

CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 31/2016 No. 9-10



**abgeschlossen am
26. Oktober 2016**

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| 1. Clinton führt im Endspurt des Präsidentschaftswahlkampfes 2016 | 1 |
| 2. Die Kongresswahlen 2016: Kampf um die Mehrheiten | 5 |
| 3. Kongress verlängert Überbrückungshaushalt bis Anfang Dezember | 7 |
| 4. Präsidentschaftliches Veto kann Haftungsgesetz für staatliche Unterstützung des internationalen Terrorismus nicht verhindern | 8 |
| 5. Repräsentantenhaus lehnt Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo ein weiteres Mal ab | 10 |
| 6. Vizepräsident Biden droht Russland mit Vergeltung für Hacker-Angriffe | 12 |
| 7. Senatoren verlangen Kurskorrektur in der Atomwaffenpolitik | 13 |

9-10/2016

1. Clinton führt im Endspurt des Präsidentschaftswahlkampfes 2016

Mit dem Abschluss der Serie von drei Debatten zwischen Hillary Clinton und Donald Trump ist der Wahlkampf Ende Oktober 2016 in die Schlussphase eingetreten. Der zunehmend harte Schlagabtausch zwischen den Kandidaten, der sich mehr und mehr zu einer Schlammschlacht entwickelt hat, lässt ein stürmisches Finale erwarten.

In den meisten Meinungsumfragen führt Hillary Clinton im Schlusspurt mit deutlichem Vorsprung vor Donald Trump. Doch selbst Clintons Wahlkampfteam warnt angesichts der noch bestehenden Unsicherheiten vor verfrühter Siegesgewissheit.

Trump scheint zwar mit Tiraden gegen das „unfaire und korrupte System“ („*the system is rigged*“) bereits einer möglichen Niederlage vorzubauen. Aber es ist unwahrscheinlich, dass der egozentrische Multi-Milliardär das Feld kampflos räumt. Es deutet sich eher eine Strategie der „verbrannten Erde“ (*Scorched Earth Strategy*) an, die sich nicht nur gegen Clinton und die Demokraten richtet, sondern auch gegen die nationalen Medien und die eigene Partei.

Dass es Donald Trumps Kampagne noch gelingen könnte, Clintons Vorsprung in einen knappen Sieg umzukehren, ist nach dem Maßstab der historischen Erfahrungen kaum vorstellbar. Allerdings sind selbst ausgewiesene Wahlexperten vorsichtig mit Prognosen, die auf Erfahrungsmuster aus den zurückliegenden Präsidentschaftswahlen aufbauen. Der bisherige Verlauf des Wahlkampfes kann die Hintergründe verdeutlichen.

Hillary Clinton war es mit dem gekonnt inszenierten Parteitag der Demokraten in Cleveland Ende Juli 2016 gelungen, sich in den Umfragen deutlich von Trump abzusetzen (siehe Congress Report, Jahrgang 31, 2016, Heft 5-8, S. 7). Im gleitenden Mittelwert der jeweils aktuellsten Umfragen konnte sie ihren Vorsprung auf bis zu 8 Prozent ausbauen (www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/us/general_election_trump_vs_clinton-5491.html).

Unter dem Eindruck der anhaltend heftigen Kritik in den nationalen Medien an Clintons Nutzung eines privaten E-Mail-Servers als Außenministerin, des nachlässigen Umgangs mit als geheim eingestuften Informationen, und der möglichen Verquickung der *Clinton-Foundation* mit Hillary Clintons Amtsgeschäften, gelang es Trump allerdings bis Mitte September in den Umfragewerten wieder aufzuschließen.

Dies zeigt, dass vor dem Hintergrund der großen Vorbehalte gegen beide Kandidaten in der US-Wählerschaft keine Seite auf eine stabile Mehrheit setzen kann. Gleich ob Clinton oder Trump, wer im Fokus der Medienkritik steht, verliert an Zustimmung. Weitgehend auf der Strecke bleiben dabei die Auseinandersetzungen um politische Programme und Inhalte.

Clintons Team hat sich, mit aktiver Hilfe des undisziplinierten Kandidaten Trump, diese Dynamik zu Nutze gemacht, um gezielt die Aufmerksamkeit der Medien auf den Gegner zu konzentrieren.

In der ersten Präsidentschafts-Debatte unter Leitung des NBC-Journalisten Lester Holt an der *Hofstra University* in Hempstead, New York, am 26. September gelang es Clinton in einer außergewöhnlich präzisen Vorstellung genau diese Strategie umzusetzen.

Trump eröffnete die Debatte mit einer seiner zugkräftigsten Attacken. Er machte Clinton persönlich für den Verlust qualifizierter Arbeitsplätze in Folge der US-Freihandelspolitik der letzten Dekaden verantwortlich. Generell versuchte er, Clinton als Vertreterin des Washingtoner Establishments für alle vermeintlichen oder realen wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Probleme der Gegenwart verantwortlich zu machen.

Hillary Clinton ließ Trumps Breitseiten mit erstaunlicher Gelassenheit an sich abprallen. Sie antwortete mit einer Serie von Nadelstichen, die ihr Engagement als Reformerin mit seinem rücksichtslosen Geschäftsgebaren gegenüber Investoren, Handwerkern und Arbeitern ebenso wie seinen infamen Äußerungen gegenüber Einwanderern, Minderheiten, Muslimen, Kriegsveteranen oder chronisch Kranken kontrastierten.

Ihre schärfste Waffe hob sich Clinton jedoch für den Schluss auf. Relativ unvermittelt konfrontierte sie Trump mit seinen Ausfälligkeiten gegenüber Frauen und illustrierte dies am Beispiel der Miss Venezuela von 1995 und Miss Universe von 1996, Alicia Machado. Trump, bis September 2015 Besitzer des Miss Universe-Unternehmens, hatte Machado wegen ihres Gewichts kritisiert und vor einer Schar von Journalisten öffentlich gedemütigt.

Trump fühlte sich vollkommen überrumpelt und konnte seinen Unmut kaum verbergen. Unverhohlen drohte er damit, Ex-Präsident Bill Clintons Affären und Vorwürfe gegen ihn aus den 1990er Jahren wieder aufzubringen.

Nach repräsentativen Umfragen entschied Clinton den ersten Schlagabtausch klar für sich. Wichtiger noch war aber, dass sie Trumps Wahlkampf zum Entgleisen brachte. Trump erhob nicht nur Vorwürfe gegen Bill Clinton, sondern verteidigte über *Twitter* auch sein Verhalten gegenüber Machado. Clintons Team konterte mit bereits zuvor produzierten Werbespots zu Machado und Trump.

Mit seinem ungezügelten Wutausbruch lenkte er die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf seine eigene, auch in dieser Hinsicht mehr als zweifelhafte Vergangenheit. In den nationalen Medien wurde das Thema intensiv diskutiert. Kurz vor der zweiten Debatte führten die Recherchen in den Archiven zu der Veröffentlichung alten Materials von 2005, in dem sich Trump in krassester Weise mit sexuellen Übergriffen brüstete.

Unter diesen Vorzeichen war die zweite Debatte der Kandidaten am 9. Oktober, an der *Washington University* in St. Louis (Missouri) unter Leitung von Anderson Cooper (CNN) und Martha Raddatz (ABC) für Clinton fast nur noch eine Formsache.

Clinton hielt sich stark zurück, überließ das Rampenlicht in weiten Teilen Donald Trump. Trump begann mit einer halbherzigen Entschuldigung für seine kruden Einlassungen, die in einer Attacke gegen Bill Clinton und wilden Verweisen auf die Bedrohung durch ISIS mündeten. Hillary Clinton ließ Trumps wütende Ausfälle, mehr noch als in der ersten Debatte, stoisch ins Leere laufen.

Beispielsweise Trumps Versprechen, einen Sonderstaatsanwalt gegen sie einzusetzen und sie ins Gefängnis werfen zu lassen, quittierte Clinton knapp damit, dass genau dies der Grund sei, weswegen er nicht das Temperament habe, das höchste Amt des Landes zu übernehmen. Die repräsentativen Meinungsumfragen wiesen sie wiederum als Siegerin des Schlagabtauschs aus. Trump selbst räumte gegen Ende der Debatte ein, Clinton sei eine außergewöhnlich starke „Kämpferin“.

Nach der zweiten Debatte folgte eine Woche, in der eine Serie von mehr als 10 Frauen, die sexuelle Übergriffe Trumps gegen sie bezeugten, die Berichterstattung der nationalen Medien bestimmten. Vor dem Hintergrund von Clintons überzeugenden Vorstellungen in den ersten beiden Debatten sowie den unglaublichen Statements von Trump und der nicht abreißenden Vorwürfe gegen ihn überrascht es wenig, dass Clinton in Meinungsumfragen erneut einen klaren Vorsprung aufbauen konnte, im gleitenden Durchschnitt zwischen 5 und 7 Prozent.

Unter dem Schock der Veröffentlichung des Audio- und Video-Clips entzogen einige Republikaner wie Senator John McCain (Arizona) oder Senatorin Kelly Ayotte (New Hampshire) Trump ihre Unterstützung. *Speaker* Paul Ryan (Wisconsin) sagte einen gemeinsamen Auftritt mit Trump ab und kündigte an, dass er keinen Wahlkampf für den Präsidentschaftskandidaten seiner Partei machen werde. Allerdings unterstützen nach wie vor etwa 75 Prozent der republikanischen Abgeordneten, Senatoren und Gouverneure Donald Trump.

Die dritte Debatte vom 19. Oktober an der *University of Nevada* in Las Vegas, unter Leitung von Chris Wallace (Fox News) änderte wenig an der Grundkonstellation. Wallace versuchte die Debatte auf Sachthemen zu lenken. Dies gelang ihm über weite Strecken.

Wallace fragte auch nach den Vorwürfen sexueller Belästigung gegen Trump, die dieser kategorisch zurückwies. Im letzten Drittel der Debatte brachte Clinton dann Trump mit Vorhaltungen über die Nichtoffenlegung seiner Steuererklärung aus der Fassung. In einem Zwischenruf nannte er sie eine „böartige und niederträchtige Frau“ (*nasty woman*). Die Titelzeile der Berichterstattung am Tag nach der Debatte bestimmte aber Trumps Weigerung, sich auf die Anerkennung des Wahlergebnisses festzulegen.

Der eindrucksvolle Vorsprung Clintons beruht auf der weitgehenden Unterstützung der herkömmlichen demokratischen Wählergruppen, nämlich Frauen, Minderheiten, Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen vor allem aus den Großstädten entlang der Pazifik- und Atlantik-Küste. Clintons Kampagne ist es aber auch gelungen, Teile des republikanischen Wählerpotentials an sich zu ziehen. Vor allem weiße Frauen, Wähler aus den Suburbs mit höherem Bildungsstand und Einkommen neigen ungewöhnlich stark zur demokratischen Seite.

Ein wichtiger Punkt, der zur Vorsicht mahnt, ist allerdings die große Streubreite der Umfrage-Ergebnisse, die etwa doppelt so hoch ist wie im Oktober 2012. Die Umfragen variieren zwischen einem Vorsprung für Trump von 1-2 Prozent und einem Erdrutsch-Sieg für Clinton von 14-15 Prozent. Ein zentraler Faktor hierfür ist die Unsicherheit darüber, wer 2016 zu den Wahlurnen gehen wird.

Bisher galt, dass Trump-Wähler deutlich enthusiastischer sind, und damit die Motivation wählen zu gehen höher ist. Die Entwicklungen der letzten Wochen haben allerdings den Enthusiasmus der Trump-Anhänger sichtlich gedämpft.

Umgekehrt scheint sich das Enthusiasmus-Defizit auf der Seite Clintons abzumildern. Zudem verfügt die Clinton-Kampagne nicht nur über mehr Geld für Werbespots, sondern auch über eine gut organisierte „Wahlkampfmaschine“, die mit *High Tech*-Methoden zielsicher potenzielle Wählerinnen und Wähler ansprechen kann. Trump hat das so genannte „ground game“ seiner Partei überlassen, die jedoch weder im Umfang noch in der Finesse ein vergleichbares Niveau erreichen konnte.

Ein weiterer Grund, nicht jetzt schon die Wahl für entschieden zu erklären, ist der erhebliche Anteil unentschiedener Wählerinnen und Wähler, die in einigen Umfragen bis zu 15 Prozent der Befragten ausmachen. Das relativ hohe Niveau spiegelt die Unzufriedenheit vieler Wähler mit beiden verfügbaren Optionen, Clinton wie Trump.

Die genannten „caveats“ verdichten sich darüber hinaus in den umkämpften Einzelstaaten (Battleground States). In den USA wird über das höchste Amt nicht durch ein nationales Votum entschieden. Die Wahldeputierten für das *Electoral College*, die den Präsidenten bestimmen, werden vielmehr in den Einzelstaaten ausgewählt.

Da Demokraten oder Republikaner in den meisten Bundesstaaten klar dominieren, fällt die Entscheidung in der Regel in knapp 10 bis 12 Staaten, in denen beide Seite Chancen auf einen Sieg haben. Hillary Clinton verfügt zwar auch auf dieser Ebene über einen mehr als deutlichen Vorsprung vor Donald Trump.

Aber das letzte Wort haben 2016 vermutlich die Wähler von Arizona, Florida, Nevada, New Hampshire, North Carolina, Minnesota und Ohio. Die ungleiche Chancenverteilung lässt sich grob daran abmessen, dass es Clinton genügt, einen der größeren Staaten zu gewinnen, während Trump fast das gesamte Feld abräumen muss, um zu gewinnen.

Theoretisch könnten der konservativ-libertäre Präsidentschaftskandidat Gary Johnson und die Kandidatin der *Green Party*, Jill Stein, das Endspiel in den *battleground states* noch komplizierter machen.

David Axelrod, der Chefstrategie der Wahlkämpfe Präsident Obamas, hat kürzlich in der Sonntags-Show *Face the Nation* bekundet, er kenne keinen professionellen Polit-Berater, auf der demokratischen wie der republikanischen Seite, der noch einen Wahlsieg Trumps für möglich hält. Der Statistik-Guru Nate Silver von *Fivethirtyeight.com* räumt, wie die meisten Wettmärkte, Clinton eine Siegchance von 85 und Trump von 15 Prozent ein. Anschaulich gesprochen ist nach Silver Trumps Chance knapp kleiner als die mit einem Wurf eine Sechs zu würfeln, unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen.

Auf der Ebene der realen Wahlkämpfe dürfte auf der Zielgeraden zentral sein, welchem Wahlkampfteam es gelingt, die Aufmerksamkeit der Medien auf den Gegner zu fokussieren. Zwischen neuen Enthüllungen über sexuelle Übergriffe und der Veröffentlichung weiterer E-Mails durch *Wikileaks* bieten sich diesbezüglich beiden Seiten Möglichkeiten.

2. Die Kongresswahlen 2016: Kampf um die Mehrheiten

Die Kongresswahlen Anfang November 2016 stehen mehr noch als üblich im Schatten der Präsidentschaftswahlen. Der überaus harte und oft auch hässliche Wahlkampf zwischen Hillary Clinton und Donald Trump (siehe Punkt 1) hat in der Berichterstattung der Medien zu einer weitgehenden Ausblendung der Kongresswahlkämpfe geführt.

Doch zumindest in den Senatswahlen ist ein offener Kampf zwischen Republikanern und Demokraten um die Mehrheit in der Kammer entbrannt. Die Unsicherheit des Ausgangs der Präsidentschaftswahl färbt zudem auf die Kongresswahlen ab. In den optimistischsten Szenarios sehen die Strategen der Demokraten auch eine Mehrheit im Repräsentantenhaus in greifbare Nähe rücken.

| Sitzverteilung im US-Repräsentantenhaus und Senat nach Fraktionen (Stand: Oktober 2016) | | |
|---|--------------------|-------|
| | Repräsentantenhaus | Senat |
| Republikaner | 246 | 54 |
| Demokraten* | 186 | 46 |
| vakant | 3 | - - |

* inkl. der parteiunabhängigen Senatoren Bernie Sanders (Vermont) und Angus King (Maine).

Im 114. Kongress stellen die Republikaner mit 54 Sitzen gegen 46 für die Demokraten die Mehrheit im Senat (siehe Tabelle). In den Wahlen 2016 wird über 34 der insgesamt

100 Senatssitze entschieden. Von den Republikaner werden 24 dieser Sitze gehalten, von den Demokraten dagegen nur zehn.

In mehr als 20 Staaten gilt es als relativ sicher, dass die jeweiligen Parteien die von ihnen gehaltenen Sitze verteidigen können. Auf der demokratischen Seite gilt, nach dem Abtritt von *Senate Minority Leader* Harry Reid, nur Nevada als ernsthaft gefährdet. Die Zahl der von Republikanern vertretenen Staaten, in denen ein Parteiwechsel möglich erscheint, ist mit bis zu zehn hingegen deutlich größer.

In Illinois und Wisconsin gelten die Abgeordnete Tammy Duckworth und der frühere Senator Russ Feingold als Favoriten gegenüber den republikanischen Amtsinhabern, Mark Kirk und Ron Johnson. Sechs weitere von Republikanern gehaltene Sitze werden als offen („toss up“) eingeschätzt.

Senator Marco Rubio, der erfolglose Bewerber um die republikanische Nominierung als Präsidentschaftskandidat, hat in Florida noch vergleichsweise gute Chancen gegen seinen demokratischen Konkurrenten, Patrick Murphy.

Nach den verfügbaren Umfragen dürften dagegen die Entscheidungen in Illinois, New Hampshire, North Carolina, Missouri und Pennsylvania äußerst knapp werden, auch wenn in den meisten Fällen die Demokraten einen leichten Vorsprung zu haben scheinen.

In diesen Staaten ist der Einfluss der Präsidentschaftswahlkämpfe besonders hoch. Wenn es beispielsweise Hillary Clinton gelingen sollte, mehr Wähler auf die Seite der Demokraten zu ziehen und auch zum Urnengang zu bewegen, steigen die Chancen der demokratischen Kandidaten. Eine Reihe republikanischer Bewerber wie Kelly Ayotte in New Hampshire haben daraus die Konsequenz gezogen und sich klar von Donald Trump distanziert.

Der Statistik-Guru Nate Silver von *Fivethirtyeight.com* gibt angesichts der unklaren Lage den Demokraten eine Chance von etwas über 70 Prozent, eine Mehrheit im Senat zu gewinnen. Andere Wahlbeobachter sind noch etwas skeptischer, sodass der Wahlausgang spannend und der Verlauf des verbleibenden Wahlkampfes von hoher Bedeutung bleibt.

Weit weniger spannend ist der Kampf um die Mehrheit im Repräsentantenhaus. Im 114. Kongress verfügt die Republikanische Partei mit derzeit 246 Sitzen gegenüber 186 für die Demokraten, bei drei Vakanzen, über eine 60 Stimmen Mehrheit (siehe Tabelle).

Um eine Mehrheit von 218 Sitzen zu erreichen, müssten die Demokraten mindestens 32 Kongresswahlkreise hinzu gewinnen. Ausgewiesene Experten für die Kongresswahlen wie Charlie Cook oder Larry Sabato (<http://www.centerforpolitics.org/crystalball>) gehen jedoch davon aus, dass die Demokraten kaum mit mehr Zugewinnen als 10 bis 15 Sitze rechnen können.

Das Potenzial für demokratische Zugewinne konzentriert sich weitgehend auf Staaten an der Ost- und Westküste der USA, vor allem New York und Kalifornien. Nur ein erdrutschartiger Sieg Hillary Clintons könnte die Demokraten in die Nähe einer Mehrheit im Repräsentantenhaus führen.

Ungeachtet aller Unwägbarkeiten scheint jedoch relativ sicher, dass die Kongresswahlen im November in deutlich knapperen Mehrheiten in beiden Kammern resultieren werden. Dies hat weitreichende Konsequenzen.

Generell gesprochen, gleich welche der beiden Parteien im Repräsentantenhaus und im Senat die Mehrheit und welche Partei den Präsidenten stellt, sinken die Erfolgsaussichten für eine rein parteipolitische Regierungsstrategie dramatisch.

Im Senat ist das Regiment der Parteiführungen bei knappen Mehrheiten aufgrund der starken Stellung einzelner Senatoren wie der Rechte der Minderheit (*Filibuster*) ohnehin vergleichsweise schwach. Doch auch im Repräsentantenhaus wäre die Position eines vermutlich republikanischen Vorsitzenden und konkret das politische Überleben von *Speaker* Paul Ryan (Wisconsin) angesichts der Zerrissenheit seiner Fraktion schwierig.

Auf den ersten Blick mag dies auf eine Fortsetzung der wechselseitigen parteipolitischen Blockade zwischen Präsident und Kongress wie zwischen Repräsentantenhaus und Senat hindeuten. Die knappen Mehrheiten könnten aber auch den politischen Druck für die Chancen auf eine zwischenparteiliche Kooperation erhöhen.

Für die Republikanische wie die Demokratische Partei könnte sich eine politische Zerreißprobe ergeben. Doch zumindest für eine zentristische und pragmatische Präsidentin Hillary Clinton eröffnet ein solches Szenario eine mögliche, wenngleich höchst Konflikt beladene Alternative zur bloßen Fortschreibung des Status Quo.

3. Kongress verlängert Überbrückungshaushalt bis Anfang Dezember

Kurz vor dem Ende des Fiskaljahres 2016 haben sich Republikaner und Demokraten im Kongress auf die Fortschreibung eines Überbrückungshaushalts (*Continuing Resolution*) geeinigt. Das am 28. September 2016 angenommene Haushaltsgesetz sichert die Finanzierung des Bundes bis zum 9. Dezember.

Der Senat nahm die Vorlage mit Mehrheiten beider Fraktionen mit 72 gegen 26 Stimmen an. Das Repräsentantenhaus folgte ebenfalls mit einer großen überparteilichen Mehrheit mit 342 gegen 85 Stimmen.

Die Verabschiedung des Überbrückungshaushalts beendete rechtzeitig einen riskanten Verhandlungs-Poker zwischen den Parteien unter Androhung eines erneuten *Government Shutdown*, der Schließung aller nicht sicherheitsrelevanten Bundesbehörden aufgrund fehlender Mittelbewilligungen.

Die Demokraten konnten den Republikanern in zwei wichtigen Punkten Zugeständnisse abringen. Sie setzten

- zusätzliche Mittel in Höhe von 1,1 Mrd. USD zur Bekämpfung des *Zika*-Virus so wie
- Finanzhilfen von 170 Mill. USD für die von einer Bleivergiftung der Wasserversorgung betroffene Stadt Flynt in Michigan

durch.

Darüber hinaus einigten sich die Parteien auf die Bereitstellung von 500 Mio. USD für die Katastrophenhilfe für Sturm- und Flutschäden in Staaten des Südostens der USA.

Angesichts der Präsidentschafts- und Kongresswahlen Anfang November schreckten vor allem die Republikaner vor einer neuerlichen Zuspitzung des Haushaltskonflikts zurück. Präsident Obama unterzeichnete das Gesetz zur Haushaltsüberbrückung prompt am 29. September.

4. Präsidentsielles Veto kann Haftungsgesetz für staatliche Unterstützung des internationalen Terrorismus nicht verhindern

Der Kongress hat im September ein Veto Präsident Obamas gegen eine Gesetzesvorlage überstimmt, die es den Familien der Terroropfer des 11. September 2001 in New York und Washington, D.C. erlaubt, die Regierung Saudi-Arabiens auf Schadensersatz zu verklagen.

In beiden Kammern des Kongresses wurde das Veto Obamas gegen den so genannten *Justice Against Sponsors of Terrorism Act (JASTA)* am 28. September 2016 mit der qua Verfassung erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit (Artikel I, Abschnitt 7) überstimmt.

Im Senat stimmten 97 Mitglieder, nämlich 54 Republikaner, 42 Demokraten und 1 Unabhängiger für JASTA. Lediglich *Minority Leader* Harry Reid (D-Nevada) sprach sich gegen die Gesetzesvorlage aus. Im Repräsentantenhaus votierten 348 Abgeordnete für JASTA, neben 225 Republikanern auch 123 Demokraten. Lediglich 18 Republikaner und 59 Demokraten bezogen die Position Präsident Obamas. Der hatte die Gesetzesvorlage (S. 2040) am 23. September mit seinem Veto belegt und als einen „dangerous precedent“ bezeichnet.

Obama rückte die Gesetzesentscheidung, die am 28. September nach den Voten in beiden Kammern des Kongresses gegen sein Veto rechtskräftig wurde (*Public Law 114-222*), politisch in den Kontext der Wahlen am 8. November (vgl. Punkte 1 und 2). „(I) f you are perceived as voting against 9/11 families right before an election“, so der Präsident, „not surprisingly, that’s a hard vote for people to take“.

Das Gesetz (<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040/text>)

- erlaubt Zivilklagen gegen Personen, Rechtspersonlichkeiten und Staaten, die direkt oder indirekt solche Organisationen oder Personen materiell unterstützen, die terroristische Aktivitäten gegen die Vereinigten Staaten von Amerika unternehmen, und das auf der größtmöglichen Haftungsbasis („the broadest possible basis“).

Im Gesetz heißt es dazu wörtlich in Paragraf 2, Abschnitt 7: „Persons, entities, or countries that knowingly or recklessly contribute material support or resources, directly or indirectly, to persons or organizations that pose a significant risk of committing acts of terrorism that threaten the security of nationals of the United States or the national security, foreign policy, or economy of the United States, necessarily direct their conduct at the United States, and should reasonably anticipate being brought to court in the United States to answer for such activities.“

Damit wird es den Opfern des 11. September 2001 in den USA möglich, Haftungsansprüche direkt gegen die Regierung Saudi-Arabiens geltend zu machen.

Die 9/11 Commission hat in ihrem Untersuchungsbericht (vgl. Congress Report, Jahrgang 19, 2004, Heft 7-8, S. 1ff.) im Jahr 2004 festgestellt, dass 15 der 19 Attentäter des 11. September aus Saudi-Arabien kamen (S. 371 des Berichts, einzusehen unter <https://www.9-11commission.gov/>).

Die Kommission hielt auch fest, dass die Terrororganisation Al-Qaida, die für den 11. September verantwortlich gemacht wird, wesentliche finanzielle Unterstützung aus Saudi-Arabien erhielt. So heißt es im damaligen Untersuchungsbericht auf S. 170: „Al Qaeda appears to have relied on a core group of financial facilitators, who raised money from a variety of donors and other fund-raisers, primarily in the Gulf countries and *particularly in Saudi-Arabia* (Hervorhebung durch die Redaktion).“ Eine direkte Beteiligung von Regierungskreisen Saudi-Arabiens konnte allerdings nicht nachgewiesen werden.

Die Regierung in Riad hat die Entscheidung des Kongresses scharf verurteilt und angedroht ihre Direktinvestitionen in den USA, die sich auf mehr als 750 Mrd. USD belaufen sollen, zu überprüfen. „The erosion of sovereign immunity will have a negative impact on all nations, including the United States“, so die Einschätzung eines saudi-arabischen Regierungssprechers.

Die in dieser Aussage zum Ausdruck kommende Sorge für das Völkerrecht als Staatenverkehrsrecht ist nicht ganz von der Hand zu weisen. John Brennan, der derzeitige Direktor des Geheimdienstes CIA, scheint das ähnlich zu sehen und formulierte im Zusammenhang mit JASTA Folgendes: „Any legislation that affects sovereign immunity should take into account the associated risks to our national security.“

Auch im Senat scheint man sich nicht mehr ganz sicher über die Konsequenzen der getroffenen Entscheidung zu sein. So formulierte eine Gruppe von Senatoren noch am Tag der Abstimmung gegen das präsidentielle Veto in einem Brief an die Initiatoren von JASTA, Charles Schumer (D-New York) und John Cornyn (R-Texas): „We have a great deal of compassion for the families (of the victims of the 9/11 terrorist attacks, die Redaktion) (...) However, concerns have been raised regarding potential unintended consequences that may result from this legislation for the national security and foreign policy of the United States. *If other nations respond to this bill by weakening U.S. sovereign immunity protections, then the United States could face private lawsuits in foreign courts as a result of important military or intelligence activities*“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Das Schreiben kann eingesehen werden unter: http://www.corker.senate.gov/public/_cache/files/d8eee900-5ffc-4204-a4f1-8072c104d9c2/Bipartisan%20Senate%20JASTA%20Letter%20092816.pdf. Es bleibt abzuwarten, ob der Kongress seine Entscheidung in der kommenden Legislaturperiode im Lichte der drohenden Konsequenzen für die nationale Sicherheitspolitik der USA modifiziert.

5. Repräsentantenhaus lehnt Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo ein weiteres Mal ab

Das Repräsentantenhaus hat sich am 15. September 2016 ein weiteres Mal gegen die Schließung des umstrittenen Gefangenenlagers auf der amerikanischen Guantanamo Bay Naval Base (GTMO), Kuba, ausgesprochen (vgl. auch Congress Report, Jahrgang 31, 2016, Heft 1-4, S. 7-11).

Die Entscheidung (House Resolution, H.R., 5351), die auf eine Initiative der Republikanerin Jackie Walorski (Indiana) zurückgeht, wurde mit 244:174 Stimmen getroffen. Neben 232 Republikanern sprachen sich auch 12 Demokraten für die Vorlage Walorskis aus. 170 Mitglieder der demokratischen Minderheitsfraktion und 4 Republikaner stimmten gegen die Vorlage.

Die Gesetzesvorlage

- verbietet jegliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Überstellung von Gefangenen (Detainees) aus GTMO in die Vereinigten Staaten von Amerika oder in andere Staaten bis zum 21. Januar 2017.

Das Verbot soll bis zu jenem Zeitpunkt gelten, zu dem der Kongress das Verteidigungsgenehmigungsgesetz (*Defense Authorization*) für das Haushaltsjahr 2017 verabschiedet hat. Dieses hat rechnungstechnisch am 1. Oktober 2016 begonnen.

Da die Haushaltsberatungen für das neue Haushaltsjahr 2017 vom Kongress bisher noch nicht abgeschlossen werden konnten (vgl. Punkt 3), unterstreicht das Repräsentantenhaus mit seiner Entscheidung die Bereitschaft sich dem Präsidenten in der Frage der Schließung des Gefangenlagers auf der *Guantanamo Bay Naval Base* weiterhin kompromisslos entgegenzustellen.

Präsident Obama hatte seit seiner Amtseinführung im Januar 2009 versucht das umstrittene Gefangenlager zu schließen, war jedoch immer wieder am Widerstand der Legislative und deren Budgethoheit („power of the purse“) gescheitert.

Zuletzt war dies im Oktober/November 2015 geschehen, als er ein Veto gegen die *National Defense Authorization for Fiscal Year 2016* einlegte, da der Kongress die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Schließung GTMOs für das Haushaltsjahr 2016 verweigert hatte. Obamas Veto wurde jedoch von beiden Kammern des Kongresses mit großer überparteilicher Mehrheit überstimmt (vgl. Congress Report, Jahrgang 30, 2015, Heft 11-12, S. 5-8).

Der Präsident legte daraufhin im Februar 2016 einen neuerlichen umfassenden Plan zur Schließung des Gefangenlagers vor (<http://www.cfr.org/terrorism-and-the-law/department-defense-plan-closing-guantanamo-bay-detention-facility/p37589>). Darin plant das Verteidigungsministerium 35 weitere „Detainees“ aus Guantanamo in andere Staaten zu entlassen, da von ihnen keine Gefährdung mehr für die nationale Sicherheit ausgeht.

Die Republikaner, die in beiden Kammern des Kongresses die Mehrheit stellen, warfen Obama daraufhin „Gesetzesbruch“ vor und kündigten neue gesetzgeberische Maßnahmen an, um der Schließung GTMOs in Obamas letztem Amtsjahr entgegenzuwirken.

Das Weiße Haus drohte gegen das so genannte „Walorski Bill“ (H.R. 5351) ein Veto des Präsidenten an. Die Begründung liest sich wie folgt: „As the Administration has said many times before, the continued operation of the detention facility at Guantanamo Bay weakens our national security by draining resources, damaging our relationships with key allies and partners, and emboldening violent extremists (...) Moreover, by purporting to prohibit all transfers of individuals detained at Guantanamo Bay, the bill would in some circumstances violate constitutional separation of power principles, and could interfere with the ability to transfer a detainee who has been granted a writ of habeas corpus. If the President were presented with H.R. 5351, his senior advisors would recommend he veto the bill.“

Derzeit werden noch 60 Gefangene in der *Guantanamo Bay Naval Base*, Kuba, festgehalten. Ursprünglich waren es 780 *Detainees*, die von der Bush-Administration seit dem Januar 2002 auf Guantanamo interniert worden waren. Zu Beginn der Präsidentschaft

Obamas im Jahr 2009 wurden in GTMO noch 242 gefangen gehalten. Danach wurden 178 Inhaftierte in 59 Staaten entlassen. Vier sind seit dem Januar 2009 in Guantanamo verstorben. Von den derzeit noch 60 Inhaftierten werden 56 seit mehr als zehn Jahren festgehalten. Während das Verteidigungsministerium plant 20 weitere *Detainees* zu entlassen, sollen mindestens 30 aus Gründen der nationalen Sicherheit lebenslang festgehalten werden, ohne dass ihnen jedoch bisher ein Prozess gemacht wurde. Die jährlichen Kosten zur Aufrechterhaltung GTMOs belaufen sich für den amerikanischen Steuerzahler auf etwa 445 Mio. USD.

6. Vizepräsident Biden droht Russland mit Vergeltung für Hacker-Angriffe

Vizepräsident Joe Biden hat in einem *Meet the Press*-Interview mit Chuck Todd (NBC) Mitte Oktober 2016 Russland mit Vergeltung für vermutete Hacker-Angriffe gegen das *Democratic National Committee* (DNC) und Mitarbeiter Hillary Clintons gedroht.

Die Organisation *Wikileaks* hatte Ende Juli mit der kontinuierlichen Veröffentlichung von E-Mails von DNC-Mitarbeitern und anderen Demokraten begonnen (siehe Congress Report, Jahrgang 31, Heft 5-8, S. 7). Das offenbare Ziel ist die Diskreditierung der Kandidatur von Hillary Clinton.

Nach der mittlerweile einhelligen Einschätzung der US-Geheimdienste wurden die Daten von Hackern bereitgestellt, die sich mit der Rückendeckung der russischen Regierung illegalen Zugang zu den privaten Computersystemen des DNC verschafft hatten.

Vor diesem Hintergrund haben nicht nur die US-Regierung und die Demokraten, sondern auch eine Vielzahl von Republikanern die Hacker-Angriffe als schwere Einmischung in die laufenden Bundeswahlen verurteilt. Donald Trump, der republikanische Opponent Clintons, hat die Veröffentlichung des Materials allerdings offen begrüßt.

Während sich die bisher veröffentlichten E-Mails als eher harmlos erwiesen haben, will die Obama-Administration nun Gegenmaßnahmen ergreifen, die weitere Cyber-Attacks abschrecken sollen.

Was genau die US-Regierung tun will, hat Vizepräsident Biden jedoch aus naheliegenden Gründen offen gelassen. Dass die USA über effektive Möglichkeiten zur Manipulation von Computersystemen verfügen, ist bekannt. Doch ob und inwieweit sich die Regierung auf eine mögliche Eskalation wechselseitiger Vergeltungsmaßnahmen einlassen will, ist offen.

Experten weisen darauf hin, dass psychologische und politische Mittel durchaus effektiv sein können, wie etwa im Fall der Eindämmung chinesischer Cyber-Attacks. Die offene Benennung der Hintermänner der Angriffe (*Attribution*) ist dabei der erste Schritt.

Das juristische Vorgehen gegen Hacker, diplomatischer Druck und Sanktionen bieten weitere Optionen.

Vizepräsident Biden hat in Aussicht gestellt, dass die Öffentlichkeit darüber informiert werde, welche Maßnahmen die US-Regierung ergriffen hat.

Sicher ist bisher nur, dass ungeachtet der unverhohlenen Schadenfreude linker wie rechter Kritiker Clintons die Diskussion über die Sicherung von Computersystemen und des Internets parteiübergreifend neuen Nachdruck gewonnen hat.

7. Senatoren verlangen Kurskorrektur in der Atomwaffenpolitik

Im Senat hat eine Gruppe von zehn Senatoren unter Führung von Dianne Feinstein (D-California) und Edward J. Markey (D-Massachusetts) Präsident Obama in einem Brief im Juli 2016 dazu aufgefordert noch vor dem Ende seiner Amtszeit eine grundlegende Kurskorrektur in der Atomwaffenpolitik der USA zu veranlassen.

Das Schreiben, dass nicht nur von Feinstein und Markey, sondern auch von den Demokraten Al Franken (Minnesota), Barbara Boxer (California), Jeff Merkley (Oregon), Elisabeth Warren (Massachusetts), Sherrod Brown (Ohio), Patrick Leahy (Vermont) und Ron Wyden (Oregon) sowie dem unabhängigen Senator Bernie Sanders (Vermont) unterzeichnet wurde, kann eingesehen werden unter http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?a=files.serve&File_id=96CF16F8-2E75-4A6D-A71D-B7EBD7404296.

In ihrem Brief an Präsident Obama, der am 20. Januar 2017 verfassungsgemäß nach acht Jahren aus dem Amt scheiden wird, nehmen die Senatorinnen und Senatoren Bezug auf dessen historischen Besuch in Hiroshima, Japan. Obama hatte die Stadt, auf die die USA am 6. August 1945 im Krieg gegen Japan eine Atombombe abgeworfen hatten, als erster Regierungschef der USA am 27. Mai 2016 besucht.

In einer viel beachteten Rede rief Obama die Weltgemeinschaft erneut dazu auf, sich dem Ziel einer Welt ohne Atomwaffen zu verschreiben. Auch wenn der Präsident auf eine förmliche Entschuldigung gegenüber den mehr als 100.000 japanischen Opfern des Atomwaffeneinsatzes der USA verzichtete, sprach er doch von einem „moral awakening“, das mit Hiroshima und Nagasaki (dem Ort des zweiten Atomwaffeneinsatzes der USA am 9. August 1945) verbunden sei. Die Weltgemeinschaft müsse den Mut aufbringen, „die Logik der Furcht“ zu durchbrechen und Schritte in Richtung einer weltweiten nuklearen Abrüstung zu unternehmen.

Die Senatsmitglieder knüpften in ihrem Schreiben daran an und forderten Präsident Obama auf:

- eine Politik des „no-first-use“ von Nuklearwaffen durch die USA zu verfügen;
- sämtlichen Planungen des „launch-on-warning“ im Falle eines drohenden Atomwaffenangriffs eine grundsätzliche Absage zu erteilen;
- „exzessive Pläne“ zur Modernisierung des amerikanischen strategischen Atomwaffenarsenals zu unterbinden.

Die Initiative der Senatoren um Dianne Feinstein und Ed Markey steht im Zusammenhang mit einer laufenden Überprüfung der amerikanischen Atomwaffenpolitik durch das Verteidigungsministerium (*Comprehensive Review*).

Die Sicherheitspolitiker im Senat befürchten, dass die Modernisierungspläne des amerikanischen strategischen Nuklearwaffenarsenals in den nächsten 30 Jahren bis zu einer Billion USD kosten könnten.

Das *Congressional Budget Office* (CBO) geht davon aus, dass die Vereinigten Staaten allein in der kommenden Dekade insgesamt 348 Mrd. USD zur Aufrechterhaltung und Modernisierung ihres nuklearen Waffenarsenals aufwenden werden, eine Erhöhung von 137 Mrd. USD gegenüber den ursprünglichen Planungen der Obama-Administration aus dem Jahr 2011. Die Senatsmitglieder sprechen sich in diesem Zusammenhang insbesondere gegen die Entwicklung einer neuen Generation von nuklear bestückten luftgestützten Marschflugkörpern („air-launched cruise missiles“) aus, die als so genannte „long range standoff weapons“ das Risiko eines Nuklearkrieges deutlich erhöhen würden.

Auch müsse die Option des „first-use“ von Atomwaffen von amerikanischer Seite ein für alle Mal aufgegeben werden. „Retaining this option“, so die Senatorinnen und Senatoren, „exacerbates mutual fears of surprise attack, putting pressure on other nuclear-armed states to keep their arsenals on high-alert and increasing the risk of unintended nuclear war“.

Schließlich sei mit den Planungen für ein „launch-on-warning“ im Falle eines angenommenen Atomangriffs eine große Gefahr verbunden. „This policy undermines the president’s ability to carefully deliberate in a crisis, and raises the prospect of devastating mistakes in the event of false alarms“, kritisierten die Sicherheitspolitiker im Senat die derzeitige amerikanische Atomwaffenpolitik. Der amerikanische Präsident als derjenige, der in seiner Funktion als Oberkommandierender der Streitkräfte über einen Nuklearwaffeneinsatz entscheide, müsse einfach mehr Zeit erhalten, um das Risiko eines Atomkrieges durch Missverständnisse („risk of inadvertent war“) zu verringern. „Nuclear weapons must never be used again“, so das Fazit der Senatsmitglieder in ihrem Schreiben an den Präsidenten.

Obama hatte sich bereits in seinem ersten Amtsjahr 2009 in Prag in einer viel beachteten Rede zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt bekannt (*Global Zero*). „(A)s a nuclear power – as the only nuclear power to have used a nuclear weapon, the United States has

a responsibility to act, so der 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, der dann in Prag formulierte: „So today, I state clearly and with conviction America’s commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I’m not naive. The goal will not be reached quickly – perhaps not in my lifetime.“

Obama verband mit seinem Wunsch einer kernwaffenfreien Welt die Bereitschaft zur weiteren Reduzierung des Atomwaffenarsenals der USA. Er kündigte ein neues Abkommen zur deutlichen Verringerung der strategischen Nuklearwaffen mit Russland an, das Anfang April 2010 unterzeichnet wurde (New START Treaty). In ihm verpflichteten sich die USA und Russland auf eine Reduzierung ihrer nuklearstrategischen Gefechtsköpfe auf jeweils 1.550 Systeme.

Zwar gelang es Obama, die Ratifikation des *New START*-Abrüstungsvertrages durch den Senat im Dezember 2010 gegen den erbitterten Widerstand vor allem republikanischer Abrüstungskritiker durchzusetzen, allerdings um den Preis einer Modernisierung des amerikanischen strategischen Nuklearwaffenarsenals, auf die der Senat den Präsidenten im Wege eines Vertragszusatzes verpflichtete (vgl. Congress Report, Jahrgang 26, 2010, Heft 1-2, S. 5).

Vor dem Hintergrund der im Rahmen von *New START* vereinbarten Reduzierungsziele bleibt festzuhalten, dass die Obama-Administration nur sehr überschaubare Schritte hin zu dem ausgegebenen deklaratorischen Ziel einer kernwaffenfreien Welt unternommen hat. Insgesamt wurde die Zahl der strategischen Nuklearsprengköpfe während der Präsidentschaft Barack Obamas um etwa 700 verringert. Gleichzeitig werden neue nukleare Waffen wie die B61-12 Atombombe entwickelt, die auf neuen Flugzeugtypen wie dem F-35A auch in Europa stationiert werden sollen.

Nach Schätzungen sollen sich in den amerikanischen Nuklearwaffenbeständen derzeit weltweit etwa 1.930 einsatzbereite strategische und taktische Gefechtsköpfe befinden. Im Vergleich dazu soll Russland, das die Modernisierung seines Atomwaffenarsenals und seiner Trägersysteme stark vorantreibt, über ca. 1.790 einsatzbereite Nuklearwaffen verfügen.

Republikanische Kritiker des *New START*-Vertragsrahmens wie Mac Thornberry (Texas), der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, werfen der Obama-Administration indes ein Scheitern ihrer nuklearen Abrüstungspolitik mit Russland vor. Thornberry erklärte in diesem Zusammenhang Anfang Oktober: „The Obama Administration hailed the New START Treaty as the ‚cornerstone‘ of its efforts to ‚reset‘ our relations with Russia. (...) The numbers are clear: while we cut our U.S. nuclear forces, the Russians have built more. This is on top of Russia’s massive 10-to-1 advantage in tactical nuclear weapons.“

Tatsächlich lagen die USA im September 2012 mit insgesamt 1.722 stationierten nuklearstrategischen Gefechtsköpfen im Gegensatz zu 1.499 Gefechtsköpfen der russischen Föderation über der im *New START Treaty* vereinbarten Vertragsobergrenze von jeweils

1.550 strategischen Atomwaffen. Die nukleare Abschreckungsfähigkeit der USA ist durch die vereinbarten Reduzierungen allerdings in keiner Weise gefährdet. Im Gegenteil: Nach Schätzung von Fachleuten würden 300-400 strategische Gefechtsköpfe auf U-Booten und Bombern der USA vollkommen ausreichen, um 25 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und 70 Jahre nach dem Abwurf der Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki nukleare Abschreckung zu gewährleisten.

Wie brachte es General James E. Cartwright, *Vice-Chairman* der *Joint Chiefs of Staff* (2007-2011) im Jahr 2012 präzise auf den Punkt: „The world has changed, but the current arsenal (of the United States, die Redaktion) carries the baggage of the Cold War. There is the baggage of significant numbers in reserve. There is the baggage of a nuclear stockpile beyond our needs. What is it that we’re really trying to deter?“



Congress Report, ISSN 0935-7246

Redaktion

Dr. Söhnke Schreyer
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Beirat

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel

Herausgeber

Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Politikwissenschaft II

Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
67653 Kaiserslautern

[www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/
publikation/congress-report](http://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikation/congress-report)



**TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN**