



CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 28, No.4-6/2013

**abgeschlossen am
25. Juni 2013**

	<u>Seite</u>
1. Senat debattiert umfassende Reform des Einwanderungsrechts	1
2. Repräsentantenhaus verabschiedet <i>Defense Authorization</i> 2014	3
3. Waffenkontrollgesetzgebung im Senat blockiert	4
4. Senat diskutiert sexuelle Belästigung in den Streitkräften	6
5. Novellierung des Landwirtschaftsgesetzes im Repräsentantenhaus gescheitert	7
6. Repräsentantenhaus gegen Schließung Guantánamos 2014	8
7. Anhörungen im Senat zur Politik der „targeted killings“	9
8. Reaktionen auf das Spionageprogramm „PRISM“ der National Security Agency	14

1. Senat debattiert umfassende Reform des Einwanderungsrechts

Der Senat hat in der zweiten Hälfte des Juni 2013 mit der Debatte über eine umfassende Reform des Einwanderungsrechts (S. 744) begonnen, die neben der Legalisierung von mehr als 10 Millionen Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis eine Erhöhung der Zahl verfügbarer Arbeitsvisa und eine nachhaltige Stärkung der Grenzsicherung vorsieht.

Die Gesetzesvorlage geht auf eine gemeinsame Initiative von acht demokratischen und republikanischen Senatoren zurück („Gang of 8“), zu denen Michael Bennet (D-Colorado), Richard J. Durbin, (D-Illinois), Robert Menendez (D-New Jersey) und Chuck Schumer (D-New York) sowie Jeff Flake (R-Arizona), Lindsey Graham (R-South Carolina), John McCain (R-Arizona) und Marco Rubio (R-Florida) gehören (vgl. Congress Report 28, 2013, Heft 1-3, S. 8).

Der Justizausschuss des Senats unter Vorsitz von Chuck Schumer hatte bereits Mitte Mai 2013 mit 13:5 Stimmen eine Gesetzesvorlage auf der Basis der Vorschläge der „Gang of 8“ an das Senatsplenum weitergeleitet.

Die Kernkomponenten der Vorlage sind:

- eine temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Personen ohne legalen Status, die seit längerem in den USA leben und sich selbst melden;
- die Option (nach einer zehnjährigen Wartefrist), eine permanente Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (greencard) zu erhalten. Sie soll an Steuernachzahlungen sowie die Zahlung von Strafgeldern und Gebühren, Vorlage eines Führungszeugnisses und Nachweis ausreichender Englisch-Kenntnisse gebunden sein;
- die Option, nach einer weiteren Wartefrist, sich um die US-amerikanische Staatsbürgerschaft zu bewerben;
- die Verdoppelung des Grenzschutzpersonals und die Aufstockung der verfügbaren Mittel insbesondere für moderne Überwachungstechnologien;
- der Ausbau bestehender Grenzzaunanlagen auf eine Länge von insgesamt 700 Meilen;
- der Aufbau eines bundesweit verfügbaren elektronischen Systems zur Überprüfung der Arbeitsberechtigung bei Neueinstellungen („E-Verify“);
- die schrittweise Erhöhung der Zahl der Visa für hoch qualifizierte Fachkräfte von 65.000 auf bis zu 180.000;

- die Einführung einer neuen Visa-Kategorie für gering qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere Saison-Arbeiter in der Landwirtschaft.

Die Verknüpfung von weiteren erheblichen Maßnahmen zur Grenzsicherung mit einer Legalisierung des Aufenthaltsstatus von Migranten, die bereits längere Zeit in den USA leben, brachte den Durchbruch zwischen Demokraten und Republikanern und soll eine Verabschiedung sichern.

Die (zumeist demokratischen) Befürworter der Legalisierung weisen vor allem darauf hin, dass diese es mehr als 10 Millionen Menschen erlaubt, aus einer prekären Schattenexistenz heraus zu treten, die insbesondere für viele Familien mit teils legal und teils nicht legal in den USA lebenden Familienmitgliedern eine erhebliche Belastung bedeutet.

Die (zumeist republikanischen) Kritiker halten dagegen, dass eine solche „Amnestie“ für Ausländer ohne gültige Aufenthaltserlaubnis einen Anreiz zur weiteren illegalen Migration schaffen könnte. Sie verweisen insbesondere auf die Erfahrungen der Immigrationsreform von 1986, in der ein Ausbau der Grenzsicherung zwar versprochen, aber in der Folgezeit vernachlässigt wurde.

Für weite Teile des rechtskonservativen Flügels im Kongress steht hinter dieser Argumentation auch die Befürchtung, dass eine Ausweitung der Immigration den politischen, sozialen und kulturellen Charakter der USA dauerhaft verändern würde.

Viele konservative Republikaner halten deswegen daran fest, dass eine effektive Grenzsicherung Priorität gegenüber der Integration haben sollte. Inbesondere der rechte Flügel der republikanischen Partei hält an seiner vehementen Opposition gegen jegliche Formen der Legalisierung fest, obwohl einer ihrer prominentesten Vertreter, Senator Marco Rubio, zur „Gang of 8“ gehört.

Vor dem Hintergrund des hartnäckigen Widerstands rechter Republikaner hat die „Gang of 8“ ein Gesetzesänderungsantrag der Senatoren John Corker (R-Tennessee) und John Hoeven (R-North Dakota) akzeptiert, die den ursprünglich vorgesehenen Ausbau der Grenzsicherung noch einmal drastisch aufgestockt hat. So soll etwa die Zahl des zusätzlichen Grenzschutz-Personals von 5.000 auf 20.000 erhöht werden.

Der Senat hat am 24. Juni 2013 die Debatte über das *Corker-Hoeven Amendment* mit 67 zu 27 Stimmen beendet, wobei die breite zwischenparteiliche Mehrheit als großer Erfolg gilt.

Schumer und die „Gang of 8“ hoffen nun darauf, bis zu 70 Stimmen für ihre Initiative im Senat zu erhalten und damit eine breite Mehrheit zu erreichen. Dies soll den Druck auf die republikanische Fraktion des Repräsentantenhauses erhöhen, dem Kompromiss zuzustimmen.

Doch selbst wenn dieses Ziel erreicht wird, bleiben die Aussichten für die Reform im Repräsentantenhaus vergleichsweise schlecht.

Das Repräsentantenhaus arbeitet an eigenen Gesetzesvorschlägen, unter anderem einer überparteilichen Initiative, die in den Grundlinien der Senatsvorlage folgt. Fraglich ist jedoch wie breit die Bereitschaft auf republikanischer Seite ist, sich auf einen analogen Deal einzulassen, der die Zustimmung von beiden Seiten sichert.

Schon im Senat zeichnet sich ab, dass selbst bei einer eindrucksvollen Mehrheit von 70 Stimmen insgesamt die Mehrheit der Republikaner gegen die Reform des Einwanderungsrechts stimmen wird.

Im Repräsentantenhaus ist die republikanische Fraktion noch deutlich konservativer als im Senat. Als Leitlinie für eine eventuelle Reform gilt für die Konservativen dort, dass Grenzsicherung die Voraussetzung für eine Reform bleiben muss, und dass das ein Anrecht auf Einbürgerung kein Teil des Deals sein kann.

Solange sich *Speaker* John A. Boehner (R-Ohio) an die ungeschriebene Regel hält, dass keine Gesetzesvorlage im Plenum ohne Unterstützung einer Mehrheit der Mehrheitsfraktion („*Hastert rule*“, so benannt nach dem früheren republikanischen *Speaker* Dennis Hastert), behandelt wird, hat ein für Demokraten wie Republikaner akzeptabler Kompromiss kaum Chancen.

Sollte Boehner jedoch die Abstimmung ohne Rückendeckung der Fraktion frei geben, droht ihm eine offene Revolte. Seit den Wahlen 2012 haben die republikanischen Abgeordneten bereits mehrfach deutlich werden lassen, wie gering die Spielräume des *Speaker* sind (siehe Punkt 5).

2. Repräsentantenhaus verabschiedet *Defense Authorization* 2014

Das Repräsentantenhaus hat am 14. Juni 2013 seinen Entwurf zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2014 („Fiscal Year 2014 Defense Authorization“) mit 315:108 Stimmen verabschiedet. Nun muss noch der Senat entscheiden, nachdem das zuständige *Senate Armed Services Committee* seine Vorlage am 13. Juni 2013 mit 23:3 Stimmen zur Lesung an das Senatsplenum überwiesen hat. Beide Vorlagen müssen anschließend noch im Vermittlungsausschuss aufeinander abgestimmt und synchronisiert werden.

Im Haushaltsprozess der USA, für den nach Artikel I, Absatz 8 der amerikanischen Verfassung der Kongress zuständig ist, unterscheidet man zwischen „Authorizations“, also der Genehmigung der Sache nach, und „Appropriations“, also der Bewilligung der einzelnen Etatposten der Höhe nach.

Die Defense Authorization 2014 des Repräsentantenhauses, die die Handschrift der republikanischen Mehrheit in dieser Kammer im 113. Kongress trägt, enthält eine Reihe von kontroversen Zusätzen. Dazu zählt das Verbot der Überstellung von „Detainees“ aus Guantánamo in den Jemen (vgl. Punkt 6).

Mit Blick auf die nukleare Abrüstung, die Obama zu einem der zentralen sicherheitspolitischen Ziele seiner Präsidentschaft gemacht hat (vgl. Congress Report, 26, 2011, Heft 1-2, S. 2 ff.) möchte das Repräsentantenhaus den Präsidenten darauf verpflichten, mindestens 800 nuklearstrategische Trägersysteme zu behalten. Obama hatte bei seinem Besuch in Berlin im Juni 2013 angekündigt, dass er die nuklearstrategischen Waffen über die Obergrenzen des 2010 ratifizierten *New START-Vertrages* hinaus (Verringerung der nuklearstrategischen Trägersysteme auf jeweils 800 sowie 1550 Gefechtsköpfe) um ein weiteres Drittel verringern möchte.

Im Bereich der Haushaltsbewilligung 2014 hat das zuständige *Appropriations Committee* im Repräsentantenhaus am 12. Juni 2013 seine Vorlage in nicht-namentlicher Abstimmung verabschiedet. Sie sieht Verteidigungsausgaben in Höhe von 598,80 Mrd. USD für das kommende Haushaltsjahr vor, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2013 beginnt. In dieser Bewilligungssumme sind 85,60 Mrd. USD für „overseas contingency operations“ enthalten. Die afghanischen Sicherheitskräfte, die nach dem Abzug der NATO 2014 allein für die Sicherheit des Landes zuständig sein sollen, erhalten nach den Vorstellungen des House Appropriations Committee im Haushaltsjahr 2014 Mittel in Höhe von 7,726 Mrd. USD.

Für den Einsatz und die Unterhaltung der amerikanischen Streitkräfte ist eine Bewilligungssumme von 174,97 Mrd. USD vorgesehen. Die Personalkosten sollen mit 129,65 Mrd. USD abgedeckt werden. Für die Beschaffung neuer Waffensysteme ist eine Bewilligungssumme von 98,36 Mrd. USD vorgesehen. Für Forschung und Entwicklung sollen 66,4 Mrd. USD bereitgestellt werden.

3. Waffenkontrollgesetzgebung im Senat blockiert

Die von Präsident Barack Obama und Vizepräsident Joe Biden angeregte Verschärfung der Waffenkontrollgesetzgebung ist im April 2013 im Senat am Widerstand zumeist konservativer Senatoren gescheitert. Sie war nach dem Massaker an der *Sandy Hook Elementary High School* in Newtown (Connecticut) Ende letzten Jahres, dem 20 Kinder und 7 Erwachsene zum Opfer gefallen waren, initiiert worden.

Eine von Präsident Obama eingesetzte und von Vizepräsident Biden geleitete Kommission hatte im Januar 2013 einen Katalog von Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt, die vor allem darauf zielten, halbautomatische Waffen mit großem Tötungspotenzial aus den Händen von psychisch kranken Personen zu halten (vgl. Congress Report, 28, 2013, Heft 1-3, S. 6).

Ungeachtet der großen Betroffenheit weiter Teile der Öffentlichkeit und der breiten Unterstützung zumindest für eine Verschärfung der Waffenkontrollgesetzgebung ist es konservativen Verfechtern des Grundrechts auf Waffenbesitz und der National Rifle Organization (NRA) gelungen, entsprechende Gesetzesvorlagen im Senat zu blockieren.

Der Senat hat Mitte April 2013 eine Serie von Vorlagen unter einem einhellig angenommenen Geschäftsordnungsbeschluss („unanimous consent agreement“) beraten, der für die Annahme eine Mehrheit von 60 Stimmen (bei insgesamt 100 Stimmen) erforderlich macht. Die Entscheidung reflektiert die nach der Geschäftsordnung des Senats notwendige Stimmzahl von 60 Stimmen zur Beendigung der Blockade einer Gesetzesvorlage durch *Filibuster*.

Allerdings erhielt selbst der Vorschlag, die Käufer von Waffen national zu überprüfen, nur 54:46 Stimmen, und verfehlte damit die Hürde von 60 Stimmen.

Ironischerweise war die Vorlage von Joe Manchin (D-Virginia) und Pat Toomey (R-Pennsylvania) zunächst in Zusammenarbeit mit der NRA ausgearbeitet worden. Die NRA selbst hatte lückenlose Kontrollen, die vor allem durch Privatverkäufe auf so genannten „Gun Shows“ (Waffen-Messen mit nicht registrierten Händlern) unterlaufen werden, in der Vergangenheit unterstützt.

Unter dem Druck vom rechten Rand des konservativen Spektrums wandte sich die NRA jedoch gegen Manchin und Toomey und warf ihnen unter anderem vor, sie wollten mit ihrer Gesetzgebungsvorlage einer nationalen Registrierung aller Waffenbesitzer und deren Totalüberwachung den Weg bereiten.

In dem ideologisch stark aufgeheizten Klima scheiterten auch alle übrigen Vorschläge, wie das Verbot von halbautomatischen Schnellfeuergewehren oder Magazinen, die mehr als 10 Schuss Munition aufnehmen können, an der Hürde von 60 Stimmen.

Ungeachtet der herben Niederlage schon im demokratisch kontrollierten Senat, wollen die Administration und die Demokraten im Kongress sowie eine Reihe von republikanischen Befürwortern eine verschärfte Waffenkontrollgesetzgebung noch nicht aufgeben.

Der demokratische Fraktionsführer im Senat, *Majority Leader* Harry Reid (Nevada), hatte mit Blick auf die Geschäftsordnung ebenfalls gegen die Vorlage gestimmt. Dies erlaubt es ihm nun, die Gesetzesvorlage im laufenden Kongress erneut aufzubringen.

Vizepräsident Joe Biden hat Mitte Juni 2013 verlauten lassen, dass ihm fünf Senatoren angesichts des öffentlichen Unmuts über das Scheitern jeglicher Reformen zu Verstehen gegeben hätten, sie seien zu einer Änderung ihres Votums bereit.

Doch selbst wenn es der Administration und der demokratischen Mehrheit im Senat gelingen sollte, Kritiker aus den eigenen Reihen oder der Oppositionsfraktion umzustimmen, scheint eine Verabschiedung im republikanisch kontrollierten Repräsentantenhaus nahezu ausgeschlossen.

4. Senat diskutiert sexuelle Belästigung in den Streitkräften

Nachdem eine Reihe von Fällen sexueller Belästigung in den US-Streitkräften großes Aufsehen in den Medien erregt hat und neue Statistiken auf die Zunahme von Übergriffen hinweisen, hat der Senat im Juni 2013 das Thema aufgegriffen.

Die öffentliche Debatte hat sich vor allem auf Fälle konzentriert, in denen Verurteilungen durch einzelne Kommandeure aufgehoben wurden, und in denen Offiziere, die mit der Aufgabe betraut waren, solche Vorkommnisse zu verhindern, selbst als Täter ausgemacht wurden.

Nach den Schätzungen des amerikanischen Verteidigungsministeriums stieg die Anzahl sexueller Übergriffe von 19.000 im Jahr 2010 auf 26.000 im Jahr 2012. Allerdings wird davon ausgegangen, dass nur ein Bruchteil der Fälle tatsächlich gemeldet wurde.

Insgesamt stellen die Statistiken das Vertrauen in die Fähigkeit der militärischen Führung, mit dem Problem umzugehen, in Frage.

Präsident Barack Obama hat einer öffentlichen Stellungnahme als „Commander-in-Chief“ deutlich gemacht, dass die skandalösen Vorkommnisse und Entwicklungen nicht hingenommen werden können.

Der neue Verteidigungsminister Chuck Hagel, der die große Zahl sexueller Übergriffe als Seuche („scourge“) charakterisiert hat, kündigte im Mai 2013 eine umfassende Überprüfung der Programme des Militärs zur Bekämpfung von sexuellen Übergriffen an.

Im Senat hat Kristin Gillibrand (D-New York) zusammen mit Susan Collins (R-Maine) und Al Franken (D-Minnesota) eine Gesetzesvorlage, den „Military Justice Improvement Act“, eingebracht, der dem Problem mit strukturellen Änderungen in der militärischen Hierarchie und Zuständigkeitsverteilungen entgegenzutreten will.

Im Zentrum des Vorstoßes steht der Vorschlag, Kommandeuren bei gemeldeten Fällen die Entscheidung über die Weiterleitung an Gerichte sowie das Recht auf die Herabstufung oder Aussetzung von Urteilen zu entziehen.

Eine solche durchgreifende Reform stößt jedoch auf Widerstand sowohl in den Reihen des Militärs wie des Kongress. Die Kritiker wenden ein, dass die Autorität der Kommandeure zu stark untergraben und damit die Disziplin und Einsatzfähigkeit der Truppen untergraben würde.

Senator Claire McCaskill (D-Missouri), wie Gillibrand Mitglied des Streitkräfteausschusses, verteidigt die Einbeziehung der Kommandeure damit, dass diese nur dann ein genuines Interesse an der Ahndung von Fällen sexueller Belästigung hätten. Senator John McCain (R-Arizona) möchte die Autorität der Kommandeure nicht unnötig untergraben sehen, sondern plädiert dafür, die Möglichkeiten, sie für Fehlentscheidungen zur Verantwortung zu ziehen, zu erweitern.

Der Verteidigungsausschuss des Senats unter Führung von Carl Levin (D-Michigan) hat Mitte Juni 2013 im Sinne dieser Kompromisslinie Zusätze zur anhängigen „Defense Authorization“ angenommen und an das Plenum überwiesen.

Während damit als sicher gilt, dass der Kongress, mit Unterstützung von Präsident Obama und Verteidigungsminister Hagel, verschärfte Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung verfügen wird, ist deren Reichweite allerdings noch nicht ganz geklärt.

5. Novellierung des Landwirtschaftsgesetzes im Repräsentantenhaus gescheitert

Die überfällige Novellierung des Landwirtschaftsgesetzes („Farm bill“) ist am 20. Juni 2013 im Repräsentantenhaus überraschend gescheitert.

In der Abstimmung votierten 194 Abgeordneten für die Gesetzesvorlage, 234 dagegen. Nur 24 Demokraten stimmten für die Vorlage, 62 Republikaner aber dagegen.

Die Ablehnung der Gesetzesvorlage war zum einen überraschend, weil die *Farm bill* historisch ein Paradebeispiel für eine überparteiliche Kompromissgesetzgebung darstellt. Ländliche und republikanische Interessen an Subventionen für die Agrarwirtschaft gingen eine Koalition mit städtischen und demokratischen Interessen ein, die für Sozialleistungen in Form von Lebensmittelbeihilfen („Food Stamps“) eintraten.

Zum anderen deutet die Niederlage aber auch an, dass Speaker John Boehner (R-Ohio) die Kontrolle über die republikanische Fraktion im Repräsentantenhaus weitgehend verloren hat. Im Unterschied zum Senat kommen im Repräsentantenhaus in der Regel nur Vorlagen zur Abstimmung, deren Verabschiedung (oder deren Ablehnung) durch die Mehrheitsfraktion der Kammer gesichert ist („Hastert rule“, siehe Punkt 1).

Im Zentrum der Auseinandersetzungen im Repräsentantenhaus innerhalb der republikanischen Partei wie zwischen den Fraktionen standen die seit der schweren

Wirtschaftskrise von 2009 stark angestiegenen Lebensmittelbeihilfen („*Supplemental Nutritional Assistance*“, SNAP).

Nachdem die republikanische Mehrheit mit 227:198 Stimmen einen Änderungsantrag von Steve Sutherland (Florida) durchgesetzt hatte, der die Einzelstaaten dazu verpflichtet hätte, einen Arbeitsnachweis („work requirement“) für Leistungsbezieher unter SNAP zu verlangen, entzogen die Demokraten der Vorlage ihre Unterstützung.

Umstritten war allerdings auch die Fortschreibung der hohen Subventionen für die Produktion von Milch und Zucker, die vor allem am rechten Rand der republikanischen Fraktion Zustimmung verloren hat.

Die republikanische Parteiführung um Speaker Boehner und *Majority Leader* Eric Cantor (Virginia), die die Gesetzesvorlage auf die Tagesordnung gesetzt hatte, hielt den Demokraten vor, sie hätten 40 Stimmen für die Verabschiedung versprochen und diese nicht geliefert.

Die Vorsitzende der demokratischen Fraktion, Nancy Pelosi (California) warf dagegen der republikanischen Fraktion vor, die Zustimmung der Demokraten mit ihren politischen Manövern verspielt zu haben. Der Fehlschlag dokumentiere das Versagen der „Laienschauspielschar“ um *Speaker* Boehner.

Allerdings hätte die Gesetzesvorlage selbst mit 40 demokratischen Stimmen die Mehrheit klar verfehlt.

Die Novellierung des Landwirtschaftsgesetzes ist ein politisches „Muss“, denn ein Ausbleiben hätte ernst soziale und wirtschaftliche Folgen.

Es bleibt abzuwarten, ob und wie das Repräsentantenhaus die bereits Anfang Juni 2013 mit 66:27 Stimmen verabschiedete Version des Senats aufgreift. Differenzen zwischen dem Repräsentantenhaus und dem Senat können gegebenenfalls über einen Vermittlungsausschuss ausgeglichen werden.

6. Repräsentantenhaus gegen Schließung Guantánamos 2014

Das Repräsentantenhaus hat sich im Rahmen der Verabschiedung seines Entwurfs zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2014 (Fiscal Year 2014 Defense Authorization, House Resolution 1960; vgl. auch Punkt 2) erneut gegen die Schließung des kontroversen Gefangenenlagers in der United States Naval Station in Guantánamo Bay, Kuba (GTMO), ausgesprochen (vgl. Congress Report, 27, 2012, Heft 11-12, S. 5 ff.).

Ein diesbezüglicher Zusatz, der vom führenden Demokraten im House Armed Services Committee, Adam Smith (Washington), eingebracht worden war und vorsah, dass die umstrittene „detention facility“ zum 1. Dezember 2014 geschlossen wird, scheiterte mit 174 gegen 249 Stimmen im Plenum des Repräsentantenhauses.

Auch mit einem weiteren Zusatz stellte sich das von den Republikanern kontrollierte Repräsentantenhaus gegen die politischen Absichten Präsident Barack Obamas, der das Gefangenlager seit 2009 schließen möchte. Auf Initiative von Jackie Walorski (R-Indiana) wurde mit 236:188 Stimmen ein Amendment verabschiedet, das es dem Verteidigungsminister im Haushaltsjahr 2014 verbietet, Haushaltsmittel einzusetzen, um Gefangene aus GTMO an den Jemen zu überstellen, beziehungsweise freizulassen.

Präsident Obama hatte im Mai 2013 an der *National Defense University* in Washington, D.C. und dann bei seinem Besuch in Berlin am 19. Juni 2013 bekräftigt, dass er weiterhin beabsichtigt GTMO zu schließen. „GTMO“, so der Präsident in seiner Rede in Fort McNair im Mai, „has become a symbol around the world for an America that flouts the rule of law. Our allies won't cooperate with us if they think a terrorist will end up in GTMO“. Obama rechnete vor, dass die USA derzeit jährlich 150 Mio. USD dafür aufwenden, um 166 Gefangene dort festzuhalten und dass es weitere 200 Mio. USD kosten wird GTMO weiter aufrechtzuerhalten. Dem Kongress warf er vor, dass die seit Jahren verfügbaren Beschränkungen „keinen Sinn machen“ („These restrictions make no sense“). „After all, under President Bush, some 530 detainees were transferred from GTMO with Congress's support“, so Obama.

Derzeit sind in GTMO über 100 Gefangene im Hungerstreik gegen ihre Haft und ihre Haftbedingungen und verlangen ihre Freilassung, ohne dass sich im Kräftemessen zwischen Präsident und Kongress in dieser Frage allerdings eine politische Lösung abzeichnet.

„Imagine a future“, so der Präsident, „10 years from now or 20 years from now – when the United States of America is still holding people who have been charged with no crime on a piece of land that is not part of our country. Look at the current situation, where we are force-feeding detainees who are being held on a hunger strike. (...) Is this who we are? Is that something our Founders foresaw? Is that the America we want to leave to our children? Our sense of justice is stronger than that“, so Obama in seiner Rede zum Thema “Counterterrorism” im Mai 2013.

Derweil hat das *Constitution Project* in Washington, eine sich als „national watchdog group“ verstehende überparteiliche Interessengruppe in Washington, D.C., einen 560 Seiten umfassenden Bericht zum Thema „Detainee Treatment“ vorgelegt. Er trägt den Titel „The Report of the Constitution Project's Task Force on Detainee Treatment“ und wurde am 16. April der Öffentlichkeit vorgestellt.

Danach kann kein Zweifel daran bestehen, dass die USA sich in den Jahren 2002 bis 2007 der Folter schuldig gemacht haben und dass einige der damaligen höchsten

Entscheidungsträger dafür die Verantwortung tragen. „Democracy and torture cannot peacefully coexist in the same body politic“, so die *Task Force* in ihrem Bericht (S. 9).

In ihren Empfehlungen kommt die *Task Force* darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass die weit verbreitete Folterpraxis gegenüber „Detainees“ keine wirklich belastbaren nachrichtendienstlichen Hinweise bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus erbracht hat. „There is no firm or persuasive evidence that the widespread use of harsh interrogation techniques by U.S. forces produced significant information of value. There is substantial evidence that much of the information adduced from the use of such techniques was not useful or reliable“ (S. 10).

Schließlich hält die *Task Force* auch fest: „The available evidence suggests that the Obama administration has dramatically improved the process of notifying the International Committee of the Red Cross (ICRC) of detainees’ status, and providing access to detainees“ (S. 24).

7. Anhörungen im Senat zur Politik der „targeted killings“

Im Senat hat das Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights, ein Unterausschuss des Judiciary Committee, Ende April 2013 Anhörungen zur Politik der so genannten „targeted killings“ durchgeführt (vgl. auch Congress Report, 28, 2013, Heft 1-3, S. 11 ff.). Es waren die ersten öffentlichen Anhörungen im Kongress zu dieser Thematik seit dem Beginn der Politik der „gezielten Tötungen“ vor 11 Jahren.

In den Anhörungen mit dem Titel: „Drone Wars: The Constitutional and Counterterrorism Implications of Targeted Killing“ mahnte der Vorsitzende des Unterausschusses, Senator Dick Durbin (D-Illinois), ein enger politischer Verbündeter Präsident Barack Obamas, mehr Transparenz an, damit die Unterstützung der amerikanischen Gesellschaft und der internationalen Gemeinschaft in der internationalen Terrorismusbekämpfung keinen Schaden nimmt.

Senator Durbin verlangte von Obama eine öffentliche Begründung für die „legal authority to engage in targeted killing and the internal checks and balances involved in U.S. drone strikes“. Den Kongress möchte Durbin insbesondere in der Frage der „moral und legal responsibilities“ stärker eingebunden sehen.

Unterstützung erhielt Durbin vom Vorsitzenden des Judiciary Committee, Senator Patrick Leahy (D-Vermont), der es begrüßte, dass erste Schritte unternommen würden „to explore the broader foreign policy and humanitarian concerns raised by the use of drones to conduct targeted killings overseas“. Der Vorsitzende des Rechtsausschusses im Senat sprach sich dafür aus, die „constitutional implications of the use of drones“ zu diskutieren. „I will continue to seek additional information from the administration

about these targeting decisions (...) and legal authorities upon which it relies, and I will continue to advocate for public disclosure of this legal analysis, consistent with the protection of national security”, erklärte Leahy ferner.

Die Politik der “targeted killings” war von den USA 2002 mit einem Drohnenangriff im Jemen begonnen worden. Obamas Amtsvorgänger George W. Bush hatte Untersuchungen der *New America Foundation* (NAF) zufolge während seiner Präsidentschaft insgesamt 48 „targeted killings“ auf dem Staatsgebiet Pakistans autorisiert.

Präsident Obama dehnte die Politik der „gezielten Tötungen“ nach seinem Amtsantritt 2009 erheblich aus. Bis zum April 2013 wurden der NAF zufolge unter Obama in Pakistan 307 Drohnenangriffe durchgeführt, etwa sechsmal so viel wie während der gesamten Amtszeit Bushs (2001-2009).

Nach Schätzungen der *New America Foundation* sind bei Drohnenangriffen der USA in Pakistan in der Zeit von von 2004 bis Mitte April 2013 zwischen 2003 und 3321 Personen getötet worden. Andere Schätzungen gehen von 1614 bis 2765 Toten aus. Im *Jemen* sind nach Schätzungen der NAF bis Mitte April 2013 zwischen 467 und 674 Personen durch Drohnenangriffe eliminiert worden, die größtenteils von der Obama-Administration vorgenommen wurden. Bei den „targeted killings“ in Pakistan sind nach Recherchen der NAF insgesamt 55 militärische Führer eliminiert worden. Das entspricht in etwa zwei Prozent aller bei den Drohnenangriffen getöteten Personen. Im Jemen soll die Zahl der eliminierten militärischen Führer bei 34 liegen (was etwa sechs Prozent der insgesamt Getöteten entspricht).

Präsident Obama hat am 23. Mai 2013 in einer Grundsatzrede zum Thema „Counterterrorism“ an der *National Defense University* in Washington, D.C. die Praxis der „drone strikes“ öffentlich eingeräumt. Der Präsident führte in diesem Zusammenhang aus: „Moreover, America’s actions are legal. We were attacked on 9/11. Within a week, Congress overwhelmingly authorized the use of force. Under domestic, and international law, the United States is at war with al Qaeda, the Taliban, and their associated forces. We are at war with an organization that right now would kill as many Americans as they could if we did not stop them first. So this is a just war - a war waged proportionately, in last resort, and in self-defense.“

Allerdings gab der 44. Präsident der USA auch zu erkennen: „America’s legitimate claim of self-defense cannot be the end of the discussion“. Differenzierend fügte er hinzu: „To say a military tactic is legal, or even effective, is not to say it is wise or moral in every instance“. Deswegen kündigte Obama eine Presidential Policy Guidance an, die zukünftig für mehr Transparenz sorgen soll. Das Dokument trägt den Titel: „U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities“. In diesem Zusammenhang veröffentlichte das Weiße Haus auch ein „Fact Sheet“, in dem es auf der ersten Seite heißt: „As part of that effort (a „Presidential Policy Guidance“, die

Redaktion) the President has indicated a preference that the U.S. military carry out the use of force in active warzones, and beyond“.

Der Rede Obamas war ein Brief der amerikanischen Katholischen Bischofskonferenz an die Spitzen des Kongresses vom 17. Mai 2013 vorausgegangen, in dem die katholischen Bischöfe der USA auf „ernsthafte moralische Fragen“ im Zusammenhang mit der Politik des „gezielten Tötens“ hinwiesen und die Legislative zur parlamentarischen Kontrolle aufriefen.

Die katholischen Bischöfe stellten in diesem Zusammenhang unter anderem fest: „The Administration’s policy appears to extend the use of deadly force to alleged ‚signature attacks‘ and reportedly classifies all males of a certain age as combatants. Are these policies morally defensible? They seem to violate the law of war, international human rights law, and moral norms.“ An anderer Stelle heißt es: „Targeted killing may contribute to terrorism by reinforcing a community’s sense of being subject to domination and injustice. In addition, if targeted killings occur in violation of a state’s sovereignty, they are likely to exacerbate anti-American sentiment, encourage recruitment by extremists, and undermine the international collaboration necessary to combat terrorism.“

Die katholischen Bischöfe verlangen eine “öffentliche Diskussion” über die von der Administration verfolgte Politik der “gezielten Tötungen” mit dem Ziel der Formulierung einer „umfassenden, moralischen und effektiven Politik im Widerstand gegen den Terrorismus“.

Unterstützung erhielt die Bischofskonferenz durch eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen, die Präsident Obama in einem Brief im April 2013 dazu aufgefordert hatten, „to take essential steps to ensure meaningful transparency and legal compliance with regard to U.S. targeted killing policies and practices“.

Zu den Organisationen, die das Schreiben unterstützen, zählen unter anderem die *American Civil Liberties Union*, *Amnesty International*, *Human Rights First* und *Human Rights Watch*. Hinzu kommen prominente Forschungseinrichtungen wie das *Center for Human Rights & Global Justice* der *New York University* und das *Human Rights Institute* der *Columbia University Law School*. Sie alle haben die Obama-Administration dazu aufgefordert, die Standards für ihre Politik des „gezielten Tötens“ öffentlich zu machen und sprechen sich für einen „meaningful congressional oversight and judicial review“ aus.

Die Administration lehnte es im Rahmen der von Senator Durbin angestoßenen Anhörungen vor dem Senate Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights allerdings ab, ein Regierungsmitglied zur Politik des „gezielten Tötens“ Stellung nehmen zu lassen.

Als einer der „expert witnesses“ äußerte sich General a.D. James Cartwright vor dem Senate Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights zur Problematik der „targeted killings“. Cartwright war von 2007 bis 2011 stellvertretender Vorsitzender der Joint Chiefs im Verteidigungsministerium. Der General wies darauf hin, dass *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs), auch Drohnen genannt, viele militärische Vorteile gegenüber konventionellen Streitkräften in „counter terrorism missions“ bieten. Sie kosten nur 4-5 Mio. USD pro Stück gegenüber modernen Kampfflugzeugen, die bis zu 150 Mio. USD kosten können. Sie können 15-20 Stunden im Einsatz bleiben. Kampfflugzeugen können im Vergleich dazu ohne Betankung nur 1-2 Stunden Angriffe fliegen. UAVs verbrauchen wesentlich weniger Treibstoff und können jeweils bis zu vier lasergestützte Präzisionsbomben tragen. Außerdem kommen im Falle eines Abschusses keine amerikanischen Soldaten zu Schaden.

General Cartwright sprach sich vor dem Senatsunterausschuss klipp und klar dafür aus, den zivilgesellschaftlichen Dialog zu den rechtlichen Standards von „targeting operations“ zu vertiefen. Er plädierte außerdem dafür, dass sowohl das Verteidigungsministerium als auch der Geheimdienst *Central Intelligence Agency* (CIA) der Öffentlichkeit regelmäßig Informationen über abgeschlossene „targeting operations“ zugänglich machen sollten. Den Kongress forderte der General dazu auf seine Überwachungsaufgaben im Zusammenhang mit der Politik der gezielten Tötungen „to the fullest extent possible“ wahrzunehmen.

Als weiterer „Expert Witness“ stellte Peter Bergen von der New America Foundation in den Anhörungen vor dem Senatsunterausschuss die Frage, ob es sein könnte, dass die größeren strategischen Zielsetzungen der Politik der „gezielten Tötungen“ nicht mehr ganz klar seien. Bergen regte außerdem an über einen internationalen Rahmen zur Verregelung und Verrechtlichung des militärischen Einsatzes von Drohnen nachzudenken. Auch sprach er sich dafür aus, die operative Kontrolle der Drohneneinsätze (insbesondere in Pakistan) der CIA zu entziehen und stattdessen dem Verteidigungsministerium zu übertragen.

Die Rechtsprofessorin Rosa Brooks vom Georgetown University Law Center forderte die Administration vor dem Senatsunterausschuss ebenfalls dazu auf, ihre Policy Guidelines im Zusammenhang mit dem Einsatz von „Unmanned Aerial Vehicles“ und der Politik des „gezielten Tötens“ öffentlich zu machen. Brooks unterstrich darüber hinaus vor dem Senate Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights, dass die (völker-)rechtliche Problematik stärker ausgeleuchtet werden sollte. „Right now, I would argue“, so Brooks, „US drone policy is on the verge of doing significant damage to the rule of law“. Die Rechtsprofessorin fügte hinzu: „The rule of law requires that governments follow transparent, clearly defined and universally applicable laws and procedures“. Brooks verwies auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und forderte den Kongress auf, für Klarheit bei den rechtlichen Grundlagen der Politik des „gezielten Tötens“ zu sorgen. Außerdem sollten durch die Legislative „reporting requirements“ formuliert und eine überparteiliche Kommission

eingesetzt werden. Diese sollte einen „policy review of past and current targeted killing policy“ durchführen. Schließlich empfahl Brooks dem Kongress die Schaffung eines institutionellen Mechanismus, der für die Rechtmäßigkeit von einzelnen Drohneneinsätzen im Rahmen „gezielter Tötungen“ sorgen soll.

Im Repräsentantenhaus haben Mitglieder des Progressive Caucus, darunter die Demokraten Barbara Lee (California), Raul M. Grijalva (Arizona) und Keith Ellison (Minnesota) Anfang Mai 2013 eine Anhörung zur Politik des „gezielten Tötens“ durchgeführt. In einem Brief an Präsident Obama hatten sie im März 2013 eine „vital oversight role“ des Kongresses angemahnt. „The executive branch’s claim of authority to deprive citizens of life, and to do so without explaining the legal bases for doing so sets a dangerous precedent and is a model of behavior that the United States would not want other nations to emulate“, so Lee und andere Mitunterzeichner in ihrem Schreiben an Obama. Gemeint war die gezielte Tötung von Anwar Al-Awlaki und drei weiterer amerikanischer Staatsbürger im Jahr 2011 im Jemen.

8. Reaktionen auf das Spionageprogramm „PRISM“ der National Security Agency

Im Kongress gibt es gemischte Reaktionen auf das Bekanntwerden des Email- und Telefon-Ausspähprogrammes „PRISM“ des amerikanischen Geheimdienstes National Security Agency (NSA). Die Existenz des weltweit eingesetzten Spionageprogrammes war von einem amerikanischen Staatsbürger, Edward Snowden, im Juni 2013 öffentlich gemacht worden. Der 29-jährige Snowden hatte als Computerfachmann längere Zeit für die Firma *Booz Allen Hamilton* im Auftrag der NSA gearbeitet und Informationen über das streng geheime PRISM-Programm der Presse, darunter die amerikanische „Washington Post“ und der britische „Guardian“, zugänglich gemacht.

PRISM späht offensichtlich weltweite Kommunikationsströme (Emails, Chat, Videos, Photos, gespeicherte elektronische Daten, Videokonferenzen und Online Social Networking) systematisch aus. Die NSA soll sich dabei großer Internet-Provider wie *Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, YouTube, Skype, AOL* oder *Apple* bedienen haben. Die genannten Firmen leugnen, dass sie der NSA einen direkten Zugriff auf ihre Datenspeicher gewährt haben.

Führende Mitglieder des Kongress wie der Speaker des Repräsentantenhauses John A. Boehner (R-Ohio) und Senate Majority Leader Harry Reid (D-Nevada) versuchten die Öffentlichkeit zu beruhigen und verwiesen darauf, dass nachrichtendienstliche Tätigkeiten wie die der NSA und des PRISM-Programmes durch Gesetze wie den Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) gesetzlich geregelt sind und vom Parlament kontrolliert werden.

„For senators to complain that they don't know this was happening“, so Reid, „we had many, many meetings that have been both classified and unclassified that members have been invited to“. Auch Reids Fraktionskollege Al Franken (D-Minnesota) äußerte sich in eine ähnliche Richtung. „I can assure you that this isn't about spying on the American people“. Franken fügte hinzu: „I have a high level of confidence that this is used to protect us, and I know that it has been successful in preventing terrorism“.

Einige Senatsmitglieder wie der Demokrat Ron Wyden (Oregon) sehen das etwas anders. Sie werfen James Clapper, *Director of National Intelligence* (DNI), und General Keith Alexander, Chef der NSA, vor, dem Kongress in den vergangenen Jahren keine klaren Antworten („straight answers“) zum Ausmaß des Spionageprogrammes gegeben zu haben. Wyden bezieht sich auf eine Anhörung vor dem Geheimdienstausschuss des Senats im März 2013, wo er DNI Clapper folgende Frage stellte: „Does the NSA collect any type of data at all on millions or hundreds of millions of Americans?“, worauf Clapper antwortete: „Not wittingly“.

Wyden und sein Fraktionskollege Mark Udall (Colorado) haben am 10. Juni 2013 zusammen mit 10 weiteren Senatoren, darunter auch der Republikaner Rand Paul (Kentucky), einen Gesetzentwurf mit dem Titel „Ending Secret Law Act“ (S 1130) eingebracht. Dieser soll den Justizminister dazu verpflichten, jede bedeutsame rechtliche Interpretation („significant legal interpretation“) der Exekutive mit Blick auf den *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) bekannt zu machen. In der Vorlage heißt es unter anderem: „Secret law is inconsistent with democratic governance“ und: „The open publication of laws and directives is a defining characteristic of government of the United States“.

In den USA ist die nachrichtendienstliche Überwachung von Zielpersonen im Ausland und deren Kommunikation mit amerikanischen Staatsbürgern im Rahmen des FISA gesetzlich geregelt. Über die Einhaltung wacht der *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC), der derzeit 11 Mitglieder hat. Ihre Namen und Gerichtszugehörigkeit können eingesehen werden unter folgender Adresse: <http://www.fas.org/irp/agency/doj/fisa/court2013.html>.

FISA wurde vom Kongress im Jahr 2012 in den hier relevanten Zusatzbestimmungen bis zum 1. Juni 2015 verlängert (vgl. Congress Report, 27, 2012, Heft 9-10, S. 8 ff.). Präsident Obama hat der Entscheidung am 30. Dezember 2012 mit seiner Unterschrift Gesetzeskraft verliehen.

Relevant im Zusammenhang mit der rechtlichen Bewertung des NSA-Programmes PRISM ist auch der *Protect America Act* aus dem Jahr 2007 (*Public Law* 110-55), wo es in Abschnitt 105 A heißt: „Nothing in the definition of electronic surveillance (...) shall be constructed to encompass surveillance directed at a person reasonably believed to be located outside the United States.“ Die *American Civil Liberties Union* (ACLU) hatte in diesem Zusammenhang schon 2007 warnend festgehalten: „U.S. persons are no longer protected from warrantless surveillance as long as underlying

premise is that surveillance is ‘directed at’ a person overseas. Now that such a collection is not ‘electronic surveillance’, it is not subject to the court order requirements (FISC, die Redaktion) that have been the cornerstone of FISA for the past thirty years.“

Rechtliche Bedeutung bei der Bewertung des PRISM-Programmes hat auch der Electronic Communications Privacy Act (ECPA) sowie der vierte Zusatz zur amerikanischen Verfassung aus dem Jahr 1791, der zur “Bill of Rights” zählt. In ihm wird den amerikanischen Bürgern das Recht auf Sicherheit ihrer Person und Wohnung vor willkürlicher Durchsuchung garantiert.

Die Obama-Administration hatte kurz nach Bekanntwerden der PRISM-Aktivitäten der NSA darauf hingewiesen, dass der Kongress im Rahmen der Bestimmungen von Abschnitt 702 des FISA zwischen Oktober 2011 und 2012 in 22 Briefings über die Spionageaktivitäten der NSA informiert worden war.

Der DNI erklärte am 6. Juni 2013, dass die Sammlung und Auswertung von Kommunikationsdaten im Rahmen des PRISM-Programmes durch FISA rechtlich gedeckt ist. „Section 702 is a provision“, so James R. Clapper, „that is designed to facilitate the acquisition of foreign intelligence information concerning non-U.S. persons located outside the United States. It cannot be used to *intentionally* target any U.S. citizen, any other person, or anyone located in the United States“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Der DNI wies ferner darauf hin, dass sämtliche Aktivitäten durch den Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC) genehmigt würden. „They involve extensive procedures, specifically approved by the court“, so Clapper, „to ensure that only non-U.S. persons outside the U.S. are targeted, and that *minimize* the acquisition, retention and dissemination of incidentally acquired information about U.S. persons“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Am 30. April 2013 hatte das Justizministerium den *Senate Majority Leader* Harry Reid (D-Nevada) im Rahmen der FISA-Bestimmungen darüber informiert, dass im Kalenderjahr 2012 von der Regierung 1856 Anträge auf elektronische Überwachung oder Durchsuchung „for foreign intelligence purposes“ an den FISC gestellt wurden. Davon betrafen 1789 Anträge die Erlaubnis zu elektronischer Überwachung. Der FISC habe bei 40 Anträgen Änderungen verfügt und insgesamt 1788 Zustimmungen zur Überwachung erteilt. In 212 Fällen seien Anträge auf „access to certain business records“ genehmigt worden. Ferner seien durch FISC im Rahmen der so genannten „National Security Letter“ (NSL)-Vollmachten im Rahmen des „*USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act*“ aus dem Jahr 2006 (Public Law 109-177) 15229 NSL-Anträge für 6223 Personen in den USA gestellt worden. Sie waren von der Bundespolizei FBI beantragt worden.

Die amerikanische Öffentlichkeit scheint das PRISM-Programm einer Umfrage des *Pew Research Center* vom 6.-9. Juni 2013 zufolge mehrheitlich abzulehnen. 53 Prozent der Befragten sprachen sich gegen die Sammlung und Speicherung von

Telefondaten und Internetkommunikation aus, während 37 Prozent kein Problem darin sahen und 10 Prozent keine Meinung äußern wollten. Dabei ist die Ablehnung von Spähprogrammen wie PRISM bei den Parteigängern der Republikanischen Partei der Umfrage zufolge mit 63 Prozent deutlich größer als bei den Demokraten (40 Prozent).

Im Spannungsbogen zwischen nationaler Sicherheit und Bürgerrechten dürfte der Druck auf Präsident Obama (und den Kongress) für Aufklärung zu sorgen in den kommenden Wochen und Monaten wachsen, auch wenn die Administration betont, dass es auf Grund des PRISM-Programmes gelungen ist, Dutzende von terroristischen Anschlägen auf die USA zu vereiteln.

Präsident Obama hatte in seiner Rede zum Thema „Counterterrorism“ vor der *National Defense University* im Mai 2013 darauf hingewiesen, dass sich eine Strategie des „perpetual war“ für die USA als „self-defeating“ erweisen könnte, weil sie die Gefahr in sich trage, dass sich das Land in einen Sicherheitsstaat verwandele („alter our country in troubling ways“).

Eines steht im Kontext der Enthüllung des NSA-Programmes PRISM allerdings jetzt schon fest. „The disclosures tremendously damaged our nation“, wie der Demokrat Jay Rockefeller (West Virginia) es im Senat auf den Punkt brachte. Der Senator, der ein vehementer Anwalt von Bürgerrechten ist, fügte hinzu: „it is a great story for the media, but a horrible story for us“.



Congress Report, ISSN 0935-7246

Redaktion
Dr. Söhnke Schreyer
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Beirat
Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel

Druck
Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
D-67653 Kaiserslautern

<http://www.uni-kl.de/politik/>