

# CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der  
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 35/2020 No. 1-5



**abgeschlossen am  
12. Mai 2020**

	<u>Seite</u>
<b>1. Kongress verabschiedet mehrere Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen im Zuge der <i>Corona</i>-Pandemie</b>	<b>1</b>
<b>2. Senat weist Amtsenthebungsanklage gegen Präsident Trump zurück</b>	<b>9</b>
<b>3. Repräsentantenhaus spricht sich für Fortschreibung des <i>USA Freedom Act</i> aus</b>	<b>11</b>
<b>4. Harsche Kritik der Demokraten an Präsident Trumps Stopp der Beitragszahlungen an die <i>World Health Organization</i></b>	<b>19</b>
<b>5. Präsident Trumps Anspruch auf „totale“ Exekutivdominanz und die Reaktionen im Kongress</b>	<b>23</b>
<b>6. Gemischte Reaktionen im Kongress auf das Friedensabkommen der USA mit den Taliban in Afghanistan</b>	<b>28</b>
<b>7. Statistische Durchsetzungsrate Präsident Trumps im Kongress nimmt im Jahr 2019 deutlich ab</b>	<b>31</b>
<b>8. Joe Biden voraussichtlicher Präsidentschaftskandidat der Demokraten</b>	<b>34</b>



## 1. Kongress verabschiedet mehrere Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen im Zuge der *Corona*-Pandemie

Unter dem Eindruck des Ausbruchs des *Corona*-Virus in den USA mit zwischenzeitlich weit über einer Million bestätigter Infektionen und über 80.000 Toten (Stand 12.5.2020) hat der amerikanische Kongress in seltener Überparteilichkeit bisher insgesamt vier Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen verabschiedet. Diese haben zum Ziel, sowohl die Ausbreitung der durch das neuartige *Corona*-Virus verursachten Atemwegserkrankung COVID-19 zu bekämpfen als auch die wirtschaftlichen Folgen im Zuge der *Social Distancing*-Maßnahmen zu lindern. Die vier Gesetzesmaßnahmen umfassen den *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act* (CPRSA Act, *Public Law* 116-123), der am 6. März 2020 vom Präsidenten unterzeichnet wurde, den *Families First Coronavirus Response Act* (FFCR Act, *Public Law* 116-127) vom 18. März, den am 27. März in Kraft getretenen *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES Act, *Public Law* 116-136), das größte Konjunkturpaket in der Geschichte der USA, und den *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act* (PPHCE Act, *Public Law* 116-139), der am 24. April 2020 Gesetzeskraft erlangte. Insgesamt haben die vom Kongress beschlossenen Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen einen Umfang von mehreren Billionen US-Dollar und stellen damit auch das bis dahin größte Konjunkturprogramm in der Geschichte der USA, den *American Recovery and Reinvestment Act* (*Public Law* 111-5), der im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise Anfang 2009 vom Kongress verabschiedet wurde, in den Schatten (für eine Übersicht der einzelnen Gesetzesmaßnahmen im Kontext der *Corona*-Pandemie siehe Tabelle 1 auf Seite 2).

Nachdem am 31. Januar 2020 der amerikanische Gesundheitsminister Alex Azar angesichts der zunehmenden Ausbreitung des *Corona*-Virus in den USA einen öffentlichen Gesundheitsnotstand erklärt hatte, dauerte es noch knapp einen weiteren Monat, bis Präsident Trump am 24. Februar 2020 schließlich einen ersten Antrag an den Kongress zur Bewilligung zusätzlicher Gelder im Kampf gegen das *Corona*-Virus stellte. Der Antrag in Höhe von insgesamt 2,5 Milliarden US-Dollar sah zum einen neue Finanzmittel in Höhe von 1,25 Milliarden US-Dollar vor, aber auch die Umwidmung bereits vom Kongress bewilligter Gelder, beispielsweise für den Kampf gegen das *Ebola*-Virus, in gleicher Höhe.

Im Repräsentantenhaus, dem laut amerikanischer Verfassung das Vorschlagsrecht für alle steuerlichen Gesetzesmaßnahmen obliegt (Artikel I, Abschnitt 7), traf der Bewilligungsantrag der Trump-Administration auf wenig Unterstützung. „Weeks after the Trump Budget called for slashing the CDC [*Centers for Disease Control and Prevention*, die Redaktion] budget during this coronavirus epidemic“, so Speaker Nancy Pelosi (D-California), „this undersized funding request shows an ongoing failure to understand urgent public health needs“. Das Statement Pelosis kann eingesehen werden unter: <https://www.speaker.gov/newsroom/22420-0>.

Tabelle 1: Überblick der Gesetzesmaßnahmen im Kampf gegen die Corona- Pandemie

	<b>Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act</b> (H.R. 6074)	<b>Families First Coronavirus Response Act</b> (H.R. 6201)	<b>Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act</b> (H.R. 748)	<b>Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act</b> (H.R. 266)
Unterzeichnung durch Präsident	6. März 2020	18. März 2020	27. März 2020	24. April 2020
Abstimmungsergebnis Repräsentantenhaus	415:2	363:40	Per Akklamation angenommen	388:5
Abstimmungsergebnis Senat	96:1	90:8	96:0	Per Akklamation angenommen
Direktausgaben	490 Millionen USD	93,88 Milliarden USD	1,49 Billionen USD	321 Milliarden USD
Mittelbewilligung	7,77 Milliarden USD	2,47 Milliarden USD	330 Milliarden USD	161 Milliarden USD
Einnahmenverlust	-	95 Milliarden USD	446 Milliarden USD	-
Zentrale Zielsetzung	Unterstützung des Gesundheitsministeriums und nachgeordneter Behörden wie des <i>Center for Disease Control and Prevention</i>	Lohnfortzahlung bei familiär- oder krankheitsbedingter Abwesenheit durch das <i>Corona-Virus</i> und Steuergutschriften für Unternehmen	Darlehen für (Klein-)Unternehmen, Ausweitung der Unterstützungsgleistungen der Arbeitslosenversicherung und Steuergutschriften	Aufstockung des Darlehensprogramms für Kleinunternehmen und zusätzliche Mittel für Krankenhäuser und Gesundheitsdienstleister

Quelle: Abstimmungsergebnisse nach congress.gov und Höhe der Ausgaben, bzw. Einnahmenverluste nach Berechnungen des Congressional Budget Office (CBO)

Stattdessen verabschiedete das Repräsentantenhaus mit dem CPRSA Act am 4. März 2020 einen ungleich größeren Ergänzungshaushalt, der in zwei Abschnitten Mittel in Höhe von knapp 7,8 Milliarden US-Dollar zur Bekämpfung des Corona-Virus zur Verfügung stellt. Von den im ersten Abschnitt des CPRSA Act zur Verfügung gestellten Geldern entfallen laut einer Analyse des *Congressional Research Service* (CRS) knapp 84 Prozent (oder 6,5 Milliarden US-Dollar) auf das Gesundheitsministerium, während 1,25 Milliarden US-Dollar für auswärtige Zwecke wie der Aufrechterhaltung konsularischer Angelegenheiten durch das Außenministerium vorgesehen sind. Der Report kann eingesehen werden unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46285>.

Ein Großteil der dem Gesundheitsministerium zur Verfügung gestellten Mittel war vor allem dazu gedacht, den *Public Health and Social Services Emergency Fund* (PHSSEF) aufzustocken, der u.a. Finanzmittel zur Entwicklung von Impfstoffen bereitstellt und der durch den Ende März verabschiedeten CARES Act um weitere 100 Milliarden US-Dollar erhöht wurde, auch um das *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) als zentrale Behörde zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten im Kampf gegen das neue Corona-Virus zu unterstützen.

Im Mittelpunkt der vom Kongress bewilligten Unterstützungsleistungen standen vor allem die Testkapazitäten der CDC, die maßgeblich für die Identifizierung von mit dem Virus infizierter Personen verantwortlich sind. Während Präsident Trump am Tag der Unterzeichnung des CPRSA Act am 6. März 2020 bei einem Besuch des CDC in Atlanta versicherte, dass „[a]nybody that wants a test can get a test“, musste Vizepräsident Mike Pence bei einem Besuch des amerikanischen Technologiekonzerns 3M in Minnesota einräumen, dass derzeit nicht genügend Tests zur Verfügung stünden.

Angesichts der unklaren Kommunikation aus dem Weißen Haus zeigten sich zahlreiche republikanische und demokratische Kongressmitglieder unzufrieden mit dem Krisenmanagement der Trump-Administration und kritisierten deren mangelhafte Vorbereitung. In einer Anhörung des *House Committee on Oversight and Reform* (HCOR) am 11. und 12. März, zu der mehrere Mitglieder der *Coronavirus Task Force* im Weißen Haus, darunter der Direktor des CDC, Dr. Robert Redfield, und der Direktor des *National Institute of Allergy and Infectious Diseases*, Dr. Anthony Fauci, geladen waren, standen vor allem die unzureichenden Testkapazitäten im Mittelpunkt. Auf die Frage der Abgeordneten Debbie Wasserman Schultz (D-Florida), wer persönlich für ausreichende Testkapazitäten im Land verantwortlich sei, musste Fauci einräumen, dass das amerikanische Gesundheitssystem „not really geared to what we need right now“ sei und fügte hinzu: „It is a failing, let's admit it.“

Die Vorsitzende des HCOR, Carolyn B. Maloney (D-New York), stellte daher im Anschluss fest, dass die Anhörung gezeigt habe, „that strategic errors and a failure of leadership impaired our nation's ability to respond to this outbreak, and the Trump Administration's testing for coronavirus has been *severely inadequate, plagued by missteps, and resulted in substantial deficiencies in our ability to determine who may be infected.*“ (Hervorhebung durch die Redaktion) Die Pressemitteilung des HCOR kann eingesehen

werden unter: <https://oversight.house.gov/news/press-releases/oversight-hearing-finds-trump-administration-far-behind-on-testing-for>.

Zeitgleich forderten die Demokraten im Senat in einem gemeinsamen Brief Präsident Trump dazu auf, mit Hilfe des *Robert T. Stafford Disaster Relief And Emergency Assistance Act (Public Law 100-707)* von 1988 zusätzliche Finanzmittel aus dem *Disaster Relief Fund* freizugeben und damit die Bundesstaaten und lokale Behörden im Kampf gegen das *Corona-Virus* zu entlasten. In dem Brief heißt es: „Under the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. §§ 5121-5207 (the Stafford Act), the President is authorized to grant a Disaster Declaration for any occasion when federal assistance is needed, and clearly the COVID-19 outbreak demands a swift and adequately resourced federal response“. Der Bund könnte so für bis zu 75 Prozent der für Schutzmaßnahmen wie den *Corona-Tests* entstandenen Kosten aufkommen. Der Brief kann eingesehen werden unter <https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/senate-democrats-call-on-president-trump-to-invoke-stafford-act-and-consider-disaster-declarations-to-utilize-femas-40-billion-in-disaster-relief-funds-to-aid-state-and-local-govt-response-to-growing-coronavirus-outbreak>.

Angesichts des steigenden Drucks aus dem Kongress, aber auch der zunehmenden Ausbreitung des *Corona-Virus* – die *World Health Organization (WHO)* erklärte am 11. März 2020 die Ausbreitung zur globalen Pandemie (siehe Punkt 4) – verkündete Trump am 13. März schließlich den nationalen Notstand, welcher der Exekutive zusätzliche Handlungsmöglichkeiten, beispielsweise bei der Freigabe von Finanzmitteln, gewährt. In seiner Notstandserklärung stützt sich Trump vor allem auf zwei Rechtsgrundlagen:

Zum einen den *National Emergencies Act (Public Law 94-412)* von 1976, der als zentrale Gesetzgebung die formalen Befugnisse des Präsidenten in nationalen Notstandssituationen regelt und von Trump bereits am 15. Februar 2019 zur Umwidmung von Finanzmitteln für den Ausbau von Grenzsicherungsanlagen im Süden der USA eingesetzt wurde (siehe dazu Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 5-7). Die nationale Notstandserklärung kann eingesehen werden unter <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>.

Zum anderen den von den Demokraten geforderten, jedoch weniger bekannten *Robert T. Stafford Disaster Relief And Emergency Assistance Act*, der die Möglichkeiten der Bundesregierung im Katastrophenfall gesetzlich regelt und zusätzliche Finanzmittel zur Unterstützung der einzelnen Bundesstaaten freigibt. Die Erklärung zum *Stafford Act* kann unter <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-donald-j-trump-emergency-determination-stafford-act/> eingesehen werden.

Die zweite Gesetzesinitiative im Kongress, der *Families First Coronavirus Response Act (FFCR Act, Public Law 116-127)*, wurde nach zähen Verhandlungen zwischen der Administration und *Speaker Nancy Pelosi (D-California)*, am 14. März vom Repräsentantenhaus und am 18. März vom Senat verabschiedet. Noch am selben Tag von Präsident

Trump unterzeichnet, trägt der FFCR Act vor allem die Handschrift der Demokraten, indem es die sozialen Folgen der Corona-Pandemie in den USA zu lindern versucht.

Der FFCR Act sieht daher unter anderem vor, dass

- zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, um beispielsweise Schwangere, Alleinerziehende oder Familien mit geringem Einkommen weiterhin mit kostenlosen oder preisreduzierten Mahlzeiten zu versorgen (*Division A*);
- Bundesstaaten größere Gestaltungsspielräume in der Auslegung von Ernährungsprogrammen haben, um beispielsweise trotz Schulschließungen Schüler\*innen mit Mahlzeiten zu versorgen (*Division B*);
- Arbeitnehmer\*innen in Unternehmen mit weniger als 500 Angestellten bei familiär- oder krankheitsbedingter Abwesenheit durch das Corona-Virus eine Lohnfortzahlung bis zu 12 Wochen und Zweidrittel ihres Arbeitslohnes bei gleichzeitigem Schutz ihres Arbeitsplatzes erhalten (*Division C und E*);
- zusätzliche Finanzmittel für die Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenmaßnahmen für besonders schwer betroffene Bundesstaaten bereitgestellt werden (*Division D*) sowie
- Testkosten zur Diagnose einer COVID-19 Infektion übernommen und die sogenannten *Federal Medical Assistance Percentages* (FMAP), das heißt der Anteil des Bundes an den Gesamtkosten des Gesundheitsfürsorgeprogramms *Medicaid*, erhöht werden (*Division F*).

Gleichzeitig sieht der FFCR Act vor, dass Unternehmen Steuergutschriften in Höhe der nach dem Gesetz gezahlten Lohnfortzahlung erhalten (*Division G*). Eine Zusammenfassung der Bestimmungen kann auf der Homepage des *House Committee on Appropriations* unter <https://appropriations.house.gov/sites/democrats.appropriations.house.gov/files/Families%20First%20Summary%20FINAL.pdf> eingesehen werden.

Laut Berechnungen des *Congressional Budget Office* (CBO), die auf der Annahme eines Fortbestehens der Notfallgesetzgebung noch bis März 2021 basieren, wird der FFCR Act das Haushaltsdefizit der USA um voraussichtlich weitere 192 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2030 erhöhen. Ein Großteil davon entfällt auf die gestiegenen Direktausgaben für die zusätzlichen Ernährungsprogramme, die erhöhten FMAP, um die Gesundheitsleistungen von *Medicaid* auszuweiten sowie die reduzierten Staatseinnahmen aufgrund der voll erstattungsfähigen Steuergutschriften für die im Krankheitsfall fortgezahlten Löhne. Der Bericht des CBO kann eingesehen werden unter <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/HR6201.pdf>.

Bereits vor Verabschiedung des FFCR Act am 18. März im Senat verhandelte die Trump-Administration in Person von Finanzminister Steven Mnuchin zusammen mit



republikanischen Senatorinnen und Senatoren über weitere Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen. Diese sollten zum Ziel haben, auch den inzwischen immer stärkeren wirtschaftlichen Konsequenzen der Virus-Pandemie Rechnung zu tragen. Im Mittelpunkt steht dabei die Idee, Amerikaner\*innen direkt mit zusätzlichen Finanzmitteln auszustatten und so die Wirtschaft zu stärken. Bereits während den Verhandlungen zum FFCR Act machte sich Trump dafür stark, die Lohnsteuer bis zum Ende des Jahres auszusetzen: „If you want to get money into the hands of people quickly & efficiently, let them have the full money that they earned, APPROVE A PAYROLL TAX CUT until the end of the year“, so Trump in einem *Tweet* am 13. März 2020.

Einer Untersuchung der University of Pennsylvania zufolge wären die Auswirkungen einer kompletten Aussetzung der Lohnsteuer hingegen höchst ungleich verteilt. Von den insgesamt 807 Milliarden US-Dollar an eingesparten Lohnsteuern würden gerade einmal 2 Prozent bei den Haushalten im untersten Quintil der Einkommensverteilung ankommen. Die Studie kann eingesehen werden unter: <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/3/12/president-trump-payroll-tax-holiday>.

Bei den Demokraten im Kongress traf der Plan Donald Trumps daher wenig überraschend auf Widerstand. Nicht nur aufgrund der ungleichen Verteilung der Steuerersparnisse und der ungewissen Wirkung für die amerikanische Wirtschaft, sondern auch weil davon ausschließlich diejenigen profitieren würden, die nach wie vor Lohnsteuer zahlen, d.h. im Zuge der *Corona*-Pandemie nicht arbeitslos geworden sind.

Stattdessen rückte sowohl bei den Demokraten als auch bei den Republikanern die Idee in den Vordergrund, die Wirtschaft durch direkte Einmalzahlungen zu unterstützen. Das vom Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell (R-Kentucky), am 19. März vorgestellte dritte Unterstützungspaket enthielt denn neben Unterstützungsleistungen für Kleinunternehmen auch eine direkte Einmalzahlung in Höhe von 1.200 US-Dollar für alle Personen mit einem Einkommen von unter 75.000 US-Dollar, bzw. 150.000 US-Dollar für Ehepaare.

Die Verhandlungen für den auch im Vergleich zu dem im Februar 2009 beschlossenen *American Recovery and Reinvestment Act* gestalteten sich im Kongress entsprechend schwierig. Am 22. März blockierten die Demokraten im Senat die Eröffnung der Abstimmungsdebatte, da aus ihrer Sicht nicht genügend Kontrollmöglichkeiten für die für in Not geratene Unternehmen bestimmten Finanzmittel vorgesehen waren, während im Repräsentantenhaus der republikanische Abgeordnete Thomas Massie (Kentucky) versuchte, die finale Annahme des Konjunkturprogrammes durch einen Antrag auf eine namentliche Abstimmung und den Verweis auf eine fehlende Beschlussfähigkeit des Repräsentantenhauses zu verhindern.

Neben zusätzlichen Finanzmitteln, beispielsweise für die Arbeitslosenhilfe, enthält der vom Repräsentantenhaus am 27. März schließlich per Akklamation beschlossene und noch am selben Tag vom Präsidenten unterzeichnete *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES Act, *Public Law* 116-136) stärkere Kontrollmöglichkeiten

des Kongresses für Unternehmenskredite. Dazu ist unter anderem die Gründung einer aus fünf Kongressmitgliedern bestehenden *Congressional Oversight Commission* vorgesehen, die mit der Überwachung des Finanzministeriums und der amerikanischen Zentralbank betraut wird, sowie die Schaffung einer Aufsichtsbehörde im Finanzministerium mit einem *Special Inspector General for Pandemic Recovery*. Für eine Übersicht der Kontrollmechanismen siehe auch den Bericht des *Congressional Research Service*, abrufbar unter <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46315>.

Als bisher größtes Konjunkturpaket in der Geschichte der USA sieht der CARES Act in insgesamt sechs Abschnitten der *Division A* Finanzmittel vor, um jeweils einzelne Bereiche der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft zu unterstützen. Dazu zählen unter anderem

- Darlehensgarantien zur Lohnfortzahlung sowie Schuldenerlasse für Kleinunternehmen (*Title I*);
- die Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung, unter anderem um 13 Wochen und einer Erhöhung von 600 US-Dollar pro Woche, sowie eine Einmalzahlung in Form von voll erstattungsfähigen Steuergutschriften in Höhe von 1.200 US-Dollar pro Person (*Title II*);
- Darlehen und Darlehensgarantien für in Not geratene Unternehmen durch das Finanzministerium und die amerikanische Zentralbank (*Title IV*) sowie
- Mittelbewilligungen für Bundesstaaten und Kommunen zum Ausgleich von durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Kosten.

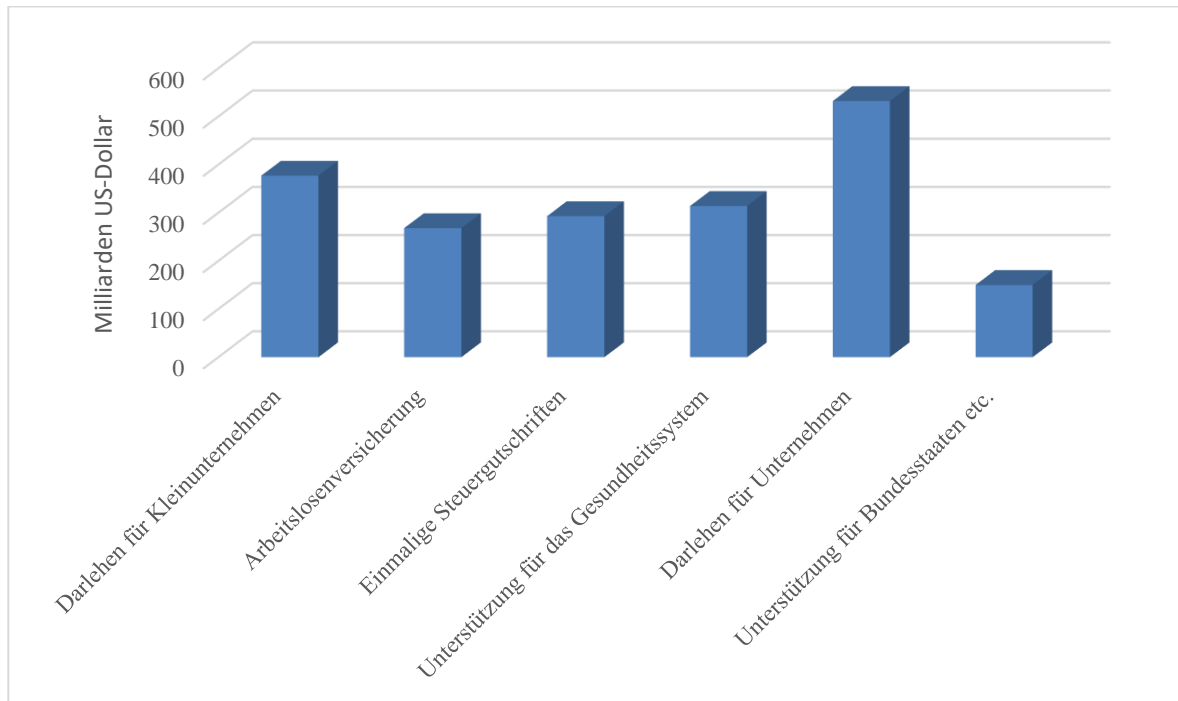
Für eine Aufstellung der zentralen Unterstützungsleistungen der Höhe nach siehe auch Abbildung 1 auf Seite 8.

Kurz nach Implementierung des CARES Act wurde jedoch ersichtlich, dass die vom Kongress zur Verfügung gestellten Mittel für das Darlehensprogramm für Kleinunternehmen nicht ausreichend sein würden und bereits nach zwei Wochen aufgebraucht waren. Aus diesem Grund verabschiedete am 21. April zunächst der Senat und am 23. April schließlich das Repräsentantenhaus die vierte Gesetzesmaßnahme im Zuge der Corona-Pandemie, den *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (Public Law 116-139)*, der von Präsident Trump am 24. April 2020 unterzeichnet wurde. Dieser sieht unter anderem vor, dass durch den CARES Act begründete Darlehensprogramm für Kleinunternehmen um weitere 321 Milliarden US-Dollar aufzustocken und zusätzliche Mittel für Krankenhäuser und Gesundheitsdienstleister zur Verfügung zu stellen.

Bereits vor der Corona-Pandemie kam das CBO in seiner Haushaltsprognose Mitte März zu dem Schluss, dass die Verschuldung der USA 2020 um 1,1 Billionen US-Dollar, oder 4,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), und 2021 um weitere 1 Billion US-Dollar, bzw. 4,3 Prozent des BIP, ansteigen werde. Bis zum Jahr 2030 ist damit ein Anstieg der

Verschuldungsquote auf bis zu 98 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbunden. Die Prognosen des CBO zur Staatsverschuldung der USA vor Beginn der COVID-19-Pandemie können eingesehen werden unter: <https://www.cbo.gov/system/files/2020-03/56165-CBO-debt-primer.pdf>.

Abbildung 1: Höhe der zentralen Unterstützungsleistungen im CARES Act (Public Law 116-136)



Quelle: Analyse des CBO vom 16 April 2020, die unter <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/hr748.pdf> abgerufen werden kann.

Laut der neuesten Hochrechnung des CBO für das Budget Committee im Repräsentantenhaus wird die Verschuldung im Zuge der Corona-Pandemie und der verschiedenen vom Kongress beschlossenen Unterstützungsleistungen im Jahr 2020 um knapp das Vierfache auf insgesamt 3,7 Billionen US-Dollar ansteigen und auch im Jahr 2021 ist immer noch mit einer Verdoppelung auf 2,1 Billionen US-Dollar zu rechnen. Bereits zum Ende des Fiskaljahres 2021 wird damit die Verschuldungsquote auf über 108 Prozent des BIP steigen – die höchste in der Geschichte der Vereinigten Staaten. Die Prognosen des CBO für das Budget Committee können unter <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/56344-CBO-presentation.pdf> eingesehen werden.

Vor allem unter republikanischen Kongressmitgliedern hat der starke Anstieg der Verschuldungsquote zu einer weitreichenden fiskalpolitischen Debatte geführt. Senatoren wie John Thune (R-South Dakota), John Cornyn (R-Texas) und Rick Scott (R-Florida) mahnten an, dass trotz der Notwendigkeit für Unterstützungsmaßnahmen der gravierende Anstieg der Staatsverschuldung nicht außer Acht gelassen werden könne. So schreibt Scott in seinem „Let’s Get Back to Work“-Plan für Florida, dass bereits vor

Ausbruch des *Corona*-Virus „our nation was running trillion dollar yearly deficits“ und dass „[i]n order for America to be prepared for the next challenge, and ensure a prosperous economy for generations to come, Congress and the Administration must work together to bring spending under control.“ Der Plan kann eingesehen werden unter <https://www.rickscott.senate.gov/sen-rick-scott-outlines-strategies-get-florida-back-work>.

Für die Zukunft ist daher damit zu rechnen, dass die anfänglich hohe Überparteilichkeit in Fragen von Finanzmaßnahmen und Konjunkturprogrammen potentiell abnehmen und die Zeit nach der *Corona*-Krise mit einer scharfen Debatte um den richtigen Umgang mit der gestiegenen Staatsverschuldung und Instrumenten zu deren Reduzierung wie Steuererhöhungen geprägt sein dürfte.

## **2. Senat weist Amtsenthebungsanklage gegen Präsident Trump zurück**

Der Senat hat am 5. Februar 2020 zwei Anklagepunkte („articles of impeachment“) zur Amtsenthebung von Präsident Donald J. Trump, die vom Repräsentantenhaus am 18. Dezember 2019 verabschiedet worden waren (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, Heft 12, S. 1), mit den Stimmen der republikanischen Mehrheit zurückgewiesen.

### Artikel 1 der Amtsanklage des Repräsentantenhauses

- hatte dem Präsidenten Missbrauch seiner Amtsbefugnisse („abuse of power“) vorgeworfen, weil er unter Androhung der Zurückhaltung gesetzlich bewilligter Militärhilfen versucht hatte den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj zu veranlassen, politisch motivierte Untersuchungen gegen den früheren Vizepräsidenten Joe Biden, seinen designierten Gegenkandidaten in den Wahlen 2020 (siehe auch Punkt 8) sowie dessen Sohn, Hunter Biden, einzuleiten.

52 republikanische Senatoren stimmten gegen Artikel 1. 45 demokratische Senatoren sowie 2 parteiunabhängige Mitglieder des Senats, Angus King (Maine) und Bernie Sanders (Vermont), die sich der demokratischen Fraktion angeschlossen haben, votierten für die Annahme. Nur ein Republikaner, Mitt Romney (Utah), schloss sich der demokratischen Minderheit an.

### Artikel 2 der Amtsanklage

- hielt Präsident Trump vor, die *Impeachment*-Untersuchungen des Repräsentantenhauses durch die präzedenzlose Zurückhaltung von Zeugen und Dokumenten behindert zu haben („obstruction of justice“).

53 Republikaner stimmten gegen die Annahme von Artikel 2; 45 Demokraten sowie die beiden genannten parteiunabhängigen Senatoren dafür.

Damit wurde der Antrag des Repräsentantenhauses zur Amtsenthebung von Präsident Trump endgültig abgelehnt.

Herauszustreichen ist vor allem die scharfe parteipolitische Polarisierung des Verfahrens und die Tatsache, dass im Senat die Grenzziehung zwischen Befürwortern und Gegnern der Amtsenthebung noch schärfer entlang der Parteigrenzen verlief als im Repräsentantenhaus.

Überraschend war insbesondere, dass alle demokratischen Senator\*innen und ihre parteiunabhängigen Fraktionskollegen für eine Amtsenthebung von Präsident Trump votierten. Präsident Trump und die republikanische Senatsfraktion hatten auf die Stimmen mehrerer Demokraten gezählt, namentlich die von Doug Jones (Alabama), Joe Manchin (West Virginia) und Kyrstin Sinema (Arizona).

Ähnlich geschlossen zeigte sich die republikanische Fraktion. Allein Senator Romney übte scharfe Kritik an Präsident Trumps Machtmissbrauch in der Ukraine-Affäre. Einige seiner republikanischen Fraktionskollegen wie Chuck Grassley (Iowa) oder Marco Rubio (Florida) hielten zwar das Verhalten des Präsidenten ebenfalls für unangemessen. Aber sie bestritten, dass diese Verletzungen der Amtspflichten den Standard für eine Amtsenthebung erfüllt hätten.

Das von einem rein parteipolitischen Kalkül bestimmte Verhalten hatte sich schon in der Durchführung der Verhandlungen im Senat gezeigt.

Zwar erhielten die Vertreter der Anklage („house managers“), die von den Demokraten Adam Schiff (California) und Jerry Nadler (New York) geführt wurden, die gleiche Zeit wie das Verteidigungsteam des Präsidenten unter Leitung von *White House Counsel* Pat Cippolone und dem Privatanwalt Trumps, Jay Sekulow, um ihre Plädoyers vorzutragen.

Der von *Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky) geführte Senat ließ auch einige Stunden der Debatte zu, verweigerte jedoch jede weitere Untersuchung der Vorwürfe gegen Präsident Trump, gleich ob durch die zusätzliche Anforderung von Dokumenten oder die Anhörung von Zeugen.

Obwohl sich diese Art von Parteilichkeit bereits in dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Bill Clinton 1998/99 in Ansätzen gezeigt hatte, steht sie doch in scharfem Gegensatz zu den *Impeachment*-Untersuchungen gegen Präsident Richard Nixon 1973/74.

Nachdem der Justizausschuss des Repräsentantenhauses 1974 formelle Anhörungen zur Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Nixon eingeleitet hatte, überzeugte eine Gruppe von republikanischen Senatoren unter Führung von Barry Goldwater (Arizona) den Präsidenten freiwillig zurückzutreten.

Die schärfste Waffe des amerikanischen Kongresses zur Kontrolle der Amtsführung des Präsidenten und der Administration ist damit gegenwärtig neutralisiert. Es ist müßig

darüber zu spekulieren, ob die Republikaner in Zukunft ihre schützende Haltung auch gegenüber demokratischen Präsidenten an den Tag legen werden, oder ob Demokraten ihre strikten Standards nur auf republikanische Präsidenten anzuwenden bereit sind.

Festzuhalten bleibt, dass unter republikanischer Ägide im Senat des 116. Kongresses der Machtzuwachs der Exekutive im amerikanischen politischen System der „checks and balances“ mit seiner verfassungsrechtlichen Akzentuierung von Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle einen neuen Höhepunkt erreicht hat (siehe Punkt 4).

### **3. Repräsentantenhaus spricht sich für Fortschreibung des *USA Freedom Act* aus**

Das Repräsentantenhaus hat sich am 11. März 2020 mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des *USA Freedom Act* (Public Law 114-23) für drei weitere Jahre bis zum 1. Dezember 2023 fortzuschreiben. Der *USA Freedom Reauthorization Act of 2020* (House Resolution 6172) ist einzusehen unter <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6172>.

Die Entscheidung zugunsten des *USA FREEDOM Reauthorization Act of 2020* (House Resolution 6172) fiel mit einer überparteilichen Mehrheit von 278:136 Stimmen. Dabei votierten neben 152 Abgeordneten der demokratischen Mehrheitsfraktion auch 126 Republikaner für die Vorlage. 60 Mitglieder der republikanischen Minderheit stimmten zusammen mit 75 Demokraten und einem Unabhängigen, Justin Amash (Michigan), gegen die Reautorisierung des „USA Freedom Act“.

Mehrere Abgeordnete beider Parteien mussten der Abstimmung aufgrund einer vorgegebenen Selbst-Quarantäne im Zuge der *Corona*-Pandemie fern bleiben: darunter Doug Collins (R-Georgia), Matt Gaetz (R-Florida), Paul Gosar (R-Arizona), Donald S. Beyer Jr. (D-Virginia) und Julia Brownley (D-California).

Der Abgeordnete John Ratcliffe (R-Texas) nahm an der Abstimmung in Zusammenhang mit seiner Nominierung zum *Director of National Intelligence* (DNI) durch Präsident Trump nicht teil, „to avoid any appearance or actual conflict of interest (...) which may likewise impact the authorities or responsibilities of the Office of the Director of National Intelligence“, wie er in einer Presseverlautbarung mitteilte.

Mit dem *USA Freedom Act* aus dem Jahre 2015 (Public Law 114-23), der im Zuge der Snowden-Enthüllungen im Sommer 2013 zum ersten Mal seit dem 11. September 2001 eine Einschränkung der Vollmachten der Nachrichtendienste verfügte, wurde die massenhafte Speicherung der Telefonverbindungsdaten bei der *National Security Agency* (NSA) beendet, die fortan direkt bei den Telefongesellschaften für maximal 180 Tage gespeichert wurden und nur nach einem Beschluss eines Richters des *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC) abgeschöpft werden durften (vgl. Congress Report, Jahrgang 30, 2015, Heft 5-8, S. 6-9).

Die vom Vorsitzenden des House Judiciary Committee Jerrold Nadler (D-New York) eingebrachte Gesetzesinitiative sieht ergänzende Neuregelungen der Überwachung und Sammlung der Telefonverbindungsdaten von US-Bürger\*innen und Personen, die sich zeitweise in den USA aufhalten, vor:

- In Abschnitt 101 („Repeal of authority to access on an ongoing basis call detail records“) wird die Ermächtigung der NSA zur Sammlung und Auswertung von Telefongesprächen und Textnachrichten (SMS) vollständig zurückgenommen und die NSA dazu aufgefordert, alle widerrechtlich gespeicherten Vorratsdaten umgehend zu löschen.
- Ebenso wird in Abschnitt 102 („Protection of certain information“) klargestellt, dass ein Antrag des Justizministeriums gegenüber dem FISA „may not seek an order authorizing or requiring the production on an ongoing basis of call detail records.“
- In Abschnitt 203 („Investigations relating to federal candidates and elected federal officials“) fügt das Repräsentantenhaus eine Berichterstattungspflicht („certification requirement“) ein, die den *Attorney General* künftig dazu verpflichtet, die Überwachung von Regierungsangehörigen oder Kandidat\*innen für Bundesämter im Zuge strafrechtlicher Verfolgungen persönlich zu autorisieren und gegenüber den Ausschüssen für Justiz und Geheimdienste anzuzeigen.
- Abschnitt 302 („Appointment of amici curiae and access to information“) weitet die Befugnisse des sogenannten „amicus curiae“, eines auf Datenschutz und Bürgerrechte spezialisierten Anwalts, den die Richter des FISC zur Beratung hinzuziehen können, auf alle von ihm als notwendig erachteten Informationen aus. Der „amicus“ kann außerdem eine Revision der FISC-Entscheidung vor dem zuständigen FISCR („Foreign Intelligence Surveillance Court of Review“) empfehlen.
- Die Richter des FISC dürfen nach Abschnitt 303 („Effective and independent advice for Foreign Intelligence Surveillance Court“) von nun an überwiegend selbst bestimmen, wann sie unabhängige Sachverständigen in einem Verfahren anhören. Bislang stellte das die Ausnahme dar und der FISC entschied nur auf Basis der Vorlage des Justizministeriums.
- Das Repräsentantenhaus betont in Abschnitt 401 („Congressional oversight“) das Recht der Geheimdienst- und Justizausschüsse zur Kontrolle der Exekutive und des FISC. Auch wird die Stellung des *Privacy and Civil Liberties Oversight Board* (PCLOB), einer zusätzlichen unabhängigen Aufsicht innerhalb der Exekutive zum Schutz der Privatsphäre der US-Bürger\*innen, durch die Verlängerung der Amtszeit der Mitglieder auf sechs Jahre gestärkt.

Der USA Freedom Reauthorization Act of 2020 (H.R. 6172) stellt in Zeiten hoher parteipolitischer Friktionen und vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie einen zwischen Demokraten und Republikanern sorgfältig ausgehandelten Kompromiss dar,

wie die Vorsitzenden Demokraten des House Judiciary Committee und House Permanent Select Committee on Intelligence, Jerrold Nadler (New York) und Adam Schiff (California), betonten: „Along with the House Leadership, we have engaged in bipartisan negotiations with input from many members to get to a deal on reforming FISA while reauthorizing important national security provisions set to expire this weekend. Through those negotiations, we have been able to incorporate significant reforms to increase civil liberty and privacy protections to the base bill, and additional provisions that should garner bipartisan support“, so ein gemeinsames Pressestatement (einzusehen unter: <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=2865>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Auch Speaker Nancy Pelosi (D-California) lobte die Vorlage als „strong, bipartisan FISA legislation that honors that oath: respecting both the patriotic contributions of the intelligence and law enforcement communities and the privacy and civil liberties of the American people“.

Im vierten Zusatzartikel zur amerikanischen Verfassung von 1787, der zur so genannten „Bill of Rights“ gehört, wird das Recht des Volkes auf Sicherheit der Person und der Wohnung vor willkürlicher Untersuchung ohne genau bezeichneten Rechtsgrund durch den Staat garantiert. Wörtlich heißt es dort: „The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.“

Speaker Pelosi bezog sich aber auch auf die Verlängerung umstrittener Überwachungs-vollmachten. Dazu zählen das nicht an konkrete Telefonanschlüsse oder E-Mail-Accounts gebundene Abhörrecht („roving wiretaps“), die uneingeschränkte Überwachung von Zielpersonen mit möglichen Verbindungen zum internationalen Terrorismus („lone wolf provision“) und die Möglichkeit zur Beschlagnahmung aller Unterlagen („any tangible things“) von Unternehmen und öffentlichen Behörden, wenn eine Bedrohung für die nationale Sicherheit gegenüber dem FISC glaubhaft angezeigt werden kann. Die Speicherung jener „tangible things“ wird allerdings nun in Abschnitt 104 („Limitation on retention of business record information“) auf fünf Jahre beschränkt.

Gegenwind zeichnete sich im Vorfeld der Abstimmung aus dem Lager linker Demokraten und libertärer Republikaner ab, denen die Neuregelung nicht weit genug ging, um die Privatsphäre der US-Bürger\*innen zu schützen. In diesem Zusammenhang erhielt im Plenum ein Zusatz (Amendment 814) des Republikaners Ken Buck (Colorado) nur 35 Stimmen, welcher die Gesetzesvorlage in „Federal Initiative to Spy on Americans Act“ umbenannt hätte.

Die Demokratin Zoe Lofgren (D-California) brachte zusammen mit Warren Davidson (R-Ohio) einen alternativen und überparteilichen Gegenvorschlag, den Safeguarding



Americans' Private Records Act (H.R. 5675), ein: „This comprehensive bipartisan, bicameral legislation closes loopholes and strengthens oversight to prevent government overreach and abuse; permanently ends the indiscriminate collection of massive amounts of domestic communications; prohibits warrantless collection of geolocation and web browsing data by intelligence agencies; and ensures the Intelligence Community is held to the standards established under the Fourth Amendment“, so die beiden Abgeordneten in einem Schreiben an *House Judiciary Committee Chair* Jerrold Nadler (D-New York) vom 27. Februar 2020. (einzusehen unter: [https://lofgren.house.gov/sites/lofgren.house.gov/files/1401%20Longworth\\_20200227\\_165809.pdf](https://lofgren.house.gov/sites/lofgren.house.gov/files/1401%20Longworth_20200227_165809.pdf)).

Dabei hoben sie auf die in Abschnitt 105(e) der Reautorisierung des USA Freedom Act verfügte Ausnahmeregelung im Falle einer nationalen Krisensituation ab, die den Justizminister dazu ermächtigt „[to] treat the production of cell site location or GPS information as electronic surveillance“, um so doch noch unter dem Gesetz zur Auslandsüberwachung, der „FISA Amendments Reauthorization Act“ (*Public Law* 115-118) aus dem Jahre 2018, an bestimmte Telefonverbindungsdaten ohne explizite FISC-Genehmigung zu gelangen (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, 2018, Heft 1-4, S. 6-10). Zudem sei es keine „real reform“, so Lofgren, weil die Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden nach wie vor ohne explizite Befugnisse durch den FISC die Browserdaten von US-Amerikaner\*innen ausspähen könnten.

Kritische Stimmen innerhalb der republikanischen Minderheit verwiesen auf den Bericht des Inspector General Michael E. Horowitz zur Carter Page-Affäre, der kurz vor Abstimmung über den *USA Freedom Reauthorization Act of 2020* vom Justizministerium veröffentlicht wurde. Der Bericht ist einzusehen unter: <https://oig.justice.gov/reports/2020/a20047.pdf>. Darin meldet der Inspector General „significant concerns“ mit Blick auf vier Anträge des FBI's vor dem Foreign Intelligence Surveillance Court zur Überwachung potenzieller Russlandverbindungen des damaligen Außenpolitikberaters Trumps im Präsidentschaftswahlkampf 2016 Carter Page an, was auch Gegenstand der Ermittlungen des Sonderstaatsanwalts Robert Mueller und der beiden Geheimdienstauschüsse des Kongresses war (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 1-4).

So griff der republikanische Minderheitsführer Kevin McCarthy (R-California) diesen Vorwurf auf: „They [the FBI] used the secretive FISA courts, which are meant to keep Americans safe from foreign enemies, to attempt to undermine their domestic political opponent at that time, then-candidate Donald Trump“. Zugleich versuchte McCarthy seine Fraktion zugunsten der Reautorisierungsvorlage auf Linie zu bringen, da diese trotzdem ein „astonishing accomplishment in a period of divided government“ darstelle und künftig mit Abschnitt 203 einen zweiten Fall wie der von *Carter Page* verhindern würde.

Präsident Trump hatte seit Amtsbeginn 2017 den Fall Carter Page immer wieder dazu verwendet die Behauptung der Überwachung seiner Wahlkampfzentrale im „Trump

Tower“ in New York City durch das FBI auf Anordnung von Präsident Obama zu untermauern. Führende Kongressmitglieder beider Parteien haben diesen Vorwurf aber immer wieder als „falsch“ zurückgewiesen, so wie dies auch aus den vier Untersuchungsberichten des *Senate Select Committee on Intelligence* hervorgeht (alle vier Berichte sind einzusehen unter: <https://www.intelligence.senate.gov/publications/report-select-committee-intelligence-united-states-senate-russian-active-measures>).

Die breite überparteiliche Zustimmung im Repräsentantenhaus hielt den Präsidenten jedoch nicht davon ab, in einem Statement über den Kurznachrichtendienst *Twitter* die Verlängerung der Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des *USA Freedom Act* zu torpedieren – obwohl Justizminister William P. Barr die Vorlage zuvor ausdrücklich unterstützt hatte: „Many Republican Senators want me to Veto the FISA Bill until we find out what led to, and happened with, the illegal attempted “coup” of the duly elected President of the United States, and others!“, so Trump einen Tag nach der Abstimmung im *House*.

Die Vetodrohung Präsident Trumps, die sich ausbreitende Corona-Pandemie und das Auslaufen der Überwachungsvollmachten zum 15. März 2020 sorgten für hohen politischen Druck auf den Senat im Umgang mit House Resolution 6172.

Insbesondere die Senatoren Mike Lee (R-Utah) und Patrick Leahy (D-Vermont), die fünf Jahre zuvor zusammen die Führung bei der Verabschiedung des *USA Freedom Act* übernommen hatten, versuchten nun die verfahrenere Lage zu nutzen, um die Reautorisierungsvorlage des Repräsentantenhauses mit einem eigenen überparteilichen Entwurf zu ersetzen. Der *USA Freedom Extension and Amici Curiae Reform Act* (S. 3420) ähnelt in seinen Bestimmungen im Wesentlichen der Lofgren/Davidson-Vorlage (H.R. 5675), hätte allerdings die umstrittenen Bestimmungen wie die „lone wolf provision“ oder „roving wiretaps“ nur für 45 Tage verlängert, um dem Senat mehr Zeit für zusätzliche Reformen zu geben. „This bill brings much needed common sense reforms to our federal government’s foreign surveillance programs so that Americans’ civil liberties are not violated again“, wie Lee in einer Pressemitteilung am 11. März 2020 verlauten ließ (einzusehen unter: <https://www.lee.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=E010CDF0-AF41-486F-AC4D-28BCF4684E3F>)

Der libertäre Rand Paul (R-Kentucky) machte sich stattdessen die Lesart des Präsidenten zu Eigen und versprach den Kollaps des legislativen Prozesses im Senat. Bereits 2015 gelang es ihm durch *Filibuster* ein Auslaufen aller Überwachungsaktivitäten für ganze 32-Stunden zu blockieren. „After all we have learned about how government has abused its authority, including spying on President Trump’s 2016 campaign neither a clean extension nor the window dressing offered by the U.S. House, which will not stop future abuses, are acceptable“, so der Senator. Das Statement ist einzusehen unter: <https://www.paul.senate.gov/news/dr-rand-paul-releases-statement-senate-adjourns-patriot-act-powers-set-expire>. Unterstützung bekam Paul auch von dem links-progressiven Ron Wyden (D-Oregon), der von einem „loophole in the law“ sprach, so dass die US-Amerikaner\*innen „should be terrified that the government can grab your internet

browsing history without a warrant.“ Wyden forderte aber auch wie die Senatoren Lee und Leahy einen „amendment process“, dass es den Senator\*innen ermöglichen sollte, eigene Zusätze bezüglich der Reautorisierungsvorlage zur Abstimmung im Plenum zu bringen.

Während sich also eine Blockadehaltung unter linken Demokraten und libertären Republikanern gegen den vom Repräsentantenhaus verabschiedeten *USA FREEDOM Reauthorization Act of 2020 (House Resolution 6172)* verhärtete, die kaum bis zum 15. März 2020 aufzulösen schien, brachte die republikanische Führung um Senate Majority Leader Mitch McConnell (Kentucky), der selbst die überparteiliche House-Vorlage unterstützte, eine 77-tägige Verlängerung aller Überwachungsbestimmungen ins Spiel, die kurz vor dem Ablauf der *Deadline* am 15. März 2020 in namentlicher Abstimmung angenommen und auch von den Senatoren Mike Lee und Patrick Leahy unterstützt wurde.

Das war allerdings nicht mehr als ein Pyrrhus-Sieg zugunsten des USA Freedom Reauthorization Act, denn vor allem die innerrepublikanischen Friktionen blieben bestehen. Aufgrund der verordneten Zwangspause des Repräsentantenhauses und der anstehenden Stimulus-Pakete zur Eindämmung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Epidemie in den USA (siehe Punkt 1) rückte eine schnelle Bestätigung des „stopgab bill“ in weite Ferne.

So sind seit dem 16. März 2020 die Vollmachten zur Überwachung der Telefonverbindungsdaten ausgelaufen – eine einmalige Situation in der nationalen Sicherheitspolitik der USA seit dem 11. September 2001 und der damaligen vom Kongress ausgestellten Vollmacht zur massenhaften Überwachung in *Section 215* des *USA Patriot Act (Public Law 107-56)*.

Der Vorsitzende des Senate Select Committee on Intelligence, Richard Burr (R-North Carolina), ging deshalb im Plenum des Senats insbesondere mit seinen republikanischen Fraktionskollegen Rand Paul und Mike Lee hart ins Gericht und warf ihnen ein „boogeyman game“ mit der nationalen Sicherheit der USA im Krieg gegen den internationalen Terrorismus vor. Burr hatte wie der *Ranking Member* im Ausschuss Mark Warner (D-Virginia) auf eine zügige Verabschiedung der Reautorisierungsvorlage des Repräsentantenhauses gehofft.

Senator Burr wies ebenso darauf hin, dass vor diesem Hintergrund die amerikanische Legislative nun ihr Mitspracherecht bei der Kontrolle und Regulierung der Überwachungsmaßnahmen verwirkt und damit die Exekutivdominanz eher vergrößert statt eingedämmt habe: „Now, what happens if they are gone? Well, we have been there. This is the result of trying to create guardrails that these agencies operated in. *The President, under 12333 authority, can do all of this without Congress's permission, with no guardrails, with no ability to go in and say: Stay within this. That authority exists*“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Die von Präsident Ronald Reagan 1981 erlassene Executive Order 12333 erteilt der NSA die Befugnisse zur Auslandsspionage („signal intelligence“), um Spione zu enttarnen und nationale Bedrohungen aufzudecken. Mit dem von Präsident George W. Bush unilateral und in Teilen gesetzeswidrigen betriebenen Terrorist Surveillance Program nach 9/11 und den von Snowden 2013 aufgedeckten und von der Obama-Administration verwendeten Programmen wie PRISM und X-KEYSTONE zur Sammlung globaler Kommunikationsströme hatte der Kongress sich immer wieder darum bemüht, exekutive Alleingänge zu verhindern und die parlamentarische Kontrolle zu stärken.

Senator Mike Lee (R-Utah) wies deshalb die Lesart Burrs in der Kongressdebatte auf das Schärfste zurück: „If that were the case, why is he fighting so hard for these provisions? Why should anyone be concerned about their expiration? He suggests somehow that we would not have guardrails--any guardrails in place--if, in fact, these were allowed to expire. *If they were allowed to expire, I am not familiar with any authority that would provide language identical to that found in lone wolf or roving wiretap or 215.*“ Die Debatte ist einzusehen unter: <https://www.congress.gov/congressional-record/2020/3/12/senate-section/article/s1724-1?q=%7B%22search%22%3A%5B%22richard+Burr%22%5D%7D&s=6&r=4>, (Hervorhebung durch die Redaktion).

Inwiefern die operative Tätigkeit der Nachrichtendienste und der Bundespolizei zur Überwachung von Zielpersonen durch das Auslaufen der Vollmachten tatsächlich behindert wird, ist unklar. Denn die NSA hat seit Anfang 2018 kaum mehr Gebrauch von den Freedom Act-Bestimmungen gemacht, weil zum einen der sicherheitspolitische Nutzen der Überwachung von Telefongesprächen und SMS durch die Verlagerung der weltweiten Kommunikation auf internetgestützte Dienste und Applikationen hinfällig geworden ist. Während für das Kalenderjahr 2018 nur noch 14 Anträge zur Überwachung von insgesamt 11 Zielpersonen gestellt wurden, nutzten die NSA und das FBI im letzten Jahr das „call detail records“-Programm überhaupt nicht mehr.

Zum anderen fiel es der NSA seit 2015 offenbar zunehmend schwer, das widerrechtliche Herausschöpfen aller Telefonverbindungsdaten („call detail records“) zu verhindern, die die Telefon Providern auf Basis einer FISC-Genehmigung übermitteln. In dem jährlichen „Transparency Report“ des *Office of the Director of National Intelligence (ODNI)*, der zuletzt Anfang April 2020 erschien, heißt es in diesem Zusammenhang wie folgt: „In a letter to Congress, dated August 14, 2019, the DNI explained that NSA suspended its use of the USA FREEDOM Act call details record provision and deleted call detail records acquired under that authority. *This decision was made after balancing the program’s relative intelligence value, associated costs, and compliance and data integrity concerns caused by the unique complexities of using company-generated records for intelligence purposes*“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Der 36-seitige ODNI-Bericht ist abrufbar unter: <https://assets.documentcloud.org/documents/6880786/2020-ASTR-for-CY2019-FINALOCR.pdf>.

Nach einem Bericht des *Privacy and Civil Liberties Oversight Board* vom 26. Februar 2020 beziffern sich die jährlichen Kosten der Überwachungsmaßnahmen auf Basis des *USA Freedom Act* auf mindestens 100 Millionen US-Dollar. Trotz der widerrechtlichen und nach Angaben der NSA unabsichtlichen Ausschöpfung der Telefonverbindungsdaten zwischen 2015 und 2018 konnte das *PCLOB* kein absichtliches Vergehen mit Blick auf den Schutz der Privatsphäre feststellen. „The compliance incidents were inadvertent, not willful“, so auf Seite 3 im Bericht. Der 106-Seiten schwere *PCLOB*-Bericht mit dem Titel „Report on the Government’s Use of the Call Detail Records Program Under the *USA Freedom Act*“ kann eingesehen werden unter: [https://www.pclob.gov/library/PCLOB%20USA%20Freedom%20Act%20Report%20\(Unclassified\).pdf](https://www.pclob.gov/library/PCLOB%20USA%20Freedom%20Act%20Report%20(Unclassified).pdf).

Trotzdem forderte Senator Ron Wyden (D-Oregon) die endgültige Aufhebung der Vollmachten mit Blick auf das „NSA phone records program“. „In my view, the administration must permanently end the phone records program“, so Wyden, der zugleich den Kongress in die Verantwortung nahm und hinzufügte, dass die amerikanische Legislative „should refuse to reauthorize it“.

Tatsächlich scheint sich aber doch noch eine breite überparteiliche Mehrheit im Senat zugunsten einer Abstimmung über den *USA FREEDOM Reauthorization Act of 2020* (H.R. 6172) abzuzeichnen, da das Repräsentantenhaus keinen Kompromiss mit Blick auf eine kurzfristige Verlängerung eingehen wollte.

Bürgerrechtsorganisationen wie die *American Civil Liberty Union (ACLU)* und *Freedom Works* halten die Reautorisierungsvorlage des Repräsentantenhauses dagegen für unzureichend, um die Privatsphäre der Bürger\*innen zu schützen und Missbrauch zu verhindern. „Over the last several years, it has become abundantly clear that many of our surveillance laws are broken“, so in einem offenen Brief am 13. März 2020 an den Kongress. Weiter heißt es dort, dass „despite this record, disappointingly, the reforms contained in H.R. 6172 are minimal – in many cases merely representing a codification of the status quo.“ Das Schreiben ist einzusehen unter: [https://www.aclu.org/sites/default/files/field\\_document/2020-03-13\\_aclu\\_freedomworks\\_vote\\_no\\_on\\_closure\\_to\\_usa\\_freedom\\_reauthorization\\_act\\_2020.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/2020-03-13_aclu_freedomworks_vote_no_on_closure_to_usa_freedom_reauthorization_act_2020.pdf).

Die Debatte um den *USA FREEDOM Reauthorization Act of 2020* (H.R. 6172) zeigt, dass trotz der Snowden-Enthüllungen 2013 und der Kontroverse um Carter Page eine überparteiliche Mehrheit von Demokraten und Republikanern an den Überwachungsmaßnahmen festhalten möchte. Zugleich ist der Druck auf weitere Einschränkungen der exekutiven Vollmachten hoch und wird vor allem von einer Allianz libertärer Republikaner und linker Demokraten eingefordert, die nun für das vorläufige Festfahren des Gesetzgebungsverfahrens gesorgt hat.

Trumps Amtsvorgänger im Weißen Haus, Barack Obama, hatte 2014 selbst die Gefahr eines „government overreach“ im Bereich der NSA-Aktivitäten eingeräumt. Wörtlich hatte er formuliert: „Our system of government is built on the premise that our liberty

cannot depend on the good intentions of those in power. It depends on the law to constrain those in power“ (vgl. Congress Report, Jahrgang 29, 2014, Heft 1-3, S. 5 ff.).

#### **4. Harsche Kritik der Demokraten an Präsident Trumps Stopp der Beitragszahlungen an die *World Health Organization***

Die Demokrat\*innen im Kongress haben nach dem von Präsident Donald Trump am 14. April 2020 verkündeten vorläufigen Stopp der Beitragszahlungen an die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO) scharfe Kritik geübt.

*Speaker Nancy Pelosi* (D-California) ging angesichts der weltweiten Covid-19-Pandemie mit der Entscheidung des Präsidenten hart ins Gericht: „The President’s halting of funding to the WHO as it leads the global fight against the coronavirus pandemic is senseless“, so Pelosi unmissverständlich, die zudem hinzufügte: „We can only be successful in defeating this global pandemic through a coordinated international response with respect for science and data. But sadly, as he has since Day One, *the President is ignoring global health experts, disregarding science and undermining the heroes fighting on the frontline, at great risk to the lives and livelihoods of Americans and people around the world*“ (Statement einzusehen unter: <https://www.speaker.gov/newsroom/41520>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Der Vorsitzende des *House Foreign Affairs Committee*, Eliot L. Engel (D-New York), kündigte eine parlamentarische Untersuchung der präsidentiellen Entscheidung an, die den Auswärtigen Ausschüssen nur in einem „one page talking points fact sheet“ mitgeteilt worden sei.

Engel forderte zugleich in einem Schreiben an Außenminister Mike Pompeo die Überstellung aller relevanten Unterlagen: „*The Administration’s explanation for this decision is inadequate, and the Committee on Foreign Affairs is determined to understand the reasons behind this self-defeating withdrawal from global leadership* (...) Diplomatic, development, and global health professionals have warned that cutting the WHO’s funding at this time will only hurt the global response and provide another opportunity for China to exert its influence“, so Engel mit Blick auf die politischen Folgen des Rückzugs der USA aus der WHO (Statement einzusehen unter: <https://foreignaffairs.house.gov/press-releases?ID=03B36E15-505D-477E-9924-784560F1A587>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Auch die demokratische Minderheit im Senat um *Minority Leader Chuck Schumer* (New York) und den *Ranking Member im Senate Foreign Relations Committee Bob Menendez* (New Jersey) forderte die *Trump-Administration zu einer Revision der Entscheidung auf*, weil die aktive Beteiligung in der WHO im nationalen Sicherheitsinteresse der USA läge: „For decades, the WHO has helped to advance important U.S. interests and fight disease around the globe (...) More recently, U.S. leadership helped the

WHO's response to the 2018 Ebola outbreak in the Democratic Republic of Congo, replacing ineffective and disjointed bilateral U.S. assistance with a multinational intervention.“ (Statement einzusehen unter: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/amidst-global-fight-against-covid-19-senators-urge-trump-administration-against-upending-us-relationship-with-who->).

Präsident Trump nahm die in den vergangenen Wochen lauter werdende Kritik an der WHO für ihre verzögerte Einstufung des *Covid 19*-Virus als Pandemie zum Anlass, um der WHO eine zu große politische Rücksichtnahme gegenüber China zu unterstellen, wie er in einer Pressekonferenz im *Rose Garden* des Weißen Hauses verlautbarte: „Today I'm instructing my administration to halt funding of the World Health Organization while a review is conducted to assess the World Health Organization's role in severely mismanaging and covering up the spread of the coronavirus (...) One of the most dangerous and costly decisions from the WHO was its disastrous decision to oppose travel restrictions from China and other nations“, so der Präsident. Die Rede ist einzusehen unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing/>.

Das offensichtliche Kalkül war es aber auch von der innenpolitischen Kritik an Trump selbst für seine verzögerte Reaktion auf die Pandemie abzulenken sowie die USA aus einer weiteren internationalen Organisation zurückzuziehen, die in den Augen Außenministers Mike Pompeo eines „structural fix“ bedarf: „Even more than that, it may be the case that the United States can never return to underwriting, having U.S. taxpayer dollars go to the WHO“, so Pompeo in einem Exklusivinterview mit *Fox News*.

Die USA sind Gründungsmitglied der WHO, die ihren Sitz in Genf hat und deren Mission seit 1948 die Koordinierung der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung von Infektionskrankheiten ist. Mit einer jährlichen Zuweisung von ca. 112,6 Millionen US-Dollar, wie zum Beispiel im Haushaltsjahr 2020, tragen die Vereinigten Staaten 22 Prozent und damit die größte Last zur Finanzierung der WHO. Zugleichen nehmen die vom Senat zu bestätigende US-Vertreter im *Executive Board* der *World Health Assembly* (WHA), einem Organ der WHO, eine führende Rolle ein. Siehe dazu den Bericht des *Congressional Research Service* (CRS) vom 30. April 2020: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11369>.

Erst am 7. Mai 2020 bestätigte der Senat Brett Giroir, einen Admiral und Humanmediziner des *U.S. Public Health Service Commissioned Corps*, zum Botschafter der USA bei der WHA. „This action ensures that the United States will be aptly represented on the WHO Executive Board and before the World Health Assembly. Given the scope and severity of the COVID-19 pandemic, and the role that the United States will continue to play in the global response, it is perhaps more critical than ever to have experienced global health professionals at the table“, so der *Chairman* des *Senate Foreign Relations Committee*, Jim Risch (R-Idaho), in einer Presseverlautbarung (einzusehen unter: <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/risch-statement-on-senate-confirmation-of-brett-giroir-to-be-us-representative-on-who-executive-board>).

Dennoch unterstützten vor allem republikanische Senatoren Präsident Trumps Kurs gegen die WHO. So stimmte Senator Lindsey Graham (R-South Carolina) in den Tenor der Trump-Administration gegen die WHO ein: „This is a critical time for worldwide public health and we cannot afford China apologists running the WHO. (...) *The world needs a competent WHO. But the days of throwing money at an incompetent organization are over under President Trump’s leadership.*“ <https://www.lgraham.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=1A2B58F1-193E-4D54-B706-1DA847244F55> (Hervorhebung durch die Redaktion).

Zusammen mit einer Gruppe republikanischer Senatoren um Marco Rubio (Florida), Ted Cruz (Texas), Ron Johnson (Wisconsin), Cory Gardner (Colorado), Mitt Romney (Utah), John Barrasso (Wyoming), Rob Portman (Ohio), Rand Paul (Kentucky), Todd Young (Indiana), und David Perdue (Georgia), forderte der Vorsitzende des Justizausschusses Graham in einem offiziellen Schreiben an UNO-Generalsekretär António Guterres eine Untersuchung der Vereinten Nationen der WHO, der die Senatoren eine politische Unterordnung gegenüber der chinesischen Zentralregierung in Peking unterstellen: „The United States and countries around the world depend upon the WHO as a source of reliable, independent, and scientifically-based information about public health challenge (...) *However, the WHO appears to have shown remarkable deference to the Chinese government throughout this pandemic*“, so die Senatoren kritisch. Das Schreiben kann eingesehen werden unter: <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/press-release/chairman-risch-leads-sfrc-republicans-in-letter-to-un-secretary-general-requesting-an-independent-review-of-whos-covid-19-response> (Hervorhebung durch die Redaktion).

Insbesondere konservative Republikaner hatten schon während des Kalten Krieges immer wieder einen Rückzug der USA aus der WHO gefordert, da der Internationalen Organisation damals eine zu große Einflussnahme durch die Sowjetunion vorgeworfen wurde. Die Washington Post hat die Parallelen zur jetzigen Diskussion um die Rolle Chinas in der WHO in einem sehr lesenswerten Artikel aufbereitet (einzusehen unter: <https://www.washingtonpost.com/history/2020/04/19/who-conservatives-trump-history/>).

Den Angriff auf die WHO haben Republikaner in beiden Kammern des Kongresses mit Gesetzesinitiativen untermauert. Auf der einen Seite brachte Senator Tom Cotton (R-Arkansas) mit *Senate Resolution 497* einen Entwurf in den Senat ein, der die chinesische Regierung in ihrem Umgang mit der Corona-Epidemie aufs Schärfste kritisiert und zugleich den chinesischen Augenarzt Dr. Li Wenliang aus Wuhan würdigt, der an der chinesischen Regierung vorbei die neue *Corona-Virus-Variante SARS-CoV-2* und die dadurch verursachte Lungenentzündung COVID-19 publik machte (einzusehen unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/497?q=%7B%22search%22%3A%5B%22world+health+organization%22%5D%7D&s=1&r=17>).



Der Abgeordnete Guy Reschenthaler (R-Pennsylvania) ging in seiner Vorlage (H.R. 917) noch einen Schritt weiter und forderte die dauerhafte Einstellung der WHO-Beitragszahlungen der USA sowie den Rücktritt ihres Generaldirektors Tedros Ghebreyesus (einzusehen unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/917?q=%7B%22search%22%3A%5B%22world+health+organization%22%5D%7D&s=1&r=1>).

Inwiefern die „cover-up“-Vorwürfe an die WHO haltbar sind, bleibt abzuwarten. Klar ist, dass das Weißes Haus entgegen eigener Darstellung und des *Center for Disease Control and Prevention (CDC)* nahezu minutiös vom amerikanischen Botschafter bei der WHO über den Ausbruch der Pandemie im chinesischen Wuhan informiert worden war. Siehe dazu den *Fact Checker*-Bericht der Washington Post (<https://www.washingtonpost.com/politics/2020/04/17/trumps-false-claim-that-who-said-coronavirus-was-not-communicable/>).

Unterdessen haben die Chairmen und Ranking Members der Auswärtigen Ausschüsse in beiden Kammern des Kongresses, die Senatoren Jim Risch (R-Idaho) und Bob Menendez (D-New Jersey) sowie Eliot Engel (D-New York) und Michael McCaul (R-Texas) eine überparteiliche Initiative – ohne Einbindung des Außenministeriums – ergriffen, um Taiwan in die WHO aufzunehmen. Bislang scheiterte dieses Vorhaben am Widerstand Pekings, das sich als alleinige Vertretung Chinas sieht: „The United States has consistently supported Taiwan’s appropriate participation and membership in international organizations where possible and observer status when membership is not possible. *The United States rejects Beijing’s attempts to impose its position regarding Taiwan upon other United Nations (UN) Member States*“; so die Senatoren in einem offenen Brief an die Mitgliedsstaaten der WHO, der einzusehen ist unter: <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/risch-menendez-engel-mccaul-encourage-world-leaders-to-support-taiwans-participation-in-who> (Hervorhebung durch die Redaktion).

Verfassungsrechtlich ist die Entscheidung des Präsidenten ebenfalls kontrovers. Zwar kann der Präsident durchaus ein 60- bis 90-Tage langes Einfrieren der Zahlungen an die WHO verfügen, da der Kongress in den Hausbewilligungsgesetzen („Appropriations“) der Exekutive einen Handlungsspielraum bei der genauen Verteilung der Gelder an internationale Organisationen beigemessen hat. Der Etatposten für die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen wie die WHO sind im Haushalt für das Außenministerium verankert.

In den USA liegt die Budgethoheit aber laut Verfassung von 1787 aber exklusiv bei der Legislative. Deshalb wäre eine dauerhafte Aussetzung der Beitragszahlungen ohne entsprechende legislative Regelung durch den Kongress verfassungswidrig.

Vor diesem Hintergrund hat Speaker Pelosi die Entscheidung auch als „illegal and will be swiftly challenged“ bezeichnet. Evan Hollander, ein Sprecher des *House Appropriations Committee*, verglich den Fall gar mit der Ukraine-Affäre Trumps und dem sich

daraus anschließenden Amtsenthebungsverfahren: „President Trump is violating the same spending laws that brought about his impeachment“ (siehe Punkt 2).

Senator Chris Coons (D-Delaware) kündigte zudem an, das U.S. Government Accountability Office (GAO) mit einem rechtlichen Gutachten zu beauftragen. Das GAO hatte im Zuge der Ukraine-Affäre einen Gesetzesbruch festgestellt, da der Präsident die vom Kongress bewilligte Militärhilfe an die Ukraine zurückhielt, um möglicherweise belastbare Informationen über Hunter Biden, den Sohn des perspektivischen demokratischen Herausforderers Trumps und ehemaligen Vizepräsidenten Joe Biden, zu erhalten (siehe Punkt 8, Bericht einzusehen unter: <https://www.gao.gov/assets/710/703909.pdf>).

Auch Coons Fraktionskollege im Senat, Chris Murphy (D-Connecticut), gab in einem Interview zu Protokoll, dass dem Kongress nichts anderes übrig bleibe, als die finanziellen Bewilligungen künftig genauer mit den Zahlungen an die WHO zu verknüpfen, um den präsidentiellen Handlungsspielraum einzuengen: „I’m certainly going to pursue language in the next funding bill to restore funding for the World Health Organization.“ Mit der dazu notwendigen Unterstützung durch die Republikaner im Kongress ist allerdings kaum zu rechnen.

## **5. Präsident Trumps Anspruch auf „totale“ Exekutivdominanz und die Reaktionen im Kongress**

Nachdem Donald Trump am 16. März 2020 bundesweite Richtlinien zur Bekämpfung des sich stark ausbreitenden *Corona*-Virus veröffentlichte, die unter anderem empfehlen, Ansammlungen von mehr als 10 Personen zu vermeiden, nicht notwendige Einkäufe zu unterlassen und keine Alten- oder Pflegeheime zu besuchen, verhängten in der Folgezeit zahlreiche Bundesstaaten weitergehende Ausgangsbeschränkungen, die beispielsweise alle Ansammlungen im öffentlichen Raum verboten und den nicht für den täglichen Bedarf notwendigen Einzelhandel untersagten. Die bundesweiten Empfehlungen der Trump-Administration können eingesehen werden unter: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/03.16.20\\_coronavirus\\_guidance\\_8.5x11\\_315PM.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/03.16.20_coronavirus_guidance_8.5x11_315PM.pdf).

Knapp einen Monat nach den von Trump empfohlenen sozialen Distanzierungsempfehlungen entbrannte schließlich eine Debatte darüber, ob die von den Bundesstaaten verhängten Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen eigenmächtig vom Präsidenten gelockert werden können. Ausgangspunkt war ein *Tweet* Donald Trumps, in dem dieser am 13. April erklärte, dass „some in the Fake News Media are saying that it is the Governors decision to open up the states, not that of the President of the United States & the Federal Government. Let it be fully understood“, so Trump weiter, „that this is incorrect. It is the decision of the President, and for many good reasons.“

Noch am selben Tag führte Trump seine Überlegungen zu den Amtsvollmachten des Präsidenten auf einer Pressekonferenz des Weißen Hauses weiter aus und erklärte,

„when somebody is the President of the United States, the authority is total, and that’s the way it’s got to be.“ Die Aussagen Donald Trumps zur Autorität des Präsidenten können nachgelesen werden unter <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-25/>.

Zahlreiche Gouverneure, darunter Andrew Cuomo (D) aus New York oder Larry Hogan (R) aus Maryland, widersprachen Donald Trump und erklärten, dass die Entscheidung zur Öffnung und Lockerung der beschlossenen Maßnahmen *allein* bei den Bundesstaaten liegen würde. Einzig Vizepräsident Mike Pence erklärte, dass in nationalen Notstandssituationen die Autorität des Präsidenten „unquestionably plenary“ sei. Pence nahm damit Bezug auf die Theorie inhärenter Vollmachten des Präsidenten, die vor allem im Zuge des *War on Terror*, unter anderem vom damaligen *Deputy Assistant Attorney General* im Justizministerium, Juraprofessor John Yoo, ausgearbeitet worden war.

In einem geheimen Memorandum an den Rechtsberater des Weißen Hauses erklärte Yoo im Jahr 2001, „that the Constitution vests the President with the plenary authority, as Commander in Chief and the sole organ of the Nation in its foreign relations, to use military force abroad - especially in response to grave national emergencies created by sudden, unforeseen attacks on the people and territory of the United States.“ Das inzwischen veröffentlichte Memo kann eingesehen werden unter: <https://fas.org/irp/agency/doj/olc092501.html>.

Selbst Yoo, als Verfechter inhärenter Kriegsvollmachten des Präsidenten bekannt, erklärte allerdings nun, dass eine Übertragung der außen- und sicherheitspolitischen präsidentiellen Vollmachten auf die Gesundheitspolitik nicht möglich sei. Das föderale Regierungssystem der USA „reserves the leading role over public health to state governors“, so Yoo in einem Beitrag für *National Review*, „and only they will decide when the draconian policies will end.“ Trump müsse sich daher darauf beschränken, auf politischem Wege für weitere Lockerungen durch die Bundesstaaten zu werben. Der Beitrag Yoos kann eingesehen werden unter: <https://www.nationalreview.com/2020/04/no-trump-cant-force-states-to-reopen/>.

Auch der von Trump am 13. März 2020 verhängte nationale Notstand (siehe dazu auch Punkt 1 in dieser Ausgabe) und der von Trump immer wieder bemühte Verweis auf die in Artikel II der amerikanischen Verfassung verbrieften Exekutivrechte des Präsidenten („I have an Article II where I have the right to do whatever I want as president“ so Trump auf einer Veranstaltung der konservativen Studentenorganisation *Turning Point USA* im Juli 2019) berechtigten diesen nicht, die von den Bundesstaaten verhängten Ausgangsbeschränkungen einseitig aufzuheben.

Bereits 1952 stellte der *Supreme Court* im Urteil „*Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer*“ fest, dass die Beschlagnahmung von Stahlfabriken durch Präsident Truman zur Verhinderung eines Streiks während des Koreakrieges unter Verweis auf die in Artikel II genannten Exekutivbefugnisse unzulässig sei. „[W]e cannot with faithfulness to our

constitutional system hold that the Commander in Chief of the Armed Forces has the ultimate power as such to take possession of private property in order to keep labor disputes from stopping production“, so die Richter in ihrem Urteil und fügten hinzu: „This is a job for the Nation's lawmakers, not for its military authorities.“

Allein der amerikanische Kongress hat demnach darüber zu entscheiden, dem Präsidenten die nötigen Befugnisse zu verleihen, in nationalen Krisen- oder Notstandssituationen Regeln auf lokaler oder bundesstaatlicher Ebene aufzuheben.

Auch der indirekten Möglichkeit des Präsidenten mit Hilfe gezielter Sanktionen und der Umverteilung von Finanzmitteln Bundesstaaten dazu zu zwingen, auf eine vom Präsidenten bestimmte politische Linie umzuschwenken, sind von der Verfassung Grenzen gesetzt.

Wie Christine Kwon, Erica Newland und Kristy Parker in einem Beitrag für *Lawfare* argumentieren, ist dafür vor allem die sogenannte *Take Care Clause* in Artikel II, Abschnitt 3 der amerikanischen Verfassung verantwortlich, die den Präsidenten dazu verpflichtet, „that the Laws be faithfully executed“. Demnach muss der Präsident dafür Sorge tragen, dass die beispielsweise durch den CARES Act (siehe dazu auch Punkt 1 dieser Ausgabe) freigegebene Mittel effektiv im Sinne des Gesetzes verteilt werden und das Gemeinwohl fördern. Der Beitrag kann eingesehen werden unter: <https://www.lawfareblog.com/trump-cant-play-politics-aid-states>.

Überraschend ist, dass Trump sich nur bedingt dazu bereit zeigte, die ihm tatsächlich zur Verfügung stehenden Notstandsbefugnisse gemäß dem *Defense Production Act* (DPA, *Public Law* 81-774) aus dem Jahr 1950 wahrzunehmen. Diese ebenfalls zu Zeiten des Koreakrieges vom Kongress beschlossenen Maßnahmen würden es dem Präsidenten erlauben, in Krisenzeiten Firmen dazu zu verpflichten, dringend benötigte Geräte, wie Beatmungsmaschinen, im Kampf gegen das *Corona*-Virus herzustellen.

Während Trump auf einer Pressekonferenz am 22. März darauf verwies, dass die USA „a country not based on nationalizing our business“ sei, scheinen auch strategische Gründe für die Zurückhaltung eine Rolle gespielt zu haben, da die gezielte Aktivierung des DPA im Zuge der *Corona*-Pandemie signalisieren würde, dass die Administration in der Verantwortung steht. Auf einer Pressekonferenz am 14. April verkündete Trump, dass er mit allen 50 Gouverneuren zwecks Lockerungen der Maßnahmen sprechen und diese dazu „autorisieren“ werde, „to implement a reopening and a very powerful reopening plan of their state at a time and in a manner as most appropriate.“

Auch wenn Trump erneut eine Erklärung dafür schuldig blieb, warum die Autorisierung des Präsidenten dafür erforderlich sei, verdeutlicht sie doch die Entscheidung, die politische Verantwortung für zukünftige Lockerungen auf die Bundesstaaten zu übertragen. Die Pressekonferenz kann eingesehen werden unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing/>.

Der Anspruch Trumps, eine „total authority“ in Zeiten nationaler Krisen- und Notstandssituationen zu besitzen, reiht sich in einen bereits länger abzeichnenden Trend zur Exekutivdominanz ein, der zwar nicht auf die Präsidentschaft Trumps beschränkt ist, hier jedoch seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Dazu zählt die Umwidmung bereits vom Kongress beschlossener Gelder, die gezielte Tötung des iranischen Generals Soleimani, die Weigerung Trumps, Regierungsmitglieder vor dem Kongress aussagen zu lassen, und nicht zuletzt der von Trump formulierte Anspruch auf totale Immunität im Amt.

Zum Dominanzanspruch der Exekutive gehört jedoch auch ein politisch willfähriger, sich dem Präsidenten unterordnender Kongress, der das im amerikanischen Verfassungssystem formulierte Prinzip der *Checks and Balances* unterminiert. Gerade in Zeiten nationaler Notstands- und Krisensituationen kommt dem Kongress die Aufgabe zu, der Exekutivdominanz des Präsidenten Grenzen zu setzen und das institutionelle Gleichgewicht zu wahren.

Umso kritischer wurde daher die Drohung Präsident Trumps aufgenommen, einseitig eine Sitzungspause des Kongresses anzuordnen und so das Mitbestimmungsrecht des Senats bei der Ernennung von hohen Regierungsbeamten zu umgehen, sogenannte *Recess Appointments*. „The Senate should either fulfill its duty and vote on my nominees or it should formally adjourn so that I can make recess appointments“, so der Präsident während einer Pressekonferenz am 16. April. Trump fügte hinzu: „If the House will not agree to that adjournment, I will exercise my constitutional authority to adjourn both chambers of Congress.“ Die Pressekonferenz des Präsidenten kann eingesehen werden unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-26/>.

Zwar gesteht die amerikanische Verfassung in Artikel II, Abschnitt 3 dem Präsidenten folgendes zu: „(O)n extraordinary occasions, convene both Houses, or either of them, and in case of disagreement between them, with respect to the time of adjournment, he [the President, die Redaktion] may adjourn them to such time as he shall think proper“. Beide Kammern haben jedoch wechselseitig zugestimmt, in jeweils dreitägigem Abstand eine *pro forma Sitzung* abzuhalten und keine langfristige Sitzungspause einzulegen. Die in der Verfassung festgeschriebene Bedingung einer Uneinigkeit beider Kammern ist damit nicht gegeben, wie der vormals republikanische, seit April 2020 jedoch der *Libertarian Party* angehörende Abgeordnete Justin Amash (Michigan) feststellte: „Without one chamber participating in this improper scheme, this action would be unconstitutional. The president has no general, unilateral power to adjourn Congress.“

Auch wenn Trump die Idee nicht weiter aufgriff, so berührt sie doch die Frage, wie der Kongress auch in Zeiten einer globalen Pandemie und daraus resultierender sozialer Distanzierungsmaßnahmen arbeits- und handlungsfähig bleiben und seinen legislativen Funktionen nachkommen kann. Im Zentrum der Diskussion steht dabei die Idee, Abstimmungen in beiden Kongresskammern per Telekommunikation auch von den jeweiligen Wahlkreisen zuzulassen.

Einen ersten Anlauf unternahmen die Senatoren Dick Durbin (D-Illinois) and Rob Portman (R-Ohio) mit ihrem Gesetzesentwurf 548 am 19. März, für den sie zwischenzeitlich in zwei Meinungsartikeln in der *Washington Post* und der *New York Times* warben. Durbin und Portman zufolge ist eine Anpassung der Abstimmungsregeln im Senat notwendig, um auch in Zeiten einer globalen Pandemie und sozialer Distanzierungsmaßnahmen die Funktionsfähigkeit des Senats sicherzustellen. „We know there is resistance to changing a Senate tradition, but we believe our constitutional obligation to govern and maintain a balance of power between the branches is more important than the tradition of in-person voting“, so Durbin und Portman in der *Washington Post*. Die beiden Artikel können eingesehen werden unter <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/24/portman-durbin-senators-vote-remotely/> und <https://www.nytimes.com/2020/04/28/opinion/congress-remote-voting-portman-durbin.html>.

Konkret sieht der Gesetzesentwurf vor, dass dem Mehrheits- und Minderheitsführer des Senats in nationalen Krisen- und Notstandssituationen, die eine persönliche Stimmabgabe unmöglich machen, das Recht eingeräumt wird, die Stimmabgabe auch in Abwesenheit in einem Zeitraum von 30 Tagen mit Hilfe einer zuvor als sicher eingestuften, jedoch nicht näher definierten Technologie zu erlauben (Remote Voting). Der Zeitraum endet jeweils automatisch und kann nur mit Hilfe einer Dreifünftel-Mehrheit der Senator\*innen erneuert werden. Der Resolutionsentwurf kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/116/bills/sres548/BILLS-116sres548is.pdf>.

Auch im Repräsentantenhaus stieg der Druck auf die Führung um *Speaker* Nancy Pelosi (D-California), Abstimmungen in Abwesenheit der Abgeordneten möglich zu machen. Am 22. April legte der Vorsitzende des *Committee on Rules*, James P. McGovern (D-Massachusetts), einen Resolutionsentwurf vor, der es physisch abwesenden Abgeordneten im Repräsentantenhaus ermöglichen würde, physisch anwesende Abgeordnete dazu zu autorisieren, in ihrem Namen abzustimmen (*Proxy Voting*). Der Resolutionstext kann eingesehen werden unter: <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116hresPIH-remote.pdf>.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist vor allem entscheidend, ob die in Artikel I, Abschnitt 5 der amerikanischen Verfassung hinterlegte Regelung zur Beschlussfähigkeit eingehalten werden kann, nach der es heißt, dass „a Majority of each [house] shall constitute a Quorum to do Business“. Eine Studie des CRS zur Stimmabgabe in Abwesenheit der Kongressmitglieder kommt dabei zu dem Schluss, „that either a majority of Members must be available on the floor to be counted towards a quorum in the traditional way, or the chamber must establish that those absent, but voting or participating remotely may nonetheless be counted towards a quorum.“ Die Studie kann eingesehen werden unter: <https://fas.org/sgp/crs/misc/LSB10447.pdf>.

Auch wenn aus verfassungsrechtlicher Sicht die Hürden überwindbar erscheinen, wurde die für den 23. April 2020 ursprünglich vorgesehene Abstimmung zum Resolutionsentwurfs McGoverns verschoben, da vor allem von republikanischer Seite Bedenken geäu-

bert wurden. So erklärte der Minderheitsführer der Republikaner im Repräsentantenhaus, Kevin McCarthy (R-CA), dass es einen „intrinsic value in a Congress – a physical meeting of people and ideas“ gäbe, „that should be dutifully guarded“ und dass Anpassungen zwar nötig, jedoch in einer Art und Weise möglich sein müssen, „that enables the House to fully perform its key functions without compromising our shared values or sacrificing bedrock norms.“ Das Statement McCarthys kann eingesehen werden unter: <https://medium.com/beat-the-virus/a-plan-for-the-peoples-house-dad38db9af36>.

Angesichts der unterschiedlichen politischen Herangehensweisen im Umgang mit der Corona-Pandemie und den sich daraus ergebenden Folgen bleibt es daher fraglich, ob sich die Abgeordneten im Repräsentantenhaus in naher Zukunft auf einen überparteilichen Fahrplan zur Anpassung der Abstimmungsregeln werden einigen können.

## **6. Gemischte Reaktionen im Kongress auf das Friedensabkommen der USA mit den Taliban in Afghanistan**

Im Kongress ist das von der Administration Trump am 29. Februar 2020 in Doha mit den Taliban unterzeichnete Friedensabkommen auf geteilte Reaktionen gestoßen.

Senator Lindsey Graham (R-South Carolina), der Präsident Trump politisch nahesteht, bezeichnete das Abkommen, das unter Ausschluss der afghanischen Regierung zwischen den USA und den Taliban nach 18-monatigen Verhandlungen zustande gekommen war, als einen „Versuch“, der es wert sei, verfolgt zu werden. Allerdings müsse auch sichergestellt werden, dass Menschenrechte und besonders die Rechte von Frauen geschützt würden, damit es zu einer „ehrvollen Lösung“ in dem seit dem November 2001 tobenden Krieg mit den Taliban kommen könne.

Ähnlich äußerte sich auch der Republikaner Mac Thornberry (Texas) im Repräsentantenhaus, der aber eine schlussendliche Bewertung des Abkommens von den Ergebnissen der inner-afghanischen Gespräche zwischen der dortigen Regierung um Präsident Ashraf Ghani und den Taliban unter Führung von Mawlawi Haibatullah Achundsada abhängig machen wollte. Diese Gespräche sollten am 10. März 2020 beginnen.

Ganz anders schätzte Thornberrys Fraktionskollegin Liz Cheney (R-Wyoming) die Bedeutung des Abkommens mit den Taliban ein. Cheney befürchtet eine Gefährdung der nationalen Sicherheit der USA und hat den „Deal“ mit den Taliban als (sicherheits-) politisch ähnlich kontraproduktiv eingestuft wie das Nuklearabkommen Präsident Barack Obamas im Jahr 2015 mit dem Iran (vgl. Congress Report, Jahrgang 30, 2015, Heft 5-8, S. 1). Präsident Trump hatte das Atomabkommen mit dem Iran im Mai 2018 einseitig aufgekündigt und als einen „horrible, one-sided deal“ bezeichnet (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, 2018, Heft 5-8, S. 17).

Auf Seiten der Demokraten sprach Nancy Pelosi (D-California), *Speaker* des Repräsentantenhauses und eine der schärfsten Kritikerinnen Präsident Trumps im Kongress, mit

Blick auf das Abkommen mit den Taliban von einem „wichtigen ersten Schritt zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in Afghanistan“. Allerdings fügte sie dann hinzu: „However, many additional significant steps remain to achieve comprehensive and enduring peace. These steps include the opening of critical intra-Afghan negotiations between Afghan political leaders, the Taliban and civil society to advance a political settlement and permanent, sustainable ceasefire agreement“. Vor allem die Beteiligung von Frauen am Friedensprozess in Afghanistan hält Pelosi für zentral für die weitere Entwicklung hin zu einem stabilen Frieden am Hindukusch.

Unverhüllt kritischer hat sich Pelosis Fraktionskollegin im Repräsentantenhaus, Barbara Lee (D-California) geäußert. Niemand solle sich aus ihrer Sicht täuschen lassen. Die Vereinbarung der Trump-Administration mit den Taliban sei kein „Friedensabkommen“. „It leaves thousands of troops in Afghanistan and lacks the critical investments in peace-building, human-centered development, or governance reform needed to rebuild Afghan society“, so die Demokratin.

Die direkten Verhandlungen zwischen den USA und den Taliban, die am 29. Februar 2020 in ein Abkommen mündeten, waren im Juli 2018 in Doha (Katar) aufgenommen worden, also 17 Jahre nach Beginn des Krieges in Afghanistan (vgl. Congress Report Jahrgang 34, Heft 9-11, S. 18-22). Sie wurden federführend auf amerikanischer Seite von Botschafter Zalmay Khalizad, dem früheren amerikanischen Botschafter in Kabul, und Mullah Abdul Ghani Baradar auf Seiten der Taliban geführt. Angestoßen worden waren die direkten Verhandlungen mit den Taliban (ohne Beteiligung der afghanischen Regierung) durch Präsident Trump, der in seinem ersten Amtsjahr eine neue Afghanistan-Strategie der USA mit dem Ziel einer „politischen Lösung“ beschlossen hatte.

Im Einzelnen sieht das Abkommen unter anderem vor:

- Verringerung der amerikanischen Streitkräfte in Afghanistan von derzeit 13.000 Soldat\*innen auf 8.600 innerhalb von 135 Tagen;
- Abzug aller US-Streitkräfte aus Afghanistan innerhalb von 14 Monaten, also bis zum Frühjahr 2021;
- Förderung eines Gefangenenaustauschs zwischen der afghanischen Zentralregierung und den Taliban;
- Verzicht der Zusammenarbeit der Taliban mit dem al-Kaida-Terrornetzwerk auf afghanischem Boden;
- Ende der amerikanischen Sanktionen gegen Taliban-Führer zum Stichtag des 27. August 2020;
- Beginn von offiziellen Verhandlungen zwischen den Taliban und der afghanischen Regierung.



Gerade der letzte Punkt der Übereinkunft zwischen der Trump-Regierung und den Taliban, die so genannten „intra Afghan negotiations“, hatten heftige Kritik von Seiten der afghanischen Regierung ausgelöst, die an den Verhandlungen zwischen 2018 und 2020 nicht beteiligt war.

Die beschlossene Förderung des Gefangenenaustauschs durch Freilassung von 5.000 Taliban-Kämpfern sei von der afghanischen Regierung zu keinem Zeitpunkt zugesagt worden, so Präsident Ghani gleich nach der Unterzeichnung des Abkommens in Doha. Gleichwohl hatte Ghani per Dekret im März angekündigt, dass er 1.500 Taliban-Kämpfer innerhalb von 15 Tagen freilassen werde, wenn diese sich schriftlich dazu verpflichteten, nicht auf das Schlachtfeld zurückzukehren. Außerdem wollte der Präsident alle zwei Wochen jeweils 500 weitere Taliban-Kämpfer freisetzen, solange sich die Taliban zu direkten Gesprächen und zur Verringerung der Gewalt bereitklärten.

Verteidigungsminister Mark Esper hatte der afghanischen Regierung am Tag der Vertragsunterzeichnung mit den Taliban in Doha bei einem Besuch in Kabul offiziell zugesichert, dass die USA ihre langjährige Unterstützung Afghanistans fortsetzen würden und dazu eine gemeinsame Erklärung mit Ghani unterzeichnet. Das ändert allerdings nichts daran, dass die Trump-Administration den Kollaps der jetzigen afghanischen Regierung und eine Rückkehr zur Taliban-Herrschaft perspektivisch durchaus für ein mögliches Szenario hält.

Die Vereinigten Staaten haben seit 2001 bis 2019 neben den direkten Kriegskosten (ca. 778 Mrd. USD) etwa 137 Mrd. USD für den Wiederaufbau des Landes, die Unterhaltung der afghanischen Streitkräfte und wirtschaftliche Hilfen bereitgestellt.

Inwieweit die Taliban nach Unterzeichnung des Friedensabkommens mit den USA ihre militärischen Angriffe in Afghanistan verringert haben, ist fraglich. Ein Sprecher der Taliban hatte erklärt, dass jede Verknüpfung von Bedingungen mit der Freilassung von Taliban-Kämpfern, wie von Präsident Ghani unterstrichen, durch das mit den USA getroffene Abkommen nicht gedeckt sei und darauf bestanden, dass die afghanische Regierung die 5.000 inhaftierten Taliban-Kämpfer vor der Aufnahme von direkten, bilateralen Gesprächen freilässt.

Zwar hatten die Taliban ihre Angriffe in Afghanistan im Vorfeld der Unterzeichnung des Friedensabkommens verringert. Nach Ansicht des für das Land militärisch zuständigen Oberbefehlshabers U.S. CENTCOM (United States Central Command), General Kenneth F. McKenzie, von Anfang März 2020 im Rahmen einer Anhörung vor dem Streitkräfteausschuss des Repräsentantenhauses sind sie jedoch zahlreicher als mit dem Gedanken des Friedensabkommens zwischen den USA und den Taliban eigentlich vereinbar (siehe in diesem Zusammenhang auch <https://armedservices.house.gov/hearings?ID=70240D4A-152B-4162-A3BE-A1C6C59C5E32>).

Nach Recherchen der *New York Times* von Ende April 2020 hätten die Taliban in diesem Monat im Durchschnitt 50 Angriffe täglich ausgeführt, an manchen Tagen seien es sogar 100 militärische Operationen gewesen. Westliche Beobachter vor Ort hatten von etwa

70 Angriffen der Taliban pro Tag gesprochen. Nach Angaben der afghanischen Regierung wurden im April 2020, also gut einen Monat nach Unterzeichnung des Friedensabkommens zwischen den USA und den Taliban, im Durchschnitt täglich 25-40 Soldaten der afghanischen Streitkräfte von den Taliban getötet. Die wieder angestiegene Zahl der täglichen Taliban-Angriffe in Afghanistan brachte die afghanische Regierung mit der Forderung der Taliban in Verbindung, 15 ihrer hochrangigen Kämpfer freizulassen.

Nach Einschätzung des *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), der zuständigen amerikanischen Regierungsbehörde für den Aufbau Afghanistans, vom April 2019 waren im Oktober 2018 etwa 54 Prozent der Distrikte Afghanistans unter der Kontrolle der Zentralregierung. 12 Prozent wurden von den Taliban kontrolliert, die etwa 60.000 Kämpfer unter Waffen haben sollen. 34 Prozent der Distrikte Afghanistans wurden vom „Special Inspector General“ als umkämpft („contested“) eingeschätzt. Nach afghanischen Regierungsangaben sind zwischen 2014 und 2019 mehr als 45.000 Soldaten des Landes im Krieg gegen die Taliban gefallen.

Zu den Hintergründen der aktuellen Afghanistan-Politik der USA hat der *Congressional Research Service* (CRS), der wissenschaftliche Dienst des amerikanischen Kongresses, im März 2020 einen Bericht vorgelegt. Er trägt den Titel: „Afghanistan, Background and U.S. Policy in Brief“ (R45122) und wurde von Clayton Thomas verfasst. Die CRS-Studie kann eingesehen werden unter: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45122.pdf>.

## **7. Statistische Durchsetzungsrate Präsident Trumps im Kongress nimmt im Jahr 2019 deutlich ab**

Folgt man den statistischen Berechnungen von *Congressional Quarterly* (CQ), so hat die Durchsetzungsrate Präsident Donald Trumps im Kongress in seinem dritten Amtsjahr 2019 unter den Bedingungen eines *Divided Government* deutlich abgenommen.

Unter „divided government“ versteht man die unterschiedliche parteipolitische Kontrolle von Weißem Haus und mindestens einer Kammer des Kongresses, zu der das politische System der USA nach dem Wahlsieg der Demokraten im Repräsentantenhaus in den „Midterm Elections“ 2018 zurückgekehrt ist (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, 2018, Heft 11-12, S. 11-14).

In der 116. Sitzungsperiode des amerikanischen Kongresses steht eine demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus unter Führung von *Madam Speaker* Nancy Pelosi (California) einer republikanischen Mehrheit im Senat, geführt von *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (Kentucky), gegenüber. Für Trump, der in seinen ersten beiden Amtsjahren unter den Bedingungen eines *Unified Government*, also der republikanischen parteipolitischen Kontrolle von Weißem Haus *und* beiden Kammern des Kongresses regieren konnte, ist mit dem Mehrheitswechsel im Repräsentantenhaus 2019 innenpolitisch eine neue Situation entstanden.

Das unterstreichen auch die statistischen Untersuchungen von CQ, das seit 1954 jährlich die sogenannten *Average Presidential Support Scores* (APSS) berechnet. Danach

konnte sich Trump in seinem dritten Amtsjahr 2019 insgesamt nur noch in 73,0 Prozent jener Abstimmungen im Kongress durchsetzen, zu denen er eine Position bezogen hatte. Zum Vergleich: In seinem zweitem Amtsjahr 2018 hatte dieser Wert nach CQ noch bei 93,4 Prozent, im Jahr 2017 sogar bei 98,7 Prozent gelegen (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 26).

Mit Blick auf die Außen- und Sicherheitspolitik kommt CQ zu dem Ergebnis, dass sich Trump 2019 statistisch betrachtet nur in 39,1 Prozent der Abstimmungen im Kongress durchzusetzen vermochte. Dabei lag der APSS im republikanisch dominierten Senat im Politikfeld „Defense/Foreign Policy“ in Trumps drittem Amtsjahr bei 57,1 Prozent. In dem von den Demokraten kontrollierten Repräsentantenhaus betrug Trumps APSS nach CQ lediglich 11,1 Prozent. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 hatte der APSS im Repräsentantenhaus unter republikanischer Führung, also den Bedingungen eines „unified government“, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik für Trump noch 100 Prozent betragen.

Von einer „totalen“ Exekutivdominanz Trumps gegenüber dem Kongress, so wie sie sich der 45. Präsident der USA in einer Pressekonferenz am 13. April 2020 im Zusammenhang mit der Corona-Virus-Pandemie zugeschrieben hatte (vgl. auch Punkt 5), kann also nach den statistischen Berechnungen von *Congressional Quarterly* für das dritte Amtsjahr Trumps keine Rede sein. Trump mochte sich mit Blick auf seine „Article II Powers“ für einen modernen König halten. So regieren konnte er in seinem dritten Amtsjahr 2019 allerdings nicht.

Mit Blick auf die sogenannten *Roll Call Votes* konnte sich Donald Trump im Jahr 2019 im demokratisch kontrollierten Repräsentantenhaus nur in 8,1 Prozent der Abstimmungen durchsetzen, zu denen er eine politische Position bezogen hatte. In absoluten Zahlen waren dies 5 von 62 Abstimmungen im Repräsentantenhaus, für CQ statistisch betrachtet ein absoluter historischer Tiefststand.

Umgekehrt konnte sich der Präsident nach CQ in seinem dritten Amtsjahr im (republikanisch dominierten) Senat, der sich traditionell nicht als „Majoritarian Institution“ versteht, in 44,4 Prozent der Abstimmungen, zu denen er eine Position bezogen hatte, durchsetzen. Das ist der höchste von *Congressional Quarterly* in diesem Zusammenhang für den Senat seit 1968 ermittelte Wert.

Mit diesen statistischen Werten korrespondiert der von CQ ebenfalls jährlich erhobene sogenannte Average Party Unity Score (APUS), der statistisch darüber Aufschluss gibt, wie viel Prozent der Mitglieder einer Partei im Kongress im Durchschnitt mit der Mehrheit ihrer Fraktion gegen die jeweils andere Partei stimmen.

Im Repräsentantenhaus erreichte der APUS im Jahr 2019 für die Demokraten die Rekordmarke von 95 Prozent, kam also einer fast 100-prozentigen Fraktionsdisziplin der von Nancy Pelosi geführten Mehrheitsfraktion nahe. Für die Republikaner stellte CQ im Repräsentantenhaus einen Wert von 89 Prozent fest. Im Senat lag der APUS für die

republikanische Mehrheitsfraktion unter Führung von Mitch McConnell bei 94 Prozent. Für die Demokraten hat CQ einen APUS von 84 Prozent im Jahr 2019 gemessen.

Zu den Demokraten, die im Senat am häufigsten gegen Donald Trump stimmten, gehörten neben Bernie Sanders (I-Vermont), 94 Prozent, Elisabeth Warren (Massachusetts), 93 Prozent, Corey Booker (New Jersey), 90 Prozent, Amy Klobuchar (Minnesota), 90 Prozent, Kirsten Gillibrand (New York) und Kamala Harris (California), jeweils 89 Prozent. Alle sechs Senator\*innen hatten sich um die Nominierung für die demokratische Präsidentschaftskandidatur 2020 beworben (vgl. auch Punkt 8).

Zu den Republikanern, die umgekehrt Trump am häufigsten in den Abstimmungen unterstützten, gehörten Martha McSally (Arizona) und Thom Tillis (North Carolina), mit jeweils 98 Prozent.

Insgesamt hält also der Trend zur parteipolitischen Profilierung und Polarisierung im 116. Kongress an, der auch schon für die Präsidentschaft von Trumps Amtsvorgänger Barack Obama prototypisch war (vgl. Congress Report, Jahrgang 31, 2016, Heft 1-4, S. 12-14.).

Manche Beobachter\*innen hat das dazu gebracht von einer zunehmenden Parlamentarisierung des politischen Systems der USA zu sprechen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Entscheidungsfindung zwischen Präsident und Kongress. Insbesondere unter den Bedingungen geteilter Herrschaft („divided government“) habe das politische Entscheidungssystem vor dem Hintergrund ausgeprägter parteipolitischer Profilierungstendenzen und damit erhöhter Fraktionsdisziplin im Kongress mit einer wachsenden Blockadeanfälligkeit zu kämpfen.

Das Argument bezog sich aber meistens nicht auf die Außen- und Sicherheitspolitik, wo sich im Angesicht der nationalen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 ein zwischenparteilicher Konsens herausgebildet hatte. Allerdings lässt sich in diesem Zusammenhang feststellen, dass eine Reihe von republikanischen Fraktionsmitgliedern im Kongress 2019 überraschenderweise bereit war, gegen „ihren“ Präsidenten zu stimmen.

Dies bezog sich beispielsweise auf das Ende der Beteiligung der USA am Krieg im Jemen und die Politik gegenüber Saudi-Arabien nach der Ermordung des saudischen Journalisten Jamal Khashoggi im saudi-arabischen Konsulat in Istanbul am 2. Oktober 2018 (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2018, Heft 5-8, S. 11-15). Das mag damit zusammenhängen, dass es für die Republikaner\*innen in diesem Politikfeld politisch weniger riskant ist, dem Präsidenten zu widersprechen als in der Innen- und Einwanderungspolitik. So hat beispielsweise der Republikaner Todd Young (Indiana) im Senat im Jahr 2019 elf Mal gegen die jeweilige Position Donald Trumps gestimmt. In acht der Abstimmungen ging es um ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien, den Rückzug aus Syrien und Afghanistan, beziehungsweise die militärische Unterstützung Saudi-Arabien im Krieg im Jemen.

## 8. Joe Biden voraussichtlicher Präsidentschaftskandidat der Demokraten

Unter dem Eindruck einer Serie von klaren Entscheidungen in den Vorwahlen seit Ende Februar 2020 und der Corona-Pandemie (vgl. Punkt 1) hat sich die Demokratische Partei überraschend schnell hinter dem früheren Vizepräsidenten Joe Biden vereint und den Vorwahlkampf faktisch beendet.

Nachdem Senator Bernie Sanders (Vermont) in Iowa, New Hampshire und Nevada mit deutlichem Vorsprung der Stimmen gewonnen hatte, schien Biden, der nur in Nevada Platz 2 erreichte, bereits angezählt.

Die Wende leitete Ende Februar 2020 die Vorwahl in South Carolina ein. Mit Unterstützung der Parteispitzen des Staates, in dem auf der demokratischen Seite die afroamerikanische Bevölkerung die wichtigste Wählergruppe stellt, gewann Biden mit knapp 49 Prozent vor Sanders, der 20 Prozent erreichte.

Auf der Strecke blieb zunächst nur der Unternehmer und Philantrop Tom Steyer. Steyer hatte viel Zeit und Geld in South Carolina investiert und gehofft mit einem sehr guten Ergebnis den Anschluss an das Führungsfeld im Vorwahlkampf zu erreichen. Mit 11 Prozent erzielte er nicht einmal ein Viertel von Bidens Stimmenanteil und beendete seine Kandidatur noch am 29. Februar.

Den Durchbruch für Biden brachte der Super Tuesday am 3. März 2020 mit Vorwahlen in 14 Staaten und American Samoa. Sanders konnte zwar Kalifornien für sich entscheiden. Doch Biden gewann insgesamt 10 Staaten, von Massachusetts bis Texas. Damit demonstrierte er, dass er in Staaten mit einem diverseren Bevölkerungsprofil, im Unterschied vor allem zu Iowa und New Hampshire, deutlich stärkeren Zuspruch erzielen kann als sein Hauptkonkurrent (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 12, S. 28).

Bidens eindrucksvolles Comeback änderte schlagartig die Dynamik des Wahlkampfes. Zum einen beendete sie die Mediendebatte um ein mögliches Aus für Bidens Kampagne. Biden konnte wieder vermehrt Spenden einwerben und zu der durch Kleinspenden gut finanzierten Sanders-Kampagne aufschließen.

Zum anderen erhöhte die demokratische Parteiführung den Druck auf das noch immer breite Kandidat\*innenfeld nun auf Grund mangelnder Erfolgsaussichten aus dem Wahlkampf auszuschneiden. Das wichtigste Ziel war dabei, einen Parteitag ohne eindeutige Mehrheiten zu vermeiden.

Bereits am 1. März zog Mayor Pete Buttigieg (Indiana) die Reißleine, am Tag darauf folgte Senatorin Amy Klobuchar (Minnesota). Beide räumten ein, angesichts ihrer wenig beeindruckenden Ergebnisse und sinkender Umfragewerte chancenlos zu sein, und sicherten Joe Biden ihre Unterstützung zu.

Mayor Michael Bloomberg hatte seine Kampagne ganz auf den Super Tuesday ausgerichtet. Doch ungeachtet seines immensen Wahlkampfbudgets, Schätzungen gehen von bis zu 500 Mio. US-Dollar aus, blieb er weit hinter Biden zurück. Am Tag danach zog auch er die Konsequenz und beendete seine Kampagne, ebenfalls mit einem Appell Joe Biden zu unterstützen.

Am 5. März gab Senatorin Elizabeth Warren (Massachusetts) auf. Sehr zum Ärger des linken Flügels der Partei rief sie ebenfalls dazu auf Biden zu nominieren. Damit war Bernie Sanders für Biden das einzig verbliebene Hindernis auf dem Weg zur Nominierung.

Doch Joe Biden setzte seine Siegesserie im März fort und konnte seinen Vorsprung in der Anzahl der Delegiertenstimmen für den Parteitag Schritt für Schritt ausbauen. Sanders hätte in den verbleibenden Vorwahlen extrem hohe Gewinnmargen benötigt, um noch aufschließen zu können.

Als Anfang April 2020 die rasante Ausbreitung des Corona-Virus erkennen ließ, dass kein in irgendeinem Sinn normaler Wahlkampf mehr möglich sein würde, lenkte Sanders ein und setzte seine Kampagne aus.

Allerdings verbleibt sein Name auf den Wahlzetteln aller Staaten, in denen noch Vorwahlen ausstehen. Sanders Ziel ist es, mit einer großen Zahl von Delegierten Einfluss auf das Parteiprogramm zu nehmen und Biden politische Zugeständnisse abzurufen.

Bemerkenswert ist aber, dass Sanders schon jetzt seine Unterstützung für die Kandidatur von Joe Biden erklärt hat. Im Vorwahlkampf gegen Hillary Clinton 2016 hatte Sanders mit seiner nervenaufreibenden Taktik im Ringen um den Kurs der Partei bis kurz vor dem Nominierungskonvent gewartet, bevor er sich für Clinton aussprach.

Unbeschadet des freundschaftlichen Verhältnisses zwischen Biden und Sanders bleibt in der Sache die Konfliktkonstellation die gleiche wie 2016. Es geht um das Austarieren des Politikangebots der Partei zwischen dem pragmatisch-progressiven und dem linken Flügel der Demokraten.

Allerdings ist Biden im Vergleich zu Clinton durch seine fortgesetzten Erfolge in den Vorwahlen besser aufgestellt und eine große Mehrheit der Delegiertenstimmen ist ihm unter den gegebenen Voraussetzungen sicher. Zudem übt Präsident Trump einen enormen Einigungsdruck auf die Demokratische Partei aus.

Die entscheidende und bisher noch weitgehend offene Frage bleibt allerdings, was aus dem Wahlkampf 2020 unter den Vorzeichen der Pandemie wird. Viele Staaten haben die noch ausstehenden Vorwahlen in den Juni, Juli, oder auch August verschoben. Andere Staaten halten ihre Wahllokale geschlossen und lassen nur die Stimmabgabe per Briefwahl zu.

Die Demokraten haben zudem beschlossen, ihren Nominierungsparteitag in Milwaukee (Wisconsin) von Mitte Juli auf den 17. bis 20. August 2020 zu verschieben. Doch ob überhaupt ein konventioneller Parteitag mit Tausenden von Personen abgehalten werden kann, ist mit Blick auf das Gefährdungspotenzial derzeit nicht abzuschätzen. Virtuelle Parteitage werden derzeit breit diskutiert, die Umsetzung eines solchen Vorhabens ist gegenwärtig aber bestenfalls in der Planung.

Genauso unwägbar ist, in welchen Formen der Hauptwahlkampf um die Präsidentschaft 2020 geführt werden kann. Anzeigenkampagnen in den Medien und den sozialen Medien sind problemlos vorstellbar. Von der Mobilisierung der Wählerschaft im Tür-zu-Tür-Wahlkampf der freiwilligen Helfer\*innen über das Kandidatenbad in der Menge bis hin zu den großen Massenveranstaltungen stehen die herkömmlichen Praktiken der Wählerwerbung jedoch unter einem mehr als großen Fragezeichen.

**Congress Report, ISSN 0935-7246**

**Redaktion**

Dr. Lukas D. Herr

Dr. Marcus Müller

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/)