokraten | .29 | .00 | .43 | .29 | .00 | .00 | .00 |
| 7 Republikaner | .14 | .43 | .43 | .00 | .00 | .00 | .00 |
| 83 Abgeordnete | .57 | .18 | .13 | .10 | .00 | .02 | .00 |
| 40 Demokraten | .53 | .15 | .23 | .08 | .00 | .03 | .00 |
| 43 Republikaner | .60 | .21 | .05 | .12 | .00 | .02 | .00 |
| 97 Kongressmitglieder | .52 | .19 | .18 | .10 | .00 | .02 | .00 |
| 47 Demokraten | .49 | .13 | .26 | .11 | .00 | .02 | .00 |
| 50 Republikaner | .54 | .24 | .10 | .10 | .00 | .02 | .00 |

| In Ruhestand gegangen (N) | Kein neuer Job (%) | Lobbying-Firma (%) | Lobbying-Klient (%) | Private Organisation (%) | Bundesregierung (%) | Einzelstaatliche Registrierung (%) | PAC (%) |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|------------------------------------|---------|
| 113. Kongress (2013-15) | | | | | | | |
| 15 Senatoren | .27 | .27 | .13 | .20 | .13 | .00 | .00 |
| 12 Demokraten | .33 | .25 | .08 | .17 | .17 | .00 | .00 |
| 3 Republikaner | .00 | .33 | .33 | .33 | .00 | .00 | .00 |
| 58 Abgeordnete | .47 | .26 | .10 | .16 | .02 | .00 | .00 |
| 29 Demokraten | .52 | .21 | .07 | .17 | .03 | .00 | .00 |
| 29 Republikaner | .41 | .31 | .14 | .14 | .00 | .00 | .00 |
| 73 Kongressmitglieder | .42 | .26 | .11 | .16 | .04 | .00 | .00 |
| 41 Demokraten | .46 | .22 | .07 | .17 | .07 | .00 | .00 |
| 32 Republikaner | .38 | .31 | .16 | .16 | .00 | .00 | .00 |
| 111. – 113. Kongress (2009-15) | | | | | | | |
| 49 Senatoren | .18 | .24 | .29 | .18 | .08 | .02 | .00 |
| 31 Demokraten | .19 | .19 | .26 | .23 | .13 | .00 | .00 |
| 18 Republikaner | .17 | .33 | .33 | .11 | .00 | .06 | .00 |
| 239 Abgeordnete | .46 | .22 | .12 | .12 | .03 | .03 | .02 |
| 144 Demokraten | .47 | .19 | .13 | .11 | .05 | .03 | .02 |
| 95 Republikaner | .46 | .25 | .09 | .13 | .01 | .04 | .01 |
| 288 Kongressmitglieder | .42 | .22 | .15 | .13 | .04 | .03 | .01 |
| 175 Demokraten | .42 | .19 | .15 | .13 | .06 | .02 | .02 |
| 113 Republikaner | .42 | .27 | .13 | .12 | .01 | .04 | .01 |

Quelle: Center for Responsive Politics, Revolving Door: Former Members of the 111th Congress, www.opensecrets.org/revolving/departmenting.php?cong=111; Center for Responsive Politics, Revolving Door: Former Members of the 112th Congress, www.opensecrets.org/revolving/departmenting.php?cong=112; Center for Responsive Politics, Revolving Door: Former Members of the 113th Congress, www.opensecrets.org/revolving/departmenting.php?cong=113 (Abruf am 8. Juli 2015).

Eine sechste Gruppe schließlich bilden die ehemaligen Kongressmitglieder, die eine Beschäftigung in der freien Wirtschaft angenommen haben, die in keiner Nähe zur Politik steht. Dies waren unter den ausgeschiedenen Mitgliedern des 111. und 112. Kongresses immerhin dreizehn Prozent (Tabelle 13.6, Spalte 4).

6 Fazit

Die Analyse aller freiwilligen und unfreiwilligen Abschiede von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses hat gezeigt, dass die freiwilligen Abschiede die unfreiwilligen überwiegen. Abgesehen von Ausnahmejahren wie 1992 und 1994 oder 2010 und 2012, in denen überdurchschnittlich viele Amtsinhaber nicht wiedergewählt wurden, sind die Rücktrittsentscheidungen der Kongressmitglieder für die Erneuerung des Kongresses sogar von höherer Bedeutung als der elektorale Wettbewerb. Für den Senat gilt diese Beobachtung noch etwas stärker als für das Repräsentantenhaus.

Außerdem war auffällig, dass Wahlniederlagen und Rücktritte in einem Zusammenhang zu stehen scheinen: In Jahren, in den besonders viele Amtsinhaber ihre Wahl oder Vorwahl verloren, verließen in der Regel auch mehr Mitglieder den Kongress als in Jahren, in denen dies nicht der Fall war – allerdings waren die Ausschläge zur einen oder zur anderen Seite bei den Rücktritten nicht so stark wie im elektoralen Wettbewerb. Dies hing damit zusammen, dass es immer einen gewissen unveränderlichen Sockel an Rücktritten gibt, die aus Gründen politischer Ambition erfolgen oder weil sich der politische Karrierezyklus eines Abgeordneten dem Ende zuneigt.

Nur ein Bruchteil aller Rücktritte – etwa jeder vierte im 112. und jeder siebte Rücktritt im 113. Kongress – war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich ein Abgeordneter oder Senator in der Wahl verwundbar fühlte. Dennoch sind diese Rücktritte und selbst diejenigen, die aus vermeintlich unpolitischen Gründen erfolgen, in das Gesamtbild der politischen Wettbewerbssituation mit einzubeziehen, weil sie dem politischen Gegner eine herausragende Chance eröffnen, auf neues Terrain vorzustoßen. Der Mehrheitswechsel im Senat nach den Kongresswahlen 2014 wurde aufgrund der Rücktritte Demokratischer Senatoren in Staaten, die ohnehin den Republikanern zuneigten, erheblich erleichtert. Befürchtungen, dass der politische Wettbewerb aufgrund eines strukturellen Amtsinhabervorteils blockiert sei, sind deshalb größtenteils unbegründet.

Unter den Motiven, die zum freiwilligen Abschied der Politiker aus dem Kongress führen, überwiegen diejenigen, die sich auf eine fortschreitende, ‚progressive‘ politische Ambition oder eine mangelnde Attraktivität des Abgeordnetenbe-

rufs zurückführen lassen. An dritter Stelle rangiert das Motiv der Verwundbarkeit bei einer Wahl; von der geringsten Bedeutung sind die persönlichen Gründe, die es einem Abgeordneten nicht mehr erlauben, sein Amt angemessen auszuüben. Dabei hat sich im Einklang mit den bisherigen Forschungsbefunden gezeigt, dass die Sorge unter den Amtsinhabern, nicht wiedergewählt zu werden, bei der ersten Wahl nach dem *Redistricting* deutlich ausgeprägter ist als in der folgenden Wahl. Der territoriale Neuzuschnitt der Wahlkreise, der auch zu einer demographisch anders strukturierten Zusammensetzung der Wählerschaft führt, und die Zusammenlegung mit den Distrikten anderer Amtsinhaber führen unweigerlich zu einer erhöhten Verwundbarkeit der Abgeordneten. Diese unterliegen nicht nur häufiger in Wahl und Vorwahl, sie erklären auch öfters als sonst ihren Rückzug in Antizipation einer drohenden Wahlniederlage. Diese strategischen Rücktritte infolge elektoraler Verwundbarkeit gehen aber bereits bei der nachfolgenden Wahl deutlich zurück. 2014 traten genauso viele Abgeordnete und Senatoren aus persönlichen Gründen (Alters-, Gesundheits-, familiären oder Skandalgründen) zurück wie aus Gründen einer befürchteten Wahlniederlage.

Für manche überraschend mag die hohe Anzahl derjenigen sein, die aus Gründen der mangelnden Attraktivität des Abgeordnetenberufs nicht erneut kandidieren. Die meisten Mitglieder scheinen den Kongress zu verlassen, weil für sie Aufwand und Ertrag des Abgeordnetenberufs nicht mehr miteinander im Einklang stehen: Sie beklagen die Härte der parteipolitischen Auseinandersetzung, die Unfähigkeit zum Kompromiss beim politischen Gegner und den gesetzgeberischen Stillstand im Kongress. Für länger gediente und relativ saturierte Mitglieder des Kongresses ist eine gesetzgeberische Unproduktivität schwerer auszuhalten als für jüngere Abgeordnete, die sich noch stärker um ihre politische Absicherung daheim im Wahlkreis kümmern müssen. Ältere Abgeordnete haben auch häufiger ihren Karrierezenit bereits überschritten, was die Attraktivität des Abgeordnetendaseins sinken lässt.

Bei Republikanischen Abgeordneten kommen zusätzlich die Amtszeitbeschränkungen für Ausschussvorsitzende ins Spiel, die ein solches Karriereende schneller herbeiführen, als manch einem Politiker lieb ist. Ganz allgemein wirkt sich das negative Abgeordnetenbild der Republikaner, wie es in Newt Gingrichs *Contract for America* 1994 fixiert worden ist, nicht förderlich auf die Jobzufriedenheit der Kongressmitglieder aus. Das scheint bei den Republikanern – und bei konservativen *Blue-Dog*-Demokraten – auch schon jüngere Abgeordnete zu betreffen, die einem Selbstverständnis als *Citizen Legislator* huldigen und sich teilweise freiwillig einer Amtszeitbegrenzung unterwerfen. Möglicherweise rationalisieren sie mit solchen Erklärungen aber auch nur ihren mangelnden Erfolg im Kongress.

Zum Verbleib der Abgeordneten und Senatoren nach ihrem Ausscheiden aus dem Kongress kann festgehalten werden, dass knapp 40 Prozent aller Kongressmitglieder eine Lobbyisten-Tätigkeit aufnehmen. Senatoren werden dabei von der ‚Einflussindustrie‘ stärker nachgefragt als Abgeordnete: Mehr als die Hälfte der ausgeschiedenen Senatoren des 111. bis 113. Kongresses arbeitete als Lobbyist, aber nur ein Drittel der Abgeordneten. Ebenfalls gut 40 Prozent der ausscheidenden Mitglieder gehen in den – freiwilligen oder erzwungenen – Ruhestand. Die restlichen 20 Prozent sind in anderen politischen Ämtern oder in der Privatwirtschaft tätig.

Abschließend sei auf zwei Fragenkomplexe verwiesen, die auch nach der vorliegenden Untersuchung weiterer Forschung aufgetragen bleiben müssen: Zum ersten bleiben Zweifel, was die Abgrenzbarkeit der Rücktrittsmotive anbelangt. Die vier hier verwandten Kategorien von Rücktrittsmotiven sind in sich schon Motivbündel; sie gehen auch oft ineinander über und verstärken sich gegenseitig, weshalb eine eindeutige Entscheidung, welches Rücktrittsmotiv im Einzelfall den Ausschlag gegeben hat, nicht immer leicht ist. Bis zu einem gewissen Grad sind die Zuordnungen subjektiv und hätten in dem einen oder anderen Fall auch anders ausfallen können. In dieser Subjektivität kann aber auch ein Vorzug gesehen werden, weil sie dem Subjektcharakter der Politiker gerechter wird als ein realitätsfremdes Modelldenken, das sie ausschließlich auf ihr Wiederwahlstreben reduziert sieht. Ein solches eindimensionales Abgeordnetenbild ist völlig unrealistisch und wird der Komplexität ihrer Handlungsmotive und Handlungen nicht annähernd gerecht.

Zum zweiten ist, wie hier anhand einiger Rücktrittsentscheidungen im 112. Kongress verdeutlicht wurde, die Rolle der Parteien bei der Rekrutierung neuer Kandidaten zu berücksichtigen. Vielversprechenden neuen Kandidaten müssen Karrierewege aufgezeigt und eröffnet werden, die nahezu zwangsläufig in dem einen oder anderen Fall auch zum Karriereende eines Amtsinhabers führen müssen. Dabei sind die Parteien, auch die amtierenden und ehemaligen Parteiführer mit ihren *Leadership PACs*, und die mit den Parteien liierten Interessengruppen schon heute aktiver, als es die Literatur zum Thema bisher widerspiegelt. Hier öffnet sich ein weites Forschungsfeld.⁵⁰

50 Vgl. Paul S. Herrnson / Kelly D. Patterson, Candidate Emergence and Campaign Financing in Congressional Elections: What to Expect in 2014?, in: *Political Science Quarterly* 129 (2014), Online Symposium; L. Sandy Maisel / Walter J. Stone, Candidate Emergence Revisited: The Lingering Effects of Recruitment, Ambition, and Successful Prospects among House Candidates, in: *Political Science Quarterly* 129 (2014) 3, S. 429-447.