

CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 34/2019 No. 9-11



**abgeschlossen am
12. November 2019**

	<u>Seite</u>
1. <i>Speaker</i> Nancy Pelosi eröffnet <i>Impeachment</i>-Untersuchung	1
2. Scharfe zwischenparteiliche Kritik an Syrien-Politik Präsident Trumps	8
3. Kongress kann Veto des Präsidenten zum nationalen Notstand an der Südgrenze der USA zum zweiten Mal nicht überstimmen	14
4. Repräsentantenhaus verabschiedet Gesetzentwurf zum Schutz von Menschenrechten in Hongkong	16
5. Repräsentantenhaus berät über Zukunft des Afghanistankrieges	18
6. Kongress verabschiedet Überbrückungshaushalt in festgefahrenen Budgetverhandlungen	22
7. Tauziehen im Vermittlungsausschuss um <i>National Defense Authorization 2020</i>	24
8. Erneut Sicherheitsberater im Weißen Haus ausgetauscht	26
9. Demokratische Vorwahlen weiterhin hart umkämpft	28
Neue Studie der Politikwissenschaft der TU Kaiserslautern zum Guantanamo-Komplex	30

9-11/2019

1. *Speaker* Nancy Pelosi eröffnet *Impeachment*-Untersuchung

Speaker Nancy Pelosi (D-California) hat am 24. September 2019 bekannt gegeben, dass das Repräsentantenhaus eine offizielle Untersuchung zur Amtsenthebung von Präsident Donald J. Trump begonnen hat.

Mehrere Ausschüsse des Repräsentantenhauses hatten zwar bereits zuvor das Verhalten Präsident Trumps vor und nach seinem Amtsantritt untersucht, ohne dies allerdings als formelle „impeachment inquiry“ zu bezeichnen.

Diese Erklärung einer *Impeachment*-Untersuchung bedeutet zunächst, dass ein gemeinsamer Ausschuss aus den Ausschüssen für Geheimdienste, Regierungsaufsicht und -reform und Auswärtige Angelegenheiten (*Permanent Select Committee on Intelligence joint with the Committee on Oversight and Reform and the Committee on Foreign Affairs*) unter Führung des Vorsitzenden des Geheimdienstausschusses, Adam Schiff (D-California), die Untersuchung der Erhebung der Amtsanklage übernimmt.

Darüber hinaus versprechen sich die Demokraten von der offiziellen Deklaration einer Untersuchung zur Amtsenthebung des Präsidenten mehr konstitutionelles Gewicht und rechtliche Durchschlagskraft für ihre Ermittlungsbefugnisse, insbesondere mit Blick auf die Vorladung von Zeugen und die Anforderung von Dokumenten.

Nach Abschluss der Untersuchung soll der gemeinsame Ausschuss dem Justizausschuss unter Führung von Jerrold Nadler (New York) einen Bericht zu den Befunden und Ergebnissen überstellen. Der Justizausschuss soll dann gegebenenfalls eine Liste von Anklagepunkten („Articles of Impeachment“) ausarbeiten, über die das Repräsentantenhaus dann mit einfacher Mehrheit entscheidet.

Der überraschende Kurswechsel von *Speaker* Pelosi und der demokratischen Fraktion, die zunächst eine zurückhaltende und auf neue Erkenntnisse setzende Strategie verfolgt hatten, wurde durch eine Reihe von Enthüllungen, Berichten und Veröffentlichungen von Dokumenten ausgelöst, die unter der Überschrift „Ukraine-Skandal“ zusammengefasst werden können.

Den Auftakt der Serie neuer und kontroverser Informationen über die Amtsführung des Präsidenten markierte eine Verlautbarung von Adam Schiff vom 13. September 2019, nach der ein *Whistleblower*, ein Informant aus dem professionellen Mitarbeiterstab der Administration, bereits Mitte August drängende Probleme („urgent concerns“) gegenüber dem für die Geheimdienst zuständigen *Inspector General* Michael Atkinson vorgebracht hatte.

Atkinson hielt die vorgebrachten Informationen für glaubwürdig und gravierend. Er überstellte gemäß den geltenden Bestimmungen die schriftliche Eingabe des *Whistleblowers* an den *Acting Director of National Intelligence* (DNI), Joseph McGuire, zur Weiterleitung an die Geheimdienstausschüsse und die Führungsspitzen des Kongresses.

McGuire folgte jedoch nicht dem vorgegebenen Verfahren, sondern überstellte die Eingabe an Justizminister William P. „Bill“ Barr, der diese zunächst zurückhielt. Die offizielle Begründung lautete, dass der DNI nicht für die von den Vorwürfen betroffene Person, Präsident Trump, zuständig sei.

Doch schnell sickerten Details des Berichts des *Whistleblowers*, den dessen Anwälte den zuständigen Ausschüssen zur Verfügung gestellt hatten, an die Öffentlichkeit durch. Im Kern geht es darum, dass Präsident Trump den neuen ukrainischen Präsidenten, Wolodymyr Selenskyj, dazu drängte rechtliche Untersuchungen gegen den früheren Vizepräsidenten Joe Biden und seinen Sohn Hunter Biden sowie die Demokratische Partei einzuleiten.

Der Vorwurf gegen Joe Biden ist, kurz gefasst, dass er die Entlassung des ukrainischen Generalstaatsanwalt, Viktor Shokin, 2015 erzwang, um die Einstellung der Ermittlungen gegen das größte Gasversorgungs-Unternehmen des Landes und dessen Besitzer zu bewirken. Hunter Biden hatte seit Mai 2014 dem Aufsichtsrat von Burisma angehört, was den Verdacht der Korruption in den Raum stellt.

Joe Biden hatte tatsächlich Shokins Entlassung durch die Androhung der Zurückhaltung von Hilfgeldern durchgesetzt. Doch er handelte im Auftrag von Präsident Obama, mit Unterstützung der EU und des IMF, nicht im eigenen Interesse. Denn Shokin wurde als eines der zentralen Probleme der Korruptionsbekämpfung betrachtet, weil er Verfahren nicht einleitete oder verschleppte, wie im Fall Burisma.

Auch die Vorwürfe gegen Hunter Biden sind seit längeren bekannt und wurden in den Medien wiederholt diskutiert. Konkrete Korruptionsanschuldigungen bestehen allerdings nicht, weder in den USA noch in der Ukraine. Rechtlich kann sich Hunter Biden damit, auch nach ukrainischen Untersuchungen in der Sache, entlastet sehen. Was bleibt, ist allerdings der Beigeschmack, dass er von der Vizepräsidentschaft seines Vaters profitiert haben könnte.

Komplett abwegig ist der Vorwurf gegen die Demokratische Partei, die auf einer Verschwörungstheorie basiert, die seit einiger Zeit am rechten Rand in den USA kursiert. Danach soll die bekannte Firma *Crowdstrike*, ein großer und renommierte Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen für Computersysteme, im Wahlkampf 2016 den Einbruch in das System des *Democratic National Committee* (DNC) fingiert haben, um dies dann Russland anlasten zu können. Der Umweg über die Ukraine, in die *Crowdstrike* vermeintlich „den Server“ des DNC entsorgt haben soll, soll dabei als Tarnmanöver gedient haben. Richtig ist lediglich, dass *Crowdstrike* 2016 für das DNC gearbeitet hat. Nach einhelliger Einschätzung der US-Sicherheitsbehörden, auch unter Präsident Trump,

wird aber nach wie vor die russische Regierung für das Hacking des Systems des DNCs sowie für weitere Eingriffe in die Wahlen von 2016 verantwortlich gemacht.

Für Präsident Trump und seine Unterstützer zielt dies auf eine Fortsetzung der Kampagne gegen Hillary Clinton und die Sicherheitsbehörden sowie die Entlastung Trumps und Russlands. Speaker Pelosi quittierte dies mit der Sentenz, dass „von Trump alle Wege zu Putin“ führten. Nicht zu übersehen ist aber, dass die Desinformationskampagne auch den Nebeneffekt hat, von anderen brisanten Themen abzulenken.

Zur Umsetzung seines bereits auf den ersten Blick problematischen Vorhabens, sein Amt für die Sammlung politischer Munition gegen einen möglichen Konkurrenten im Wahlkampf 2020 zu benutzen, umging Trump die offiziellen Kanäle, insbesondere das Außenministerium. Statt dessen betraute er seinen privaten Anwalt und früheren Bürgermeister von New York, Rudy Giuliani, mit Hilfe von Energieminister Rick Perry und dem US-Botschafter für die EU und Trump-Großspender Gordon Sondland mit dieser Aufgabe.

Rudy Giuliani hatte sich bereits seit längerem um die Sammlung belastenden Materials gegen Joe Biden in der Ukraine bemüht. Er hatte sich beispielsweise mehrfach mit dem selbst wegen Korruptionsvorwürfen abgesetzten Ex-Generalstaatsanwalt Yuriy Luzenko der Ukraine getroffen, um Informationen und Dokumente zu sichten.

Als Druckmittel gegen die neue Selenskyj-Regierung setzten seine, wie sie sich selbst bezeichneten, „three amigos“ zum einen auf die Zurückhaltung der vom Kongress bewilligten Hilfgelder für die Ukraine, die vor allem zum Kauf panzerbrechender Waffen in den USA vorgesehen waren. Zum anderen machte Präsident Trump ein von Selenskyj als sehr wichtig angesehenes Treffen in Washington von der öffentlichen Ankündigung einer Biden-Untersuchung abhängig.

Die Eröffnung geheimer diplomatischer Kanäle ist grundsätzlich unkontrovers. Doch von den verfolgten Absichten ganz abgesehen, führte die fehlende Abstimmung mit dem Stab des Außenministeriums wie des Sicherheitsrats und die Konterkarierung der offiziellen Außenpolitik der USA zu erheblichen internen Konflikten. Die zuständigen Mitarbeiter*innen des Weißen Hauses wie des Außenministeriums lernten zum großen Teil erst im Verlauf der Zeit, was Trump und Giuliani betrieben.

Um der zunehmend an Gestalt gewinnenden Ukraine-Story eine eigene Darstellung entgegenzusetzen, veröffentlichte Präsident ein Memorandum zu seinem Telefongespräch mit Präsident Selenskyj vom 25. Juli 2019. Obwohl das Memorandum keine *verbatim*-Niederschrift ist und eine Reihe von Auslassungen andeutet, erwies sich das Dokument als weiterer Brandsatz für die Kontroverse (das Dokument ist einzusehen unter: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/09/Unclassified09.2019.pdf).

Aus der Sicht von Präsident Trump sollte das Memorandum belegen, dass das Gespräch mit Selenskyj „perfekt“ verlief („perfect call“). Es sei hauptsächlich um Glückwünsche

zur Wahl und den Austausch von Freundlichkeiten gegangen, so Trump. Andere Dinge seien nur am Rande diskutiert worden, ohne irgendwelche kontroverse Forderungen („no quid pro quo“).

Allerdings zeigt das Memorandum, dass nach Glückwünschen zur Wahl und einigen Komplimenten von der Seite Selenskyjs Trump sehr schnell zur Sache kam. Präsident Trump erklärte, dass er sehr unzufrieden sei mit den hohen Hilfgeldzahlungen der USA, zumal es keine Gegenleistungen der Ukraine gäbe. Er empfahl Selenskyj, sich um mehr Hilfe von europäischer Seite zu bemühen.

Als Selenskyj den von der Ukraine nachdrücklich erhofften Kauf des genannten US-Waffensystems zur Sprache brachte, antwortete Trump: „Ich möchte aber, dass sie uns einen Gefallen tun“ („I want you to do us a favor though ...“, S. 3). Trump benannte zuerst die *Crowdstrike*-Untersuchung. Als zweites Thema („The other thing ...“, S. 4) brachte er die Biden-Untersuchung auf, um im weiteren Selenskyj zur Zusammenarbeit mit Rudy Giuliani und *Attorney General* Bill Barr anzuhalten.

Am Folgetag veröffentlichte der Geheimdienstausschuss des Repräsentantenhauses den Brief des *Whistleblowers*, wobei allerdings als geheim eingestufte Informationen im Anhang des Schreibens geschwärzt wurden. Präsident Trump und seine Unterstützer, vor allem im Repräsentantenhaus, wiesen die Ausführungen des Whistleblowers als bloßes „Hörensagen“ und als unwahr zurück (siehe dazu: www.documentcloud.org/documents/6430351-Whistleblower-Complaint.html).

Doch erstens bekräftigte das Memorandum zum Telefongespräch die wichtigsten Punkte der Aussagen des *Whistleblowers*. Zweitens lieferte sein oder ihr *Statement* zahlreiche Hinweise auf wichtige Fragen an Zeugen in Anhörungen vor dem gemeinsamen Ausschuss.

Die Trump-Administration hat gegenüber den Untersuchungen des Kongresses bisher eine Strategie strikter Verweigerung von Zeugen und Dokumenten verfolgt. Nur über den sehr langwierigen Weg über die Gerichte konnten die Ausschüsse bisher Zugeständnisse erzwingen. Entsprechend dieser Strategie haben führende Mitglieder der Trump-Administration wie *Defense Secretary* Mark Esper, *Acting DNI* Joseph McGuire, Stabschef Mick Mulvaney, *Energy Secretary* Rick Perry und *Secretary of State* Mike Pompeo sowie Rudy Giuliani die Herausgabe von Dokumenten und/oder Zeugenaussagen verweigert.

Doch unterhalb der Kabinettsebene bröckelte die Mauer des Schweigens erstaunlich schnell. Der gemeinsame Ausschuss hat bereits 15 Zeugen angehört, bisher unter Ausschluss der Öffentlichkeit, wenngleich mittlerweile eine Reihe von Protokollen vorliegen (siehe dazu: www.oversight.house.gov/investigations/impeachment).

Besonders herauszustreichen sind die Aussagen der früheren Botschafterin für die Ukraine, Marie Yovanovitch, des früheren Sondergesandten für die Ukraine, Kurt Volker,

der früheren Russland-Spezialistin im NSC, Fiona Hill, des Botschafters für die EU, Gordon Sondland, des Chargé d'Affair für die Ukraine, Bill Taylor, und des NSC-Direktors für Europäische Angelegenheiten, Alexander Vindman (in zeitlicher Reihenfolge).

Nach Berichten hat Botschafterin Yovanovitch eine eindrucksvolle Vorstellung geboten, in der sie darlegte, wie sie auf Betreiben von Rudy Giuliani und seiner Mitstreiter aus dem Amt gedrängt wurde und sich durch Aussagen von Präsident Trump persönlich bedroht fühlte. Der Hintergrund ist, dass sie den Antikorruptionskurs von Selenskyj stark unterstützte und Giuliani damit im Wege stand.

Special Envoy Volker berichtete über seine Bemühungen die neue Regierung der Ukraine auf einen Antikorruptionskurs einzuschwören. Er gab dabei vor, nichts von den geforderten Untersuchungen gegen Joe und Hunter Biden und einem *quid pro quo* gewusst zu haben. Er gab allerdings zu Protokoll, dass er Giuliani davor warnte, dessen Quellen in der Ukraine allzu viel Glaubwürdigkeit beizumessen.

Fiona Hill, die Russland-Spezialistin und Vertraute des früheren Sicherheitsberaters von Präsident Trump, John Bolton, lieferte eine buchstäbliche „Granate“. Hill sagte aus, dass Bolton eine Beratung mit Mitarbeitern der Administration und ukrainischen Vertretern abgebrochen habe, nachdem eine Konditionierung der Ukraine-Hilfe mit Untersuchungen gegen die Bidens thematisiert wurde. John Bolton, so Hill, habe sie angewiesen, die Rechtsaufsicht des NSC zu kontaktieren. Zudem sagte Bolton gemäß Hill, Giuliani sei eine „Handgranate“ und er wolle nichts mit dessen „drug deal“ mit der Ukraine zu tun haben.

EU-Botschafter Sondlands Einlassungen waren vor allem im Nachspiel seiner Aussage von Bedeutung. Die Lektüre der Aussagen anderer Zeugen, so Sondland, habe seine eigenen Erinnerungen aufgefrischt. In einem schriftlichen Addendum zu seiner Aussage erklärte Sondland, er erinnere sich nun daran, dass Giuliani, dessen Anweisungen er wie Minister Rick Perry und der Sondergesandte Kurt Volker laut Präsident Trump Folge leisten sollte, die US-Hilfe und ein Treffen der Präsidenten im Weißen Haus die Ankündigung einer Biden-Untersuchung durch Präsident Selenskyj voraussetzte.

Der Interims-Gesandte für die Ukraine, Bill Taylor, bekundete in seiner Aussage vor dem Kongress, dass er Präsident Selenskyj davon abriet, dem Drängen Präsident Trumps, eine Biden-Untersuchung zu veranlassen, nachzugeben. Dies könnte zum Verlust der überparteilichen Unterstützung der Ukraine im Kongress führen.

Den bisherigen Höhepunkt stellte jedoch die Aussage des NSC Director for European Affairs, Oberstleutnant Alexander Vindman, dar. Vindman, ein hoch dekoriertes Veteran des Irakkriegs und Spezialist für osteuropäische Angelegenheiten, sagte vor dem gemeinsamen Ausschuss des Repräsentantenhauses aus, dass er von dem Trump/Selenskyj-Telefonat, dem er zuhörte, tief betroffen und beunruhigt war.

Vindman konstatierte, dass ihn die Zurückhaltung der Hilfe gegen die Aggression von russischer Seite zutiefst verstörte und ihm die Bindung der US-Hilfe an die Ankündigung einer ukrainischen Untersuchung von Joe und Hunter Biden unangemessen erschien. Vindman, der dem Telefongespräch zwischen Trump und Selenskyj tatsächlich zuhörte, sagte zudem, es bedürfe keines „rocket scientist“, um heraus zu finden, worauf Präsident Trump abzielte, nämlich die Beschädigung eines persönlichen Gegners in den Wahlen 2020.

Damit ist das Potenzial aussagekräftiger Zeugen noch nicht ausgeschöpft. Vor allem der frühere Nationale Sicherheitsberater John Bolton hat angedeutet, dass er möglicherweise über explosive Informationen zur Ukraine-Politik der Administration verfügt. Warum er dennoch zögert vor dem gemeinsamen Ausschuss des Repräsentantenhauses auszusagen, bleibt vorerst ungeklärt.

Die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus hat jedoch ihre Strategie schon auf einen neuen Modus umgestellt. Während die bisherigen Zeugen alle unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgesagt haben, sollen in Zukunft die Anhörungen öffentlich stattfinden.

Die nicht öffentlichen Anhörungen dienen vor allem dem Zweck, dass sich die Zeugen nicht wechselseitig beeinflussen sollten. Zudem sollte der Ausschluss der Medien dazu beitragen, dass die Anhörungen nicht in ein Medienspektakel abgleiten, in dem sich die einzelnen Ausschussmitglieder beider Seiten mit provokativen Kurz-Statements wechselseitig überbieten. Stattdessen sollte das nicht öffentliche Format es den professionellen Mitarbeitern von Demokraten und Republikanern erlauben, die Zeugen mit längeren Sequenzen zusammenhängender Fragen zu konfrontieren.

Nach dem Abschluss dieser ersten Runde der Zeugenbefragungen, auch unter dem Druck ihrer republikanischen Gegenspieler, haben sich die Demokraten entschlossen, nun die Anhörungen öffentlich zu führen.

Am 31. Oktober 2019 hat das Repräsentantenhaus mit den Stimmen der demokratischen Mehrheit eine Resolution (H.Res. 660) angenommen, die die Regeln für das weitere Vorgehen in der Impeachment-Untersuchung Präsident Trumps vorgibt. Die Resolution wurde mit 232 gegen 196 angenommen.

Nur ein früherer republikanischer Abgeordneter, jetzt parteiunabhängig, Justin Amash (I-Michigan), stimmte mit der demokratischen Mehrheit. Zwei demokratische Abgeordnete, Jeff Van Drew (New Jersey) und Collin Peterson (Minnesota), die beide Wahlkreise repräsentieren, in denen Trump 2016 mit großen Mehrheiten gewonnen hatte, stimmten mit der republikanischen Minderheit.

Die Regeln für die weitere Vorgehensweise folgen weitgehend den Präzedenzfällen der Impeachment-Verfahren gegen die Präsidenten Nixon und Clinton. Vor allem sehen sie für die Zukunft öffentliche Anhörungen von Zeugen vor und räumen dem Präsidenten

wie der republikanischen Minderheit gewisse Rechte ein, auf die Zeugenanhörung und Anforderung von Dokumenten Einfluss zu nehmen.

Die republikanische Minderheit im Repräsentantenhaus und die republikanische Mehrheit im Senat haben ebenso wie Präsident Trump dennoch lautstark gegen das neue Regelwerk protestiert. Obwohl die Analogie zwischen einer *Impeachment*-Untersuchung mit einem Gerichtsverfahren falsch ist, fordern Republikaner weitergehende Einflussrechte für den Präsidenten in der Zeugenbefragung.

Insofern die Gleichsetzung eines *Impeachment* mit einem regulären Gerichtsverfahren überhaupt zulässig ist, ist eine *Impeachment*-Untersuchung bestenfalls mit Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu vergleichen. In dieser Phase wird den Verdächtigten in keiner Weise eingeräumt, Einfluss auf die Ermittlungen auszuüben. Dagegen wird in den Verhandlungen vor einem ordentlichen Gericht, dies spiegelt die Debatte im Senat nach einer Amtsanlage durch das Repräsentantenhaus, beiden Seiten das Recht auf die Vorlage von Beweisen und die Vernehmung von Zeugen eingeräumt.

Ungeachtet von scheinbar naheliegenden Vergleichen mit gerichtlichen Verfahren ist ein Amtsenthebungsverfahren unter der US-Verfassung (Artikel I, 2 & 3 sowie Artikel II, 4) eine genuin politische Entscheidung. Der einzige Kontrollmechanismus der Verfassung ist, dass eine Amtsenthebung formal eine Zweidrittel-Mehrheit des Senats erfordert.

Eine demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus zur Erhebung einer Amtsenthebungsklage gegen Präsident Trump scheint gegenwärtig sicher. Die Verurteilung des Präsidenten durch den Senat und damit seine Amtsenthebung scheint gleichermaßen unwahrscheinlich. Aktuell ist nicht abzusehen, dass auch nur ein republikanischer Senator oder eine Senatorin, zum Beispiel Mitt Romney (R-Utah) oder Susan Collins (R-Maine), für eine Amtsenthebung Präsident Trumps stimmen würde.

Das ist auf den anhaltenden Rückhalt von Präsident Trump an der republikanischen Basis zurückzuführen. Während hinter den Kulissen viele republikanische Senatoren das Amtsgebaren von Präsident Trump missbilligen mögen, sind sie zumindest zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bereit, die Reißleine zu ziehen.

Den Demokraten bleibt nur der Weg über die Öffentlichkeit, um die Situation zu wenden. Bisher zeigen Umfragen nur knappe Mehrheiten der Wählerschaft für eine *Impeachment*-Untersuchung und Amtsenthebung. Wie die jetzt beginnende Phase öffentlicher Anhörungen von Zeugen im Repräsentantenhaus die öffentliche Stimmung beeinflussen wird, ist noch nicht abzusehen.

Das strategische Kalkül der Republikaner wird allerdings nicht nur von den Präferenzen der Parteibasis gesteuert. Wenn sie den Präsidenten nicht in die Schranken verweisen, droht ihnen eine völlig entfesselte Administration, die tatsächlich nicht durch geltendes Recht gebändigt werden kann.

Die augenscheinlich von vielen Republikanern erwogene Verteidigungslinie einer Parlamentsrüge („censure resolution“), die zwar das Verhalten von Präsident Trump missbilligt, aber von einer Amtsenthebung absieht, mag ein möglicher Ausweg sein. Ob dies Trumps Eskapaden einhegen kann, oder ihn nur weiter in dem Glauben bestärkt, er stehe wirklich über dem Gesetz und seine Partei ließe ihm alles durchgehen, kann nur abgewartet werden.

2. Scharfe zwischenparteiliche Kritik an Syrien-Politik Präsident Trumps

Der Kongress hat sich vor dem Hintergrund der überraschenden Ankündigung des vollständigen Truppenabzuges der ca. 2.000 US-amerikanischen Streitkräfte aus Nordsyrien am 6. Oktober 2019 mit einer klaren überparteilichen Mehrheit gegen Präsident Donald Trump gestellt.

Am 16. Oktober 2019 verabschiedete das Repräsentantenhaus einen entsprechenden Vorstoß (*House Joint Resolution 77*) des Demokraten Elliot Engels (New York) mit 354 zu 60 Stimmen. Für den Vorstoß stimmten alle 225 Mitglieder der demokratischen Mehrheitsfraktion und 129 Republikaner, während 60 Republikaner die Resolution ablehnten. Zwei libertäre Republikaner Bob Gibbs (Ohio) und Jody B. Hice (Georgia) enthielten sich zusammen mit dem Unabhängigen Justin Amash (Michigan).

Das Repräsentantenhaus unterstreicht in der Resolution

- seine scharfe Kritik an der Entscheidung der Trump-Administration „to end certain United States efforts to prevent Turkish military operations against Syrian Kurdish forces in Northeast Syria“;
- seine Forderung an den türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdogan, die unilaterale Intervention einzustellen;
- die Verpflichtung der USA „to continue supporting Syrian Kurdish communities through humanitarian support, including to those displaced or otherwise affected by ongoing violence in Syria“;
- die Verpflichtung der USA „to work to ensure that the Turkish military acts with restraint and respects existing agreements relating to Syria“;
- seine Forderung nach einem Plan Präsident Trumps „for the enduring defeat of ISIS“.

Elliot Engel, der zugleich Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses ist, bekräftigte in Anhörungen im *House Committee on Foreign Affairs* am 23. Oktober 2019 mit dem Titel „The Betrayal of our Syrian Kurdish Partners: How Will American Foreign Policy

and Leadership Recover?“ die Kritik an Präsident Trumps Syrienabzug: „There’s only one thing that’s certain here: the President yet again created a disaster. This is a troubling moment in our history—a *stunning defeat for the United States offered up willingly by a President who I believe has done serious damage to American leadership around the world*“, so Engel, der zugleich aber auch die begrenzten Möglichkeiten des Kongresses zur strategischen und taktischen Beeinflussung von Militäroperationen bekräftigte: „But as Congress, *we’re limited in what we can do to actually make foreign policy*. We can advance legislation and send strong messages and conduct oversight that we hope will push policy in the right direction. But at the end of the day, the tools to make policy largely reside with the President.“ (Statement ist einzusehen unter: <https://foreignaffairs.house.gov/press-releases?ID=565621EC-1F11-4982-A69C-057541A6F4A0>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Der Abgeordnete Tom Reed (R-New York), der sich gegen die Vorlage aussprach, warnte seine Fraktionskollegen davor, durch die Zustimmung zu House Joint Resolution 77 einen Krieg auf syrischen Boden zu autorisieren: „Make no mistake about it, by voting ‚yes‘ on this resolution, you are authorizing the use of military force of our men and woman on Syrian oil“. Tatsächlich kommt der Resolution aber eher eine symbolische Bedeutung zu und enthält keinen Passus zur Verhinderung des Truppenabzuges.

Zwar hat die amerikanische Legislative das exklusive Recht in der US-Verfassung von 1793 „to declare war“ und „to raise and support the army and navy“ (Artikel I, 8) und kann zum Beispiel auch durch die Verweigerung finanzieller Mitteln Kriege beenden. Da sowohl die Trump- wie bereits zuvor die Obama-Administration den Kampfeinsatz in Syrien gegen den sogenannten „Islamischen Staat“ auf Basis der vom Kongress am 14. September 2001 nahezu einstimmig verabschiedeten „Authorization for Use of Military Force“ (AUMF, Public Law 107-40) führten, sind die tatsächlichen Kompetenzen des Kongresses zur Verhinderung eines vom „Commander-In-Chief“ (Artikel II, 2) anvisierten Truppenabzuges der Streitkräfte verfassungsrechtlich umstritten und müssten zumindest eine Zweidrittel-Mehrheit in beiden Kammern zur Überstimmung eines möglichen präsidentiellen Vetos erreichen (siehe zur Diskussion: <https://www.lawfareblog.com/can-congress-constitutionally-restrict-presidents-troop-withdrawals>).

Eine solche gesetzliche Maßnahme zur Verhinderung eines Truppenabzuges aus Syrien und der gleichzeitigen fortgesetzten Stationierung von mindestens 1.500 Soldat*innen hatten am 30. Januar 2019 Tom Malinowski (D-New Jersey) und Van Taylor (R-Texas) mit dem „Responsible Withdrawal from Syria Act“ (H.R. 914) eingebracht, nachdem Präsident Trump kurz vor Weihnachten 2018 öffentlich den Einsatz in Syrien beenden wollte, woraufhin der damalige Verteidigungsminister James N. Mattis seinen Rücktritt einreichte (siehe dazu Congress Report, Jahrgang 33, Heft 11-12, S. 6 ff.).

Dennoch hat der Kongress in drei weiteren öffentlichen Anhörungen am 16. Oktober und am 22./23. Oktober in den Auswärtigen Ausschüssen über die Empfehlungen der vom Kongress eingesetzten Syria Study Group beraten und dabei auch den Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the

Levant James Franklin Jeffrey vorgeladen, um die Administration zu einem politischen Kurswechsel zu drängen. Dabei ging es um die Folgen des Abzuges für die türkisch-amerikanischen Beziehungen, den Krieg gegen ISIS und die Eindämmungspolitik der USA gegenüber dem Iran und Russland im Nahen und Mittleren Osten.

Der 80-seitige Bericht der *Syria Study Group* unter Führung von Michael Singh und Dana Stroul stellt gleich zu Beginn des Executive Summary eine unauflösbare Spannung zwischen dem Abzug der militärischen Streitkräfte und dem nationalen Sicherheitsinteresse der USA im Nahen und Mittleren Osten fest: „America should not stand idly by or back away. Russia now seeks to translate its battlefield successes on behalf of the Assad regime into a political victory and reassert itself as a great power on the international stage. Iran is working to entrench its influence in the Assad regime’s security architecture; integrate its political, economic, and cultural influence across Syrian society; and cement a permanent base from which to project power into the Mediterranean and threaten Israel. ISIS, al-Qaeda and its offshoots, and other violent extremist organizations retain military capabilities and the intent to plot external attacks.” Um dies zu verhindern, würden die USA nur einen „small U.S. military footprint, supported by U.S. air power and other high-end capabilities“ benötigen.

Der Kongress wird vor diesem Hintergrund dazu aufgefordert „[to] prioritize the Syrian challenge by ensuring vigorous oversight of U.S. policy in Syria, conducting hearings on the topic, and using travel and legislative opportunities to signal that America’s elected representatives believe that the unresolved Syrian conflict affects U.S. national security interests.”

Obwohl es wörtlich „little domestic appetite“ für eine langfristige Involvierung amerikanischer Streitkräfte gäbe, sei der Rückzug aus Syrien mit erheblichen strategischen Kosten für die USA verbunden und unterscheide sich von seiner Bedeutung für die Sicherheitsinteressen der Weltmacht von Afghanistan oder Irak: „Although the U.S. military mission in Syria is often lumped together with the Iraq and Afghanistan missions in the ‘forever war’ category, the Syria case offers a different—and far less costly—model.“ (Der Bericht kann eingesehen werden unter: <https://www.usip.org/sites/default/files/Syria%20Study%20Group%20Final%20Report.pdf>).

Die Beendigung der „ewigen Kriege“ der USA hatte Präsident Trump dann am 10. Oktober 2019 als Begründung für seine Entscheidung nachgereicht: „Turkey has been planning to attack the Kurds for a long time. They have been fighting forever. We have no soldiers or Military anywhere near the attack area. I am trying to end the ENDLESS WARS“, so der Präsident via Kurznachrichtendienst *Twitter*.

Diese Deutung wies der Republikaner Mitt Romney (Utah) in einer bemerkenswerten Rede im Plenum des Senates zurück und verwies insbesondere auf die damit aufgekündigte Allianz mit der kurdischen Miliz: „It strikes at American honor,“ so Romney, der hinzufügte: „What we have done to the Kurds will stand as a bloodstain in the annals of American history.“ In einem gemeinsamen Statement mit Senator Chris Murphy (D-

Connecticut), die zusammen als *Chairman* und *Ranking Member* dem *Senate Foreign Relations Subcommittee on Near East, South Asia, Central Asia, and Counterterrorism* vorstehen, führte Romney zudem mit Blick auf Iran, Russland und ISIS folgendes aus: „This decision is ultimately a victory for Assad, Russia, Iran, and ISIS. The Administration must immediately reconsider its announced decision to withdraw the few remaining U.S. troops who, for the time being, are playing a vital peacekeeping role.“ (Einzusehen unter: <https://www.romney.senate.gov/romney-murphy-statement-presidents-syria-announcement>, Hervorhebung durch die Redaktion)

Der Vorsitzende des *Senate Foreign Relations Committee*, Jim Risch (R-Idaho), teilte diese Einschätzung in einer Anhörung des Ausschusses am 22. Oktober 2019 zu „Assessing the Impact of Turkey's Offensive in Northeast Syria“, wies aber auch auf jahrzehntelange Konflikte der Türkei mit der kurdischen PKK, als dessen verlängerter Arm die Türkei die YPG-Milizen begreift, hin: „U.S. support for Syrian Kurdish fighters in the war against ISIS created massive tension in the U.S.-Turkey relationship. Turkey views the Syrian Kurds as an extension of the insurgency group known as the Kurdistan Worker's Party (...) On and off violence has affected the citizens and country of Turkey for years, which is why the U.S. has worked for months to help address Turkey's security concerns.“

Nach Angaben des Sonderbeauftragten für den Kampf gegen „ISIS“ James Jeffrey hatte die Administration seit Januar 2019 erfolglos versucht, eine Sicherheitszone entlang der 140 km langen syrisch-türkischen Grenze mit einer 14 km breiten Pufferzone zu etablieren, aus denen sich die Kurden hätten zurückziehen sollen. Dann aber kündigte der türkische Präsident Erdogan plötzlich vor dem Telefonat mit Trump am 5. Oktober 2019 eine militärische Intervention an: „Turkey from President Erdogan on down disputed the conduct and implementation of security mechanism activities, but, more importantly, pressed beginning in early September for an entirely different concept (...) Indications grew in September 2019 that Turkey was planning for a large-scale unilateral operation. Again, all levels of the U.S. government warned Turkey not to act.“

Ranking Member Bob Menendez (D-New Jersey) zeigte sich davon aber weniger überzeugt und warf insbesondere Präsident Trump vor, sich von Erdogan und Russland „geführt“ lassen zu haben: „Your recent efforts were hamstrung from their outset – since December of last year – when President Trump made abundantly clear that he was more aware swayed by President Erdogan's manipulative threats and persuasions than advice from his own diplomatic and military corps (...) Indeed, the President's decisions over the past month are yet another betrayal of U.S. Foreign Policy to Russia.“ (Statements einzusehen unter: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/assessing-the-impact-of-turkeys-offensive-in-northeast-syria-102219>)

Zwischenzeitlich hat Präsident Trump im Angesicht des politischen Drucks aus dem Kongress in einer *Executive Order on Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria* vom 15. Oktober 2019 unter an-

derem Strafzölle auf türkische Stahlexporte in die USA sowie Sanktionen gegen derzeitige und ehemalige Mitglieder des Kabinettes Erdogans verhängt (Einzusehen unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-suspending-entry-certain-persons-contributing-situation-syria/>). Vor der Veröffentlichung der *Executive Order* hatte Trump den Truppenabzug dennoch verteidigt, da nun der syrische Machthaber Baschar al-Assad die Kurden gegen die Türkei verteidigen solle und Syrien für die nationalen Sicherheitsinteressen der USA sowieso „unwichtig“ sei: „Anyone who wants to assist Syria in protecting the Kurds is good with me, whether it is Russia, China, or Napoleon Bonaparte. I hope they all do great, we are 7,000 miles away!”

Eine entsprechende Vorlage des Repräsentantenhauses von Elliot Engel (D-New York) zur gesetzlichen Verankerung der Sanktionen gegen die Türkei, der „Protect Against Conflict by Turkey Act“ (House Resolution 4695) wurde am 30. Oktober 2019 mit 403:16 Stimmen befürwortet.

Neben den von Trump verhängten Sanktionen gegen den NATO-Partner Türkei hat auch die am 29. Oktober 2019 vom Repräsentantenhaus beschlossene Einstufung der Tötung von ca. 1,5 Millionen Armeniern im Ersten Weltkrieg durch das damals noch Osmanische Reich als „Völkermord“ für eine weitere diplomatische Belastungsprobe gesorgt. In der *House Resolution 296*, die der Demokrat Adam Schiff (California) einbrachte, unterstreicht das Repräsentantenhaus, „that it is U.S. policy to commemorate the Armenian Genocide, the killing of 1.5 million Armenians by the Ottoman Empire from 1915 to 1923”.

Die Vorlage wurde mit der großen Mehrheit von 405:11 Stimmen angenommen. Die sehr wenigen Gegenstimmen kamen alleine von der republikanischen Minderheit um den *Ranking Member* des Streitkräfteausschusses, Marc Thornberry (R-Texas). Während 13 Abgeordnete bei der Abstimmung nicht anwesend waren, enthielten sich zwei Demokraten, darunter Ilhan Omar (D-Michigan) sowie ein Republikaner.

Der Senat wiederum konnte sich bisher auf keine gesetzliche Maßnahme mit Blick auf Trumps Syrienpolitik einigen. Die vom Repräsentantenhaus verabschiedete *House Joint Resolution 77* wurde in einem taktischen Manöver von *Senate Majority Leader Mitch McConnell* (R-Kentucky) als „unanimous consent“-Verfahren zur Abstimmung gebracht, bei dem die von Senator Rand Paul (R-Kentucky) ausgerufene „objection“ ausreichte, um die Gesetzesvorlage zum Scheitern zu bringen – ohne die restlichen Senatoren zu einer Positionsbestimmung zu drängen.

Der libertäre Paul, der schon seit Jahren das Ende der Kriege der USA in Afghanistan und Irak fordert, begründete seine Unterstützung für Trumps Abzugs mit dem nach seiner Ansicht nach „unerklärten Krieg“ in Syrien: „The Constitution is quite clear: No authorization has ever been given for the use of force in Syria, no authorization of declaration of war, no permission to be there at all“.

Mitch McConnell (R-Kentucky) hielt daher die Ausformulierung der Vorlage des Repräsentantenhauses wiederum für zu „weich“. In einem von der *Washington Post* am 18. Oktober 2019 veröffentlichten Leitartikel bezeichnete der *Majority Leader* Trumps Entscheidung als „strategic nightmare“ für die USA, da trotz des zwischenzeitlich vereinbarten Waffenstillstandes zwischen der Türkei und den kurdischen Milizen „events of the past week have set back the United States’ campaign against the Islamic State and other terrorists.“ Trotz der scharfen Kritik versuchte McConnell einen strategischen Nutzen aus der Intervention des NATO-Partners gegenüber dem Einfluss Russlands und Irans zu ziehen: „While Turkish President Recep Tayyip Erdogan’s offensive into northeastern Syria is misguided, is it really the case that the United States would prefer that Russian, Syrian and Iranian forces control the region rather than Turkey, our NATO ally?“ (Einzusehen unter: https://www.washingtonpost.com/opinions/mitch-mcconnell-withdrawing-from-syria-is-a-grave-mistake/2019/10/18/c0a811a8-f1cd-11e9-89eb-ec56cd414732_story.html)

Die Senatoren James Risch (R-Idaho) und Bob Menendez (D-New Jersey) gingen im Vergleich zur *House*-Vorlage mit dem „Promoting American National Security and Preventing the Resurgence of ISIS Act of 2019“ (S 2641) vom 17. Oktober 2019 weiter und reichten die türkische Offensive in einen tiefergehenden Konflikt mit der Türkei ein, wonach der Kauf der antibalistischen Raketen des Types S-400 von Russland durch die Türkei in Abschnitt 305 als „significant transaction“ nach Abschnitt 231 des *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act* (22 U.S.C. 9525) sanktioniert werden müsse. In Abschnitt 108 würden die USA, wenn es nach den Senatoren ginge, auch ein Moratorium auf den Export von Waffen an den NATO-Partner verhängen wollen.

Vor diesem Hintergrund stellen die Abgeordneten Adam Kinzinger (R-Illinois) und David Cicilline (D-Rhode Island) gar die Mitgliedschaft der Türkei in der NATO in Frage. Der „United States-Turkey Relations Review Act of 2019“ (H.R. 4694) vom 16. Oktober 2019 würde das Außenministerium dazu anweisen „to assess and address the Republic of Turkey’s aptitude and willingness to fulfill its duties and obligations to the NATO alliance“.

Ebenso sollte ein Abzug der US-Streitkräfte aus dem türkischen Luftwaffenstützpunkt samt der ca. 50 Atomwaffensprengköpfe in Erwägung gezogen werden. Zum Stand der türkisch-amerikanischen Beziehungen gaben Kinzinger und Cicilline folgendes zu Protokoll: „Turkey has been moving away from democratic values and towards authoritarianism for years now. Erdogan does not share American interests. It’s time to acknowledge these basic facts and stop treating Turkey like a trusted ally“ (Einzusehen unter: <https://kinzinger.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=402175>).

Die amerikanische Öffentlichkeit ist mit Blick auf Trumps Syrienpolitik gespalten. In einer *CNN*-Umfrage vom 24. Oktober 2019 lehnen 51 Prozent der Befragten einen vollständigen Abzug ab, während 43 Prozent Präsident Trumps Kurs unterstützen (Einzusehen unter: <https://edition.cnn.com/2019/10/24/politics/cnn-poll-syria-concern/index.html>).

Unterdessen konnte Präsident Trump am 27. Oktober 2019 die Tötung des ISIS-Anführers Abu Bakr al-Baghdadi durch Spezialkräfte des *Joint Special Operations Command* (JSOC) nahe der türkischen Grenze in Nordost-Syrien vermelden und damit einen wichtigen Erfolg im Kampf gegen den sogenannten „Islamischen Staat“ reklamieren. Dass der Präsident zwar Russland vorab informierte, es dabei wohl aber versäumte die Spitzen des Kongresses über die „sensitive military operation“ adäquat ins Bild zu setzen, wie es in *Title 10 U.S. Code* gesetzlich gefordert wird, kritisierte *Speaker* Nancy Pelosi (D-California): „The House must be briefed on this raid, which the Russians but not top congressional leadership were notified of in advance, and on the administration’s overall strategy in the region“.

Obwohl führende Kongressabgeordneten den Präsidenten gratulierten, verbanden unter anderem der Vorsitzende des *Senate Armed Services Committee* Jim Inhofe (R-Oklahoma) dies mit der Forderung die Kampfeinsätze in Syrien gegen ISIS fortzusetzen, wozu auch eine begrenzte Zahl an Bodentruppen notwendig seien: „This mission highlights the importance of air power with a small enabling force in the region to support our partners to prevent the reemergence of ISIS“, so Inhofe.

So verkündete der *Chairman* der *Joint Chiefs of Staffs* General Mark Milley am 10. November 2019, dass ca. 500-600 US-Soldat*innen in Syrien zum Kampf gegen ISIS verbleiben würden. Insgesamt hat die Syrienpolitik des Präsidenten neben den Streit um die Unterstützung Saudi-Arabiens im Jemenkrieg für die bisher schärfste außenpolitische Friktion zwischen Kongress und der Trump-Administration geführt.

3. Kongress kann Veto des Präsidenten zum nationalen Notstand an der Südgrenze der USA zum zweiten Mal nicht überstimmen

Sieben Monate nachdem der amerikanische Präsident am 15. März 2019 zum ersten Mal mit Hilfe eines Vetos den Versuch des Kongresses unterbunden hat, den von ihm ausgerufenen nationalen Notstand an der Südgrenze der USA aufzuheben, legte Donald Trump am 15. Oktober 2019 erneut sein Veto gegen eine gleichlautende Resolution des Kongresses ein (*Senate Joint Resolution 54*). Der Text dieser Resolution kann eingesehen werden unter <https://www.congress.gov/116/bills/sjres54/BILLS-116sjres54enr.pdf>.

Ausgangspunkt des Kräftemessens zwischen Präsident und Kongress war der von Trump im Februar auf Grund der Migrationsproblematik beschlossene nationale Notstand, „that threatens core national security interests and constitutes a national emergency“, wie es in seiner Erklärung vom Februar 2019 hieß. Trumps Erklärung kann nachgelesen werden unter <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/20/2019-03011/declaring-a-national-emergency-concerning-the-southern-border-of-the-united-states>.

Während das Recht des Präsidenten einen Notstand auszurufen unstrittig ist, trifft dies nur bedingt auf die sich aus der Notstandssituation ergebenden Kompetenzen zu. Mit Hilfe des nationalen Notstandes versucht Trump am Kongress vorbei Haushaltsmittel zur Grenzsicherung und dem Bau von Grenzbarrieren an der Südgrenze der USA umzuwidmen (siehe dazu Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 5-7).

Laut einem Bericht des *Congressional Research Service* (CRS) erhält Trump neben den vom Kongress bereits zur Verfügung gestellten Mitteln zum Mauerbau im Wege der Notstandserklärung zusätzliche Mittel in Höhe von mehr als 6 Milliarden USD, darunter

- 600 Mio. USD aus dem *Treasury Forfeiture Fund*, der vom *Department of Homeland Security* beschlagnahmte Mittel verwaltet;
- bis zu 2.5 Milliarden USD durch die Umwidmung von im Verteidigungsministerium ursprünglich zur Drogenbekämpfung eingestellten Mitteln;
- bis zu 3.6 Milliarden USD durch die Umwidmung von Mitteln aus verschiedenen militärischen Bauprojekten.

Der CRS-Report kann eingesehen werden unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45888>.

Entsprechend stellte Trump in seiner Veto-Botschaft am 15. Oktober 2019 fest, dass der von ihm beschlossene Notstand „facilitated the military’s ongoing construction of virtually insurmountable physical barriers along hundreds of miles of our southern border“, weshalb die vom Kongress beschlossene Resolution abzulehnen sei. Hinzu komme, dass die Resolution „the Government’s capacity to secure the Nation’s southern borders against unlawful entry“ beeinträchtigen würde. Die Ausführungen Trumps können nachgelesen werden unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/s-j-res-54-veto-message/>.

Zwar konnte die vom Kongress beschlossene Resolution in der Senatsabstimmung am 25. September mit 54:41 Stimmen (wobei zehn Republikaner*innen mit 44 Mitgliedern der demokratischen Minderheitsfraktion für eine Aufhebung des Notstandes stimmten) noch eine gewisse Überparteilichkeit beanspruchen. Die parteipolitisch stark polarisierte Abstimmung im Repräsentantenhaus zeigte jedoch, dass der Kongress ein weiteres Veto des Präsidenten perspektivisch nicht mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern würde überstimmen können. Im Repräsentantenhaus stimmten nur 11 der 197 Mitglieder der republikanischen Minderheitsfraktion mit den Demokraten gegen Trumps Notstandsentscheidung.

Entsprechend der von Trump anvisierten Umwidmung von Haushaltsmitteln entfaltete sich die Diskussion im Kongress vor allem entlang der Frage, ob der Präsident dazu verfassungsrechtlich ermächtigt sei. Senatorin Susan Collins (R-Maine) erklärte dazu: „In fact, the question is, simply; Do we want the executive branch, now or in the future,

to hold the power of the purse, a power the Founders deliberately entrusted to Congress?“.

Die Debatte im Repräsentantenhaus am 27. September 2019 zeigte, dass diese Frage von den Demokraten und den Republikanern unterschiedlich beantwortet wird. Während auf Seiten der Demokraten Speaker Nancy Pelosi (D-California) erklärte, die Entscheidung des Präsidenten „dishonors the Constitution by negating its most fundamental principle, the separation of powers, in an assault on our power of the purse“, stellte Tom McClintock (California) auf Seiten der Republikaner fest, der Präsident verhalte sich „according to laws given to him by this Congress“.

In der schlussendlichen Senatsabstimmung am 17. Oktober 2019 zeigte sich, dass mit Marco Rubio (R-Florida) nur ein Republikaner bereit war, für die Aufhebung des Notstandes zu stimmen. Entsprechend blieb der Senat mit 53:36 Stimmen unter der erforderlichen Zweidrittelmehrheit. Jerry Moran (R-Kansas) und Amy Klobuchar (D-Minnesota), die im September noch für die Aufhebung des präsidentiellen Vetos gestimmt hatten, nahmen an der Abstimmung im Oktober nicht teil.

Aufgrund der im *National Emergencies Act (Public Law 94-412)* von 1976 festgeschriebenen Bestimmung, wonach beide Kongresskammern halbjährlich über die Aufrechterhaltung eines Notstandes entscheiden können, ist jedoch bereits im Frühjahr 2020 mit einer erneuten Abstimmung im Kongress über den vom Präsidenten ausgerufenen Notstand zu rechnen.

4. Repräsentantenhaus verabschiedet Gesetzentwurf zum Schutz von Menschenrechten in Hongkong

Im Zuge der Proteste in Hongkong, die sich an einer inzwischen wieder zurückgezogenen Gesetzesnovelle zur Auslieferung von tatverdächtigen Personen nach *Mainland China* entzündeten, verabschiedete das Repräsentantenhaus am 15. Oktober 2019 den von Christopher Smith (R-New Jersey) eingebrachten *Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019 (H.R.3289)*.

Der in mündlicher Abstimmung von mindestens zwei Drittel der Abgeordneten angenommene Gesetzentwurf kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/116/bills/hr3289/BILLS-116hr3289pcs.pdf>.

Der von den Abgeordneten verabschiedete Gesetzentwurf wurde erstmals im Rahmen der sogenannten „Regenschirm-Proteste“ 2014 im Repräsentantenhaus (*House Resolution 5696*) und im Senat (S 2922) eingebracht. Auch in den zwei darauffolgenden Legislaturperioden wurde der Gesetzentwurf jeweils von den Republikanern Christopher Smith (New Jersey) im Repräsentantenhaus und Marco Rubio (Florida) im Senat eingebracht, ohne dabei jedoch eine Mehrheit in einer der beiden Kammern zu finden.

Im Zentrum des nun verabschiedeten Gesetzesentwurfs steht die Ergänzung des 1992 verabschiedeten *United States-Hong Kong Policy Act (Public Law 102-383)*, der es den USA ermöglicht, Hongkong in den Außenhandelsbeziehungen separat von China zu behandeln. Der *Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019* verpflichtet die Administration dazu, Sanktionen gegenüber Personen zu verhängen, die für Menschenrechtsverletzungen in Hongkong verantwortlich sind.

Konkret sieht der Gesetzesentwurf des Repräsentantenhauses vor, dass

- der Außenminister jährlich einen Bericht an den Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses und des Senats verfasst, der unter anderem eine Bewertung der autonomen Entscheidungsfindung der Regierung in Hongkong hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der Menschenrechte umfasst (Sektion 4);
- der Präsident innerhalb von 180 Tagen nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Kongress einen Bericht übergibt, der erklärt, ob Hongkong amerikanische Exportbestimmungen erfüllt und von den USA und den Vereinten Nationen beschlossene Sanktionen, z.B. gegen den Iran und Nordkorea, umsetzt (Sektion 5);
- der Außenminister den Kongress darüber informiert, wenn von der Regierung in Hongkong beschlossene Gesetze dazu führen könnten, dass amerikanische Staatsbürger*innen nach China ausgeliefert werden (Sektion 6);
- der Präsident in einem Report an den Kongress alle Personen identifiziert, die für Menschenrechtsverletzungen in Hongkong verantwortlich sind und
- für diese Personen alle Vermögenswerte in den USA einzufrieren sind, und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in den USA zu verweigern ist (Sektion 7).

Laut Berechnungen des *Congressional Budget Office (CBO)* würde die Umsetzung des im Repräsentantenhaus beschlossenen Gesetzesentwurfs, als auch dessen im Senat anhängigem Pendant (S 1838) weniger als 500.000 USD pro Jahr und insgesamt weniger als 1.000.000 USD im Zeitraum bis 2024 kosten (der Bericht des CBO kann eingesehen werden unter: https://www.cbo.gov/system/files/2019-10/hr3289_0.pdf).

Die Abstimmung über den Gesetzesentwurf wurde durch die ebenfalls am 15. Oktober 2019 vom Repräsentantenhaus angenommene *Stand with Hong Kong Resolution (House Resolution 543)*, die die Regierung in Hongkong zu Gesprächen mit den Demonstranten aufruft sowie die Polizeigewalt verurteilt, und den *PROTECT Hong Kong Act (House Resolution 4270)*, der Tränengasexporte nach Hongkong einschränkt, begleitet. Beide Maßnahmen wurden ebenfalls in mündlicher Abstimmung von mindestens zwei Drittel der Abgeordneten verabschiedet.

Den Gesetzesentwürfen sowie dem Resolutionstext gingen Anhörungen im Unterausschuss für Ostasien, dem Pazifik und der internationalen Cybersicherheitspolitik des Auswärtigen Ausschusses im Senat am 26. September 2019 sowie der Exekutivkommission des Kongresses für China (*Congressional Executive Commission on China*, CECC) am 17. September 2019 voraus. Zu den geladenen Zeugen gehörten unter anderem die Hongkonger Aktivisten Nathan Law im Senatsausschuss sowie Joshua Wong und Denise Ho in der Exekutivkommission. Die Eingangsstatements der Zeugen können eingesehen werden unter: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/the-hong-kong-emergency-securing-freedom-autonomy-and-human-rights> und <https://www.cecc.gov/events/hearings/hong-kongs-summer-of-discontent-and-us-policy-responses>.

Während der Anhörungen im CECC stellten sowohl der Vorsitzende, James McGovern (D-Massachusetts), als auch der *Ranking Member*, Senator Marco Rubio (R-Florida), fest, dass die Autonomie Hongkongs im nationalen Interesse der USA liege. So kam McGovern mit Blick auf die seit 1992 bestehenden Handelsprivilegien Hongkongs zu dem Schluss, „that further erosion of autonomy or a crackdown in Hong Kong will cause the city, and by extension mainland China, to lose its special economic and trade arrangement with the U.S.“ und auch Rubio hielt fest, „that maintaining autonomy is critical to U.S. interests“.

Die überparteiliche Unterstützung nicht nur für die Gesetzes- und Resolutionsmaßnahmen, sondern auch für die Proteste in Hongkong allgemein, strapazieren die ohnehin durch den Handelsstreit belasteten sino-amerikanischen Beziehungen weiter. Offen bleibt allerdings, ob die vom Repräsentantenhaus beschlossenen Maßnahmen auch im Senat eine Mehrheit finden werden und schließlich vom Präsidenten unterzeichnet würden.

5. Repräsentantenhaus berät über Zukunft des Afghanistankrieges

Im Zuge der von Präsident Donald Trump ausgesetzten Friedensgespräche zwischen dem *Special Representative for Afghanistan Reconciliation* des Außenministeriums, Zalmay Khalilzad, und Vertretern der Taliban in Doha (Katar) hat das *House Committee on Foreign Affairs* unter Führung seines Vorsitzenden Elliot Engel (D-New York) am 19. September 2019 Anhörungen durchgeführt.

Angesichts der doch überraschenden Aussetzung der Friedensgesprächen lud *Chairman* Engel ursprünglich den Sonderbeauftragten Zalmay Khalilzad vor den Ausschuss („subpoena“), um den Kurswechsel der Administration öffentlich zu erklären. Das scheiterte jedoch am Widerstand des Außenministeriums, so dass Khalilzad vor der eigentlichen Anhörung in einer geheimen Sitzung der beiden Auswärtigen Ausschüsse am 18. September 2019 den Kongressmitgliedern Rede und Antwort stand.

Anlass für die angesetzte Anhörung mit dem Titel „The Trump Administration’s Afghanistan Policy“ waren für Elliot Engel die Geheimhaltung der Trump-Administration mit Blick auf den Stand der Friedensgespräche und die Gründe für das überraschende Scheitern der monatelangen diplomatischen Bemühungen und die Bedingungen der Trump-Administration für ein Abkommen mit den Taliban. Der *Chairman* kritisierte Präsident Trump insbesondere dafür, dass er via Kurznachrichtendienst *Twitter* am 7. September 2019 den Kongress und die amerikanische Öffentlichkeit über das vorzeitige Scheitern der Friedensgespräche informierte.

So ließ der Präsident in einer Reihe von *Tweets* am 7. September 2019 nach einem Anschlag der Taliban in Kabul, bei dem ein US-Soldat und 11 Zivilisten getötet wurden, verlauten: „I immediately cancelled the meeting and called off peace negotiations. What kind of people would kill so many in order to seemingly strengthen their bargaining position? (...) If they cannot agree to a ceasefire during these very important peace talks, and would even kill 12 innocent people, then they probably don’t have the power to negotiate a meaningful agreement anyway.“

Noch einen Monat zuvor hatte der Präsident den Verlauf der Gespräche als „very good“ bezeichnet und einen Deal mit den Taliban für möglich gehalten. Bereits am 12. März 2019 ließ der Sonderbeauftragte Khalidzad verlauten, dass die USA mit den Taliban ein „Draft Agreement“ vereinbart hätten, bei der sich die Taliban auf einen Waffenstillstand mit der afghanischen Regierung verständigten und versprachen, dass Afghanistan nicht nochmal „platform for international terrorist groups or individuals“ werde. Am 2. September 2019 wurden Details des Deals bekannt, bei dem die USA im Gegenzug 5.000 Soldat*innen innerhalb von 135 Tagen abziehen sollten, wenn die Taliban zusätzlich in zwei Provinzen ihre Kampfhandlungen vollständig einstellten.

Der Afghanistankrieg, der am 7. Oktober 2001 begann, ist die längste militärische Intervention der USA in der Geschichte, bei denen bis Oktober 2019 2.438 US-Soldat*innen gefallen sind. Zudem haben *Operation Enduring Freedom* (2001-2015) und *Resolute Support* (seit 2015) nach Berechnungen des *Congressional Research Service* seit Anfang Oktober 2001 eine Billionen USD gekostet. Seit Trumps Amtsantritt haben die USA zudem die Anzahl der Luftangriffe auf Stellungen der Taliban und Kampfverbänden des sogenannten „Islamischer Staat in der Provinz Khorasan“, einem ISIS-Ableger, im Vergleich zur Ära Obama verdreifacht. Alleine im dritten Quartal 2019 führten die USA über 1.000 Luftangriffe in den 29 der 34 Provinzen Afghanistans durch, bei denen nach UN-Angaben ca. 4.700 Zivilisten verletzt oder getötet wurden (ein entsprechender Bericht des *Congressional Research Service* vom 1. November 2019 ist einzusehen unter: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45122.pdf>).

Die Gründe für das Scheitern sind aber nach wie vor unklar: Zwar gab Trump dafür die Intensivierung der Kampfhandlungen zwischen den afghanischen Sicherheitskräften und den Taliban vor den dortigen Präsidentschaftswahlen am 28. September 2019 an. Die Kritik an Trumps Afghanistanpolitik war aber auch gerade unter Republikanern im Kongress lauter geworden, die noch nahezu geschlossen im Frühjahr 2011 Präsident

Barack Obamas Teilabzug aus Afghanistan heftig kritisiert hatten (vgl. Congress Report, Jahrgang 26, 2011, Heft 3-4, S. 12 f.). Gerade das Bekanntwerden der Pläne, wonach Trump gegen die Widerstände seiner Administration um den damaligen Nationalen Sicherheitsberater John Bolton führende Talibanvertreter und den afghanischen Präsidenten Ashraf Ghani nach Camp David einladen wollte, sorgte für zusätzlichen Unmut im Kongress.

Senator Lindsey Graham (R-South Carolina), einer der wichtigsten Verbündeten Trumps, forderte unbeirrt eine anhaltende militärische Präsenz der US-Streitkräfte in Afghanistan: „Finally, to those Members of Congress and others who want to withdraw from Afghanistan: read the intelligence assessment that describes what will come our way. You owe that to your constituents, to the victims of 9/11, and to future generations. If we abandon Afghanistan out of frustration and weariness, we pave the way for another 9/11.“

Der Vorsitzende des Senate Foreign Relations Committee Jim E. Risch (R-Idaho) befürwortete den Rückzieher Trumps vor dem Hintergrund der anhaltenden Anschläge der Taliban in Afghanistan: “I support the president’s efforts to responsibly end the war in Afghanistan in a manner that keeps Americans safe, however, despite repeated calls for a ceasefire, the Taliban continue to attack U.S. forces, our allies, and the Afghan people. It is long past time for the Taliban to demonstrate they are serious about peace.” (Statement einzusehen: <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/risch-statement-on-18th-anniversary-of-september-11th-terror-attacks->).

Der Demokrat Elliot Engel (New York) sah das freilich anders: „Here’s the reality after 18 years of war: the Taliban still exists. We need, unfortunately, to deal with that fact. And the adage remains true: you don’t make peace with your friends. And believe it or not, there’s some common ground: for starters, the Taliban want our troops out of Afghanistan, and we want our troops home.“ Zumal, so Engel, eine militärische Lösung nach 18 Jahren weiter nicht absehbar sei: „One thing is crystal clear: *there is no military solution to end the fighting in Afghanistan. And if there is another opportunity, even following the President’s disastrous attempts at deal-making, to forge a peace that advances American security interests, we need to consider those options.*“ (Eröffnungstatement einzusehen unter: <https://foreignaffairs.house.gov/press-releases?ID=096190DC-9905-4557-AF31-9BE49E66A7D4>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Zudem stellte sich die Frage, inwiefern die zum Teil widersprüchlichen Signale des State Departments unter Außenminister Mike Pompeo die Gespräche unterminiert haben. Denn einerseits versprach dieser noch im Juli einen Abzug der Streitkräfte vor den Präsidentschaftswahlen 2020 als Direktive des Präsidenten, um dann wenig später zu erklären, dass es keine „deadline“ für den Abzug gäbe. Im Oktober erklärte das Verteidigungsministerium dann, dass die USA begonnen hätten ca. 1.000 Soldat*innen aus Afghanistan abzuziehen mit dem Ziel, dass Kontingent bis Oktober 2020 auf 8.600 zu

reduzieren – also zu jenem Truppenlevel vor Trumps „Surge“ im August 2017 zurückzukehren.

In der Anhörung im *House Committee On Foreign Affairs* wurden unter anderem Vertreter des Außenministeriums, der *United States Agency for International Development* und Experten des *Atlantic Councils* und des *Long War Journal* zu Rate gezogen, um weitere Politikoptionen zur Beendigung des Kampfeinsatzes zu diskutieren.

Ambassador James B. Cunningham, der als *Senior Fellow* am *Atlantic Council* in Washington D.C. tätig ist, warnte dagegen vor einem Deal mit den Taliban um jeden Preis: „A flawed deal on withdrawal of US forces, one not grounded in the context of an actual peace agreement, risks the collapse of Afghanistan into chaos, the return of the oppressive and extremist Taliban Emirate, and the growth of the Islamist terrorist threat to Western security and values.“

Thomas Jocelyn vom Long War Journal befand als Geburtsfehler der Talibangespräche die Nichteinbindung der NATO-Partner und vor allem den Ausschluss der afghanischen Regierung, womit die Trump-Administration allen Vorbedingungen der Taliban nachkam – damit aber die afghanische Regierung diskreditiere: „The negotiations also took place on the Taliban’s terms. The Taliban demanded that the government of Afghanistan be excluded from formal talks, and the U.S. acquiesced. Some Afghan officials were reportedly allowed to attend sessions in a personal capacity, but not as representatives of Afghanistan’s legitimate, internationally recognized government. The Taliban has repeatedly described the Afghan government as a ‘puppet’ of the U.S. and therefore not a truly sovereign entity.“

Acting Assistant Secretary for South and Central Asia Alice G Wells im Außenministerium hob stattdessen die bisherigen Erfolge der USA im Afghanistankrieg hervor. Nicht nur hätten die USA zusammen mit den NATO-Partnern die Truppenkontingente von 100.000 im Jahr 2001 auf derzeit ca. 15.000 US-Soldat*innen reduzieren können – auch wenn Präsident Trump erst im August 2017 einen Surge um 4000 Soldat*innen verkündet hatte. Das wichtigste Ziel des Krieges sei aber bereits erreicht: „No terrorist group has used Afghanistan to launch a successful attack on our shores since 9/11“. Zugleich nahm Wells die afghanische Regierung in die Pflicht den zivil-demokratischen Reformprozess mit Nachdruck zu verfolgen: „The number of Afghans living in poverty increased from 36 percent in 2007 to over 50 percent in 2017. Corruption, government malfeasance, record-high opium production, and criminalization of the economy continue to be the greatest threats to the sustainability of what Afghans, the United States and our partners have sacrificed to achieve in Afghanistan“, so Wells mit Blick auf die momentane Situation in Afghanistan.

Speaker Nancy Pelosi (D-California) leitete in der Zwischenzeit am 21. Oktober eine überparteiliche Delegation des Repräsentantenhauses nach Afghanistan, um sich selbst ein Bild vor Ort zu machen und mit den militärischen Befehlshaber um General Austin

Miller und Diplomaten zu sprechen und die parlamentarische Kontrollfunktion des Kongresses zu betonen: „Meeting with and hearing directly from our troops and diplomats on the ground is essential for Congress to conduct effective oversight of our mission in Afghanistan. We will return to Washington strengthened with the facts and the first-hand knowledge we have gathered at this critical time for our nation’s Afghanistan policy and inspired by the courage of our service members and diplomats on the front lines”, so Pelosi resümierend (Das Statement kann eingesehen werden unter: <https://www.speaker.gov/newsroom/102019-0>).

Insgesamt hat die Kritik am Afghanistankrieg sowohl in der amerikanischen Öffentlichkeit als auch im Kongress zugenommen. Schon im Frühjahr 2019 haben die Senatoren um den libertären Republikaner Rand Paul (Kentucky) und den Demokraten Tom Udall (New Mexiko) einen Gesetzesvorstoß (*Senate Joint Resolution 12*) in den Senat eingebracht, der einen vollständigen Truppen-Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Afghanistan binnen eines Jahres zur Folge gehabt hätte (siehe dazu Congress Report, Jahrgang 34, Heft Nr. 1-4, S. 24 f.).

Da auch demokratische Präsidentschaftsbewerber wie Elizabeth Warren, Bernie Sanders und Mayor Pete Buttigieg ein Ende der “ewigen Kriege” im Nahen und Mittleren Osten fordern, besteht zusätzlicher Handlungsdruck auf die Administration, um zumindest durch einen Teilabzug der Truppen den Wähler*innen entgegenzukommen, die noch im Oktober 2018 einen vollständigen Truppenabzug mit 61 Prozent befürworteten (Umfragedaten einzusehen unter: <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2018/10/08/most-americans-would-support-withdrawal-afghanista>).

6. Kongress verabschiedet Überbrückungshaushalt in festgefahrenen Budgetverhandlungen

Kurz vor dem kalendarischen Beginn des neuen Haushaltsjahres 2020 am 1. Oktober 2019 haben sich Demokraten und Republikaner auf einen Überbrückungshaushalt („Continuing Resolution“) bis zum 21. November 2019 geeinigt. Dieser schreibt die Finanzierung der Arbeit der amerikanischen Bundesbehörden zunächst im Großen und Ganzen auf der Höhe des Vorjahres fort, bis der ordentliche Haushaltsprozess von beiden Kammern des Kongresses für das Haushaltsjahr 2020 abgeschlossen ist.

Damit konnte zunächst einmal ein „government shutdown“, so wie er im Budgetjahr 2019 die Arbeit von Teilen der amerikanischen Bundesbehörden für 35 Tage gelähmt hatte, verhindert werden (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 4 ff.).

Die Entscheidung hierzu fiel im Repräsentantenhaus am 19. September 2019 mit 301:123 Stimmen, wobei sich 225 Mitglieder der demokratischen Mehrheitsfraktion zusammen mit 76 Republikanern für die *Continuing Appropriations* aussprachen (*House*

Resolution 4378). Drei Demokraten stimmten mit weiteren 119 Mitgliedern der republikanischen Minderheitsfraktion und einem parteilosen Mitglied der Kammer gegen die Vorlage.

Der Senat, der von den Republikaner mehrheitlich kontrolliert wird, folgte der Entscheidung des Repräsentantenhauses am 26. September 2019, also nur vier Tage vor dem Beginn des neuen Haushaltsjahres 2020, mit 81:16 Stimmen. Hier stimmten 37 Republikaner zusammen mit 43 Demokraten sowie einem parteilosen Senator für die Annahme der „Fiscal Year 2020 Short-Term Appropriations“. 16 Mitglieder der republikanischen Mehrheitsfraktion unter Führung von *Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky) verweigerten jedoch ihre Zustimmung zur Vorlage.

Präsident Trump hat der Gesetzesvorlage, dem so genannten „Continuing Appropriations Act 2020, and Health Extenders Act of 2019“, am 27. September 2019 mit seiner Unterschrift Gesetzeskraft verliehen (Public Law 116-59).

In den USA liegt die Budgethoheit laut Verfassung von 1787 exklusiv bei der Legislative, die in einem jährlichen Haushaltsbewilligungsprozess („Appropriations“) über die Höhe der einzelnen Etatposten entscheidet. Dies muss vor dem rechnungstechnischen Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, also vor dem 1. Oktober des Vorjahres geschehen.

Während das Repräsentantenhaus bisher 10 der erforderlichen 12 einzelnen Bewilligungsvorlagen für das Haushaltsjahr 2020 verabschiedet hat, ist dies dem Senat erst bei vier Bewilligungsvorlagen gelungen. Verhandlungen im Vermittlungsausschuss zwischen beiden Kammern, die je nach Positionsdifferenzen bei den einzelnen Bewilligungsvorlagen zeitaufwendig sein können, haben noch nicht stattgefunden.

Hinzu kommt, dass alle der vom Repräsentantenhaus bisher verabschiedeten Bewilligungsvorlagen die Haushaltsobergrenzen im Bereich des „discretionary spending“ überschreiten, auf die sich Demokraten (im Haus) und Republikaner (im Senat) am 1. August 2019 im Rahmen von *House Resolution 3877* („Budget Cap Adjustment“) geeinigt hatten. Im Rahmen dieser Gesetzesentscheidung (*Public Law 116-37*) wird die Obergrenze für die Gesamtausgaben im Bereich des „discretionary spending“ für das Haushaltsjahr 2020 auf 1,37 Billionen USD und für das darauffolgende Haushaltsjahr auf 1,38 Billionen USD erhöht.

Im amerikanischen Bundeshaushalt unterscheidet man zwischen *Discretionary* und *Mandatory Programs*. Letztere machen etwa Zweidrittel des amerikanischen Bundeshaushalts aus und betreffen die großen Ausgabenfelder für Gesundheitsprogramme (*Social Security, Medicare, Medicaid* und *Children’s Health Insurance*), Programme zur Einkommensunterstützung (*Supplemental Nutritional Assistance, Supplemental Security Income*) und die Schuldentilgung.

Zu den *Discretionary Programs*, über die der Kongress im Rahmen seiner jährlichen Haushaltsbewilligung entscheiden muss, gehören neben den Ausgaben für „defense discretionary spending“, also die Rüstungsaufwendungen,

- jene *non-defense discretionary programs* in den Bereichen „Agriculture“, „Commerce/Justice/Science“, „Energy/Water“, „Fiscal Services“, „Homeland Security“, „Interior/Environment“, „Labor/HHS (Health and Human Services)/Education“, „Legislative Branch“, „Military Construction/Veterans Affairs“, „State/Foreign Operations“ sowie „Transportation/HUD (Housing and Urban Development)“.

Für den stockenden Haushaltsbewilligungsprozess 2020, für den zum 21. November 2019 eine weitere Überbrückungsentscheidung getroffen werden muss, um einen Regierungsstillstand zu verhindern, machen sich Demokraten und Republikaner politisch wechselseitig verantwortlich.

Die Republikaner werfen den Demokraten vor, dass die Bewilligungsvorlagen des Repräsentantenhauses im Bereich des „non-defense discretionary spending“ für das Haushaltsjahr 2020 etwa 20 Mrd. USD über der vereinbarten Ausgabenobergrenze in diesem Bereich liegen. Die Demokraten wiederum wollen nicht akzeptieren, dass die Senatsvorlage zu „Homeland Security“ etwa 5 Mrd. USD für den Ausbau der Grenzanlagen zu Mexiko und den Bau einer Mauer (vgl. auch Punkt 3) enthält, was sie kategorisch ablehnen. *Senate Minority Leader* Charles E. („Chuck“) Schumer erklärte: „Republicans may well be abandoning a bipartisan appropriations process“ und fügte hinzu: „They do so at their peril, as well as the peril of the nation“.

7. Tauziehen im Vermittlungsausschuss um *National Defense Authorization 2020*

Im Vermittlungsausschuss zwischen Repräsentantenhaus und Senat gibt es noch keine Einigung über das Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2020 („National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2020“) und das, obwohl das neue Haushaltsjahr offiziell bereits am 1. Oktober 2019 begonnen hat.

In den USA entscheidet der Kongress jährlich einerseits der Sache (*Authorization*) nach und zum anderen der Höhe nach (*Appropriations*) über die Mittelzuweisungen für das Verteidigungsministerium. In diesem Zusammenhang hatte zunächst der Senat am 27. Juni 2019 über seine Vorlage zur „Defense Authorization 2020“ (S 1790) entschieden. Das Votum erfolgte mit 86:8 Stimmen. Gegen die Autorisierungsvorlage stimmten in der von den Republikanern kontrollierten Kammer lediglich drei Republikaner und fünf Demokraten. Sechs Senator*innen, vier Mitglieder der demokratischen Partei, ein Republikaner und ein Parteiloser nahmen nicht an der Abstimmung teil.

Das Repräsentantenhaus, in dem die Demokraten in der laufenden 116. Legislaturperiode über die Mehrheit verfügen, sprach sich am 12. Juli 2019 mit 220:197 Stimmen für seine Vorlage zum NDAA 2020 aus (House Resolution 2500). Während 220 Mitglieder der Mehrheitsfraktion unter Führung von *Speaker* Nancy Pelosi (D-California) für die Vorlage stimmten, votierten 188 Republikaner, acht Demokraten und ein Parteiloser dagegen. 16 Abgeordnete (sieben Demokraten und 9 Republikaner) nahmen nicht an der Abstimmung teil. Damit war der Versuch von Adam Smith (D-Washington), dem Vorsitzenden des House Armed Services Committee, gescheitert, einen überparteilichen Gesetzentwurf für die Defense Authorization 2020 zu befördern.

Die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses zur NDAA 2020 fand am 19. September 2019 statt. Ihm gehören von Seiten des Senats alle 27 republikanischen und demokratischen Mitglieder des Streitkräfteausschusses der Kammer („Senate Armed Services Committee“) an. Das Repräsentantenhaus hat neben 34 Mitgliedern seines Streitkräfteausschusses noch eine Reihe weiterer Mitglieder anderer Ausschüsse wie des *Permanent Select Committee on Intelligence* und des *Committee on Foreign Affairs* in den Vermittlungsausschuss entsandt.

Die Differenz zwischen den Autorisierungsvorstellungen des Senats und des Repräsentantenhauses mit Blick auf das Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2020 beträgt etwa 12 Mrd. USD. Während der Senatsentwurf Ausgaben in Höhe von 745 Mrd. USD für das Verteidigungsministerium vorsieht, möchte das Repräsentantenhaus für den Haushaltstitel 50 („national defense“) etwa 733 Mrd. USD autorisiert sehen.

Besonders umstritten sind dabei die in der Senatsversion enthaltenen 3,6 Mrd. USD für Präsident Trumps Mauerprojekt an der Südgrenze der USA zu Mexiko (vgl. auch Punkt 3), die aus dem Bereich „military construction“ dafür umgewidmet werden sollen. Der Demokrat Smith (Washington), Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, verurteilte dieses Vorhaben scharf und sprach von „stealing from military construction projects and upending years of planing and coordination in hopes that Congress would clean up the mess“. Sein Amtskollege im Senat, der Republikaner James Mountain „Jim“ Inhofe (R-Oklahoma) erklärte hingegen, dass er zu der Entscheidung seiner Kammer im Zusammenhang mit Trumps Mauerprojekt steht.

Differenzen beider Kammern mit Blick auf das Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2020 gibt es auch im Bereich der nuklearen Rüstung, wo das Repräsentantenhaus in seiner Vorlage auf die Entwicklung eines taktischen nuklearen Gefechtskopfes mit geringer Sprengkraft, Typenname W76-2, im Gegensatz zum Senat komplett verzichten möchte. Die Republikaner im Senat sind der Auffassung, dass die Entwicklung dieses Waffentyps von großer Bedeutung für die Abschreckungsfähigkeit der USA gegenüber Russland sei. Demgegenüber vertritt Jim Cooper (D- Tennessee), der Vorsitzende des *House Strategic Forces Subcommittee*, die Meinung, dass dem Waffenprogramm von den Republikanern viel zu viel Aufmerksamkeit zugeschrieben werde. „If you look at the W76-2, it’s such a tiny, tiny fraction (of an) overall nuclear force, it’s not even a rounding error. So to make this the be-all and end-all of our nuclear arsenal is misleading“, so

Cooper. Die Gesamtsumme für das Programm im Haushaltsjahr 2020 soll bei geplanten 19,6 Mio. USD (Department of Defense) und 10 Mio. USD (*Department of Energy*) betragen.

Unterschiedlicher Auffassung sind die Verhandlungsführer beider Kammern im Vermittlungsausschuss auch mit Blick auf den Umgang mit dem kontroversen Gefangenenlager in *Guantanamo Bay*, das von Präsident George W. Bush 2002 eingerichtet worden war und das sein Nachfolger im Weißen Haus, Präsident Barack Obama, über die acht Jahre seiner Amtszeit vergeblich zu schließen versucht hatte (siehe Congress Report Nr. 11-12, Jhg. 31, S. 12-14). Geht es nach dem Willen des Repräsentantenhauses in seiner Vorlage zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz, dann soll die Aufnahme weiterer *Detainees* verboten werden und auch eine Überführung von Gefangenen in Hochsicherheitsgefängnisse der USA in Betracht gezogen werden. Die Republikaner im Senat (und auch im Repräsentantenhaus) halten es da mit ihrem Präsidenten Donald Trump und sehen das Gefangenenlager als unverzichtbar im weiteren Kampf der USA gegen den internationalen Terrorismus an.

8. Erneut Sicherheitsberater im Weißen Haus ausgetauscht

Präsident Donald Trump hat am 10. September 2019 erneut seinen Sicherheitsberater („Assistant to the President for National Security Affairs“) im Weißen Haus („Executive Office of the President“) ausgetauscht. An Stelle von John Bolton, der am 22. März 2018 Lt. General H.R. McMaster nachgefolgt war (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, 2018, Heft 1-4, S. 10 ff.), ernannte Trump nun bereits den vierten Sicherheitsberater während seiner bisherigen Amtszeit, den Juristen Robert O’Brien.

Bolton, ein sehr konservativer hegemonialer Internationalist und früherer Kommentator des Senders *Fox News*, der den Irakkrieg 2003 befürwortet und auch über ein militärisches Vorgehen gegen Nordkoreas Atomarsenal nachgedacht hatte, wurde von Trump entlassen, weil es offensichtlich schwerwiegende Differenzen zwischen dem Präsidenten und seinem Sicherheitsberater in der Ausrichtung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik gab. So erklärte der 45. Präsident in einem *Tweet* am 10. September: „I informed John Bolton last night that his services are no longer needed at the White House. I disagreed strongly with many of his suggestions, as did others in the Administration, and therefore I asked John for his resignation, which was given to me this morning.“

Der Nationale Sicherheitsberater, dessen Position im Rahmen des *National Security Act of 1947 (Public Law 80-253)* vom Kongress geschaffen worden war, soll amerikanische Präsidenten in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik beraten. Er nimmt an Treffen des *National Security Council (NSC)* teil und leitet das *Principals Committee* des NSC, wenn der Präsident nicht anwesend ist. Da er als persönlicher Mitarbeiter des *Executive Office of the President (EOP)* im Weißen Haus keine Bestätigung seiner Ernennung

durch den Senat braucht, wird ihm in der Regel eine besonders große politische Nähe zum jeweiligen Amtsinhaber im Weißen Haus nachgesagt. Dies hat in manchen Fällen auch zu einer Nebenaußenpolitik des Nationalen Sicherheitsberaters geführt, wie in der so genannten „Iran-Contra-Affäre“ während der Präsidentschaft Ronald Reagans. Dabei kam es auch immer wieder zu politischen Rivalitäten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Sicherheitsberater und den offiziellen Kabinettsmitgliedern amerikanischer Präsidenten wie im Falle von Sicherheitsberater Henry Kissinger und Außenminister William P. Rogers während der Präsidentschaft Richard Nixons oder von Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski und Außenminister Cryus Vance während der Amtszeit Jimmy Carters. Auch Außenminister George Shultz beklagte sich während der Präsidentschaft Ronald Reagans über die bürokratischen Auseinandersetzungen mit dem Nationalen Sicherheitsberater.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass im Zuge der Entlassung Boltons auch die institutionelle Rivalität mit dem derzeitigen Außenminister Mike Pompeo angeführt wurde. Hinzu kamen aber wohl noch andere Faktoren. Bolton war mit dem Präsidenten dem Vernehmen nach sowohl in der Syrienpolitik (vgl. dazu Punkt 2) als auch in der Ukraine-Affäre (vgl. Punkt 1) aneinander geraten.

So soll der entlassene Nationale Sicherheitsberater bei einem Gespräch am 10. Juli 2019 von Gordon D. Sondland, dem damaligen Botschafter der USA bei der EU und Vertrauten von Trumps persönlichem Anwalt Rudolph Giuliani, und Vertretern der ukrainischen Regierung zugegen gewesen sein. Als die perspektivische Untersuchung der Aktivitäten des früheren Vizepräsidenten und demokratischen Präsidentschaftsbewerbers Joe Biden und seines Sohnes Hunter zum Thema gemacht wurde, soll Bolton so irritiert gewesen sein, dass er das Treffen abrupt beendet habe. Seiner Mitarbeiterin Fiona Hill soll er daraufhin erklärt haben: „I am not part of whatever drug deal Sondland and Mulvaney (der *Chief of Staff* des Präsidenten im Weißen Haus, die Redaktion) are cooking up“. Mit Blick auf Giuliani soll er bereits zu einem früheren Zeitpunkt erklärt haben: „Giuliani is a hand grenade who’s going to blow everybody up“. Bolton war anschließend am 27. August noch in die Ukraine gereist, um ein Treffen zwischen Trump und dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj vorzubereiten, das jedoch nicht zustande kam.

Politische Unterstützer Trumps wie der Republikaner Lindsey Graham (South Carolina) im Senat, versuchen den Eindruck zu zerstreuen, dass Boltons Entlassung irgendetwas mit der Ukraine-Affäre zu tun haben könnte. „I don’t care what Bolton says“, so der Senator, der im September hinzufügte: „You can’t have a crime unless you have a victim. There is no victim here“. Zwischenzeitlich hat das Repräsentantenhaus, das ein Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Trump vorbereitet, angekündigt, dass es John Bolton vor einen der beteiligten Untersuchungsausschüsse vorladen wird.

An die Stelle von Bolton ist Robert O’Brien getreten, ein Jurist, der während der Präsidentschaften von George W. Bush und Barack Obama mehrere Positionen im Außenministerium innehatte. O’Brien ist der 28. Nationale Sicherheitsberater der USA seit

Robert Cutler, der diese Aufgabe als erster 1953 während der Präsidentschaft Dwight D. Eisenhowers übernahm.

9. Demokratische Vorwahlen weiterhin hart umkämpft

Obwohl im September und Oktober 2019 eine Reihe prominenter Bewerberinnen und Bewerber ihre Kandidaturen für die Nominierung für die Präsidentschaftswahl 2020 zurück gezogen haben, ist das Feld demokratischer Aspiranten weiterhin breit ausgefächert und eine endgültige Entscheidung noch nicht absehbar.

Die Abgeordneten Seth Moulton (Massachusetts), Tim Ryan (Ohio) und Eric Swalwell (California), die Senatorin Kirsten Gillibrand (New York), die Gouverneure John Hickenlooper (Colorado) und Jay Inslee (Washington) sowie der Bürgermeister von New York City, Bill de Blasio haben sich in vergangenen Wochen aus dem Vorwahlkampf zurückgezogen.

Dennoch verbleiben 15 Kandidatinnen und Kandidaten, die mehr oder minder ernst zu nehmen sind. Zudem ist nicht auszuschließen, dass neue Bewerber in den Vorwahlkampf der Demokraten einsteigen werden.

Der Multimilliardär und frühere Bürgermeister von New York, Michael Bloomberg, hat sich beispielsweise mit seiner Bemühung um die Registrierung als Kandidat in Alabama, wo die Bewerbungsfrist für die Vorwahlen bald abläuft, zurückgemeldet. Bloomberg hatte zuvor mit dem Gedanken einer Kandidatur gespielt, aber dann davon abgesehen. Unter dem Eindruck eines vermeintlichen Linksrucks der Demokratischen Partei scheint er nun aber seine Entscheidung neu zu bewerten.

Auch Eric Holder, Justizminister unter Präsident Obama, hat Spekulationen über eine Späteintritt in den Vorwahlkampf genährt, obwohl Holders Aussichten ebenso unklar erscheinen wie die Bloombergs.

Die Konstellation im bestehenden Bewerberfeld kennzeichnet weiterhin hohe Volatilität, auch wenn die Grundstruktur unverändert stabil bleibt. Der frühere Vizepräsident Joe Biden ist nach wie vor ein stark angefochtener Favorit obwohl sich das Verfolgerfeld neu gemischt hat (siehe www.fivethirtyeight.com/features/national-polls-and-state-polls-show-pretty-much-the-same-thing/).

Im August dieses Jahres schien sich vor allem Senatorin Kamala Harris (California), nach einer starken Vorstellung in den demokratischen Debatten, als zugkräftige Konkurrentin zu Biden aufzubauen. Doch als potenziell neue Favoritin geriet sie in den Fokus der Kritik der anderen Bewerber*innen und ihre Zustimmung fiel schnell wieder. In laufenden Umfragen liegen ihre Werte derzeit wieder im unteren einstelligen Bereich und ihre Kampagne kämpft sichtlich mit schrumpfenden Spendeneinnahmen.

Dagegen gilt aktuell die Senatorin Elizabeth Warren (Massachusetts) als neue, ernstzunehmende Herausforderin von Vizepräsident Joe Biden. Elizabeth Warren hat sich vor allem mit einer Reihe von politischen Programmvor schlägen und einem kämpferischen Auftritt einen Namen gemacht.

In einigen Meinungsumfragen hat sie nicht nur ihren Hauptkonkurrenten im linken Lager der Partei, Senator Bernie Sanders (Vermont), überholt, sondern auch knapp Joe Biden geschlagen. Als potenziell neue Anführerin des Bewerberfelds steht nun allerdings auch sie im Fokus der Kritik, wie die scharfe Debatte um ihren kostspieligen Vorschlag der Einführung einer nationalen Krankenversicherung nach kanadischem Muster zeigt.

Doch einzelnen Umfragen sollte zum jetzigen Zeitpunkt keine allzu hohe Bedeutung zugemessen werden. Joe Biden führt in den meisten Umfragen weiterhin mit klarem Vorsprung, wenngleich auch deutlich geworden ist, dass eine Mehrheit der demokratischen Vorwählerinnen und Vorwähler sich noch nicht endgültig entschieden haben (siehe www.fivethirtyeight.com/features/national-polls-and-state-polls-show-pretty-much-the-same-thing/).

Unter diesen Vorzeichen ist ebenfalls herauszustreichen, dass sich wie Warren auch Bürgermeister Pete Buttigieg im Aufwind befindet, in Umfragen wie in der Einwerbung von Spenden. Buttigieg kann allerdings noch weit weniger als Warren den Favoritenstatus von Joe Biden in Frage stellen. Obwohl Buttigieg in einzelnen Umfragen in den ersten Parteiversammlungen und Vorwahlen in Iowa und New Hampshire starke Werte aufweist, fehlt ihm an der demokratischen Parteibasis weiterhin die Unterstützung vor allem die Zustimmung der schwarzen und hispanischen Wählerschaft, die das Rückgrat von Bidens Kandidatur bildet.

Die vorläufige Einschätzung bleibt, dass Joe Biden der wenig geliebte Favorit in den demokratischen Vorwahlen bleibt, auch wenn sich das Ranking im Verfolgerfeld ständig neu mischt. Vor allem die Kandidatinnen und Kandidaten Warren, Sanders, Buttigieg, und Harris, aber auch andere Bewerberinnen wie Senatorin Amy Klobuchar (Minnesota) werden sich nicht kampfflos aus dem Vorwahlkampf verabschieden.

So unklar die Chancen der meisten Bewerberinnen und Bewerber sind, werden vermutlich erst die Abstimmungen in den frühen Vorwahlstaaten in Iowa, New Hampshire, Nevada und North Carolina im Februar 2020 das Feld auf eine überschaubare Zahl reduzieren und eine klarere Struktur des Rennens erkennen lassen.

**Aktuelle Publikationen der Politikwissenschaft
der TU Kaiserslautern
zur Außen- und Sicherheitspolitik der USA**

- *Johannes Artz: The First Branch of Government: Der US-Kongress, die amerikanische Demokratie und die Schwierigkeit der Schließung Guantánamos, Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS) Nr. 7, TU Kaiserslautern 2019, (online unter: <https://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikationen/kops/>).*

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Debatte um die Schließung des Gefangenenlagers auf Guantánamo Bay (GTMO) und geht der Frage nach, wieso Präsident Obama nicht in der Lage war, eines seiner zentralen Wahlkampfthemen durchzusetzen und das umstrittene Gefangenenlager zu schließen. Um eine Antwort zu finden, wird in dieser Studie Andrew Moravcsiks liberale Außenpolitiktheorie mit der Vetospielertheorie nach George Tsebelis verknüpft. Eine Auswertung von Kongressdebatten mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse aus den Jahren 2009, 2010, 2013 und 2015 hebt die Bedeutung von Sicherheitsinteressen der Kongressmitglieder hervor, welche einen Transfer der Häftlinge in die USA verhinderten. Die Studie unterstreicht die Erkenntnis, dass der amerikanische Kongress den Präsidenten in der Außen- und Sicherheitspolitik blockieren kann, wenn er dazu den politischen Willen aufbringt. Die Durchsetzungskraft des Kongresses hat im Fall GTMO allerdings nicht zu einer wertebasierenden US-Antiterror-Politik beigetragen.



Des Weiteren:

- *Florian Böller: A Breakdown of Trust: Trump, Europe and the Transatlantic Security Community, in: Michael T. Oswald (Hrsg.): Mobilization, Representation, and Responsiveness in the American Democracy, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, S. 301-319.*

Congress Report, ISSN 0935-7246

Redaktion

Lukas D. Herr, M.A. Marcus Müller, M.Ed.
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/
publikationen/congress-report/](http://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikationen/congress-report/)