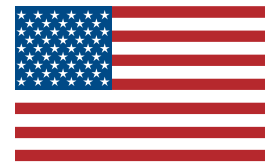


CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 32/2017 No. 9-10



**abgeschlossen am
18. Oktober 2017**

	<u>Seite</u>
1. Präsident Trump und Republikaner konkretisieren Steuerreform	1
2. Republikanischer Versuch der Reform von <i>Obamacare</i> scheitert erneut im Senat	3
3. Überbrückungshaushalt verabschiedet	5
4. Besorgnis im Kongress über wachsende Spannungen mit Nordkorea	8
5. Präsident Trump schiebt Kongress Entscheidung über die Zukunft des Atomabkommens mit dem Iran zu	12
6. <i>Defense Authorization 2018</i> im Vermittlungsausschuss	15
7. Untersuchungen zu russischer Wahlbeeinflussung weiten sich aus	17
8. Präsident Trump befristet Duldung für junge Migranten (<i>Dreamers</i>)	18
9. Das Personal-Karussell der Trump-Administration bleibt in Bewegung	20

1. Präsident Trump und Republikaner konkretisieren Steuerreform

Präsident Trump und die Führungsspitzen der republikanischen Mehrheiten im Kongress haben sich Ende September 2017 auf eine neue Rahmenvereinbarung für die geplante Steuerreform (*Unified Framework for Tax Reform*) geeinigt.

Die Vereinbarung baut auf das im Juli vorgestellte *Joint Statement on Tax Reform* auf, das von Gruppe der „*Big Six*“, *National Economic Director* Gary Cohn, Finanzminister Steven Mnuchin, *House Speaker* Paul Ryan (R-Wisconsin) und *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky) sowie den Vorsitzenden der Finanzausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus, Orrin Hatch (R-Utah) und Kevin Brady (R-Texas), ausgehandelt worden ist (vgl. Congress Report, Jahrgang 32 (2017), Heft 5-8, S. 13 f.).

Obwohl die Vorschläge deutlich hinter den Wahlkampfversprechen von Präsident Trump zurückbleiben, gibt der Rahmenplan eine sehr ambitionierte Reform vor, die neben der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung auch die Erbschaftssteuer umfasst.

Für die Reform der Einkommenssteuer ist insbesondere vorgesehen,

- die Grundfreibeträge von 6.000 auf 12.000 USD für Einzelpersonen und von 12.000 auf 24.000 USD für Ehepaare zu verdoppeln;
- die Anzahl der unterschiedlichen Steuersätze von bisher sieben auf drei (eventuell vier) Stufen von 12, 15 und 35 Prozent (unter Umständen 39,5 Prozent) zu reduzieren;
- den bisherigen Kinderfreibetrag von 1.000 USD je Kind durch einen Zuschuss (*Tax Credit*) zu ersetzen, der unteren und mittleren Einkommen eine spürbare Entlastung bieten soll, aber noch festzusetzen bleibt;
- die Absetzungsmöglichkeiten für alle Aufwendungen zu streichen, mit Ausnahme von Zinszahlungen für private Immobilienkredite und gemeinnützige Spenden sowie die Vergünstigungen für die individuelle Altersvorsorge;
- die Mindestbesteuerung für höhere Einkommen (*Alternative Minimum Tax, AMT*) abzuschaffen.

Neben den wichtigen genannten Details wie einem möglichen vierten Steuersatz fehlen in dem Entwurf vor allem noch Angaben zu den Bemessungsgrenzen für die einzelnen Steuerstufen.

Die Reform der Unternehmenssteuerung sieht vor,

- den Steuersatz von bisher 35 auf 20 Prozent abzusenken;

- die im Ausland erzielten Gewinne von der Besteuerung auszunehmen und die Rückführung von bestehenden Gewinnen zu einem abgesenkten Steuersatz zu erlauben;
- die vollständige Abschreibung von Investitionen bereits im ersten Jahr zu ermöglichen (begrenzt auf fünf Jahre);
- zahlreiche Steuervergünstigungen, mit Ausnahme jener für Forschung und Entwicklung sowie den sozialen Wohnungsbau (*Low Income Housing*), abzuschaffen oder zu begrenzen;
- Unternehmen im Familienbesitz oder Investorengruppen, die von der bisherigen Unternehmensbesteuerung ausgenommen sind (*Pass Through Companies*), in Zukunft nach den niedrigeren Sätzen für Unternehmen und nicht nach denen für Einzelpersonen zu besteuern.

Zentrale Punkte wie die Einzelheiten zu den entfallenden Vergünstigungen bleiben offen und den Verhandlungen in den Kongressausschüssen überlassen.

Keine Fragen offen lässt dagegen die vollständige Streichung der Erbschaftssteuer. Bisher sind Erbschaften ab ca. 5,5 Mio. USD für Einzelpersonen und ca. 11 Mio. USD für Ehepaare der Besteuerung unterworfen. Dies betrifft etwa 0,2 Prozent aller Erbschaften.

Derzeit wird das Gesamtvolumen der vorgesehenen Steuerreform grob auf 2,5 Billionen USD während der ersten 10 Jahre geschätzt. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Finanzierung auf.

Zum einen ist die Streichung vieler Steuervergünstigungen umstritten. Ein Beispiel ist die Absetzbarkeit von einzelstaatlichen und lokalen Steuern. In vielen Einzelstaaten der Ost- und Westküste wie New York und Kalifornien, die selbst hohe Einkommenssteuern erheben, könnte die Streichung dieser Steuervergünstigungen zu einer Erhöhung der Steuerbelastung von Jahreseinkommen führen, die nur wenig über dem Durchschnitt liegen. Viele Republikaner aus den betroffenen Staaten drängen deswegen auf einen Kompromiss im Gegenzug für ihre Zustimmung.

Zum anderen überschreitet das geschätzte Gesamtvolumen bei weitem die Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung. Die republikanischen Fraktionen im Kongress wollen Teile der resultierenden Defizite durch eine „dynamische Betrachtung“ (*Dynamic Scoring*) der zukünftigen Einnahmen des Bundes ausgleichen. Mehreinnahmen in Folge eines durch die Reform ausgelösten Wachstumsschubs sollen danach steigende Defizite verhindern.

Da aber Finanzierungsspielräume vor allem wegen des Scheiterns der republikanischen Reform von *Obamacare* (ACA, siehe Punkt 2) fehlen, regen sich bereits jetzt Stimmen, die mangelnde Budgetdisziplin beklagen. Senator Bob Corker (R-Tennessee), ein

ebenso konservatives wie angesehenes Mitglied der republikanischen Fraktion, hat bereits angekündigt, dass er keiner nennenswerten Erhöhung der Bundesverschuldung zustimmen werde. Skeptisch hat sich auch Senator Rand Paul (R-Kentucky), ein bekannter Gegner der Bundesverschuldung, geäußert.

Angesichts der einseitigen Ausrichtung der Reform auf die Entlastung der obersten Einkommensgruppen, der Unternehmen und der größten Vermögen können die Republikaner bestenfalls mit der Unterstützung einzelner Demokraten wie Senator Joe Manchin (West Virginia) rechnen. Deshalb könnten selbst einige wenige Gegenstimmen die Verabschiedung der Steuerreform in Frage stellen.

Das Repräsentantenhaus hat in diesem Zusammenhang am 5. Oktober 2017 mit 219:206 Stimmen knapp die Budget-Resolution für das Fiskaljahr 2018 angenommen. Mit der geschlossen auftretenden demokratischen Opposition stimmten mehr als ein Dutzend Republikaner gegen die Vorlage. Die Resolution sieht keinen Spielraum für eine wachsende Neuverschuldung vor.

Die Verabschiedung der Budget-Resolution 2018 durch den Senat wird noch in der laufenden Woche erwartet. Sie sieht, gemäß der Vorlage des Haushaltsausschusses des Senats, einen Finanzspielraum von 1,5 Billionen USD vor. Bis Ende Oktober sollen sich Repräsentantenhaus und Senat dann auf eine gemeinsame Version einigen.

Die Budget-Resolution des Kongresses wird den Finanzrahmen und die Instruktionen für die Ausarbeitung einer Steuerreformvorlage durch die Finanzausschüsse beider Kammern festlegen. Die Republikaner hoffen bis Ende des Jahres auf eine mehrheitsfähige Gesetzesvorlage.

Der Erfolgsdruck auf die republikanischen Fraktionen ist angesichts der mageren Bilanz in der Gesetzgebung und den Zwischenwahlen zum Kongress 2018 (Midterm Elections) enorm hoch, so dass ein Scheitern und dessen politische Folgen kaum abzusehen wären. Ein Fehlschlag würde nicht nur die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus, sondern auch den Erfolg der Trump Präsidentschaft in Frage stellen.

Mehr als spannend bleibt entsprechend die Frage, wie Präsident Trump und die Republikaner im Kongress den Hochseilakt zwischen wirtschafts-, fiskal- und verteilungspolitischen Zielen vollführen werden.

2. Republikanischer Versuch der Reform von *Obamacare* scheitert erneut im Senat

Nach dem gescheiterten Versuch der Republikaner Ende Juli 2017, den *Affordable Care Act* (ACA, *Obamacare*, *Public Law* 111-248) zu reformieren, ist im September auch ein erneuter Anlauf, eine mehrheitsfähige Alternative auszuhandeln, fehlgeschlagen.

Nach den blamablen Abstimmungsniederlagen von drei Reformvorlagen im Senat (vgl. Congress Report, Jahrgang 32 (2017), Heft 5-8, S. 1 ff.), haben die Senatoren Bill Cassidy (R-Louisiana) und Lindsey Graham (R-North Carolina) überraschend ein älteres Konzept ins Spiel gebracht. Angesichts der höchst schwierigen Situation schien der zuvor kaum beachtete Reformplan („Graham-Cassidy“) als eine Art letzter Ausweg.

Die Grundidee der Graham-Cassidy-Vorlage war es, die Verantwortung für das unter dem ACA eingerichtete Versicherungssystem vom Bund auf die Einzelstaaten zu übertragen.

Der Bund sollte zu diesem Zweck feste Finanzausweisungen (*Block Grants*) bereitstellen und die Einzelstaaten anteilmäßig einen Eigenbeitrag leisten können. Im Gegenzug sollten die Einzelstaaten selbst entscheiden, ob sie Versicherungsmärkte nach dem Muster von *Obamacare* „health exchanges“ einrichten oder andere Programme wie Versicherungsangebote für vorbelastete Personen, die mit hohen Risiken verbunden sind („high risk pools“), etablieren.

Zunächst sah Graham-Cassidy vor, dass das Regelwerk des ACA, das die Abdeckung der notwendigen medizinischen Leistungen sichert und den Ausschluss von Risiken verbietet, beibehalten wird. Vor allem daran entzündete sich die grundsätzliche Kritik konservativer Republikaner im Senat.

Um ein drohendes Scheitern abzuwenden, fügten Graham und Cassidy eine Ausnahmeklausel ein. Die Klausel erlaubte es den Einzelstaaten, eine Ausnahmegenehmigung des Gesundheitsministeriums zu beantragen, um eigene Richtlinien zu erlassen. Die einzige Vorbedingung für die Bewilligung war die Zusicherung einer adäquaten medizinischen Grundversorgung.

Allerdings blieb die Frage des regulativen Rahmens nicht der einzige Streitpunkt. Scharfe Kritik lösten die drastischen Kürzungen der Zuschüsse für private Versicherungen und die von Bund und Einzelstaaten gemeinsam getragenen *Medicaid*-Programme aus. Die langfristig vorgesehenen und wachsenden Kürzungen der *Medicaid*-Zuweisungen des Bundes stießen selbst im republikanischen Lager auf große Vorbehalte.

Neben gemäßigt konservativen Senatoren warnten auch eine Reihe von republikanischen Gouverneuren wie John Kasich (Ohio) eindringlich vor den tiefen Einschnitten und den Konsequenzen für die medizinische Gesundheitsversorgung.

Das *Congressional Budget Office* (CBO) konnte aus Zeitgründen keine detaillierte Analyse des Reformvorschlags bereitstellen. Nach vorläufigen Schätzungen geht das CBO von einem Anstieg der Nicht-Versicherten um 21 Millionen bis 2026 aus. Für den Bund werden dagegen Einsparungen von zunächst 130 Mrd. USD erwartet.

Vor diesem Hintergrund kündigten drei republikanische Senatoren, Susan Collins (Maine), John McCain (Arizona) und Rand Paul (Kentucky), mit sehr unterschiedlichen

Begründungen ihr Votum gegen die Graham-Cassidy Vorlage an. *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky) sagte daraufhin die immer wieder hinausgezögerte Abstimmung ganz ab.

Mit dem Auslaufen des Fiskaljahres 2017 am 30. September 2017 hat sich das Fenster für eine Reform unter den vereinfachten Regeln des Haushaltsverfahrens geschlossen.

Für das Fiskaljahr 2018 wollen die Republikaner die gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume des Haushaltsverfahrens für die versprochene Steuerreform nutzen (siehe Punkt 1). Damit ist ein *Repeal & Replace* von *Obamacare* mit einfacher republikanischer Mehrheit bis auf weiteres nicht mehr möglich.

Die Enttäuschung und der Unmut unter Republikanern und in der Trump Administration über den (vorerst) endgültigen Fehlschlag sind groß und mischen sich mit Blick auf die Kongresswahlen 2018 (*Midterm Elections*) mit kaum verhohlenen Befürchtungen.

Präsident Trump hat, sichtlich verärgert, auf die erneute Niederlage mit administrativen Nadelstichen gegen den ACA geantwortet. Auf dem Weg von Verwaltungsanordnungen (*Executive Orders*) hat er zum Beispiel das Werbebudget für Zeichnungsfristen für den jährlichen Versicherungsabschluss drastisch gekürzt und die Ausgleichszahlungen an Versicherungsunternehmen mit überdurchschnittlichen Anteilen von Versicherten mit hohen Risiken und geringem Einkommen ausgesetzt.

Im Senat haben Lamar Alexander (R-Tennessee), der Vorsitzende des Ausschusses für Gesundheit und Soziales, und *Ranking Minority Member* Patricia Lynn „Patty“ Murray (D-Washington) die Gespräche über eine zwischenparteiliche Vorlage zur Behebung drängender Probleme des ACA wieder aufgenommen.

Fraglich bleibt, ob die Bereitschaft zu einer Einigung zwischen Alexander und Murray zu einer Gesetzesvorlage führen könnte, die im Kongress mehrheitsfähig ist und die Zustimmung des Präsidenten findet.

3. Überbrückungshaushalt verabschiedet

Der Kongress hat nach seiner Rückkehr aus der Sommerpause am 8. September 2017 einen Überbrückungshaushalt verabschiedet, der die Ausgaben des Bundes bis zum 8. Dezember 2017 vorläufig auf der Höhe des Vorjahres fortschreibt.

Die Entscheidung mit dem Titel: „Continuing Appropriations Act 2018“ (*House Resolution* 601) war notwendig geworden, weil bereits im Juli absehbar geworden war, dass es dem Kongress bis zum rechnungstechnischen Beginn des neuen Haushaltsjahres am 1. Oktober 2017 nicht gelingen würde die 12 erforderlichen Einzelbewilligungsgesetze für das Budgetjahr 2018 zu verabschieden. Nur mit dieser Maßnahme konnte eine

Schließung von Bundesbehörden (*Government Shutdown*) zum Beginn des neuen Haushaltsjahres verhindert werden.

Das Repräsentantenhaus votierte am 8. September mit 316:90 Stimmen für die Entscheidung, wobei sich die Minderheitsfraktion der Demokraten mit 183 Stimmen geschlossen für den Überbrückungshaushalt aussprach, während in der republikanischen Mehrheitsfraktion nur 133 Mitglieder die Vorlage unterstützen und 90 dagegen stimmten.

Der Senat hatte einen Tag zuvor mit 80:17 Stimmen der Continuing Resolution bis zum 8. Dezember zugestimmt. Hier stimmten 45 Mitglieder der Minderheitsfraktion der Demokraten und zwei Unabhängige sowie 33 Republikaner für die Entscheidung, während sich 17 Mitglieder der republikanischen Mehrheitsfraktion gegen die Verabschiedung des Überbrückungshaushalts aussprachen. Donald Trump hat der Entscheidung noch am gleichen Tag mit seiner Unterschrift Gesetzeskraft verliehen (*Public Law 115-56*).

Der 45. Präsident der Vereinigten Staaten hatte im Rahmen der Entscheidung eine bemerkenswerte politische Kehrtwende vollzogen und im Angesicht des Widerstands der republikanischen Mehrheitsfraktionen in beiden Kammern des Kongresses die Unterstützung der Opposition unter Führung von Chuck Schumer (D-New York) im Senat und Nancy Pelosi (D-California) im Repräsentantenhaus in Anspruch genommen, ohne die der *Continuing Appropriations Act 2018* gescheitert wäre.

Im Austausch verzichtete er vorübergehend auf die sofortige Abschiebung so genannter *Dreamers*, unbegleiteter Jugendlicher, die undokumentiert in die USA gelangt sind und von denen sich bis zu 800.000 im Land aufhalten sollen (vgl. Punkt 8). Trumps Amtsvorgänger Obama hatte ihnen im Rahmen des Programmes „Deferred Action for Childhood Arrivals“ (DACA) Aufenthaltsrechte zugestanden. Präsident Trump hat diese am 5. September einerseits außer Kraft gesetzt, andererseits dem Kongress die Aufgabe zugeschoben binnen sechs Monaten eine endgültige Entscheidung zu treffen.

Damit war der Weg für die Unterstützung des Überbrückungshaushalts durch die Demokraten frei. „We had a very good meeting with Nancy Pelosi and Chuck Schumer“, erklärte Trump nach einem Treffen mit beiden im Weißen Haus, und fügte hinzu: „Chuck and Nancy would like to see something happen, and so do I“.

Die Führer seiner republikanischen Mehrheitsfraktionen im Repräsentantenhaus, Paul D. Ryan (R-Wisconsin) und Mitch McConnell (R-Kentucky), erwähnte der Präsident in diesem Zusammenhang mit keinem Wort.

Diese spielten die überraschende Kehrtwende Trumps herunter, obwohl die Anspannung im Verhältnis zwischen Ryan, McConnell und Trump mit Händen zu greifen war. Bereits im August hatte McConnell, der zu diesem Zeitpunkt seit Wochen nicht mehr persönlich mit dem Präsidenten gesprochen hatte, öffentlich erkennen lassen, dass er ernsthaft an den Führungsqualitäten Trumps und dem Erfolg seiner Präsidentschaft zweifelte. Der wiederum hatte verbreiten lassen, dass es McConnell anzulasten sei, dass wichtige

politische Vorhaben, wie die Reform von *Obamacare* im Senat, gescheitert seien (vgl. Congress Report, 32, 2017, Heft 5-8, S. 1-4 sowie Punkt 2).

Die Entscheidung im Rahmen des *Continuing Appropriations Act 2018* sieht im einzelnen u. a. vor:

- Fortschreibung der Haushaltsbewilligung für alle 12 Einzeletats des amerikanischen Bundeshaushalts auf der Höhe des Vorjahres 2017, das rechnungstechnisch am 30. September geendet hat, abzüglich einer Gesamtsumme von 0,6791 Prozent;
- Verbot des Beginns neuer Ausgabenprogramme durch das Verteidigungsministerium, dessen Etatvolumen nach dem Willen Präsident Trumps im kommenden Haushaltsjahr 2018 um bis zu 10 Prozent erhöht werden soll;
- 15,25 Mrd. USD an Katastrophenhilfe für den Bundesstaat Texas und insbesondere die Region um Houston, die durch den Hurrikan „Harvey“ Ende August 2017 schwer verwüstet worden war;
- Aussetzung der Schuldenobergrenze des amerikanischen Bundes für die Laufzeit der Gesetzesentscheidung, also bis zum 15. Dezember 2017, die nach Berechnungen des *Congressional Budget Office* bereits im Oktober erreicht zu werden drohte.

Senate Majority Leader Mitch McConnell (R-Kentucky) hat zwischenzeitlich erklärt, dass die Demokraten mit ihrem Deal mit Trump politisch nur einen Pyrrhussieg errungen hätten. „I can safely say“, so McConnell, „the debt ceiling and the spending issue in December will be decoupled because the debt ceiling will not come up until sometime in 2018“. Die Hoffnung der Demokraten darauf, dass sie im Verhandlungspoker mit dem Präsidenten im Angesicht eines möglichen *Government Shutdown* oder einer drohenden Zahlungsunfähigkeit des Bundes durch Erreichen der Schuldenobergrenze im Dezember noch mehr Druck ausüben könnten, werde sich als falsch erweisen. Freilich vergaß der Republikaner zu erwähnen, dass keineswegs sichergestellt ist, dass der Kongress bis zum Dezember eine reguläre Haushaltsbewilligung zustande bringt.

Das Repräsentantenhaus hat zwischenzeitlich alle 12 einzelnen Bewilligungsgesetze für 2018 in eine so genannte „Fiscal 2018 Omnibus Appropriations Bill“ gegossen (*House Resolution 2254*). Dieser Gesetzentwurf sieht ein Haushaltsvolumen im Bereich des *Discretionary Spending* von insgesamt 1,132 Billionen USD vor. Davon sollen 621 Mrd. für *Defense Spending* und 511 Mrd. für den Bereich des so genannten *Non-Defense Discretionary Spending* aufgewendet werden. Darunter fallen die Ausgaben des Bundes für Erziehung, Transport, Infrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung, Wissenschaftsförderung, Umwelt und Energie, Gesundheit, bundespolizeiliche Aufgaben, diplomatische auswärtige Angelegenheiten und Auslandshilfe.

Man unterscheidet im amerikanischen Bundeshaushalt zwischen *Discretionary Spending Programs*, welche vom Kongress jährlich im Rahmen von 12 einzelnen Bewilligungsgesetzen beschlossen werden müssen, und *Mandatory Spending Programs*. Das sind verpflichtende Vorfestlegungen (*Entitlements*) in Bereichen wie *Medicare*, *Medicaid* und *Social Security*, beziehungsweise für die Schuldentilgung, die etwa Zweidrittel des *Federal Spending* ausmachen.

Im Senat stehen die Entscheidungen über die jeweiligen Bewilligungsgesetze für das Fiskaljahr 2018 bisher noch aus, sodass ein Abschluss des Haushaltsbewilligungsprozesses, der auch noch eine Einigung zwischen beiden Kammern im Vermittlungsausschuss voraussetzen würde, bis zum 8. Dezember unwahrscheinlich erscheint.

4. Besorgnis im Kongress über wachsende Spannungen mit Nordkorea

Im Kongress wächst die Besorgnis, dass die Nuklearkrise mit Nordkorea zu einer militärischen Eskalation zwischen Washington und Pjöngjang führen könnte. Ausgelöst wurden diese Befürchtungen durch eine Reihe von Ereignissen im Juli/August 2017, die insbesondere die Gefahr eines Krieges durch Missverständnis oder eines Präventivkrieges nährten.

In diesem Zusammenhang brachten am 10. August mehr als 60 Mitglieder der demokratischen Minderheitsfraktion des Repräsentantenhauses in einem Brief an Außenminister Rex. W. Tillerson ihre „tiefe Sorge“ über Äußerungen des amerikanischen Präsidenten Donald Trump gegenüber der nordkoreanischen Führung zum Ausdruck, „that dramatically increased tensions with North Korea and raised the specter of nuclear war“, wie es in dem Schreiben heißt. Die Administration wurde zu „direkten Gesprächen“ mit der Staatsführung in Pjöngjang aufgefordert, „offering assurances that our country is not their enemy and does not seek war or regime change“. Der Text des Schreibens kann eingesehen werden unter: https://conyers.house.gov/sites/conyers.house.gov/files/documents/Members%20of%20Congress%20letter%20to%20Tillerson%20081017_0.pdf.

Den Ausgangspunkt für die Besorgnis über die gefährliche Zuspitzung in den amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen bildete der Test einer nordkoreanischen Interkontinentalrakete am 28. Juli 2017, auf die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in New York am 5. August in einer seltenen einstimmigen Entscheidung mit der Verschärfung der wirtschaftlichen Sanktionen gegenüber Pjöngjang reagierte (Resolution 2371).

Drei Tage später wurde in den USA ein Bericht der Defense Intelligence Agency bekannt, demzufolge es Nordkorea gelungen sei, miniaturisierte Atomsprengköpfe zu bauen, die von ballistischen Raketen, auch jenen mit einer interkontinentalen Reichweite von mehr als 5000 km, ins Ziel transportiert werden könnten.

Noch am gleichen Tag des 8. August machte Präsident Donald Trump in einem Golf Club in *New Jersey* eine Bemerkung, die zu heftigen Reaktionen in Pjöngjang, aber auch zu erheblichen Irritationen in den USA und bei den amerikanischen Partnern und Verbündeten führen sollte. „North Korea best not make any more threats to the United States“, erklärte der 45. Präsident der Vereinigten Staaten und fügte dann hinzu: „They will be met with fire and fury like the world has never seen“. Das klang nach einer unverhüllten Drohung Trumps mit einem nuklearen Präventivschlag gegen Nordkorea.

Senator John McCain (R-Arizona), der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Senat zeigte sich in höchstem Maße irritiert über die Rhetorik des Präsidenten und sprach aus, was wohl nicht wenige im Kongress dachten. „I take exception to the President’s comments“, so McCain, „because you’ve got to be sure that you can do what you say you’re going to do“. Seiner Irritation freien Lauf lassend, fügte der Senator noch hinzu: „The great leaders I’ve seen don’t threaten unless they are ready to act and I’m not sure President Trump is ready to act“.

Ob Trump in seiner Zuspitzung einfach nur wie so oft improvisiert hatte, ohne die Konsequenzen zu bedenken, ist nicht klar. Die Pressesprecherin des Weißen Hauses, Sarah Huckabee Sanders, beeilte sich zu erklären, dass man sich des Tones der Äußerungen des Präsidenten zur Nordkorea-Problematik vorab bewusst gewesen sei. Allerdings räumte sie auch ein, dass die Worte des Präsidenten „seine eigenen gewesen seien“. So oder so offenbarten die Äußerungen Trumps ein erstaunliches Ausmaß an strategischer Inkompetenz, die in der internationalen Politik als eine der zentralen Gewaltursachen gilt.

Der nordkoreanische Machthaber Kim Jong-un nahm die Äußerungen Trumps einen Tag später, am 9. August 2017, zum Anlass, die Situation deklaratorisch zu eskalieren und kündigte an, dass sein Militär den Test einer Mittelstreckenrakete durchführen werde, die über Japan bis vor die Küste Guams, einem wichtigen amerikanischen Militärstützpunkt im Pazifik, fliegen würde.

Präsident Trump wiederum erwiderte einen Tag später in einem Gespräch mit Journalisten, dass die Drohung mit „Feuer und Zorn“ vielleicht noch nicht „hart genug“ gewesen sei. Gerademaß 24 Stunden später, am 13. August ließ Trump die Welt in einem *Tweet* dann wissen: „military solutions are now fully in place, locked and loaded, should North Korea act unwisely. Hopefully Kim Jong Un will find another path!“.

Kurz darauf, am 25. August, testete Nordkorea dann erneut komplett völkerrechtswidrig drei Kurzstreckenraketen und am 28. August eine Mittelstreckenrakete, die 2700 km weit über Japan hinwegflog.

Donald Trump beeilte sich einen Tag später öffentlich zu unterstreichen, dass mit Blick auf Nordkorea „alle Optionen auf dem Tisch“ seien, eine Formulierung, die auch seine Amtsvorgänger, Barack Obama, George W. Bush und William Jefferson „Bill“ Clinton im Atomstreit mit Nordkorea schon benutzt hatten.

Am 2. September veröffentlichte das nordkoreanische Staatsfernsehen dann Bilder des Machthabers Kim Jong-un, der behauptete, dass sein Land im Besitz eines nuklearen Sprengkopfes sei, der auf einer Interkontinentalrakete die kontinentalen USA erreichen könne.

24 Stunden später, am 3. September 2017 führte Nordkorea seinen sechsten Atomwaffentest seit dem Jahr 2006 durch. Der behauptete Test einer Wasserstoffbombe wurde von unabhängigen Experten der *Comprehensive Test Ban Organization* (CTBO) in Wien zwar nicht bestätigt. Allerdings lag die Detonationsstärke mit über 100 Kilotonnen deutlich über den vorangegangenen Atomwaffentests Nordkoreas.

Das Land war ursprünglich 1985 dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten, der die Entwicklung und Erprobung und Stationierung von atomaren Waffen verbietet, hatte den Vertrag aber 1994 einseitig aufgekündigt, nachdem die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) in Wien genauso wie der amerikanische Auslandsgeheimdienst CIA in Langley kurz zuvor festgestellt hatten, dass Nordkorea sich nicht an seine vertraglichen Vereinbarungen gehalten und nukleares Material für „nicht friedliche Zwecke“ abgezweigt hatte. Die CIA sprach zum damaligen Zeitpunkt von genügend Plutonium für ein bis zwei Atomwaffen.

Seit diesem Zeitpunkt versucht die internationale Staatengemeinschaft zusammen mit den USA mit einer Mischung aus Sanktionen und Gesprächsangeboten erfolglos Nordkorea von der Entwicklung von Atomwaffen und ballistischen Raketen abzuhalten.

Der amerikanische Kongress hat in diesem Zusammenhang erst im Juli 2017 neue Sanktionen gegen Nordkorea im Rahmen des „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“ verabschiedet (*Public Law* 115-44, Abschnitte 301-334; vgl. Congress Report 32, 2017, Heft 5-8, S. 4 ff.).

Dass die nordkoreanische Führung zur weiteren Eskalation bereit ist, unterstrich sie durch ihren sechsten Atomwaffentest genauso wie durch einen weiteren ballistischen Raketentest am 15. September 2017, bei dem eine Mittelstreckenwaffe mit einer Flugbahn über Japan zu Testzwecken abgefeuert wurde.

Präsident Trump drohte daraufhin in einer Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York damit „Nordkorea vollkommen zu zerstören“ und sprach von Kim Jong-un als „rocket man ... on a suicide mission for himself and for his regime“. Das wiederum brachte den nordkoreanischen Machthaber zwei Tage später am 21. September dazu Donald Trump als „mentally deranged“ zu bezeichnen, worauf der von Kim Jong-un in einem *Tweet* als „little rocket man“ sprach.

Zwei Tage später ließ das amerikanische Verteidigungsministerium verlautbaren, dass amerikanische nuklearfähige, strategische Bomber des Typs B-1 bis an den nordkoreanischen Luftraum herangeflogen seien, und der Außenminister Kim Jong-uns sprach am

25. September 2017 von einer Kriegserklärung der USA und dem Recht des Abschusses amerikanischer B-1 Flugzeuge.

Zwischenzeitlich wurde bekannt, dass sich die USA unter Führung von Außenminister Rex Tillerson um direkte Gespräche mit Nordkorea bemühen, die allerdings nicht nur wegen der ablehnenden Haltung der nordkoreanischen Führung vor großen Hürden stehen. So erklärte Präsident Trump, dass er Tillerson zwar für einen wunderbaren Außenminister halte, dieser aber seine Zeit vergeude: „he (Tillerson, die Redaktion) is wasting his time trying to negotiate with Little Rocket Man“. Daraufhin wurde gestreut, dass Tillerson Trump als „Trottel“ („moron“) bezeichnet habe, was der Außenminister in einer eilig einberufenen Pressekonferenz aber dann genauso in Abrede stellte wie Rücktrittsgedanken.

Kritiker, wie der republikanische Vorsitzende des Senate Foreign Relations Committee, Bob Corker (Tennessee), warfen dem Präsidenten Mitte Oktober unverhohlen vor, mit seinen Äußerungen zu Tillerson unterstrichen zu haben, dass er an Verhandlungen mit Nordkorea und einer diplomatischen Konfliktbearbeitung nicht wirklich interessiert ist. „You cannot publicly castrate your own secretary of state“, so Corker scharf, der Trump wenige Tage zuvor schon vorgeworfen hatte, dass er im Weißen Haus agiere wie in einer „reality show“.

Das Homeland Security Subcommittee on Oversight and Management Efficiency des Repräsentantenhauses hat am 12. Oktober 2017 zur Nordkorea-Problematik unter Führung seines Vorsitzenden, des Republikaners Scott Perry (Pennsylvania), eine Anhörung mit dem Titel: „Empty Threat or Serious Danger: Assessing North Korea’s Risk to the Homeland“ durchgeführt. Die Experteneinschätzungen können eingesehen werden unter: <https://homeland.house.gov/hearing/empty-threat-serious-danger-assessing-north-koreas-risk-homeland/>.

Perry unterstreicht, dass Nordkorea zwischen Februar und September nicht nur einen weiteren Atomwaffentest, sondern auch mehr als 20 ballistische Raketentests durchgeführt hat. Der Unterausschussvorsitzende verweist darüber hinaus auf Schätzungen des Council on Foreign Relations, nach denen Nordkorea derzeit über 10-16 Atomwaffen verfügt und dass der Bestand bis zum Jahr 2025 auf bis zu 125 anwachsen könne.

Einige Fachleute haben in der Anhörung darauf hingewiesen, dass vor gerade einmal sechs Monaten

- die meisten Experten davon ausgegangen sind, dass Nordkorea nur über ein „primitives“ Atomwaffenarsenal verfügt und auch die ballistischen Interkontinentalraketen Pjôngjangs eine Erfindung seien, ebenso wie die Fähigkeit zur Miniaturisierung von Nuklearsprengköpfen.

Alles dies sei in der Zwischenzeit Lügen gestraft worden. Das Mantra der „strategischen Geduld“ müsse deshalb überdacht werden, wobei Abschreckung und Sanktionen – die

auch einen der Hauptverbündeten Nordkoreas, den Iran, mit einbeziehen müssten – mit diplomatischen Gesprächsangeboten zu verknüpfen seien.

Ob Donald Trump das genauso sieht, bleibt abzuwarten. Zumindest die Senatoren Corcker und McCain haben in den vergangenen Wochen auf Seiten der Republikaner nicht gezögert, dem amerikanischen Präsidenten öffentlich mangelnde Professionalität im Umgang mit Nordkorea vorzuwerfen.

Von „recklessness“ spricht auch die Opposition. So formulierte der Abgeordnete John Conyers (D-Michigan): „As a veteran of the Korean War, I am ashamed that our Commander-in-Chief is conducting himself in a reckless manner that endangers our troops stationed in Korea and our regional allies. Trump must immediately cease talk of preemptive war – which must be authorized by Congress – and commit to the diplomatic path advocated both by American experts and the South Korean government.“

5. Präsident Trump schiebt Kongress Entscheidung über die Zukunft des Atomabkommens mit dem Iran zu

Präsident Donald Trump hat am 13. Oktober 2017 in einer Rede zur Strategie der USA gegenüber dem Iran die Entscheidung über die Zukunft des Atomabkommens mit dem Iran (JCPOA, Joint Comprehensive Plan of Action), dem er grundsätzlich ablehnend gegenübersteht, dem Kongress zugeschoben. Trump weigerte sich zu zertifizieren, dass Teheran sich an den JCPOA hält, der im Juli 2015 zwischen den USA, der VR China, Frankreich, Großbritannien, Russland, Deutschland („P5+1“) und dem Iran vereinbart worden war (vgl. Congress Report 30, 2015, Heft 5-8, S. 1 ff. und Heft 9-10, S. 3 ff.).

Trumps Rede zur Zukunft des JCPOA und der Politik gegenüber dem Iran kann eingesehen werden unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/13/remarks-president-trump-iran-strategy>. In seinen Ausführungen verzichtet Trump einerseits darauf den JCPOA, auch Wiener Abkommen genannt, formal aufzukündigen, kündigt aber gleichzeitig eine neue Strategie gegenüber der „iranischen Diktatur, deren Unterstützung des Terrorismus und deren Aggression im Nahen Osten und überall in der Welt“ an.

Verteidigungsminister James N. Mattis und Außenminister Rex W. Tillerson in Trumps Kabinett hatten Anfang Oktober dafür plädiert das Atomabkommen mit dem Iran unangetastet zu lassen.

Den JCPOA, der von Trumps Amtsvorgänger Barack Obama nach langjährigen Verhandlungen mit dem Iran im Jahr 2015 unterzeichnet worden war, bezeichnete der 45. Präsident in seiner Rede als „one of the worst and one-sided transactions the United States has ever entered“.

Trump kündigte neue Sanktionen gegen die so genannten Revolutionären Garden des Iran an und forderte die Verbündeten der USA auf, „to join us in taking strong actions to curb Iran’s continued and destabilizing behavior, including through sanctions *outside* the Iran deal that target the regime’s ballistic missile program, in support for terrorism, and all of its destructive activities, of which there are many“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Der Präsident verwies in seiner Entscheidung auf den Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 vom 22. Mai 2015 (INARA, *Public Law* 114-17). Der Text dieses Gesetzes kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ17/PLAW-114publ17.pdf>.

In dem Gesetz, das eine Ergänzung zum *Atomic Energy Act* aus dem Jahr 1954 darstellt, hat der Kongress eine so genannte Compliance Certification zu nuklearen Vereinbarungen („nuclear agreements“) mit dem Iran festgeschrieben.

Der Präsident wird vom Kongress dazu verpflichtet im Abstand von jeweils 90 Tagen zu zertifizieren, dass

- „(i) Iran is transparently, verifiably, and fully implementing the agreement, including all related technical or additions agreements;
- (ii) Iran has not committed a material breach with respect to the agreement or, if Iran has committed a material breach, Iran has cured the material breach;
- (iii) Iran has not taken any action, including covert activities, that could significantly advance its nuclear weapons program; and
- suspension of sanctions related to Iran pursuant to the agreement is
 - (I) Appropriate and proportionate to the specific and verifiable measures taken by Iran with respect to terminating its illicit nuclear program; and
 - (II) Vital to the national security interests of the United States“.

Für den Fall einer nicht erfolgten Zertifizierung hält der Iran Nuclear Agreement Review Act fest, dass der Kongress binnen 60 Tagen über die Frage eines „material breach“ des JCPOA durch den Iran entscheiden muss.

Die Trump-Administration hatte am 17. Juli 2017 zum zweiten Mal zertifiziert, dass sich der Iran in Übereinstimmung mit dem JCPOA verhält. Allerdings hatte die Administration bereits wenige Tage nach ihrer Amtsübernahme im Januar am 1. Februar 2017 auch festgestellt, dass sie das Verhalten des Iran in der Region des Nahen- und Mittleren Ostens als bedrohlich für die Partner und Alliierten in der Region erachtet. Außenminister Rex Tillerson hatte darüber hinaus erklärt, dass „JCPOA fails to achieve the objective of a non-nuclear Iran; it only delays their goal of becoming a nuclear state“.

Das Atomabkommen mit dem Iran verpflichtet die USA nicht darauf, auf bestimmte Sanktionen gegen das Land wegen der Unterstützung des Terrorismus, der Verletzung von Menschenrechten und der Proliferation von nuklearer Waffentechnologie zu verzichten.

So hatte der Kongress denn auch im Juli 2017 im Rahmen des *Countering America's Adversaries through Sanctions Act* (Public Law 115-44) schärfere Sanktionen gegen den Iran in den Bereichen Proliferation, Menschenrechtsverletzungen und Unterstützung terroristischer Aktivitäten (Abschnitte 101-112) verfügt. Sanktionselemente enthält beispielsweise auch der *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* (Public Law 112-158).

Der Kongress hat nun 60 Kalendertage Zeit, um über eine Vertragsverletzung des JCPOA zu beraten und in beiden Kammern darüber zu entscheiden, ob die vertraglichen Bindungen im Rahmen des Atomabkommens rückgängig gemacht werden sollen. Ob er sich dazu entschließen wird, ist derzeit offen.

Im Repräsentantenhaus waren die Kommentare zu Trumps Iran-Strategie und seiner Rede am 13. Oktober auf Seiten der Republikaner genau überlegt. „We cannot allow such a regime (Iran, die Redaktion) to become a nuclear power. The nuclear deal has significant flaws that must be addressed if that objective is being accomplished“, erklärten *House Majority Leader Kevin McCarthy* (R-California) und der Vorsitzende des *House Armed Services Committee*, *William McClellan* „Mac“ *Thornberry* (R-Texas) fügte hinzu: „We are committed to work with the President to address these flaws, hold Iran strictly accountable to its commitments, and support efforts to counter all Iranian threats. We'll take an important step to that end on the House floor by passing bills to increase sanctions unrelated to JCPOA that target Iran's support for terrorism and its ballistic missile program when Congress returns in the coming weeks“.

Im Senat erklärte Thomas „Tom“ Cotton (R-Arkansas) weniger diplomatisch, dass das Atomabkommen mit dem Iran eine „direkte Bedrohung der nationalen Sicherheit“ der USA darstelle. Der Vorsitzende des *Senate Armed Services Committee*, John McCain (R-Arizona) formulierte am Tag von Präsident Trumps Rede zur Iran-Strategie seiner Administration vielschichtiger: „I did not support the nuclear deal at the time it was proposed, and many of its specific terms will make it harder to pursue the comprehensive strategy we need. In that sense, I agree with the President that the deal is not in the vital interests of the United States. I look forward to working with my colleagues in Congress on additional legislation to increase sanctions and other pressure to hold Iran accountable for its broader destructive behavior in the region. I am also eager to collaborate with our partners and allies to revisit the most problematic provisions of the nuclear deal, and support a unified, forceful front in the event that Iran materially breaches the terms of the agreement“.

Nach Angaben der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) gibt es vor dem Hintergrund des anspruchsvollen und umfänglichen Verifikationsregimes im Zusammenhang mit dem JCPOA keinen Hinweis auf Vertragsverletzungen durch den Iran.

6. Defense Authorization 2018 im Vermittlungsausschuss

Nach der Verabschiedung des Verteidigungsgenehmigungsgesetzes für das Haushaltsjahr 2018 (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*) durch den Senat hat Mitte Oktober der Vermittlungsausschuss zwischen beiden Kammern seine Arbeit aufgenommen. Das Repräsentantenhaus hatte seine Vorlage zur *Defense Authorization 2018* im Juli verabschiedet (vgl. Congress Report, 32, 2017, Heft 5-8, S. 10 ff.).

In den USA unterscheidet man zwischen der jährlichen Haushaltszuweisung für Verteidigungsausgaben zum einen der Sache (*Authorization*) und zum anderen der Höhe (*Appropriations*) nach. Beide Haushaltszuweisungspfade sollten eigentlich jeweils zum rechnungstechnischen Beginn des Haushaltsjahres, dem 1. Oktober des jeweiligen Vorjahres, abgeschlossen sein, was dem Kongress in den vergangenen Jahren allerdings angesichts der Komplexität des jährlichen Haushaltsprozesses in der Regel nicht gelungen ist (vgl. auch Punkt 3).

Der Senat hat seine Vorlage zur Defense Authorization 2018 am 18. September 2017 mit 89:8 Stimmen verabschiedet. Auf Seiten der republikanischen Mehrheitsfraktion, die in der 115. Legislaturperiode (2017/2018) über 52 Sitze in der Kammer verfügt, stimmten 47 Fraktionsmitglieder für die Vorlage und drei sprachen sich dagegen aus, und zwar Bob Corker (R-Tennessee), Michael „Mike“ Lee (R-Utah) und Rand Paul (R-Kentucky). Bei den Demokraten votierten 41 Senatorinnen und Senatoren für die Gesetzesvorlage. Vier Mitglieder des Senats, nämlich Kisten Gillibrand (D-New York), Patrick Leahy (D-Vermont), Jeff Merkley (D-Oregon) und Ron Wyden (D-Oregon) sprachen sich gegen die Vorlage aus. Der unabhängige Senator Bernhard „Bernie“ Sanders (I-Vermont) votierte ebenfalls gegen die *Defense Authorization 2018*. Dagegen stimmte der ebenfalls unabhängige Senator Angus King (I-Maine) mit Ja. Nicht an der Abstimmung teilgenommen haben Lindsey Graham (R-South Carolina), Robert „Bob“ Menendez (D-New Jersey) und Marco Rubio (R-Florida).

Die Senatsvorlage (S. 1519) sieht für den Rüstungsbereich im Haushaltsjahr 2018 Gesamtausgaben von insgesamt 700 Mrd. USD vor, wovon 60 Mrd. für die laufenden Kriegskosten eingesetzt werden sollen. Diese Summe würde fast 40 Mrd. USD über den von Präsident Donald Trump für 2018 vom Kongress angeforderten Mitteln für das Pentagon liegen. Sie bedürfen der Bewilligung (*Appropriations*) durch den Kongress. Da die *Senate Defense Authorization* sage und schreibe 91 Mrd. USD über jener Obergrenze im Bereich des *Discretionary Defense Spending* liegen würde, die im Rahmen des Budget Control Act im Jahr 2011 (*Public Law 112-25*) festgelegt wurde, bedürfte es zudem einer ausdrücklichen Ausnahmegenehmigung durch den Kongress.

Begründet wurde der geplante massive Aufwuchs der amerikanischen Rüstungsausgaben im Haushaltsjahr 2018 durch das *Senate Armed Services Committee* wie folgt: „The committee believes this authorization is necessary to help the *U.S. military to restore readiness, restore capacity, and modernize the forces for future challenges.*“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Der Ausschussvorsitzende, der Republikaner John McCain (Arizona), fügte hinzu: „My friends, for too long, our own nation has asked our men and women in uniform to do too much with far too little. Much of the blame lies over the last administration, but we in Congress cannot escape responsibility.“

Im Einzelnen sieht die Senatsvorlage unter anderem vor die Genehmigung der Beschaffung von:

- 94 *Joint Strike*-Kampfflugzeugen, 60 Maschinen des Typs F-35A, 24 des Typs F-35 B und 10 des Typs F-35 C sowie 17 Tankflugzeugen des Typs KC-46 A;
- 74 Kampfhubschraubern des Typs 74 AH-64E und 84 des Typs UH-60 *Blackhawk*;
- 13 neuen Kriegsschiffen für die Marine, darunter Zerstörer der *Arleigh Burke*-Klasse ebenso wie U-Boote der *Virginia*-Klasse.

Der Senat betont in seiner Vorlage zur *Defense Authorization 2018* das Ziel einer 355 Schiffe umfassenden amerikanischen Marine und unterstützt vollumfänglich die Moderonisierung der amerikanischen nuklearstrategischen Abschreckungstriade, um die Einsatzbereitschaft gegenüber „nuklearen Provokationen Russlands“ zu erhöhen.

Der Streitkräfteausschuss des Senats hatte in diesem Zusammenhang unterstrichen, dass die Vereinigten Staaten „mehr tun müssen, um eine russische Aggression abzuschrecken“. „Russia continues to occupy Crimea, destabilize Ukraine, threaten our NATO allies, violate the 1987 Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty, and bolster the Assad regime in Syria“, so das *Senate Armed Services Committee*.

Auch wird die Ansicht zum Ausdruck gebracht, „that the People’s Republic of China is undermining regional security and prosperity in the region, and that the United States should play a vital role in securing the South China Sea and ensuring freedom of navigation and overflight for all countries“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Mit Blick auf das kontroverse Gefangenenlager in Guantanamo Bay, das zum Symbol für eine Sicherheitspolitik der USA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 jenseits des Rechts und der Achtung der Menschenwürde geworden ist, unterstreicht der Senat das Verbot der Schließung und der Verlegung von Gefangenen in die Vereinigten Staaten (Abschnitte 1031 bis 1034).

Auch wird mit Ausnahme der Überprüfung von Petitionen im Rahmen des Rechts auf *Habeas Corpus* gemäß Artikel I, Abschnitt 9 der amerikanischen Verfassung vom Senat in Abschnitt 1035 der Vorlage zur NDAA 2018 festgehalten, „that no court, justice or

judge shall have jurisdiction to hear or consider any claim or action against the United States or its departments, agencies, officers, employees, or agents arising from or relating to any aspect of the detention, transfer, treatment, or conditions of confinement of an individual transferred under this section“ (to Guantanamo Bay, die Redaktion). Die USA hatten seit 2002 bis zu 780 so genannte *Enemy Combatants*, später auch *Detainees* genannt, ohne richterliche Anklage auf der Basis einer *Executive Order* Präsident George W. Bushs in der *Guantanamo Bay Naval Station* interniert.

Im Dezember 2014 hatte der Geheimdienstausschuss des Senats unter Führung der damaligen Vorsitzenden Dianne Feinstein (D-California) einen detaillierten Untersuchungsbericht veröffentlicht, der belegt, dass 119 Gefangene in Guantanamo Bay organisiert und mit Kenntnis und Zustimmung der Bush-Administration zwischen 2002 und 2006 gefoltert worden waren (vgl. Congress Report 29, 2014, Heft 11-12, S. 8 ff.).

Barack Obama, Bushs Nachfolger im Weißen Haus, hatte in seiner achtjährigen Amtszeit (2009-2017) immer wieder versucht, das Gefangenenlager zu schließen, war jedoch am Veto des Kongresses gescheitert. Gegenwärtig werden noch 41 *Detainees* in Guantanamo Bay festgehalten, gegenüber 242 zu Beginn der Präsidentschaft Obamas.

Donald Trump hatte schon vor seinem Einzug ins Weiße Haus als 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika am 20. Januar 2017 unterstrichen, dass er das Lager aufrechterhalten will. Auch hatte er angedeutet, dass er Foltermethoden gegenüber Terrorismusverdächtigen durchaus als legitimes Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik seines Landes betrachtet.

7. Untersuchungen zu russischer Wahlbeeinflussung weiten sich aus

Die Untersuchungen der russischen Einflussnahme auf die Präsidentschaftswahlen von 2016 sind im September und Oktober 2017 etwas in den Hintergrund getreten.

Die strikte Geheimhaltung der Untersuchung unter Leitung des Sonderstaatsanwalts Robert Mueller sowie die nicht öffentlichen Anhörungen des Senate Intelligence Committee unter Vorsitz von Richard Burr (R-North Carolina) und seinem Gegenpart Mark Warner (D-Virginia) haben zu einer relativen Nachrichtenruhe beigetragen.

In einer gemeinsamen Pressekonferenz Anfang Oktober haben Senator Burr und Senator Warner nicht nur die Fortsetzung der Arbeit ihres Ausschusses bekräftigt, sondern auch eine Ausweitung der Untersuchungen angekündigt.

Burr und Warner bekräftigten, entgegen der Darstellungen von Präsident Trump, dass es angesichts der vorliegenden Belege klar sei, dass Russland versucht hat, Einfluss auf den Wahlkampf 2016 zu nehmen und auch die elektronischen Systeme der Einzelstaaten zu knacken.

Das Senate Intelligence Committee will zudem den Blick auf die russische Nutzung der neuen sozialen Medien wie Twitter und Facebook vertiefen. Nach Presseberichten hat Russland Tausende von Anzeigen gekauft, die gezielt in einigen für den Wahlausgang kritischen Bundesstaaten geschaltet wurden.

Der Ausschuss will deswegen in den kommenden Wochen führende Mitarbeiter und auch die Leiter großer Internet-Konzerne wie Facebook, Google und Twitter zu den Praktiken ihrer Unternehmen befragen. Mit den von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Informationen ist der Ausschuss, so die Senatoren, nicht zufrieden.

Darüber hinaus haben die Senatoren Burr und Warner verlautbaren lassen, dass sie die Untersuchung nicht nur ausweiten wollen, sondern auch weiterhin die Frage einer Zusammenarbeit von Trumps Wahlkampfteam mit Russland verfolgen wollen.

Das Ermittlungsteam von Sonderstaatsanwalt Robert Mueller hat unterdessen begonnen, führende Mitarbeiter der Trump-Administration, zuletzt Reince Priebus, Trumps früheren Chief of Staff, sowie Sean Spicer, den früheren Pressesprecher, zu vernehmen.

Nach Berichten der Washington Post wurde bekannt, dass sich Präsident Donald Trumps Immobilienunternehmen Ende 2015 und Anfang 2016 – das heißt mitten im Vorwahlkampf – um die Genehmigung des Baus eines Hochhaus-Hotels in Moskau bemüht hat. Dies steht Aussagen Präsident Trumps, dass er keinerlei Geschäftsbeziehungen mit Russland in den letzten Jahren gehabt habe, diametral entgegen.

Trump's Geschäftspartner und Mitarbeiter, Felix Sater und Michael Cohen, haben wie der bekannt gewordene E-Mail-Verkehr belegt, nicht nur direkten Kontakt zur russischen Regierung und Präsident Wladimir Putin gesucht, sondern sich auch einen entscheidenden Einfluss des Deals auf die Präsidentschaftswahlen versprochen.

Ob und inwieweit die bekannt gewordenen Russland-Verstrickungen von Trumps Team auch Präsident Trump selbst belasten, bleibt nach dem derzeitigen, öffentlichen Erkenntnisstand weiterhin offen.

8. Präsident Trump befristet Duldung für junge Migranten (Dreamers)

Präsident Trump hat am 5. September 2017 eine Verwaltungsanordnung (Executive Order) erlassen, die Präsident Obamas Duldungsanordnung für undokumentierte Migranten, die als Kinder in die USA gekommen sind (DACA, Deferred Action for Childhood Arrivals), bis zum 5. März 2018 terminiert.

Präsident Obama hatte 2012, ebenfalls mittels einer Verwaltungsanordnung, Migranten, die vor 2010 im Alter von 16 Jahren oder jünger von ihren Eltern in die USA gebracht wurden, in der Ausbildung sind oder einen Arbeitsplatz haben und strafrechtlich nicht

in Erscheinung getreten sind, bei Registrierung eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis angeboten.

Unter Präsident Trumps Verwaltungsanordnung werden keine neuen Anträge akzeptiert. Für die etwa 800.000 Migranten, die gegenwärtig als *Dreamers* unter DACA registriert sind, läuft die Duldung spätestens im März 2020 aus.

Zwischen weiten Teilen der republikanischen und der demokratischen Partei besteht ein Konsens, dass die jungen, gut integrierten Migranten in den USA verbleiben und ein permanentes Aufenthaltsrecht oder sogar eine Option auf Einbürgerung erhalten sollen. Selbst Trump hat seine tiefen Sympathien für die *Dreamers* („great love“) bekundet und den Kongress zu einer entsprechenden rechtlichen Regelung aufgefordert.

Doch Präsident Trumps widersprüchliche Vorgehensweise deutet an, dass er zugleich den Forderungen und Bedürfnissen seiner Basis entgegenkommen will. Die meisten Republikaner hatten Obamas DACA-Anordnung als verfassungswidrig kritisiert.

Ein konsistentes politisches Kalkül Präsident Trumps ist in seinem Vorgehen nicht zu erkennen. Vielmehr scheint er eine neue Konfliktlinie zu eröffnen und zu versuchen, die resultierende chaotische Situation, in welcher Weise auch immer, zu seinem Vorteil zu nutzen.

Ganz in diesem Sinn hat der Präsident sich zunächst auf *House Minority Leader* Nancy Pelosi (D-California) und *Senate Minority Leader* Chuck Schumer (D-New York) zubewegt. Bei einem Abendessen im Weißen Haus, im Beisein von *Speaker* Paul Ryan (R-Wisconsin) und *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky), hat Trump einen Deal mit Pelosi und Schumer ausgehandelt, der einen legalen Status der *Dreamers* im Gegenzug zu mehr Mitteln für die Grenzsicherung vorsah, unter Ausschluss einer Mauer an der US-mexikanischen Grenze.

Nur wenige Tage später, unter dem Eindruck der Kritik aus dem eigenen Lager, ließ er eine lange Liste von Maßnahmen, einschließlich einer Grenzmauer, veröffentlichen, als Verhandlungsmasse für eine Einigung mit den Demokraten. Damit waren dann alle Vorgaben und Richtlinien für die Verhandlungen wieder in Frage gestellt.

Faktisch überlässt Präsident Trump wiederum dem Kongress, den Republikanern wie den Demokraten, die Aushandlung eines Kompromisses, unter ungewissen Vorzeichen und ohne seine zielgerichtete Führung.

Wenngleich theoretisch genug Zeit bleibt und eine überparteiliche Mehrheit außer Frage steht, bleibt der konkrete Weg für eine konstruktive Lösung angesichts der polarisierten und spannungsgeladenen Konstellation unklar. Republikaner und Demokraten haben im Kongress erste Verhandlungen aufgenommen, aber beide Seiten stehen unter dem Druck ihres rechten, beziehungsweise ihres linken Flügels, nicht zu viele Kompromisse einzugehen.

9. Das Personal-Karussell der Trump-Administration bleibt in Bewegung

Präsident Donald Trump hat Mitte Oktober 2017 angekündigt, dass er Kirstjen Nielsen als neue *Secretary of Homeland Security* nominieren will.

Nach der Ernennung von General a.D. John Kelly zum Leiter des Mitarbeiterstabs des Präsidenten Ende Juli war die Position des Heimatschutzministers vakant (vgl. Congress Report, Jahrgang 32, 2017, Heft 5-8, S. 20). Als Interims-Ministerin hat seither Elaine Duke, eine langjährige Karrierebeamtin und unter Präsident Trump *Deputy Secretary of Homeland Security*, die Behörde geführt.

Kirstjen Michele Nielsen, Jahrgang 1972, hat ihre Ausbildung an der *Georgetown School of Foreign Service* mit einem *Bachelor of Science* (B.Sc.) und an der *University of Virginia* mit *Juris Doctor* (JD) abgeschlossen.

Nielsen kann wie Duke auf eine lange Karriere als Mitarbeiterin und Beraterin unter Präsident George W. Bush und Präsident Barack Obama im Bereich nationaler Sicherheit verweisen. Zuletzt war sie unter John Kelly die Leiterin des Mitarbeiterstabs von Elaine Duke. Nach dem Wechsel Kellys in die Position des *Chief of Staff* im Weißen Haus diente Nielsen in der Funktion des *Assistant Chief of Staff*.

Anhörungen zu Nielsen im Senat sind bisher noch nicht angesetzt. Angesichts von Niensens Unterstützung durch John Kelly und ihres professionellen, nicht parteipolitischen Hintergrunds sind kaum Widerstände gegen ihre Ernennung zu erwarten.

Schärfere Auseinandersetzungen im Senat sind dagegen in der Debatte um die Nachfolge von *Secretary of Health and Human Services*, Tom Price, wahrscheinlich. Price trat Ende September zurück, nachdem das Web-Magazin *Politico* (politico.com) eine ungewöhnlich extensive und kostenträchtige Nutzung von Charter-Jets anstelle regulärer Flüge für Dienstreisen des Ministers publik gemacht hatte. Eine Nachfolge-Nominierung steht noch aus.

Weitere Minister und Mitarbeiter Präsident Trumps wie *Secretary of the Treasury* Steven Mnuchin, *Administrator of the Environmental Protection Agency*, Scott Pruitt, *Secretary of the Interior*, Ryan Zinke, sowie die politische Beraterin des Präsidenten, Kellyanne Conway, wurden ebenfalls mit Vorwürfen wegen ihrer kostspieligen Reisegewohnheiten konfrontiert. Weitere Rücktritte scheinen dennoch nicht anzustehen.

Tom Price hatte im Unterschied zu seinen Kollegen nach dem Fehlschlag der Gesundheitsreform (vgl. Punkt 2) den politischen Unmut des Präsidenten auf sich gezogen.

Verbreitete Spekulationen über einen unmittelbar bevorstehenden Rücktritt von *Secretary of State* Rex Tillerson haben sich dagegen nicht bewahrheitet. Nach Berichten, dass der Außenminister über geheime Kanäle Verhandlungen mit der Regierung Nordkoreas

führt (vgl. Punkt 4), hatte Präsident Trump Tillerson über *Twitter* wissen lassen, solche Gespräche seien sinnlos, und ihn damit öffentlich unterminiert.

Zudem wurde bekannt, dass Tillerson nach einer Sitzung des Sicherheitsteams den Präsidenten vor anderen Kabinettsmitgliedern als „verdammten Idioten“ („f*cking moron“) bezeichnet hat. Tillerson selbst hat dies in mehreren Interviews nicht verneint, sondern nur einen Kommentar verweigert.

Die Position des Außenministers gilt ungeachtet aller Presseberichte vorerst als gesichert, nicht zuletzt wegen der Unterstützung von *Chief of Staff* John Kelly, *Secretary of Defense* James Mattis und *National Security Advisor* H. R. McMaster. Trump ebenso wie Sarah Huckabee Sanders, seine Pressesprecherin, haben Tillerson das Vertrauen des Präsidenten versichert.

Dennoch gilt das Verhältnis von Tillerson und Trump als schwer belastet und die Dienstzeit des Außenministers als perspektivisch kurz befristet. Schon vor den letzten Kontroversen hatte Tillerson bekundet, er wolle nach der von ihm betriebenen und vielfach kritisierten Strukturreform seines Ministeriums abtreten.

Anzumerken bleibt, dass die Grundstimmung in der Trump Administration nach allen Berichten ungewöhnlich angespannt und schlecht scheint. Vor allem auf der zweiten und dritten Ebene des Führungspersonals ist auch nach neun Monaten kaum die Hälfte der Positionen besetzt.

Zuletzt hatte *Secretary of the Treasury* Steven Mnuchin Mitte Oktober bekannt gegeben, dass der Kandidat für den *Deputy Secretary* des Ministeriums, Brian Brooks, sich nicht länger um die Position bewerben will. Bereits im Mai dieses Jahres hatte sich der *Goldman Sachs* Mitarbeiter Jim Donovan selbst aus dem Rennen um diese Position genommen.

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)