

# CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der  
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 32/2017 No. 5-8



**abgeschlossen am  
15. August 2017**

	<u>Seite</u>
<b>1. Erneuter Anlauf zur Reform von <i>Obamacare</i> scheitert im Senat</b>	<b>1</b>
<b>2. Sanktionen gegen Russland verschärft</b>	<b>4</b>
<b>3. Sonderstaatsanwalt Mueller treibt Untersuchung russischer Wahlbeeinflussung voran</b>	<b>6</b>
<b>4. Repräsentantenhaus spricht sich für deutliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben aus</b>	<b>10</b>
<b>5. Republikaner einigen sich auf Eckpunkte für Steuerreform</b>	<b>13</b>
<b>6. Senat unterstreicht Beistandsgarantie der USA im Rahmen des Nordatlantikvertrages</b>	<b>14</b>
<b>7. Diskussion über neues Ermächtigungsgesetz für den Krieg gegen den internationalen Terrorismus</b>	<b>16</b>
<b>8. Neu- und Umbesetzungen in Trumps Kabinett und Administration</b>	<b>20</b>



## 1. Erneuter Anlauf zur Reform von *Obamacare* scheitert im Senat

Ein erneuter Anlauf der Republikaner im Kongress, eine Reform des *Affordable Care Act* (ACA, *Public Law* 111-148, *Obamacare*, 2010) zu verabschieden, ist ungeachtet intensiver Bemühungen von Präsident Trump und den Fraktionsspitzen beider Kammern Ende Juli 2017 im Senat gescheitert.

Nachdem der erste Vorstoß schon Ende März 2017 im Repräsentantenhaus die Mehrheit der Stimmen verfehlt hatte (vgl. Congress Report, Jahrgang 32, 2017, Heft 1-4, S. 1-4), mahnten Kritiker aus allen Teilen der Partei an, dass eines der zentralen republikanischen Wahlversprechen von 2016 wie der Vorjahre, nämlich „Repeal & Replace *Obamacare*“, nicht einfach aufgegeben werden könne.

*Speaker Paul Ryan* (R-Wisconsin) hatte zunächst signalisiert, dass er die Niederlage im Repräsentantenhaus zwar bedauere, aber akzeptiere. Unter dem wachsenden Druck und Unmut von Fraktion und Partei schaltete er jedoch auf eine neue Strategie um, deren Ziel die Überantwortung der Aushandlung einer mehrheitsfähigen Gesetzesvorlage an den Senat war.

Mit Schützenhilfe des Präsidenten schnürte Ryan ein Paket von Zugeständnissen, das es dem rechten wie dem linken Flügel der Partei erlauben sollte, das Gesicht zu wahren um dann eine im Senat zu überarbeitende Vorlage zu verabschieden.

Den rechtskonservativen Abgeordneten des *House Freedom Caucus* bot Ryan an, den Einzelstaaten zu erlauben, den unter dem ACA vorgegebenen Mindestumfang der Leistungen von Versicherungen in Teilen aufzuweichen. Den gemäßigt konservativen Abgeordneten der *House Tuesday Group* gestand er dagegen ein Paket von über 40 Mrd. USD zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit (*Opioid Crisis*) in besonders betroffenen Einzelstaaten zu.

Ungeachtet aller Vorbehalte gegen die Gesetzesvorlage in der Sache ging die Strategie auf. Am 4. Mai 2017 nahm das Repräsentantenhaus die Vorlage mit der denkbar knappen Mehrheit von 217 gegen 213 Stimmen an. 20 Republikaner votierten mit der demokratischen Fraktion, die sich geschlossen gegen die Annahme aussprach.

Die Republikaner im Senat unter Führung von *Majority Leader Mitch McConnell* (R-Kentucky) hatten allerdings bereits im Vorfeld deutlich gemacht, dass sie den so genannten „*Better Care Reconciliation Act*“ (BCRA) des Repräsentantenhauses nicht übernehmen würden.

McConnell setzte eine unter Ausschluss der Öffentlichkeit und auch der Kollegen der eigenen Fraktion tagende Arbeitsgruppe von 13 Senatoren ein, um ein alternatives, weniger kontroverses Konzept auszuarbeiten. Die kleine Gruppe um McConnell, Lamar Alexander (R-Arkansas), dem Vorsitzenden des Gesundheitsausschusses, und Orrin

Hatch (R-Utah), dem Vorsitzenden des Finanzausschusses, lieferte schnell ein Konzept, das den Entwurf des Repräsentantenhauses in zentralen Punkten korrigierte.

Zunächst wurden die fixen, nur nach Alter gestaffelten Zuschüsse der Ryan-Vorlage erhöht und nach dem Einkommen der Versicherungsnehmer ausgerichtet, um die zu erwartenden sozialen Schieflagen abzumildern. Allerdings sollten die Einkommensgrenzen für Zuschüsse von 48.550 USD auf 41.580 USD je Person und Jahr abgesenkt und auf der Grundlage von Policen berechnet werden, die erst nach höheren Eigenausgaben (*Copayments*) greifen.

Zweitens sah die Vorlage vor, die Strafgebühren für Nichtversicherte bei der Aufnahme einer Versicherung durch eine sechsmonatige Sperrfrist zu ersetzen. Die Strafgebühren waren aus der Sicht der Senatoren der Strafsteuer des ACA (*Tax Penalty*) zu ähnlich.

Drittens sollte die Senatsvorlage nicht nur bis 2021 den Ausbau von Medicaid („Medicaid expansion“) für die untersten Einkommensgruppen auslaufen lassen, sondern auch die sonstigen Ausgaben des Programms drastisch kürzen.

Zur Absicherung des privaten Versicherungsmarktes in der Übergangsphase sah die Senatsvorlage schließlich einen Stabilisierungsfonds von 200 Mrd. USD während eines Zeitraums von 10 Jahren vor.

Die Version des Senats enthielt wie die des Repräsentantenhauses Bestimmungen zur Auflockerung der Regelvorgaben für den Leistungsumfang von Versicherungen und hob die Steuern zur Finanzierung des ACA auf.

Ungeachtet aller Bemühungen um ein sozial besser austariertes Konzept gelang es dem Senat jedoch nicht, eine deutlich günstigere Prognose in Aussicht zu stellen.

Das *Congressional Budget Office* (CBO) prognostizierte in seiner Bewertung der Senatsvorlage einen Anstieg der Zahl der nicht versicherten Personen um 22 Millionen über einen Zeitraum von 10 Jahren. Für die Version des Repräsentantenhauses hatte das CBO einen Anstieg von 24 Millionen geschätzt. Zugleich bezifferte das CBO die effektiven Einsparungen auf 772 Mrd. USD über einen Zeitraum von 10 Jahren.

Damit stand die McConnell-Version des BCRA unter wenig positiven Vorzeichen. Zwar gelang es McConnell noch eine Abstimmung zur Geschäftsordnung, die die Debatte der Vorlage erlaubte, mit 51 gegen 50 Stimmen für sich zu entscheiden. Doch mit 43 gegen 57 Stimmen erwies sich das Votum zum BCRA als Debakel für die Republikaner.

Wie Speaker Ryan schaltete Majority Leader McConnell nun auf eine Strategie um, die die Verabschiedung einer „Platzhalter-Vorlage“ anstrebte. Die endgültige Entscheidung über eine Reform sollte so an einen Vermittlungsausschuss von Repräsentantenhaus und Senat weiter gereicht werden. McConnells Ziel war offensichtlich, seine Fraktion vor

dem Vorwurf zu bewahren, die Einlösung des langjährigen Wahlkampfversprechens verhindert zu haben.

Am 26. Juli stimmten 55 gegen 45 Senatoren zunächst gegen eine Vorlage, die den ACA einfach außer Kraft gesetzt hätte (Repeal Only). Sieben Republikaner votierten wiederum mit der geschlossen auftretenden demokratischen Senatsfraktion, eine weitere Niederlage für McConnell und die Republikaner.

Als letzte Option brachte Majority Leader McConnell eine rein symbolische Vorlage ein, die sich darauf beschränkte, das Versicherungsmandat für Einzelpersonen (Individual Mandate), die Versicherungspflicht für Unternehmen mit 50 Vollzeitbeschäftigten oder mehr (Employer Mandate) und die Sondersteuer auf medizinische Geräte (Medical Device Tax) außer Kraft zu setzen (Skinny Repeal).

Eine Reihe republikanischer Senatoren wie Lindsey Graham (North Carolina) kritisierten diese Vorlage als Scharade und forderten eine Zusicherung, dass sie unter keinen Umständen als Notlösung angenommen würde. Obwohl diese Zusage gemacht wurde, scheiterte die Vorlage in einem denkwürdigen Finale.

Die Senatorinnen Susan Collins (R-Maine) und Lisa Murkowski (R-Alaska) hatten bereits vor der Abstimmung ihre Ablehnung zu erkennen gegeben. Senator John McCain (R-Arizona), der ungeachtet einer sehr schweren Erkrankung angereist war, beendete das mitternächtliche Schauspiel vom 26. auf 27. Juli mit einem für seine Kollegen überraschenden Nein-Votum. Damit unterlagen die Republikaner mit 49 gegen 51 Stimmen knapp.

Für Präsident Trump und die republikanischen Fraktionen war die erneute Niederlage mehr als nur ein herber Rückschlag mit Blick auf die Kongresswahlen 2018. Die Serie der vergeblichen Anläufe zeigt, dass weder die Trump-Administration noch die Partei einen kohärenten Reformplan hat, der eine breite Zustimmung in der Öffentlichkeit findet und politisch durchsetzbar ist. Damit steht die Regierungsfähigkeit der Republikaner in Frage.

Darüber hinaus haben die langwierigen und ergebnislosen Verhandlungen nicht nur den Zeitplan für die republikanischen Gesetzgebungsprojekte durcheinander gebracht, für die anstehende große Steuerreform fehlen auch die erhofften Einsparungen bei den Gesundheitsausgaben (siehe Punkt 5).

Präsident Trump und viele Republikaner reagierten mit Enttäuschung und großem Unmut auf das Debakel. Vor allem Trump kritisierte Majority Leader McConnell scharf. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass der Präsident selbst kaum die von ihm versprochenen Führungsqualitäten unter Beweis stellen konnte. Doch Trump und viele konservative Republikaner wollen den Misserfolg nicht einfach hinnehmen, sondern einen weiteren Vorstoß unternehmen.

Gemäßigt konservative Republikaner um Lamar Alexander (Tennessee) wollen dagegen versuchen in Kooperation mit den Demokraten ein Kompromisspaket auszuarbeiten, das die privaten Versicherungsmärkte unter dem ACA stabilisiert und Kosten senken helfen soll. Doch mit Blick auf die Verhärtung der Parteifronten und die anstehenden schwierigen Entscheidungen über Bundesverschuldung, Haushalt und Steuerreform scheinen die Aussichten auch für dieses Unterfangen alles andere als günstig.

## **2. Sanktionen gegen Russland verschärft**

Der von den Republikanern kontrollierte Kongress hat sich Ende Juli 2017 gegen den erklärten Wunsch Präsident Trumps für eine Verschärfung der Sanktionen gegen Russland ausgesprochen. Die Entscheidung fiel im Rahmen des „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“, dessen Inhalt unter <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> eingesehen werden kann.

Das Repräsentantenhaus stimmte am 25. Juli 2017 mit 419:3 Stimmen für die Gesetzesvorlage, die von Edward R. Royce (R-California) eingebracht worden war. 229 Republikaner und 190 Demokraten schlossen sich *House Resolution 3364* an. Lediglich drei Republikaner, nämlich Justin Amash (Michigan), John James „Jimmy“ Duncan (Tennessee) und Thomas Massie (Kentucky) sprachen sich gegen die Vorlage aus.

Im Senat ergab sich ein ähnlich geschlossenes, zwischenparteiliches Abstimmungsbild zu Gunsten der Verschärfung der Sanktionen gegenüber dem Iran, der Russischen Föderation und Nordkorea. Hier stimmten am 27. Juli 2017 98 Senatorinnen und Senatoren, darunter 51 Republikaner, 46 Demokraten und ein Unabhängiger für die Vorlage. Lediglich der Republikaner Rand Paul (Kentucky) und der Unabhängige Bernie Sanders (Vermont) sprachen sich dagegen aus.

Das Signal an Präsident Donald Trump war unmissverständlich. Ein präsidentielles Veto hätte jederzeit mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses überstimmt werden können.

Der 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika verlieh der Gesetzesvorlage am 2. August 2017 dann auch mit seiner Unterschrift Gesetzeskraft (*Public Law 115-44*). Die neue Pressesprecherin des Weißen Hauses (vgl. Punkt 8), Sarah Huckabee Sanders, versuchte die Deutungshoheit des Weißen Hauses zurückzugewinnen, indem sie erklärte: „The administration is supportive of being tough on Russia, particularly in putting these sanctions in place“. Huckabee Sanders führte dann weiter aus: „The original piece of legislation was poorly written, but we were able to work with the House and Senate, and the administration is happy with the ability to do that and make those changes that were necessary, and we support where the legislation is now.“



Im Gesetz betreffen die Abschnitte 221 bis 259 die verschärfte Sanktionsgesetzgebung gegenüber der Russischen Föderation (auch „Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act“ genannt).

Der Kongress hält hier in Abschnitt 257 u.a. fest, dass es die Politik der Vereinigten Staaten ist:

- „to never recognize the illegal annexation of Crimea by the Government of the Russian Federation or the separation of the Ukraine territory through the use of military force;
- to help Ukraine and United States allies and partners in Europe reduce their dependence on Russian energy resources, especially natural gas, which the Government of the Russian Federation uses as a weapon to coerce, intimidate, and influence other countries;
- to continue to oppose the NordStream 2 pipeline given its detrimental impacts on the European Union’s energy security, gas market development in Central and Eastern Europe, and energy reforms in Ukraine;
- that the United States government should prioritize the export of United States energy resources in order to create jobs, help United States allies and partners, and strengthen United States foreign policy.“

Besonders die letzten beiden Formulierungen hatten in der Europäischen Kommission, aber auch in Deutschland und Österreich zu offener Kritik geführt. Den USA wurde vorgeworfen, die Sanktionsgesetzgebung unverhüllt mit den nationalen Energieexportinteressen der USA zu verknüpfen.

Das Projekt NordStream 2, gegen das sich die Gesetzgebung unter anderem richtet, wird von einem Konsortium von fünf deutschen, österreichischen und niederländisch-britischen Unternehmen (*Wintershall, ENGIE, uniper, OMV* und *Shell*) entwickelt und soll russisches Erdgas ab 2019 über die Ostsee an der Ukraine vorbei nach Deutschland transportieren.

Dem wollen die USA nun offensichtlich mit offenem politischen Widerstand begegnen und eigene Erdgaslieferungen nach Europa befördern. Das deckt sich mit der protektionistischen „America First“-Rhetorik Präsident Trumps und könnte zu Friktionen innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft führen, die auch eine perspektivische Freihandelsgemeinschaft ist, auch wenn einige osteuropäische Staaten wie Polen und die baltischen Staaten dem „NordStream 2-Projekt“ ebenfalls sehr kritisch gegenüberstehen.

Die USA hatten 2014 nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und von Teilen der Ost-Ukraine durch Russland bereits umfangreiche Sanktionen gegen Russland beschlossen (*Public Law 113-95* und *113-272*), mit denen für Russland die wirtschaftlichen Kosten der Aggression erhöht und die internationale Isolierung des Landes befördert werden sollten. Vor allem in diesem Kontext möchte der Kongress auch die nun



verfügten Sanktionen angesiedelt sehen. „Left unchecked“, so Ed Royce (R- California), der Vorsitzende des *House Foreign Affairs Committee*, „Russia is sure to continue its aggression“.

### **3. Sonderstaatsanwalt Mueller treibt Untersuchung russischer Wahlbeeinflussung voran**

Präsident Trumps überraschende Entlassung von FBI-Direktor James Comey am 9. Mai 2017 im Kontext der Untersuchung der russischen Einflussnahmen auf die Wahl von 2016 hat nicht nur zu kontroversen Debatten, sondern auch zur Einsetzung eines *Special Counsel*, Robert S. Mueller III, durch den stellvertretenden Justizminister Rod Rosenstein geführt.

Hintergrund der Zuspitzung der Auseinandersetzungen zwischen Präsident Trump und seinem eigenem Justizministerium, dem auch das *Federal Bureau of Investigation* (FBI) untersteht, sind die sichtlichen Fortschritte der Untersuchung von möglicherweise kriminellen Vergehen von Trumps Wahlkampfmitarbeitern.

Nach dem Bekanntwerden der russischen Einflussnahmen auf die Wahl hatten Trump und sein Wahlkampfteam zunächst jegliche Russland-Kontakte abgestritten und die gesamte Untersuchung als substanzlos abgetan (vgl. Congress Report, Jahrgang 32, 2017, Heft 1-4, S. 15-19).

In der Folgezeit wurden jedoch immer mehr Kontakte zwischen führenden Mitarbeitern Trumps und russischen Vertretern und Hintermännern bekannt. Solche Kontakte sind nicht grundsätzlich verboten. Doch im Fall von Justizminister Jeff Sessions, der Trump im Wahlkampf aktiv unterstützt hatte, genügte der Tatbestand allein schon um - nach den Regeln seines Ministeriums - die Übertragung der Aufsicht über die FBI-Untersuchung zur Einmischung Russlands an Vize-Justizminister Rod Rosenstein notwendig zu machen.

Strafrechtliche Vergehen sind dagegen das Nichtmelden oder Verschweigen von solchen Kontakten etwa in Anträgen zur Erteilung von Sicherheitseinstufungen, mit denen Regierungsmitarbeitern Einsicht in geheime Dokumente gewährt wird (*Security Clearance*).

Ebenso problematisch ist es für frühere führende Mitarbeiter der Streitkräfte und Personen, die Zahlungen von ausländischen Regierungen oder deren Stellvertretern erhalten, den bestehenden Meldepflichten über solche Vorgänge nicht nachzukommen.

Genau aus diesen Gründen ist vor allem Generalleutnant a.D. Michael T. „Mike“ Flynn in das Fadenkreuz der laufenden FBI-Ermittlungen geraten. Mike Flynn war während des Wahlkampfes einer der wichtigsten außenpolitischen Berater Trumps und kurzzeitig

National Security Advisor des Präsidenten. Doch Geldzahlungen von Seiten Russlands wie der Türkei hatte Flynn ebenso verschwiegen wie Kontakte mit russischen Vertretern und die damit verbundenen Gesprächsinhalte.

Die strafrechtlichen Ermittlungen gegen Flynn beunruhigten und störten Präsident Trump derart, dass er kurzerhand FBI Direktor Comey entließ. Zuvor hatte Trump Jeff Sessions und Rod Rosenstein aufgefordert, die Amtsführung von Direktor Comey zu begutachten. In einem Memorandum kam Rosenstein zu der Einschätzung, dass der FBI Direktor mit seiner Kritik an der demokratischen Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton in einer Pressekonferenz zum Abschluss einer Untersuchung von Clintons E-Mail-Praktiken die Regeln des Justizministeriums verletzt und damit das Vertrauen der FBI-Mitarbeiter verloren hätte.

Präsident Trump selbst untergrub diese Begründung jedoch nur wenige Tage später in einem Interview, in dem er die Russland-Untersuchung als den entscheidenden Grund für die Entlassung Comeys benannte.

James Comey ließ daraufhin in der Presse durchsickern, wie er in einer Anhörung vor dem Justizausschuss des Senats offiziell bestätigte, dass Trump ihn mehrfach dazu gedrängt hatte, die Ermittlungen gegen Flynn und die Eingriffe von russischer Seite einzustellen. Damit stand der Vorwurf der Behinderung von Ermittlungen der Justiz im Raum (*Obstruction of Justice*), wenn nicht in einem rechtlichen, so doch in einem verfassungsverrechtlichen Sinn.

Der bloßgestellte Vize-Justizminister sah sich unter den veränderten Bedingungen dazu gezwungen, einen Sonderstaatsanwalt (*Special Counsel*) einzusetzen, um die Integrität der FBI-Untersuchung zu gewährleisten. Die Wahl fiel auf den früheren FBI-Direktor Robert Mueller, ein von allen Seiten hoch angesehener Jurist mit einer profilierten Karriere im öffentlichen wie im privaten Sektor.

Muellers Untersuchungsmandat wurde von Vize-Justizminister Rosenstein weit gezogen und umfasst die russischen Einflussnahmen auf die Wahlen von 2016 sowie Vergehen von US-Personen in diesem Kontext. Rosenstein sicherte Mueller zudem vollständige Unabhängigkeit zu. Über das erteilte Mandat hinausgehende Erkenntnisse kann Mueller an die zuständigen Justizbehörden weiterleiten. Eine Entlassung von Mueller kann nur, wie Rosenstein mehrfach öffentlich versicherte, erfolgen, wenn dieser die Regularien des Justizministeriums verletzt („good cause“).

Präsident Trump war von der Ernennung Muellers sichtlich enttäuscht. Der Präsident, sein Team und seine Anhänger begannen schnell damit, die Unparteilichkeit von Mueller und seinen Mitarbeitern in Frage zu stellen. Darüber hinaus kritisierte Trump den von ihm selbst ausgewählten Attorney General Jeff Sessions mehrfach öffentlich in scharfer Form.

Trump hielt Sessions zum einen vor, dass dessen Delegierung der Aufsicht über die FBI-Untersuchung einen Vertrauensbruch darstelle. Zum anderen monierte Trump, dass Sessions in Fragen wie der Verfolgung der rechtswidrigen Weitergabe von Informationen, die der Geheimhaltungspflicht unterliegen (*Leaks*), schlechte Arbeit leiste.

Die beispiellose Demontage eines Kabinettsmitglieds zielte offensichtlich darauf, den Justizminister zum Rücktritt zu bewegen. Mit einer Neubesetzung der Position, so dass vermutliche Kalkül des Präsidenten, hätte er die Chance einen Loyalisten als Nachfolger zu benennen, der den Sonderermittler und die FBI-Ermittlungen unter Kontrolle bringen und notfalls beenden könnte.

Doch zum einen weigerte sich Sessions schlicht zurückzutreten. Mit seiner Verweigerung forderte er Präsident Trump schließlich offen heraus, ihn formell zu entlassen. Zum anderen warnten eine Reihe republikanischer Senatoren Trump genau vor diesem Schritt.

Senator Lindsey Graham (R-South Carolina) kündigte für den Fall einer Entlassung von Jeff Sessions unverhohlen drastische Konsequenzen an („hell to pay“). Eine Entlassung von Mueller ohne triftige Gründe, so Graham in unzweideutiger Formulierung könnte sogar den Anfang vom Ende der Präsidentschaft Trumps bedeuten.

Ebenso deutlich wurde der Vorsitzende des Justizausschusses des Senats, Chuck Grassley (R-Iowa). Grassley erklärte, dass sein Ausschuss 2017 sicherlich keine Zeit mehr hätte über eine Neubesetzung der Position des *Attorney General* zu beraten.

Um eine Interims-Besetzung des Postens des Justizministers durch den Präsidenten während der Sommer-Sitzungspause zu verhindern („recess appointment“), bleibt der Senat formal in Sitzung und verzichtet auf eine offizielle Vertagung.

Die zunehmend deutliche Positionierung der republikanischen Senatoren gegen Trumps Versuche, die Russland-Untersuchung einzuschränken oder zu unterbinden, reflektiert nicht nur die Unterstützung für den früheren Kollegen Jeff Sessions und den Respekt für den Sonderstaatsanwalt Robert Mueller, sondern auch neue Informationen zu Kontakten von Trumps Wahlkampfteam zu inoffiziellen Vertretern der russischen Regierung.

Anfang Juli 2017 sickerten in der Presse Informationen über ein weiteres, bis dahin nicht bekanntes Treffen vom Juni 2016 durch. In einer E-Mail an Donald Trump, Jr., den ältesten Sohn des Präsidenten, bot ein britischer Musik-Produzent, Rob Goldstone, im Auftrag der russischen Oligarchen und Putin-Vertrauten Aras und Emin Agalarow ein Treffen zur Übermittlung von belastendem Material zu Hillary Clinton an.

Aras und Emin Agalarow sind persönliche Bekannte von Donald Trump und Donald Trump, Jr. Emin, der Sohn von Aras Agalarow, ist ein russischer Popstar, der von Rob Goldstone vertreten wird. Trump Senior und Junior hatten seit Trumps *Miss Universe*-Veranstaltung in Russland im November 2013 persönlichen Kontakt zu den Agalarows.

Die mittlerweile veröffentlichte Kette von E-Mails zwischen Trump, Jr. und Goldstone belegt mehr als nur ein Treffen zwischen der vormals für den russischen Staat tätigen Anwältin Natalia Veselnitskaya und Jared Kushner, Trumps Schwiegersohn und Berater, Paul Manafort, Trumps Wahlkampfleiter im Sommer 2016. Goldstone wies in seiner ersten E-Mail darauf hin, dass die Übermittlung des belastenden Materials Teil der laufenden Unterstützung des russischen Staats für die Kandidatur Donald Trumps sei.

Donald Trump, Jr., der keineswegs überrascht auf den Hinweis russischer Unterstützung für die Kandidatur seines Vaters reagierte, begrüßte das Informationsangebot und leitete den E-Mail-Austausch, der das Treffen mit Veselnitskaya organisierte, sowohl an Kushner wie an Manafort weiter. Präsident Trump, Donald Trump, Jr., Jared Kushner und Paul Manafort bezeichneten das Treffen in *Trump Tower* aber als ebenso ergebnislos wie unwichtig.

Doch die E-Mails belegen, dass führende Mitarbeiter von Trumps Wahlkampfteam sehr früh über die russische Kampagne zugunsten von Donald Trump informiert waren. Die schrittweise veröffentlichten Informationen zu dem Treffen deuten zudem darauf hin, dass es um mehr ging als nur einen enttäuschenden Austausch belangloser Informationen, wie es die Verlautbarungen von Seiten der Trump-Administration nahe legen.

Inwieweit die bekannt gewordenen Tatsachen strafrechtlich von Belang sind, ist unter führenden Rechtswissenschaftlern in den USA stark umstritten. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings, dass die Aussagen der Untersuchung des eingesetzten Sonderstaatsanwalts wichtiges Material geliefert haben.

Nach Presseverlautbarungen hat Mueller ein *All Star*-Team von bisher 16 Staatsanwälten zusammengestellt, deren Expertise organisierte Kriminalität, internationale Geldwäsche, politische Korruption, die das Umdrehen von beschuldigten Zeugen („witness flipping“) sowie anderes mehr umfasst.

Darüber hinaus hat Mueller die Einrichtung einer zweiten *Grand Jury* in Washington, D.C. veranlasst, einer Kammer von bis zu 23 Geschworenen, die nicht nur die Vorladung von Zeugen und die Beschlagnahme von Beweismaterial beschließen kann, sondern auch befugt ist, Berichte über Untersuchungen zu veröffentlichen. Bereits seit längerer Zeit ist eine *Grand Jury* in Virginia, die vor allem mit dem Fall von General Flynn befasst zu sein scheint.

Schlüssige rechtliche oder verfassungsrechtliche Bewertungen der bisher bekannt gewordenen Schritte der Ermittlungen des Sonderstaatsanwalts sind noch nicht möglich. Aber die kürzlich von einem Gericht angeordnete nächtliche Durchsuchung des Hauses von Paul Manafort demonstriert, dass sich Robert Mueller nicht von Trumps Drohgebärden einschüchtern lässt, sondern einen harten Kurs gegen mögliche Beschuldigte und Zeugen fährt.

Über den Stand der sehr diskret geführten Mueller-Untersuchung hatten die US-Medien bisher nicht viel zu berichten. Es gilt aber als sicher, dass auch die persönlichen Finanzen von Präsident Trump Gegenstand der Ermittlungen sind. Trump selbst hatte mit Blick auf eine Untersuchung seiner Geschäfte von einer „roten Linie“ gesprochen. Wie Trump und sein Team auf diesen Teil der Untersuchung reagieren werden, ist ebenso wenig abzuschätzen wie die Dauer der Ermittlungen.

Abzusehen ist jedoch bereits jetzt, dass die Auseinandersetzungen zwischen Präsident, Kongress und den Justizbehörden um die Russland-Untersuchung noch nicht ihren Höhepunkt erreicht haben.

#### **4. Repräsentantenhaus spricht sich für deutliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben aus**

Das Repräsentantenhaus hat sich im Rahmen seiner Verabschiedung des *National Defense Authorization Act* (NDAA) für das Haushaltsjahr 2018 (*House Resolution* 2810) am 14. Juli 2017 für eine Steigerung der Verteidigungsausgaben um 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr ausgesprochen, sodass die Gesamtausgaben für den Haushaltstitel 050 „National Defense“ dann bei über 670 Mrd. USD liegen würden.

Die Entscheidung fiel mit großer zwischenparteilicher Zustimmung. Für den Entwurf zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2018 („Defense Authorization“) stimmten 344 Mitglieder des Repräsentantenhauses. 81 sprachen sich dagegen aus. Bei den Republikanern votierten 227 Mitglieder der Mehrheitsfraktion für den Gesetzesentwurf. Bei den Demokraten waren es 117 Fraktionsmitglieder. Gegen den *National Defense Authorization Act* 2018 sprachen sich 73 Demokraten und acht Republikaner aus.

In den USA folgt die Haushaltszuweisung durch den Kongress, der über die Budgethoheit verfügt, in einem dreistufigen Prozess. Zum einen entscheiden die Haushaltsausschüsse von Repräsentantenhaus und Senat im Rahmen ihrer jeweiligen Budget-Resolutionen über den groben Gesamtrahmen für die jährliche Haushaltszuweisung. Dann wird im Rahmen der Genehmigung der einzelnen Haushaltstitel („Authorization“) der Sache nach über den Haushalt entschieden. Schließlich erfolgt im Rahmen der Bewilligung („Appropriations“) die Entscheidung über die tatsächliche Ausgabenhöhe für die insgesamt 13 Einzeletats des amerikanischen Bundeshaushalts.

Im Rahmen der *National Defense Authorization* hat sich das Repräsentantenhaus für das Haushaltsjahr 2018, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2017 beginnt und am 30. September 2018 endet, nun dafür ausgesprochen

- insgesamt 62,3 Mrd. USD mehr für den Verteidigungshaushalt zu genehmigen als für das laufende Haushaltsjahr 2017 zugewiesen worden waren. Das entspricht der vorgesehenen Steigerung um 10 Prozent.



Nach dem Willen des Repräsentantenhauses soll die 10-prozentige Ausgabensteigerung zuallererst der Beschaffung neuer Waffensysteme („procurement“) zugutekommen. Hier sind Mehrausgaben von 23,2 Mrd. USD vorgesehen, was in diesem Bereich eine Erhöhung um 19 Prozent gegenüber dem laufenden Haushaltsjahr 2017 bedeuten würde.

Genehmigt wurden vom Repräsentantenhaus in diesem Zusammenhang auch Multiyear Procurement Contracts für die *Navy*, die einen Genehmigungszeitraum von bis zu fünf Jahren abdecken. Danach sollen ab 2019 bis zu 13 neue Atom-U-Boote der „Virginia-Klasse“ (Abschnitt 124) beschafft werden mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 34 Mrd. USD während des Zeitraums von 2018 bis 2022. Außerdem soll mit dem Bau von 15 Zerstörern der „Arleigh Burke-Klasse“ begonnen werden, wofür zwischen 2018 und 2022 Mittel in Höhe von 29 Mrd. USD bereitgestellt werden sollen (Abschnitt 125).

Für den Bereich Einsatz und Unterhaltung („operation and maintenance“) wurden vom Repräsentantenhaus 15,2 Mrd. USD mehr als im Vorjahr genehmigt, eine Steigerung um 6 Prozent. Für Forschung und Entwicklung („research and development“) sind Mehrausgaben im Rüstungshaushalt von 13,1 Mrd. USD vorgesehen, ein Anstieg um 18 Prozent. Hinzu kommen geplante Ausgabensteigerungen von 25 Prozent (2,1 Mrd. USD) im Bereich „military construction and family housing“.

Für die Besoldung der Soldaten sollen 7,5 Mrd. USD mehr genehmigt werden, was einer Steigerung um 5 Prozent entsprechen würde. Geht es nach dem Willen des Repräsentantenhauses, dann sollen im kommenden Haushaltsjahr 2018 insgesamt 18.100 weitere Soldaten ihren Dienst bei den amerikanischen Streitkräften aufnehmen, 10.000 bei der *Army*, 4.100 bei der *Air Force* und 4.000 bei der *Navy*. Allein die Soldatenstärke beim *Marine Corps* soll mit derzeit 185.000 unverändert bleiben.

Das Repräsentantenhaus hält in seinem Entwurf zum NDAA 2018 unter anderem fest, dass die Russische Föderation den INF-Vertrag über die Eliminierung der sogenannten nuklearen Mittelstreckenwaffen aus dem Jahr 1987 verletzt („material breach of the INF treaty“). Wörtlich heißt es dazu in Abschnitt 1244 des Entwurfs zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz des Repräsentantenhauses außerdem: „This section would require the Secretary of Defense to establish a program of record to develop a conventional road-mobile ground-launched cruise missile system with a range of between 500 to 5,500 kilometers.“

Mit Blick auf das kontroverse Gefangenenlager in Guantanamo Bay (vgl. Congress Report, Jahrgang 31, 2016, Heft 11-12, S. 14) unterstreicht das Repräsentantenhaus sein Verbot der Schließung der Einrichtung (Abschnitte 1031 bis 1034). Von den etwa 780 *Detainees*, die seit 2002 im Rahmen des Krieges gegen den internationalen Terrorismus dort von den USA interniert wurden, befinden sich derzeit noch 41 im Gefangenenlager. Die Trump-Administration hatte angekündigt, die Einrichtung wieder verstärkt nutzen zu wollen, die sein Amtsvorgänger im Weißen Haus, Barack Obama, als Symbol für Rekrutierung neuer islamistischer Terroristen kritisiert hatte. Obamas Versuch einer

Schließung der kontroversen Einrichtung war allerdings während seiner achtjährigen Amtszeit wieder und wieder am Widerstand des amerikanischen Kongresses gescheitert.

Mit seiner Entscheidung zum NDAA 2018 geht das Repräsentantenhaus über die Budgetanforderungen der Trump-Administration im Bereich des Verteidigungshaushalts hinaus, die diese am 23. Mai 2017 vorgelegt hatte. Der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, William McClellan („Mac“) Thornberry (R-Texas), begründete die Entscheidung damit, dass die Haushaltsanforderungen des neuen Präsidenten Donald Trump „im Großen und Ganzen dem Ansatz Obamas“ in der Verteidigungspolitik folgen würden, was ihm mit Blick auf die nationale Sicherheit nicht als ausreichend erscheint.

Nach den Vorstellungen des 45. Präsidenten der USA sollten die Verteidigungsausgaben im Jahr 2018 um insgesamt 33 Mrd. USD gegenüber dem Vorjahr angehoben werden. In diesem Zusammenhang möchte Trump auch das amerikanische Atomwaffenarsenal umfänglich modernisiert sehen, unter anderem durch die Entwicklung eines neuen Langstreckenbombers des Typs B-21, die Entwicklung eines neuen nuklearfähigen Marschflugkörpers („Long Range Standoff Weapon“), den Bau einer neuen Klasse von U-Booten der „Columbia-Klasse“ mit strategischen Atomwaffen sowie durch die Entwicklung einer neuen landgestützten Interkontinentalrakete. Die Trump-Administration möchte darüber hinaus die Errichtung eines Raketenabwehrsystems („Ground-Based Mid-Course Defense System“, GMD) vorantreiben.

Der Senat hat über seinen Entwurf zum *National Defense Authorization Act 2018* (S. 1519) noch keine Entscheidung getroffen. Der zuständige Streitkräfteausschuss unter Führung von John McCain (R-Arizona) hat sich am 10. Juli 2017 im Vergleich zum Entwurf des Repräsentantenhauses dafür ausgesprochen, die Verteidigungsausgaben sogar um 11 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu erhöhen, was einer Ausgabensteigerung um 66,3 Mrd. USD, also 4 Mrd. USD mehr als vom Repräsentantenhaus geplant, entsprechen würde. Nach den Vorstellungen des *Senate Armed Services Committee* sollen unter anderem die Ausgaben für die Beschaffung neuer Waffensysteme um 21 Prozent steigen und die für Forschung und Entwicklung um 19 Prozent im Vergleich zum Vorjahr steigen.

Derzeit geben die USA 606 Mrd. USD für ihre Verteidigung (Haushaltstitel 050) aus, mehr als die Volksrepublik China, die Russische Föderation, Saudi-Arabien, Indien, Frankreich, Großbritannien, Japan und Deutschland zusammen. Rechnet man die Ausgaben für die Geheimdienste (etwa 100 Mrd. USD) und die sogenannte Heimatverteidigung („Homeland Security“) noch hinzu (etwa 40,6 Mrd. USD), dann wenden die Vereinigten Staaten derzeit insgesamt etwa 750 Mrd. USD jährlich für ihre nationale Sicherheit auf.



## 5. Republikaner einigen sich auf Eckpunkte für Steuerreform

Vertreter Präsident Trumps und der republikanischen Parteiführungen im Kongress haben sich Ende Juli 2017 auf einen gemeinsamen Plan für eine Reform des Steuersystems geeinigt.

Nach dem Scheitern der Novelle des *Affordable Care Act* (ACA, *Obamacare*) im Juli 2017 (siehe Punkt 1) sind die Administration und die republikanischen Mehrheiten im Kongress besonders bestrebt, das Gelingen ihres zweiten wichtigen Reformvorhabens abzusichern.

Der zuvor auf Ende September angelegte Fahrplan für die grundlegende Überarbeitung der Unternehmens- und Einkommenssteuersystems ist zeitlich wie fiskalpolitisch durch den Fehlschlag der Gesundheitsreform in Frage gestellt worden.

Das *Joint Statement on Tax Reform* von *House Speaker* Paul Ryan (R-Wisconsin), *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky), *Treasury Secretary* Steven Mnuchin, *National Economic Director* Gary Cohn, *Senate Finance Committee Chair* Orrin Hatch (R-Utah) und *House Ways and Means Committee Chair* Kevin Brady (R-Texas) vom 27. Juli 2017 zeichnet grob die Richtlinien der Reform vor (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/27/joint-statement-tax-reform>).

Die generell vage gehaltene Erklärung hält grundsätzlich an dem Ziel der Vereinfachung des Steuersystems wie der Absenkung der geltenden Steuersätze fest. Zudem sollen Unternehmen durch stark erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen gestärkt werden.

Bemerkenswert ist aus der Perspektive Deutschlands wie anderer EU-Länder vor allem der Verzicht auf eine Art von Grenzausgleichsteuer („border adjustment tax“), die Importe in die USA reduzieren und Exporte fördern sollte.

Dieser von *Speaker* Ryan befürwortete Vorschlag, der auch zur Finanzierung der Reform beitragen sollte, war ein zentraler Streitpunkt, der radikal marktwirtschaftliche Vertreter und von Importen abhängige Wirtschaftszweige gegen stärker nationalistische Kräfte und Vertreter von Exportinteressen gestellt hatte.

Doch mit der Einigung in der Frage der „border adjustment tax“ ist nur einer der zentralen Konflikte um die Anlage der Steuerreform aus dem Weg geräumt. Weiterhin bleibt unklar, inwieweit die Reform verschuldungsneutral und/oder wachstumsfördernd ausgestaltet werden kann und soll.

Nachdem durch das Scheitern der Gesundheitsreform Einsparungen zum Ausgleich von gegebenenfalls verminderten Steuereinnahmen fehlen, verschärft sich die Frage der Abschaffung von Steuervergünstigungen im Gegenzug zu Absenkungen der Steuersätze.

Zum einen stehen damit die Interessen der durch Steuervergünstigungen bevorteilten Zweige der Wirtschaft, beispielsweise der Energiesektor, gegen konkurrierende Interessen, die von niedrigeren Steuersätzen profitieren würden.

Zum anderen ist aber auch die Abschaffung von Vergünstigungen für Einkommen von Privatpersonen umstritten. Insbesondere die Absetzbarkeit der Einkommenssteuern der Einzelstaaten, der Zinszahlungen für den Hauserwerb und wohlthätiger Spenden sowie die Steuerbefreiung von Krankenversicherungen durch Arbeitgeber sind auch unter Republikanern stark umstritten.

Obwohl das Gelingen der angekündigten Steuerreform für die Trump-Administration wie für die republikanischen Fraktionen im Kongress als politisch existentielle Frage gilt, ist der Erfolg keineswegs gesichert.

## **6. Senat unterstreicht Beistandsgarantie der USA im Rahmen des Nordatlantikvertrages**

Der Senat hat am 15. Juni 2017 in einem Zusatz (*Senate Amendment 240*) zum „Countering Iran’s Destabilizing Activities Act of 2017“ (S. 722) die „strategische Bedeutung“ des Nordatlantikvertrages und hier insbesondere die kollektiven Beistandsverpflichtungen nach Artikel 5 unterstrichen.

Die Entscheidung fiel mit 100 Stimmen einstimmig. Sie geht auf eine Initiative des Republikaners Lindsey Graham (South Carolina) zurück, der von 33 weiteren Senatorinnen und Senatoren unterstützt wurde, darunter 14 Republikaner und 19 Demokraten.

Mit dem Nordatlantikvertrag war 1949 die NATO als transatlantische Sicherheitsgemeinschaft ins Leben gerufen worden. Ihr gehören heute 29 Mitgliedsstaaten an. Im Nordatlantikvertrag unterstreichen die Vertragsparteien, dass sie entschlossen sind, „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten. „Im Artikel 5 vereinbaren die Vertragsparteien darüber hinaus, „dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird“.

In ihrem nicht bindenden „Sense of the Senate“-Votum unterstreicht der Senat unter anderem, dass

- das Prinzip der kollektiven Verteidigung seit fast sieben Jahrzehnten effektiv als Mittel strategischer Abschreckung („a strategic deterrent“) fungiert hat;
- die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus in Afghanistan historische Beiträge und Opfer erbracht haben;

- sich alle Mitgliedsstaaten des Nordatlantikvertrages bei ihrem Treffen im Jahr 2014 in Wales darauf verständigt haben bis zum Jahr 2024 zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung aufzuwenden.

Des Weiteren unterstreicht die Kammer in ihrem Zusatz „the vital importance of Article 5 of the North Atlantic Treaty, the charter of the North Atlantic Treaty Organization, as it continues to serve as a critical deterrent to potential hostile nations and terrorist organizations“. Die USA, hält der Senat ohne Wenn und Aber fest, „remains fully committed to the North Atlantic Treaty Organization and will honor its obligations enshrined in Article 5“.

Man kann das als deutliche politische Botschaft von Demokraten und Republikanern im Senat an Präsident Donald Trump verstehen, der noch im März 2017, also gut zwei Monate nach seiner Amtseinführung, davon gesprochen hatte, dass die NATO „veraltet und teuer“ sei.

Wörtlich hatte der 45. Präsident der USA ausgeführt: „I think NATO is obsolete. NATO was done at a time you had the Soviet Union, which was obviously larger, much larger than Russia is today. But we have other threats.“ Mit dieser historisch einzigartigen Einschätzung der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft durch einen amerikanischen Präsidenten war auch der (schon oft thematisierte) Hinweis auf die ungleiche Lastenverteilung in der NATO zwischen den USA und den europäischen Partnern verbunden. Gegenwärtig erreichen nur fünf NATO-Mitgliedsstaaten das von Trump unterstrichenen Zwei-Prozent-Ziel bei den Verteidigungsausgaben, nämlich die USA, Estland, Griechenland, Großbritannien und Polen.

Bei seinem Treffen mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg im April 2017 begann Trump dann von seinen zuvor gemachten Einordnungen abzurücken. Die NATO, so der Präsident nun, „made a change and now they do fight terrorism. I said it was obsolete; it is no longer obsolete“. Des Weiteren führte er aus: „It’s my hope that NATO will take on an increased role in supporting our Iraqi partners in their battle against ISIS (die Terrororganisation Islamischer Staat, die Redaktion)“.

Beim NATO-Gipfel in Brüssel am 25. Mai 2017 versäumte es Trump dann aber sich klar zur Bestandsverpflichtung gemäß Nordatlantikvertrag zu bekennen, was weitere Irritationen auslöste. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel brachte nach dem ersten NATO-Gipfel mit Trump und dem G-7 Treffen in Taormina (Italien) am 26./27. Mai 2017 den Zustand der transatlantischen Beziehungen auf folgenden bemerkenswerten Punkt: „Die Zeiten“, so Merkel, „in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen“.

Wohl auch vor diesem Hintergrund sah sich der Senat auf Initiative von Senator Graham (R-South Carolina) veranlasst, der Flipp-Flopp-Rhetorik Donald Trumps aktiv entgegenzutreten und die Beistandsverpflichtung nach Artikel 5 Nordatlantikvertrag Mitte Juni förmlich zu unterstreichen.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu sehen, dass nach einer Umfrage des *Pew Research Center* vom 23. Mai 2017 unter den Parteigängern der Demokraten 78 Prozent die NATO positiv einschätzen, während es bei den Republikanern nur 47 Prozent sind. Zum Vergleich: 2016 lagen die Zahlen hier für die Demokraten bei 58 und für die Republikaner bei 52 Prozent.

Präsident Trump hat zwischenzeitlich mit Blick auf die politische Bedeutung der NATO für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA, wohl auch auf Anraten seines Sicherheitsberaters Generalleutnant H.R. McMaster (vgl. Congress Report, Jahrgang 32, 2017, Heft 1-4, S. 22 ff.), eine deklaratorische Kehrtwende vollzogen.

Bei seinem Besuch in Polen unterstrich er am 6. Juli 2017 in Warschau: „I would point out that the United States has demonstrated not merely with words but with its actions that *we stand firmly behind Article 5, the mutual defense commitment*“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Auch versäumte der Präsident es in Warschau nicht, die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für die Weltpolitik der USA herauszustreichen. „(T)he transatlantic bond between the United States and Europe“, so Trump, „is as strong as ever and maybe, in many years, even stronger“.

Ob damit freilich die massiven Irritationen zumindest in den deutsch-amerikanischen Beziehungen nach der Amtsübernahme Trumps überwunden sind, darf bezweifelt werden. Zu inkohärent waren Präsident Trumps Deutungsangebote bisher, als dass der Eindruck einer verlässlichen Position der Administration hätte entstehen können.

## **7. Diskussion über neues Ermächtigungsgesetz für den Krieg gegen den internationalen Terrorismus**

Der Auswärtige Ausschuss des Senats hat am 20. Juni 2017 unter der Leitung seines Vorsitzenden Bob Corker (R-Tennessee) eine Anhörung zum Thema „Reviewing Congressional Authorizations on Use of Force“ durchgeführt, bei der im Kern die Frage erörtert wurde, ob es einer neuen Ermächtigungsresolution für den Krieg gegen terroristische Gruppierungen durch den Kongress bedarf.

Die Anhörung steht im Zusammenhang mit einer Senate Joint Resolution (S.J.Res. 43), die Ende Mai von den Senatoren Jeff Flake (R-Arizona) und Tim Kaine (D-Virginia) im

Ausschuss eingebracht worden war. Der Text der Resolution kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-joint-resolution/43/text>.

Ziel der Resolution ist es,

- die vorhandene Ermächtigung des Kongresses im Krieg gegen den internationalen Terrorismus, die 16 Jahre alt ist, zu ersetzen „in order to provide legal authority for military action against al-Qaeda, the Taliban, and the Islamic State of Iraq and Syria“, wie es in Abschnitt 2 heißt.
- einen Prozess parlamentarischer Kontrolle „zu etablieren“, also das verfassungsmäßige Mitspracherecht der Legislative im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu unterstreichen.

Die USA führen den Krieg gegen den internationalen Terrorismus auf der Basis der sogenannten „Authorization for Use of Military Force“ (AUMF, *Public Law 107-40*), die der Kongress gerademal 72 Stunden nach den Terrorangriffen des 11. September auf New York und Washington, D.C. am 14.9.2001 verabschiedet hatte (vgl. Congress Report, Jahrgang 16, 2001, Heft 10, S. 1).

In der AUMF gestand die Legislative dem Präsidenten im Rahmen einer Blankoermächtigung

- umfassende Vollmachten („all necessary and appropriate force“) gegenüber jenen „Nationen, Organisationen oder Personen zu, für die er feststellte, dass sie die Terrorangriffe des 11. September „geplant, autorisiert oder begangen haben“. Dabei schloss der Kongress in seiner Ermächtigung auch „future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons“ mit ein.

Chairman Corker wies im Zusammenhang mit den Anhörungen des *Senate Foreign Relations Committee* darauf hin, dass einige Mitglieder des Ausschusses sich mit der Frage einer neuen AUMF vor allem deshalb beschäftigten, „weil sie unserem Präsidenten Begrenzungen auferlegen wollen“. Das zielt auf Präsident Trump, von dem manche im Kapitol befürchten, dass er in seinem unilateral-nationalistischen Selbstverständnis den Krieg gegen den internationalen Terrorismus auf der Basis der AUMF aus dem Jahr 2001 weiter ausweiten könnte, ohne den Kongress verfassungsrechtlich einzubinden.

Im Rahmen der Anhörungen des Senatsausschusses wurden der Jurist John B. Bellinger III ([https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062017\\_Bellinger\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062017_Bellinger_Testimony.pdf)) und die Politikwissenschaftlerin Kathleen H. Hicks zu Rate gezogen ([https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062017\\_Hicks\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062017_Hicks_Testimony.pdf)).

Bellinger war zwischen 2001 und 2005 als juristischer Berater des *National Security Council* und danach dann in derselben Funktion bis zum Amtswechsel von George W. Bush zu Barack Obama im Jahr 2009 im *State Department* tätig. Er war an der Formulierung der AUMF 2001 beteiligt. Hicks ist für das „International Security Program“ am



renommierten *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington, D.C. verantwortlich und arbeitete zwischen 1993 und 2006 als zivile Mitarbeiterin im *Office of the Secretary of Defense*.

Bellinger unterstrich, dass es aus seiner Sicht sehr wichtig ist, dass der Kongress eine neue Ermächtigungsresolution im Krieg gegen den internationalen Terrorismus verabschiedet, welche die vorhandene aus dem Jahr 2001, aber auch die Ermächtigungsresolution für den Krieg gegen den Irak aus dem Jahr 2002 (*Public Law 107-243*; vgl. Congress Report, Jahrgang 17, 2002, Heft 10, S. 1) ersetzen soll.

„For the last sixteen years“, so Bellinger, „the 2001 AUMF has provided statutory authority for a very broad range of U.S. counterterrorism operations against persons and terrorist groups in at least seven countries, including the invasion of and continued military operations in Afghanistan; more than 500 drone strikes in Afghanistan, Pakistan, Yemen, Somalia, Syria, Iraq, and Libya; and detention of thousands of individuals in Afghanistan, Guantanamo Bay, and elsewhere.“

Der Jurist bezeichnete die AUMF aus dem Jahr 2001 als „outdated“. Zwar verfüge der Präsident als „Oberkommandierender der Streitkräfte“ im Rahmen von Artikel II der amerikanischen Verfassung über umfassende Vollmachten zur Verteidigung der USA gegen terroristische Bedrohungen, auch ohne die Ermächtigung durch den Kongress. „But every constitutional lawyer“, so Bellinger, „will agree that the President has stronger legal authority – as well as greater political legitimacy – when he orders the use of military force with the explicit authorization of Congress...“.

Er verwies zudem darauf, dass Präsident Obama in seiner zweiten Amtszeit im Jahr 2015 vom Kongress eine neue Ermächtigungsresolution im Kampf gegen den so genannten Islamischen Staat gefordert habe und auf die Aufhebung der AUMF aus dem Jahr 2001 drängte (vgl. Congress Report, Jahrgang 30, 2015, Heft 1-4, S. 11-15), allerdings ohne Erfolg.

Für Bellinger kann es im Krieg gegen den internationalen Terrorismus verfassungsrechtlich und politisch nicht um ein „Mikromanagement“ des Präsidenten durch den Kongress gehen, aber eine „updated AUMF“ sei schon deshalb erforderlich, um die amerikanischen Streitkräften mit klaren rechtlichen Vorgaben in ihrem Kampf gegen neue terroristische Gruppierungen zu versehen.

Auch die Politikwissenschaftlerin Kathleen H. Hicks sprach sich in der Anhörung vor dem *Senate Foreign Relations Committee* für eine Neufassung der Ermächtigungsresolution im Kampf gegen die terroristische Gruppierungen durch den Kongress aus. „A robust congressional role in use of force decisions“, so Hicks, „can spur consideration of policy alternatives, raise important strategic considerations, and build the public support necessary for sustainable national security strategy.“ Mehr noch, so Hicks, „(i)t strengthens our democracy and our legitimacy“.

Ähnlich sieht das auch der Republikaner Flake (Arizona), der die *Senate Joint Resolution* 43 zusammen mit dem Demokraten Kaine (Virginia) eingebracht hat. „It is our *constitutional duty in Congress*“, so Flake, „to authorize military action, yet we have stood silent as Administrations have stretched the 2001 AUMF far beyond its original purpose“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Der Republikaner Flake wies auch noch auf einen weiteren Zusammenhang hin. „Congressional authorization for the use of military force against ISIS, Al-Qaeda, and the Taliban will make clear to our allies and our adversaries that we are united in our resolve.“

Den dringenden Handlungsbedarf haben Flake und Kaine in die *Joint Resolution* direkt hineingeschrieben, indem sie in der Präambel explizit auf das Folgende verweisen: „(O)ver the course of more than 15 years, the Authorization for Use of Military Force has been used by the executive branch in at least 37 instances to justify sending Armed Forces to 14 nations across the world to take action against terrorist organizations and for other purposes“. Eine neue Ermächtigungsresolution („updated AUMF“) möchten sie in ihrer Resolution auf ein Zeitraum von fünf Jahren begrenzt sehen.

Auch im Repräsentantenhaus hat eine Diskussion um eine neue AUMF eingesetzt. So stimmte der Bewilligungsausschuss am 29. Juni 2017 in nicht namentlicher Abstimmung überraschend einstimmig für einen Zusatz der Demokratin Barbara Lee (California) zum Verteidigungsbewilligungsgesetz 2018 („House Defense Appropriations“), der vorsieht, die AUMF aus dem Jahr 2001 binnen 240 Tagen durch eine neue zu ersetzen.

Auch wenn der Zusatz von Barbara Lee keine Aussagen dazu macht, wie eine neue Ermächtigungsresolution ausgestaltet sein soll, unterstreicht der mehrheitlich republikanisch besetzte Ausschuss mit seinem Votum, dass er Präsident Trump die Bekämpfung des internationalen Terrorismus perspektivisch nicht alleine überlassen möchte.

Lee, die 2001 als einziges Mitglied des Repräsentantenhauses gegen die AUMF gestimmt hatte, bezeichnete die Abstimmung als „historisch“. Schließlich war es das erste Mal seit 16 Jahren, dass im Bewilligungsausschuss des Repräsentantenhauses ein zwi-schenparteilicher Konsens in der Frage der Erneuerung der AUMF entstanden war.

Der Republikaner Thomas Jeffery „Tom“ Cole (Oklahoma) war der erste Republikaner im Ausschuss, der sich für den Zusatz von Barbara Lee aussprach. „This is something where Congress has collectively avoided taking responsibility“, so Cole zur Begründung. Unterstützung erhielt er von seinem Fraktionskollegen Christopher Douglas „Chris“ Stewart (Utah). „I feel like my world is rocked, because I see these two (die Demokratin Lee und den Republikaner Cole, die Redaktion), that have very different opinions“, so Stewart, „and yet I agree with you“. Auch der Republikaner Scott Taylor (Virginia) hielt die Zeit für eine Debatte um eine neue AUMF für gekommen. „I think we’ve seen a disproportionate sacrifice with the military community that has gone over and over again“, so Taylor, der hinzufügte, „and I believe that we owe them a debate“. Sogar der Vorsitzende des Bewilligungsausschusses, der Republikaner Rodney Frelinghuysen (New Jersey) stellte sich hinter Barbara Lee. „You’re making a lot of



converts all over the place, Ms. Lee“, so der Ausschussvorsitzende anerkennend an die Adresse der liberalen Demokratin.

Das hielt das *House Rules Committee* unter Führung von Pete Sessions (R-Texas) und wohl in enger Abstimmung mit der republikanischen Fraktionsführung um *Speaker* Paul Ryan (R-Wisconsin) dann allerdings nicht davon ab, den Zusatz von Barbara Lee aus dem Bewilligungsgesetzentwurf 2018 des Repräsentantenhauses zur Vorlage und Abstimmung im Plenum zu streichen. „By refusing to reinstate my amendment Republicans on the House Rules Committee“, so Lee, „have shown a lack of respect for the committee process and an unwillingness to finally address our perpetual wars“.

Gleichwohl deutet sich im Kongress in beiden Kammern eine neue Diskursbereitschaft in der Frage des Umgangs mit der AUMF und der politischen Verantwortung der Legislative im Krieg gegen den internationalen Terrorismus in der Ära Trump an. In der Trump-Administration scheinen sich zwischenzeitlich auch Verteidigungsminister James Mattis und der Nationale Sicherheitsberater H.R. McMaster für eine Neufassung der AUMF stark zu machen.

## 8. Neu- und Umbesetzungen in Trumps Kabinett und Administration

Präsident Donald Trump hat durch mehrere Neu- und Umbesetzungen in seinem Kabinett wie seiner Administration versucht seine schlingernde Regierung zu stabilisieren und auf Kurs zu halten.

Den Auftakt des in der Frühphase einer neuen Präsidentschaft überraschenden Reigens des Personalwechsels bildete die hoch kontroverse Entlassung von *FBI*-Direktor James Comey Anfang Mai 2017 (siehe Punkt 3).

Die Entlassung Comeys aufgrund der für Präsident Trump und seinen persönlichen Stab zunehmend unbequemen Untersuchung der Einmischung Russlands in die US-Wahl von 2016 stieß unter Demokraten wie Republikanern auf breite Kritik (vgl. Punkt 3).

Der von Trump vorgeschlagene Nachfolger Comeys, Christopher Wray, fand jedoch eine breite Zustimmung im Kongress.

Christopher Wray, Jahrgang 1966, hat an der Yale University einen *Bachelor of Arts*-Abschluss sowie einen *Juris Doctor*-Grad erworben. Von 2003 bis 2005 diente Wray in der Administration von George W. Bush als *Deputy Attorney General for Criminal Affairs* unter dem damaligen *Assistant Attorney General* James Comey. In der Folgezeit arbeitete er als Partner in der Kanzlei *King & Spalding* in Washington, D.C. und in Georgia.

Wie sein Vorgänger genießt Wray großen Respekt unter Republikanern und Demokraten. In seiner Anhörung vor dem Senat beteuerte Wray seine Absicht, das FBI unparteiisch und unabhängig von Einflussversuchen der Trump-Administration zu führen. Seine Bestätigung mit 92:5 Stimmen bezeugt den Vertrauensvorschluss beider Parteien für den neuen Direktor des *Federal Bureau of Investigation*.

Ungeachtet von Wrays Reputation und seiner überparteilichen Unterstützung bleibt aber fraglich, ob und wie er das FBI unbeschadet durch die vermutlich turbulente Amtszeit Präsident Trumps führen will und kann.

Noch wichtiger und folgenreicher sind die Neu- und Umbesetzungen in Präsident Trumps Mitarbeiterstab im Weißen Haus. Der Präsident hatte bereits im Mai und Juni 2017 seine Unzufriedenheit mit seinem persönlichen Mitarbeiterstab signalisiert. Eine denkwürdige erste Sitzung seines vollständigen Kabinetts Anfang Juni, in der alle anwesenden Minister und Mitarbeiter den Präsidenten vor laufenden Kameras in höchsten Tönen lobten und ihm ausführlich für die Gelegenheit dankten ihm zu dienen, beendete zunächst alle Spekulationen über einen umfangreichen Personalwechsel.

Nach dem Scheitern der Abschaffung und Ersetzung des ACA (Obamacare) Ende Juli 2017 (siehe Punkt 1) griff Präsident Trump jedoch hart durch. Der erste *Communications Director* des Präsidenten, Michael Dubke, zuständig für die strategische Planung der Öffentlichkeitsarbeit, hatte bereits am 30. Mai 2017 seinen Rücktritt erklärt.

Ende Juli ernannte Präsident Trump den Unternehmer und Wahlkampf-Unterstützer Anthony Scaramucci zum Nachfolger von Dubke. Trumps Pressesprecher, Sean Spicer, der in seinen Auftritten vor der Presse eine zunehmend unglückliche Figur abgegeben hatte, trat aus Protest gegen Scaramuccis Ernennung zurück.

Spicers Nachfolgerin wurde Sarah Huckabee Sanders, die Tochter des früheren Gouverneurs von Arkansas und Präsidentschaftskandidaten Mike Huckabee, die zuvor stellvertretende Pressesprecherin gewesen war.

Scaramucci griff schnell Trumps Chief of Staff Reince Priebus und seinen Chief Strategist Stephen Bannon scharf an. In einem von profanen Entgleisungen durchmusterten Interview mit Ryan Lizza vom *New Yorker Magazine* blamierte er sich zwar öffentlich, bewirkte aber auch die Entlassung von Reince Priebus, seines Stabschefs im Weißen Haus. Trump hatte vor allem ihn für die schwache Kooperation der Administration in der Gesundheitspolitik verantwortlich gemacht.

Als Nachfolger für Priebus ernannte Trump General a.D. John Kelly, den bisherigen Secretary of Homeland Security. Der von Trump sehr geschätzte Ex-Militär soll vor allem Disziplin in den von internen Grabenkriegen geprägten Mitarbeiterstab des Präsidenten bringen.

Präsident Trump hatte John Kelly bereits seit mehreren Wochen gedrängt in die Rolle des Stabschefs aufzurücken. Kelly hatte dies immer wieder abgelehnt und die Annahme der Ernennung an Bedingungen geknüpft. Um seine Autorität unter Beweis zu stellen, hat er als erste Amtshandlung den kurz zuvor berufenen Anthony Scaramucci entlassen.

Zudem hat Kelly seine Unterstützung für *Attorney General* Jeff Sessions ebenso wie für den umstrittenen *Special Counsel* Robert Mueller und Sicherheitsberater General H. R. McMaster durch indirekte Verlautbarungen über die Medien unterstrichen.

Offenkundig ist allerdings bereits jetzt, dass Kelly zwar versuchen kann, die Mitarbeiter des Präsidenten zu disziplinieren, nicht aber den Präsidenten selbst und dessen Kommunikationsverhalten.

Die Nachfolge Kellys als *Secretary of Homeland Security* ist bisher noch ungeklärt. In der Schwebe bleibt zudem die mögliche Entlassung oder der Rücktritt von *Attorney General* Jeff Sessions, den Präsident Trump zuletzt schwer angegriffen hatte (siehe Punkt 3).

Hinter den zu diesem Zeitpunkt überraschenden Personalauswechselungen scheint eine zunehmende Tendenz des Präsidenten zu stehen, sich auf seine Familie, persönliche Freunde und Technokraten ohne eigenständige politische Basis zu stützen. Vor allem Trumps Tochter Ivanka Trump, sein Schwiegersohn Jared Kushner, sowie seine Söhne, Don Jr. und Eric Trump, sollen ihn zu den Neubesetzungen gedrängt haben.

Die Kehrseite ist allerdings, dass sich Präsident Trump damit zusehends von der Republikanischen Partei und deren Vertretern im Kongress abkoppelt. Von einer Trennung von Stephen Bannon und Steven Miller, Exponenten des rechten Rands seiner Wählerbasis, schreckt Trump allerdings bisher noch zurück.

**Congress Report, ISSN 0935-7246**

**Redaktion**

Dr. Söhnke Schreyer  
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

**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)