

# CONGRESS REPORT

Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der  
Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika

Jahrgang 35/2020 No. 6-8



**abgeschlossen am  
11. August 2020**

	<u>Seite</u>
<b>1. Der Tod George Floyds und die Bemühungen im Kongress um eine Polizeireform</b>	<b>1</b>
<b>2. Fortführung der <i>Corona</i>-Konjunktur- und Unterstützungsmaßnahmen im Kongress vorerst gescheitert</b>	<b>7</b>
<b>3. Kongress verabschiedet Sanktionen im Zuge des umstrittenen nationalen Sicherheitsgesetzes für Hongkong</b>	<b>10</b>
<b>4. Senat verabschiedet Fortschreibung des <i>USA Freedom Act</i></b>	<b>12</b>
<b>5. <i>Defense Authorization</i> für das Haushaltsjahr 2021 auf dem Weg in den Vermittlungsausschuss</b>	<b>17</b>
<b>6. Massive Kritik im Kongress an Präsident Trumps geplantem Truppenabzug aus Deutschland</b>	<b>21</b>
<b>7. Repräsentantenhaus unterbreitet Vorschlag zur Reform der „Authorization for Use of Military Force“ des Jahres 2001</b>	<b>24</b>
<b>8. <i>Supreme Court</i> verweist Immunitätsansprüche des Präsidenten in die Schranken</b>	<b>29</b>
<b>9. Präsidentschaftswahlkampf unter den Vorzeichen der <i>Corona</i>-Pandemie</b>	<b>30</b>

## 1. Der Tod George Floyds und die Bemühungen im Kongress um eine Polizeireform

Der Tod des Afroamerikaners George Floyd am 25. Mai in Minneapolis durch eine gewaltsame Festnahme der örtlichen Polizei löste nicht nur landesweite Proteste aus, sondern auch eine intensive Debatte über systemischen Rassismus bei der amerikanischen Polizei. Floyd starb, nachdem ein Polizeibeamter mehrere Minuten auf dem Hals des Opfers kniete und dabei Hinweise von Passanten ignorierte, wonach Floyd bereits bewusstlos sei und keinen Widerstand mehr gegen seine Festnahme leiste.

Der Tod Floyds ist dabei kein tragischer Einzelfall, sondern reiht sich ein in eine Serie von Todesfällen, bei denen Afroamerikaner\*innen in den vergangenen Jahren während Festnahmen oder in Polizeigewahrsam zu Tode kamen. Vor allem der Todesfall des 18-jährigen Michael Brown im August 2014 in Ferguson, Missouri, führte seinerzeit zu breiten Demonstrationen und Unruhen und einem landesweiten Erstarken der *Black Lives Matter*-Bewegung.

Angesichts der massiven Proteste und Demonstrationen befasste sich auch der Kongress kurz nach dem Tod Floyds mit der offensichtlichen Brutalität und rassistischen Voreingenommenheit von Teilen der amerikanischen Polizei. Dabei traten unterschiedliche Ansichten über die Dringlichkeit des Themas zwischen Demokraten und Republikanern zu Tage. Während die Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi (D-California), am 2. Juni davon sprach, dass der Tod Floyds „not an incident, a single incident“ gewesen sei, sondern „a pattern of behavior“, gab der Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell (R-Kentucky), gegenüber Reportern zu Protokoll, dass Polizeigewalt gegenüber der afroamerikanischen Bevölkerung zwar etwas sei, „that we need to take a look at“, die Republikaner zusammen mit den Demokraten jedoch erst einmal darüber beraten sollten, „about what, if anything, is appropriate for us to do in the wake of what's going on“.

Den ersten Schritt in Richtung Polizeireform gingen die Demokraten im Repräsentantenhaus, und insbesondere der *Congressional Black Caucus* (CBC), der offiziell zwar überparteilich, de facto jedoch zu 100 Prozent demokratisch besetzt ist. Ausgangspunkt für eine Reform der amerikanischen Polizei bildete dabei das vom Abgeordneten Ha-keem Jeffries (D-New York) 2015 eingereichte bundesweite Verbot sogenannter Würgegriffe („chokeholds“), der *Excessive Use of Force Prevention Act of 2015* (H.R. 2052).

Am 8. Juni 2020 stellten die Demokraten im Repräsentantenhaus den nach George Floyd benannten Justice in Policing Act (*House Resolution* (H.R.) 7120) vor, der auf 138 Seiten Reformvorschläge für die zumeist von den Bundesstaaten kontrollierten Polizeibehörden vorsieht. Zu den zentralen Bestimmungen des *George Floyd Justice in Policing Act* zählen unter anderem

- die Überarbeitung der Rechtsdoktrin „qualified immunity“, nach der Staatsbedienstete nicht persönlich für Grundrechtsverletzungen durch Zivilklagen haftbar gemacht werden können (*Title I, Subtitle A, Section 102*);
- eine erhöhte Berichts- und Dokumentationspflicht der Polizei zu polizeilichem Fehlverhalten (*Title I, Subtitle B, Section 118*);
- das Verbot von *Racial Profiling* durch bundes- oder bundesstaatliche Polizeibeamt\*innen (*Title III, Subtitle A*);
- das Verbot sogenannter „no-knock warrants“, d.h. Hausdurchsuchungen ohne vorherige Ankündigung der Polizei durch „Anklopfen“ (diese waren mutmaßlich für den Tod der afroamerikanischen Notfallsanitäterin Breonna Taylor im März diesen Jahres verantwortlich gemacht worden) (*Title III, Subtitle B, Section 362*);
- die Verknüpfung von Bundesmitteln mit der Vorgabe Würgegriffe („chokeholds“) zu verbieten (*Title III, Subtitle B, Section 363*) und allgemein strengere Restriktionen mit Blick auf die Anwendung tödlicher und weniger-tödlicher („less lethal“) Gewalt (*Title III, Subtitle B, Section 364*);
- sowie die Begrenzung des Transfers von Militärausrüstung an bundesstaatliche oder lokale Polizeibehörden (*Title III, Subtitle B, Section 365*).

Der von den Demokraten vorgelegte *George Floyd Justice in Policing Act* kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/116/bills/hr7120/BILLS-116hr7120pcs.pdf>.

Von Seiten des Weißen Hauses kam es am 16. Juni 2020 zu ersten Reformmaßnahmen der amerikanischen Polizeibehörden. Die von Trump unterzeichnete *Executive Order* (EO) „Safe Policing for Safe Communities“ (EO 13929) enthält unter anderem Restriktionen zur Anwendung von Würgegriffen und den Aus- und Aufbau neuer Trainings- und Verhaltensstandards der Polizei. Die *Executive Order* kann eingesehen werden unter: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/19/2020-13449/safe-policing-for-safe-communities>. Während die Gesetzesvorlage der Demokraten jedoch mit Hilfe des Budgetrechts verpflichtend gegenüber den Bundesstaaten eingreifen würde, sieht der Erlass Trumps keine feste Verpflichtung vor, sondern knüpft Finanzmittel des Justizministeriums an Qualifikationsnachweise („credentials“). Auch verzichtet Trumps *Executive Order* darauf, die systematische Diskriminierung von Afroamerikaner\*innen explizit zu kritisieren.

Entsprechend negativ fiel die Reaktion des *Congressional Black Caucus* und der Demokraten im Kongress aus. Während der CBC Präsident Trump in einem *Statement* vorwarf, „to dismiss the needs of Black America and the importance of effectively dismantling institutions of systemic racism“, hielt *Speaker* Nancy Pelosi fest, Trumps *Executive*

*Order* „falls sadly and seriously short of what is required to combat the epidemic of racial injustice and police brutality that is murdering hundreds of Black Americans“.

Zumindest auf deklaratorischer Ebene erklärte Präsident Trump sich jedoch dazu bereit, mit dem Kongress mit Blick auf weiterreichende Bestimmungen zusammenzuarbeiten. Die Aussagen Trumps können eingesehen werden unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-executive-order-safe-policing-safe-communities/>.

Nur einen Tag nach Trumps *Executive Order* stellten auch die Republikaner im Kongress ihr Reformvorhaben, den *Just and Unifying Solutions To Invigorate Communities Everywhere Act* (JUSTICE Act, S. 3985), im Senat vor. Es sieht auf insgesamt 106 Seiten unter anderem vor, dass

- Informationen zu Zwischenfällen im Bezug zu polizeilicher Gewaltanwendung und sogenannter „no-knock warrants“ der Bundesregierung gemeldet werden müssen (*Title I, Section 101* und *102*);
- der Bezug bestimmter Bundesmittel an die Vorgabe geknüpft wird, Würgegriffe, außer in Situationen in denen tödliche Gewaltanwendung erlaubt ist, zu verbieten (*Title I, Section 105*);
- ein neuer Straftatbestand der bewussten Manipulation von Polizeiberichten eingeführt wird (*Title I, Section 106*) sowie
- zwei neue Kommissionen zur Untersuchung des sozialen Status afroamerikanischer Jungen und Männer und des amerikanischen Justizsystems gegründet werden (*Title V* und *Title VII*).

Im Vergleich zum Reformentwurf der Demokraten (siehe dazu Tabelle 1) fällt das Maßnahmenpaket der Republikaner jedoch weniger umfangreich aus. Verzichtet wurde auf Restriktionen zur Gewaltanwendung von Polizisten, auf ein Verbot des *Racial Profiling* sowie auf ein Ende der Rechtsdoktrin „qualified immunity“. Das Reformvorhaben der Republikaner kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/116/bills/s3985/BILLS-116s3985pcs.pdf>.

Die Demokraten im Kongress stehen vor einem politischen Dilemma: Einerseits könnte ein Kompromiss mit den Republikanern dazu führen, dass zwar weniger weitreichende, jedoch schon dieses Jahr greifende Polizeireformen umgesetzt würden. Andererseits könnte ein Erdrutschsieg bei den Wahlen im November dafür sorgen, dass die Demokraten mit der Kontrolle beider Kongresskammern und des Präsidentenamts im neuen Jahr das von ihnen präferierte, weitreichendere Reformpaket alleine umsetzen könnten.

**Tabelle 1: Vergleich der Reformmaßnahmen (Präsident/Repräsentantenhaus/Senat) im Überblick**

<b>Executive Order on Safe Policing for Safe Communities</b>		<b>Just and Unifying Solutions To Invigorate Communities Everywhere Act of 2020</b>	
<b>(EO 13929)</b>		<b>(JUSTICE Act, S.3985)</b>	
Einsatz polizeilicher Gewalt (Würgegriff)	Finanzierung nur noch solcher Polizeibehörden, die in einem Überprüfungsprozess nachweisen, die Anwendung von Würgegriffen verboten zu haben (außer in Situationen in denen tödliche Maßnahmen erlaubt sind).	Verbot von Würgegriffen für alle Bundesstaaten und Gemeinden, die Bundesmittel beziehen, außer in tödlichen Maßnahmen erlaubt sind. Tödliche Maßnahmen sind darüber hinaus nur als „Ultima Ratio“ erlaubt.	Verbot von Würgegriffen für alle Bundesstaaten und Behörden, die Bundesmittel beziehen, außer in Situationen in denen tödliche Maßnahmen erlaubt sind.
Durchsuchungsbefehle ohne vorherige Ankündigung durch An-klopfen („no-knock warrants“)	-	Verbot von „no-knock warrants“ in Fällen von Drogenkriminalität auf Bundesebene und Knüpfung von Bundesmitteln an die Bedingung „no-knock warrants“ zu verbieten.	Dokumentationspflicht von „no-knock warrants“ für alle Bundesstaaten und Behörden, die Bundesmittel beziehen.
Körperkamas	-	Anweisung für Bundespolizisten Körperkamas zu tragen und diese nur dann <i>nicht</i> zu aktivieren, wenn eine direkte Bedrohung besteht. Bereitstellung von Finanzmitteln für Körperkamas (Bundesstaaten und lokale Behörden).	Bereitstellung von Finanzmitteln für Körperkamas an Bundesstaaten und lokale Behörden, die versichern müssen, eine fehlerhafte Handhabung zu sanktionieren.
Transparenz und Rechenschaftspflicht	Weist den Justizminister an, eine Datenbank zur Dokumentation exzessiver Polizeigewalt aufzubauen	Schaffung einer öffentlich einsehbaren Datenbank für polizeiliches Fehlverhalten für alle Bundesstaaten und lokalen Behörden, die Bundesmittel beziehen. Weist das Justizministerium an, eine Datenbank zur Dokumentation exzessiver Gewalt durch Polizeibeamte aufzubauen	Schaffung einer Datenbank für polizeiliches Fehlverhalten für alle Bundesstaaten und lokale Behörden, die die Bundesmittel beziehen.
Training und Ausbildung	Weist den Justizminister an, Gesetzesmaßnahmen auf den Weg zu bringen, um Polizeimaßnahmen zu verbessern, insbesondere im Umgang mit behinderten Menschen, Obdachlosen oder Suchtkranken	Einheitliche Standards zur Akkreditierung von Polizeibehörden mit Blick auf Gewaltmaßnahmen, Training etc. und Finanzierung nur noch solcher Bundesstaaten und Gemeinden, die ihre Behörden akkreditieren lassen. Training von Bundespolizisten hinsichtlich rassistischer Vorurteile.	Anweisung an das Justizministerium ein Training zu entwickeln, das Alternativen zu Gewaltmaßnahmen, Deeskalationstaktiken etc. enthält.
			Weißt Bezieher von Bundesmitteln dazu an, Fehlverhalten in Bezug auf Gewaltanwendung an das Justizministerium zu übermitteln.

Quelle: Congressional Research Service (2020): Legal Sidebar. Comparing Police Reform Bills

Die bisherigen Abstimmungsergebnisse im Kongress lassen darauf schließen, dass die Demokraten auf einen Sieg bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen am 3. November 2020 setzen. Während die Demokraten im Repräsentantenhaus den von ihnen favorisierten Gesetzesentwurf am 25. Juni gegen die Stimmen der Republikaner mit 236:181 Stimmen verabschiedeten (nur drei republikanische Abgeordnete stimmten mit den Demokraten), blockierten sie einen Tag zuvor, am 24. Juni, mit 55:45 Stimmen im Senat den von den Republikanern vorgelegten Gesetzesentwurf, der eine Dreifünftelmehrheit für die Eröffnung einer Antragsdebatte benötigt hätte. Tim Scott (R-South Carolina), der einzige afroamerikanische Senator bei den Republikanern, kritisierte die Demokraten denn auch nach der Abstimmung dafür, „instead of going forward and getting what you want now, they have decided to punt this ball until the election“.

Angesichts des Patts zwischen dem von den Demokraten kontrollierten Repräsentantenhaus und dem von den Republikanern kontrollierten Senat ist daher vor Ende der laufenden Legislaturperiode mit keiner nennenswerten Polizeireform durch den Kongress zu rechnen.

Einzig die Verabschiedung der *Commission on the Social Status of Black Men and Boys Act* (S.2163/H.R.1636), der im senatsseitigen Reformentwurf der Republikaner enthalten war, am 25. Juni durch den Senat und am 27. Juli 2020 durch das Repräsentantenhaus, war durchsetzbar. Der Gesetzesentwurf kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2163>.

Angeheizt wurde die unterschiedliche Deutung der Ereignisse zwischen Demokraten und Republikanern von Präsident Donald Trump selbst, der sich nach dem Tod Floyds vor allem auf die Ausschreitungen und Proteste konzentrierte und sich als „*Law and Order*“-Präsident zu inszenieren versuchte. In seiner Ansprache am 1. Juni im Rosengarten des Weißen Hauses rief Trump die Gouverneure der Bundesstaaten dazu auf, angesichts der Ausschreitungen und Demonstrationen die Nationalgarde in ausreichendem Maße zu mobilisieren, „that we dominate the streets“, und drohte damit, andernfalls das amerikanische Militär einzusetzen, „and quickly solve the problem for them“. Die Ansprache des Präsidenten kurz vor dem berühmt gewordenen Fototermin vor der *St. John's Episcopal Church*, zu dem zahlreiche Demonstranten mit Hilfe des Einsatzes von Tränengas vertrieben wurden, kann unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-by-the-president-39/>.

Der mögliche Einsatz des amerikanischen Militärs gegenüber Protestierenden in amerikanischen Bundesstaaten wirft dabei die Frage auf, welche rechtliche Grundlage Präsident Trump dazu befähigt, amerikanische Soldaten, aber auch Bundesagenten, zur Rechtsdurchsetzung in Bundesstaaten zu entsenden. Generell verbietet der 1878 vom Kongress beschlossene *Posse Comitatus Act* (Public Law 45-263) die Entsendung des amerikanischen Militärs in Bundesstaaten zur Durchsetzung strafrechtlicher Belange und auch der 10. Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten besagt, dass all

diejenigen Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder den Bundesstaaten entzogen, noch den Vereinigten Staaten übertragen wurden, beispielsweise Polizeibefugnisse, bei den Einzelstaaten verbleiben.

Um tatsächlich das amerikanische Militär zur zivilen Rechtsdurchsetzung in einzelne Bundesstaaten zu entsenden, müsste Trump sich auf Ausnahmen wie beispielsweise den 1812 vom amerikanischen Kongress verabschiedeten *Insurrection Act* (*Public Law 9-39*) stützen. Dieser ermöglicht es dem Präsidenten, auch ohne Aufforderung eines Bundesstaates, „in all cases of insurrection, or obstruction to the laws [...] to call forth the militia for the purpose of suppressing such insurrection, or of causing the laws to be duly executed“.

Der vom Präsidenten zunächst in Erwägung gezogene *Insurrection Act* ist dabei jedoch an hohe juristische Hürden gebunden. Auch wenn eine Einladung des betroffenen Bundesstaates nicht explizit vorausgesetzt ist, müsste Präsident Trump glaubhaft machen, dass es sich bei den Ausschreitungen nicht um Straftatbestände handelt, sondern um einen nur vom Militär unter Kontrolle zu bringenden Aufstand.

In einer Podiumsdiskussion des *Council on Foreign Relations* kommt Peter Mansoor denn auch zu dem Schluss, der Präsident „has to actually convince the people that there is an actual insurrection going on and not just some sort of lawless activity, which would be better handled at the local level or by National Guard troops“. Auch der Verfassungsrechtler Harold H. Koh hält fest, dass ein solcher Einsatz nicht nur eine Verletzung des amerikanischen Föderalismus wäre, sondern auch „a perversion of the original purposes of this Act [des *Insurrection Acts*, Anmerkung der Redaktion], which are to enforce the equal protection of the laws for African Americans, not to take away their rights to protest about it“. Die Podiumsdiskussion kann eingesehen werden unter: <https://www.cfr.org/event/virtual-meeting-insurrection-act-and-future-civil-military-relations>.

Während die Hürden für den Einsatz des amerikanischen Militärs in den Bundesstaaten hoch sind (in Washington D.C. hat der Präsident historisch bedingt größere Befugnisse, was den Einsatz des amerikanischen Militärs oder der Nationalgarde angeht, siehe dazu auch den Beitrag von Scott R. Anderson et al. auf *Lawfare* unter <https://www.lawfareblog.com/what-made-trumps-protest-response-dc-unique>), ist der Einsatz von Bundespolizisten weniger strikt geregelt. Die Administration Trumps beruft sich bei ihrem Einsatz von Bundespolizisten beispielsweise in der Stadt Portland auf § 1315 des allgemeinen und permanenten Bundesrechts der Vereinigten Staaten, das den Heimatschutzminister dazu befugt, „buildings, grounds, and property that are owned, occupied, or secured by the Federal Government“ zu schützen.

Der Heimatschutzminister kann dazu Mitarbeiter des *Federal Protective Service* (FPS), einer kleinen Polizeibehörde, die für den Schutz bundesstaatlicher Gebäude zuständig ist, einsetzen. Das eigentlich den Bundesstaaten vorbehaltene Recht polizeilicher Gewalt, wie Verhaftungen, wird so von Mitarbeitern des FPS umgangen, indem diese dazu

beauftragt werden, Bundesgebäude wie Gerichte zu schützen. Garrett M. Graff kommt in der *Washington Post* daher zu dem Schluss, das Heimatschutzministerium „has become over the past two years a textbook example of what happens when legal structures built for good governance are hijacked. Now, the Trump administration has transformed federal building guards into an intimidating catchall invading army“. Der Artikel kann eingesehen werden unter: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/07/22/portland-constitution-dhs-crackdown-legality/>.

Auch die von Trump am 26. Juni verfügte *Executive Order* zum Schutz amerikanischer Monumente und Denkmäler (EO 13933) verdeutlicht, dass Trump nicht dazu bereit sein wird, auf den Einsatz des FPS in amerikanischen Städten zu verzichten. Mit der juristischen Dehnung und Zweckentfremdung bestehender Rechtsgrundakten und Institutionen steht Donald Trump damit ganz in der Tradition einer „imperialen Präsidentschaft“, deren zentrales Merkmal die widerrechtliche Aneignung verfassungsrechtlicher Kompetenzen – hier der Bundesstaaten – durch den Präsidenten ist.

## **2. Fortführung der Corona-Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen im Kongress vorerst gescheitert**

Noch immer gibt es keine Einigung zwischen Demokraten und Republikanern auf ein neues Unterstützungs- und Konjunkturpaket im Zuge der Corona-Pandemie. Zahlreiche der im März 2020 vom Kongress beschlossenen Maßnahmen liefen zum 31. Juli aus, worunter vor allem die im Rahmen des *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* („CARES Act“, *Public Law* 116-136) beschlossene Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung fällt (vgl. Congress Report, Jahrgang 35, 2020, Heft 1-5, S. 1-9).

Auch wenn laut Daten des amerikanischen Arbeitsministeriums die Arbeitslosenrate um weitere 0,9 Prozent auf 10,2 Prozent und damit auf 16,3 Millionen sank (also im Vergleich zum April über 5 Millionen US-Amerikaner\*innen wieder einen Job haben), sind im Vergleich zum Februar des Jahres 2020 immer noch 10 Millionen Menschen mehr arbeitslos. Die Arbeitsmarktdaten des Arbeitsministeriums können abgerufen werden unter: <https://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>.

Bereits Mitte Mai verabschiedeten die Demokraten im Repräsentantenhaus deshalb mit dem *Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solutions Act* (HEROES Act, H.R.6800) eine Fortführung der Corona-Unterstützungs- und Konjunkturmaßnahmen mit einem Umfang von über 3 Billionen USD, der noch einmal die im „CARES Act“ beschlossenen Leistungen um knapp 1 Billion USD übersteigen würde. Konkret sieht das von den Demokraten beschlossene Maßnahmenpaket

- knapp 1 Billion USD an Unterstützungsleistungen für bundesstaatliche oder lokale Behörden zur Bezahlung von Beschäftigten im Gesundheitssektor und im Schuldienst vor (*Division B, Title II, Subtitle A*);

- eine zweite Runde von Einmalzahlungen in Form von voll erstattungsfähigen Steuer-gutschriften in Höhe von 1.200 USD pro Person und bis zu 6.000 USD pro Haushalt (*Division B, Title I*);
- eine Ausweitung der im „CARES Act“ beschlossenen Steuergutschriften der von Arbeitgebern für ihre Mitarbeiter\*innen bezahlten Steuern (*Division B, Titel II, Subtitle B*);
- eine Fortschreibung der ebenfalls im „CARES Act“ beschlossenen Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung um 600 US-Dollar pro Woche bis zum 31. Januar 2021 (*Division E*);
- eine Fortschreibung des im „CARES Act“ beschlossenen Paycheck Protection Program zur Unterstützung kleinerer Unternehmen bis zum 31. Dezember 2020, das kostengünstige Kredite für die Zahlung von Gehältern und/oder Mieten bereitstellt, die unter bestimmten Umständen nicht oder nur teilweise zurückgezahlt werden müssen (*Division I*);
- und Zahlungen in Höhe von 175 Milliarden USD für Mieter und Hauseigentümer zur Begleichung von Mieten und Hypotheken vor (*Division K, Title II*).

Das 1.854 Seiten starke Maßnahmenpaket kann eingesehen werden unter: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6800/BILLS-116hr6800pcs.pdf>. Eine detaillierte Zusammenfassung durch das *House Committee on Appropriations* findet sich unter: <https://appropriations.house.gov/sites/democrats.appropriations.house.gov/files/documents/Heroes%20Act%20Summary.pdf>.

Noch vor Verabschiedung des HEROES Act am 15. Mai durch das Repräsentantenhaus machte der Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell (R-Kentucky), hingegen klar, dass er die von den Demokraten favorisierten Unterstützungsleistungen als unzureichend für eine wirtschaftliche Erholung erachtet und keine Abstimmung im Senat darüber anzusetzen bereit ist. In einer Rede vor dem Senat warf McConnell der Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi (D-California), vor: „This week, the Speaker published an 1,800-page seasonal catalog of left-wing oddities and called it a coronavirus relief bill.“ Im Repräsentantenhaus hatte gerade einmal *ein* Republikaner, Peter T. King aus New York, mit den Demokraten für den HEROES Act gestimmt.

Im Zentrum des Streits zwischen Republikanern und Demokraten steht vor allem die Höhe der zu beschließenden Unterstützungsleistungen. Vor dem Hintergrund steigender Budgetdefizite – im Juli 2020 stieg nach Berechnungen des *Congressional Budget Office* (CBO) das Haushaltsdefizit auf über 2.800 Milliarden USD, im Vergleich zu 867 Milliarden im Juli 2019 – treten die Republikaner verstärkt für eine fiskalpolitische Zurückhaltung ein.

Der von den Republikanern am 27. Juli 2020 im Senat vorgestellte *Health, Economic Assistance, Liability Protection and Schools Act* (HEALS Act), der aus separaten Gesetzesmaßnahmen besteht, umfasst denn auch geringere Unterstützungsleistungen in Höhe von 1 Billion US-Dollar. Im Vergleich zu dem von den Demokraten vorgeschlagenen HEROES Act sieht der Geszentwurf der Republikaner im Senat

- eine Fortführung der Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 200 USD pro Woche für zwei Monate und eine perspektivische Neuausrichtung der pauschalen Unterstützungsleistungen entlang von 70 Prozent des zuvor bezogenen Lohnes vor;
- keine weiteren zusätzlichen Unterstützungsleistungen für bundesstaatliche oder lokale Behörden, die im Vorschlag der Demokraten mit 1 Billion USD unterstützt werden sollen;
- ebenfalls eine zweite Runde von Einmalzahlungen in Form von voll erstattungsfähigen Steuergutschriften in Höhe von 1.200 USD pro Person sowie
- die Verknüpfung von Bundesmitteln für Schulen mit der Bedingung wieder zu öffnen und Präsenzunterricht anzubieten.

Mehrere Verhandlungsrunden Ende Juli und Anfang August 2020 zwischen Republikanern und Demokraten brachten jedoch keine Einigung über ein gemeinsames Maßnahmenpaket zustande. Zuletzt scheiterten die Verhandlungen zwischen Finanzminister Steven Mnuchin, dem *Chief of Staff* des Weißen Hauses, Mark Meadows, und den Demokraten um *Speaker* Nancy Pelosi und Charles E. Schumer (New York), dem Minderheitsführer im Senat, am 7. August 2020, nach dem sich diese laut Berichten der *Washington Post* in den vergangenen 11 Tagen bereits neun Mal getroffen hatten.

Während die Demokraten dem Verhandlungsteam des Weißen Hauses und den Republikanern vorwarfen, die Pandemie und deren Auswirkungen nicht ernst zu nehmen und nicht dazu bereit seien, die von ihnen gesetzte Grenze von insgesamt 1 Billion USD im Zuge eines Kompromisses aufzugeben, warfen die Republikaner wiederum den Demokraten vor, dass die von ihnen vorgeschlagene Reduktion des Maßnahmenpakets nur entlang festgeschriebener Zeithorizonte geschehe, jedoch keine qualitative Verkürzung der Ansprüche beinhalte.

Präsident Donald Trump nutzte letztlich das Scheitern der Gespräche zwischen Demokraten und Republikanern dazu, um am 8. August 2020 unilaterale Unterstützungsmaßnahmen anzuordnen. Sie sehen unter anderem vor, dass

- der Bund die zusätzliche Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 400 USD pro Person wöchentlich zu Dreiviertel übernimmt, während ein Viertel von den Bundesstaaten selbst aufgewendet werden soll („Memorandum on Authorizing the Other Needs Assistance Program for Major Disaster Declarations Related to Coronavirus Disease 2019“);

- die von den Unternehmen gezahlten Lohnsteuern bis zum 31. Dezember 2020 aufgeschoben werden („Memorandum on Deferring Payroll Tax Obligations in Light of the Ongoing COVID-19 Disaster“);
- das Finanzministerium und das Ministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung alle zur Verfügung stehenden Bundesmittel identifizieren sollen, um finanzielle Unterstützung für Hauseigentümer und Mieter zu leisten („Executive Order on Fighting the Spread of COVID-19 by Providing Assistance to Renters and Homeowners“);
- das im „CARES Act“ beschlossene Unterstützungsprogramm des Bildungsministeriums zur Zahlung von Studienkrediten bis zum 31. Dezember 2020 verlängert wird („Memorandum on Continued Student Loan Payment Relief During the COVID-19 Pandemic“).

Wie bereits im Fall des Mauerbaus an der Grenze zu Mexiko (vgl. Congress Report Jahrgang 34, 2019, Heft 1-4, S. 5-8) umgeht Trump damit das Budgetrecht der amerikanischen Legislative, indem er bereits vom Kongress bewilligte Mittel zur Finanzierung der Unterstützungsleistungen umzuwidmen versucht. Es bleibt abzuwarten, ob die Exekutivanordnungen Trumps zum einen die Verhandlungen der Republikaner und Demokraten im Kongress um eine Fortführung der beschlossenen Maßnahmen beenden und zum anderen, ob diese vor Gericht Bestand haben werden.

### **3. Kongress verabschiedet Sanktionen im Zuge des umstrittenen nationalen Sicherheitsgesetzes für Hongkong**

Nachdem es im vergangenen Jahr zu weitreichenden Protesten in Hongkong im Zuge eines Gesetzesentwurfs zur Auslieferung von flüchtigen Straftätern nach Festlandchina kam – der letztlich von der Regierung in Hongkong im Oktober 2019 zurückgezogen wurde – entzündeten sich im Sommer 2020 erneut Proteste und Demonstrationen. Auslöser war die Entscheidung des Nationalen Volkskongresses in China, dessen ständigen Ausschuss mit der Ausarbeitung eines nationalen Sicherheitsgesetzes für die Sonderverwaltungsregion Hongkong zu betreiben.

Laut einer Analyse des *Congressional Research Service* (CRS) soll das „Gesetz über die Schaffung des Rechtssystems und der Durchsetzungsmechanismen für die Sonderverwaltungsregion (SVR) Hongkong zum Schutz der nationalen Sicherheit“ zum einen dafür sorgen, die nationale Sicherheit Chinas angesichts der andauernden Proteste in Hongkong zu sichern, zum anderen aber auch dazu, den Einfluss der USA in Hongkong zurückzudrängen, den öffentlichen Zuspruch für die pro-demokratische Bewegung zu verringern und rechtliche Mittel dafür zu implementieren, um bestimmte Mitglieder der Protestbewegung von einer Kandidatur für die bevorstehenden Wahlen des Legislativrats abzuhalten. Der Bericht des CRS kann eingesehen werden unter: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46473.pdf>.

Konkret sieht das am 30. Juni vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses in China beschlossene und noch am selben Tag von der Regierungschefin Carrie Lam in Hongkong offiziell verkündete Gesetz unter anderem vor, dass bei einer außergewöhnlichen Gefahrenlage nach der chinesischen Strafprozessordnung zu verfahren sei, das Sicherheitsgesetz auf alle Personen in Hongkong unabhängig ihrer Staatsbürgerschaft angewandt werden kann und vage formulierte Tatbestände wie eine Spaltung des Staates oder eine Untergrabung der Staatsgewalt mit einer bis zu lebenslänglichen Freiheitsstrafe geahndet werden können. Eine englische Übersetzung des Gesetzes ist abrufbar unter: <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202444e/es220202444136.pdf>.

Bereits im vergangenen Jahr verabschiedete der Kongress mit dem *Hong Kong Human Rights and Democracy Act* (Public Law 116-76) ein Gesetz, dass auf die von den Kongressmitgliedern wahrgenommene Unterminierung der Autonomie Hongkongs reagierte. Das Gesetz ermöglichte es dem Präsidenten unter anderem bestimmte Personen im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen in Hongkong zu sanktionieren (vgl. Congress Report Jahrgang 34, 2019, Heft 9-11, S. 16-18).

Nur einen Tag nach Inkrafttreten des neuen nationalen Sicherheitsgesetzes in Hongkong reichte Brad Sherman (D-California) zusammen mit dem Abgeordneten Ted Yoho (R-Florida) im Repräsentantenhaus ein erneutes Sanktionsgesetz ein, den *Hong Kong Autonomy Act* (Public Law 116-149).

Das ursprünglich von den Senatoren Pat Toomey (R-Pennsylvania) und Chris Van Hollen (D-Maryland) im Senat eingebrachte und am 25. Juni 2020 mittels einer mündlichen Abstimmung einstimmig angenommene Sanktionsgesetz sieht unter anderem vor, dass

- das Außenministerium innerhalb von 90 Tagen diejenigen ausländischen Personen identifizieren muss, die dazu beigetragen haben, dass die chinesische Regierung ihre Verpflichtungen gemäß der gemeinsamen Erklärung mit Großbritannien zu Hongkong aus dem Jahr 1984 nicht weiter einhält (*Section 5(a)*);
- das Finanzministerium innerhalb von 30 bis 60 Tagen nach dem Bericht des Außenministeriums diejenigen ausländischen Finanzinstitute identifizieren muss, die wesentlich signifikante Transaktionen mit den zuvor identifizierten Personen tätigen (*Section 5(b)*);
- der Präsident dazu verpflichtet ist, innerhalb eines Jahres nach dem Bericht des Außenministers diejenigen Personen durch ein Verbot von Vermögenstransaktionen im Zuständigkeitsbereich der USA und durch Einreiseverbote zu sanktionieren (*Section 6*).

Der genaue Wortlaut des Sanktionsgesetzes kann unter <https://www.congress.gov/116/plaws/publ149/PLAW-116publ149.pdf> eingesehen werden.

Das sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat per *Unanimous Consent*, d.h. ohne Antragsdebatte oder formale Abstimmung und ohne Gegenstimme angenommene Sanktionsgesetz zeigt, dass Trump mit seiner härteren Gangart gegenüber China im Kongress auf positive Resonanz stößt. So erklärte Sherman nach Verabschiedung des Sanktionsgesetzes im Repräsentantenhaus: „I commend Speaker Pelosi for moving quickly to pass the Hong Kong Autonomy Act, and commend Senators Toomey and Van Hollen for leading this effort, to address Beijing’s unilateral move to impose a new national security law on Hong Kong“.

Noch am Tag der Unterzeichnung durch Präsident Trump am 14. Juli 2020 verfügte dieser mit Hilfe einer *Executive Order* (EO 13936) die bereits zuvor angekündigte Aufhebung des Sonderstatus Hongkongs in den amerikanischen Außenhandelsbeziehungen sowie einen nationalen Notstand. Die *Executive Order* kann eingesehen werden unter: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-17/pdf/2020-15646.pdf>.

Am 7. August 2020 schließlich verkündete das amerikanische Finanzministerium neben der Aufhebung des Sonderstatus weitere Sanktionen entlang des vom Kongress beschlossenen *Hongkong Autonomy Act* gegen 11 chinesische Offizielle, darunter die Regierungschefin Hongkongs, Carrie Lam. Eine Liste der sanktionierten Personen findet sich auf der Homepage des Finanzministeriums unter: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088>.

Die *New York Times* kommt in einem Bericht über die Sanktionen der Trump-Administration allerdings zu dem Schluss, dass diese größtenteils symbolischer Natur seien, da nicht geklärt ist, ob die sanktionierten Personen überhaupt Eigentums- und Vermögenswerte in den USA besitzen, die eingefroren werden könnten. Zudem verdeutlicht die ungleich härtere Gangart gegenüber den chinesischen Internetanbietern *TikTok* und *WeChat*, dessen chinesischen Mutterkonzernen am 6. August 2020 per *Executive Order* und unter Verweis auf die nationale Sicherheit jede Transaktion mit amerikanischen Staatsbürgern verboten wurde, dass es Trump weniger um die Aufrechterhaltung demokratischer Standards in Hongkong geht, als vielmehr darum wirtschaftliche Interessen im aufziehenden Präsidentschaftswahlkampf durchzusetzen.

#### **4. Senat verabschiedet Fortschreibung des *USA Freedom Act***

Der Senat hat sich am 14. Mai 2020 mit einer klaren überparteilichen Mehrheit von 80:16 Stimmen für den *USA Freedom Reauthorization Act* (H.R. 6172) ausgesprochen. Aus der republikanischen Mehrheitsfraktion stimmten 48 von 53 Senatoren für die Vorlage. Gegen die Fortschreibung des *Freedom Act* votierten neben 14 Demokraten die beiden republikanischen Senatoren Rand Paul (Kentucky) und Richard Burr (North Carolina).

Bereits am 11. März 2020 hatte das Repräsentantenhaus die Reautorisierung des *USA Freedom Act* aus dem Jahre 2015 mit breiter überparteilicher Mehrheit von 278 zu 136 Stimmen verabschiedet (vgl. Congress Report, Jahrgang 35, 2020, Heft 1-5, S. 11-19).

Die Fortschreibung sieht wichtige und ergänzende Neuregelungen der Überwachung und Sammlung von Telefonverbindungsdaten von US-Bürger\*innen und Personen vor, die sich zeitweise in den USA aufhalten, z.B. mit einem Visum.

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). Der *USA Freedom Act* ist im Kontext des *Foreign Intelligence Surveillance Act* aus dem Jahre 1978 zu sehen (FISA, *Public Law* 95-511), der die Auslandsüberwachung in den USA gesetzlich regelt (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, Heft 1-4, S. 6-10).

Als wichtigste Neuerung wird mit der Vorlage des Repräsentantenhauses (H.R. 6172) die Ermächtigung der NSA zur Sammlung und Auswertung von Telefonverbindungsdaten und Textnachrichten (SMS) vollständig widerrufen (*Section* 101). Zudem wird der Justizminister (*Attorney General*) dazu verpflichtet, die Überwachung von Regierungsangehörigen oder Kandidat\*innen für Bundesämter im Zuge strafrechtlicher Verfolgungen persönlich zu autorisieren und den Ausschüssen für Justiz und Geheimdienste unmittelbar anzuzeigen (*Section* 203).

Aufgrund der Corona-Pandemie (vgl. Punkt 2) scheiterte eine rechtzeitige Bestätigung der Reautorisierung im Senat bis zum 15. März 2020, der Frist zur Verlängerung des *USA Freedom Act*. So sind die Vollmachten zur Überwachung der Telefonverbindungsdaten seitdem ausgelaufen – eine einmalige Situation in der nationalen Sicherheitspolitik der USA seit 9/11. 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.

Während die *House*-Vorlage den Republikanern im Senat um *Senate Majority Leader* Mitch McConnell (R-Kentucky) und dem im Mai zurückgetretenen Vorsitzenden des *Senate Select Committee on Intelligence*, Richard Burr (R-North Carolina), in ihren Reformbestrebungen zu weit ging, nutzen libertäre Republikaner und linke Demokraten die verfahrenere Lage, um weitere Reformmaßnahmen zu implementieren.

Senator Richard Burr, der noch im März leidenschaftlich für die uneingeschränkte Fortschreibung der NSA-Vollmachten warb, räumte den Vorsitz des Geheimdienstausschusses vor dem Hintergrund schwerwiegender Vorwürfe des Insiderwissens und damit verbundenen Aktienverkäufe vor Ausbruch der *Corona*-Pandemie in den USA.

Vor der Abstimmung rangen die Senatoren um insgesamt drei Zusätze (*Amendments*) zum *USA Freedom Reauthorization Act* (H.R. 6172). Die Reformvorschläge der Senatoren Rand Paul (R-Kentucky) und Ron Wyden (D-Oregon) verpassten aber das erforderliche Quorum von 60-Stimmen für die Abstimmung. Der *Wyden*-Vorschlag (*Senate Amendment* 1583) zur Einschränkung webbasierter Ausspähmaßnahmen unter der jetzigen *Freedom Act*-Reautorisierung verfehlte dabei die sogenannte „Supermehrheit“ nur knapp mit 59:37 Stimmen. Der Vorstoß von Rand Paul (*Senate Amendment* 1586) zum ausnahmslosen Verbot der Überwachung von US-Amerikaner\*innen durch die NSA oder die Bundespolizei (FBI) auf Basis eines *FISC*-Beschlusses wurde hingegen klar mit 11:85 Stimmen zurückgewiesen. Die Zusätze sind einzusehen unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6172/amendments>.

Senator Paul bedauerte das Scheitern seiner Vorlage und übte Selbstkritik am Kongress für die aus seiner Sicht nur zögerlichen Reformbemühungen seit der Snowden-Enthüllungen und nun der Carter Page-Affäre. „I believe there’s no fixing the FISA court to make it constitutional for Americans. I believe the only solution is to exempt Americans from the FISA court,“ wie der libertäre Republikaner im Senatsplenum zu Protokoll gab und hinzufügte, „*Our Founding Fathers understood that justice cannot be achieved in secret courts that don’t notify the accused nor let the accused have legal representation*“ (Rede einzusehen unter: <https://www.paul.senate.gov/news/dr-rand-paul-defends-constitution-condemns-warrantless-government-surveillance-speech-senate>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Gemeint sind in Teilen als fehlerhaft eingestufte *FISC*-Anträge des Justizministeriums zur Überwachung von Trumps Außenpolitikberater Carter Page im Präsidentschaftswahlkampf 2016 zu dessen Russland-Verbindungen. Carter Page war auch Gegenstand der weitreichenden Untersuchungen des Sonderstaatsanwalts Robert S. Mueller. Auch bei der Strafverfolgung des im Zuge der Mueller-Untersuchungen verurteilten ersten nationalen Sicherheitsberaters Präsident Trumps, Lt. General Michael T. Flynn, soll das FBI zum Teil fehlerhafte Anträge gegenüber dem *FISC* formuliert haben. Ein entsprechender Bericht der *National Security Division* des Justizministeriums vom 3. August 2020 bestätigt diesen Vorwurf, räumt aber zugleich ein, dass es trotz der Mängel in der Antragsformulierung keinen Zweifel an der Legitimität des *FISC*-Beschlusses gab. Der Untersuchungsbericht ist einzusehen unter: <https://www.documentcloud.org/documents/7013140-NSD-Review-of-Woods-Procedures-IGAudit.html#document/p2>.

Gleiches gilt für den Fall Carter Page. Entgegen der Behauptung Donald Trumps und Teilen der Republikaner fand keine systematische Ausspähung des Trump Tower in New York City auf Anordnung Präsident Barack Obamas statt. Die entsprechende 436-

Seiten schwere Untersuchung des *Inspector General's* im Justizministerium ist einzusehen unter: <https://www.justice.gov/storage/120919-examination.pdf>.

Im Bericht heißt es in diesem Zusammenhang aber auf Seite 412 wie folgt: „FISA orders can be used to surveil U.S. persons, like Carter Page, and in some cases the surveillance will foreseeably collect information about the individual's constitutionally protected activities, such as Page's legitimate activities on behalf of a presidential campaign. Moreover, proceedings before the Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC)-which is responsible for ruling on applications for FISA orders-are ex parte, meaning that unlike most court proceedings, the government is present but the government's counterparty is not.“

Die fehlende Repräsentation der Verteidigung und Möglichkeit zur externen Beratung der Richter des FISC führten nun zu der Annahme eines Zusatzes (*Senate Amendment 1584*) der Senatoren Patrick Leahy (D-Vermont) und Mike Lee (R-Utah) – der beiden maßgeblichen Initiatoren des *USA Freedom Act* im Jahre 2015. Ziel der Vorlage ist es, den FISC dauerhaft durch einen „amicus curiae“, einen unabhängigen und auf Bürgerrechte spezialisierten Berater, in der Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Das Lee-Leahy-Amendment wurde überraschend mit breiter überparteilicher Mehrheit von 77:19 Stimmen angenommen – ein Coup der beiden *Privacy Hawks* im Senat angesichts der ursprünglich reservierten Haltung führender Republikaner und Demokraten. Gegen die Vorlage stimmten neben den 17 Republikanern um *Senate Majority Leader Mitch McConnell (R-Kentucky)* auch die Demokraten Joe Manchin (West Virginia) und der *Ranking Member* im Geheimdienstausschuss Mark Warner (Virginia).

Der Zusatz geht noch einen Schritt weiter im Vergleich zur *House*-Vorlage, wie Senator Patrick Leahy (D-Vermont) betonte: „My amendment with Senator Lee would create a presumption of amici participation in cases involving significant First Amendment issues, not just ‘exceptional concerns’ as in the House bill.“ Leahy erinnerte in diesem Zusammenhang unter Verweis auf den Watergate-Skandal 1975 an die verfassungsrechtliche Pflicht des Kongresses für einen möglichst transparenten Entscheidungsprozess bei der Überwachung amerikanischer Staatsbürger\*innen zu sorgen: „I entered the Senate in the wake of Watergate in 1975, a time when the American people’s faith in our institutions, including our intelligence agencies, was profoundly shaken. So much has improved over the 45 years with respect to our intelligence agencies’ compliance with the law (...) *But I nonetheless cannot escape the conclusion that the rules are simply not good enough. And a process that operates in total secrecy, with no check on the government’s allegations or portrayal of the facts at issue, is bound to fall short*“ (Statement einzusehen unter: <https://www.leahy.senate.gov/press/statement-of-senator-patrick-leahy-d-vt-on-the-lee-leahy-amendment-to-usa-freedom>, Hervorhebung durch die Redaktion).

Senator Warner begründete seine Ablehnung des Zusatzes aus einem strategischen Kalkül heraus, da er eine Torpedierung der Maßnahme seitens der Trump-Administration befürchtete: „My sense from my House counterparts was this is a carefully crafted compromise and that it could potentially unravel if it comes back with this amendment“, so der führende Demokrat im *Senate Select Committee on Intelligence*.

Tatsächlich bestätigte sich Warners Sorge unmittelbar im Nachgang der Abstimmung im Senat. Am 27. Mai 2020 drohte Präsident Trump über den Kurznachrichtendienst Twitter sein Veto gegen die Vorlage einzulegen, wodurch die Bestätigung der modifizierten Fassung durch das Repräsentantenhaus offen konterkariert wurde: „If the FISA Bill is passed tonight on the House floor, I will quickly VETO it. Our Country has just suffered through the greatest political crime in its history. The massive abuse of FISA was a big part of it!“, so der Präsident. Erstaunlich ist die Ablehnung Trumps auf Grundlage des *Carter Page-Falls*, da gerade die Senatsfassung mit dem *Lee-Leahy-Amendment* versucht für mehr Transparenz und Sorgfalt bei den Überwachungsaktivitäten und dem FISC-Prozess zu sorgen, um solche Unregelmäßigkeiten künftig zu verhindern.

Unter Führung von *Assistant Attorney General* Stephen E. Boyd bemängelte aber das Justizministerium zusätzlich, dass trotz der breiten überparteilichen Mehrheiten in beiden Kammern „the Senate thereafter made significant changes that the Department opposed because they would unacceptably impair our ability to pursue terrorists and spies“. Statement einzusehen unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/statement-assistant-attorney-general-stephen-e-boyd-house-representative-s-consideration>.

Da das Repräsentantenhaus die modifizierte Senatsfassung noch bestätigen musste, lag der Ball nun vor allem bei der republikanischen Minderheit zusammen mit den Demokraten, um eine vetosichere Mehrheit zu erzielen. Unmittelbar nach Präsident Trumps *Tweet* empfahl überraschend der *Minority Leader* Kevin McCarthy (R-California) den republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus die Ablehnung der Senatsfassung: „In moving forward today, it won't be signed into law. The president has questions, the attorney general has questions (...)“, so McCarthy.

Vor diesem Hintergrund und auch angesichts des durch die erfolgreiche Modifizierung des *USA Freedom Reauthorization Act* (H.R. 6712) entfesselten Drucks aus dem linken Spektrum der demokratischen Mehrheit im Repräsentantenhaus zu weiteren Reformen hat *Speaker* Nancy Pelosi (D-California) nun bis auf Weiteres eine Abstimmung über die Senatsfassung verschoben. Dabei ging sie hart mit der Trump-Administration und der republikanischen Minderheit ins Gericht, den sie einerseits eine Politisierung des sonst überparteilichen Reautorierungsprozesses vorwarf. Andererseits der Exekutive unterstellte, sich den Kontroll- und Aufsichtsmechanismen des *USA Freedom Act* vollständig entledigen zu wollen auf Basis eines Strohmann-Argumentes mit dem *Carter Page-Fall*: „The Administration – particularly some in the Justice Department – would like nothing better than to not have a bill. *Without a bill, there would be none of the bill's important protections for civil liberties. Without a bill, there would be all the leeway in the world not to protect Americans' privacy.* Clearly, because House Republicans have

prioritized politics over our national security, we will no longer have a bipartisan veto-proof majority“ (Hervorhebung durch die Redaktion). Das Schreiben an die Mitglieder der demokratischen Fraktion ist einzusehen unter: <https://www.speaker.gov/newsroom/52820>.

Auch der kommissarische Vorsitzende des Geheimdienstauschusses im Senat, der Republikaner Marco Rubio (Florida), kritisierte den wiederholten Stillstand des Reautorierungsprozesses und befürchtete zudem eine Einschränkung der operativen Tätigkeiten der Nachrichtendienste und Bundespolizei: „I personally don’t like to see FISA used as leverage (...) FISA is important for disrupting terrorist plots, for the potential that there is some American citizen that has been radicalized and is actively coordinating with a terrorist organization. We need to know what they’re up to and there has to be a process to get access to that.“

Es ist mehr als fraglich, ob bis zu den Präsidentschafts- und Kongresswahlen am 3. November das Tauziehen um den *USA Freedom Reauthorization Act* beendet werden kann. Bislang hat weder der Präsident seine Vetodrohung zurückgezogen noch ist die republikanische Minderheit im Repräsentantenhaus auf die demokratische Führung zugegangen.

Besonders problematisch ist der Umstand, dass die Überwachungsaktivitäten der USA im Krieg gegen den internationalen Terrorismus nun von der Exekutive auf Basis der von Präsident Reagan 1981 erlassenen *Executive Order* 12333 zu den Befugnissen der NSA in der Auslandsspionage unilateral, also ohne Kontrolle und Regulierung durch den Kongress, weiterverfolgt werden könnten.

## **5. *Defense Authorization* für das Haushaltsjahr 2021 auf dem Weg in den Vermittlungsausschuss**

Das Verteidigungsgenehmigungsgesetz („National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2021“) für das Haushaltsjahr 2021, das rechnungstechnisch am 1. Oktober 2020 beginnt, befindet sich auf dem Weg in den Vermittlungsausschuss zwischen beiden Kammern des Kongresses.

In den USA entscheidet der Kongress, dem die Budgethoheit („power of the purse“) obliegt (Artikel I, Abschnitt 8 der amerikanischen Verfassung), jährlich über sämtliche Bundesausgaben, und damit auch über den Verteidigungshaushalt (Budgetfunktion „050“). Dabei erfolgt die Mittelzuweisung für das „Department of Defense“ zum einen der Sache (*Authorization*) und zum anderen der Höhe nach (*Appropriation*).

Das Repräsentantenhaus, in dem in der 116. Legislaturperiode (2019-2021) die Demokrat\*innen (D) über die Mehrheit verfügen (235 D:197 Republikaner\*innen plus ein libertärer Abgeordneter und zwei derzeit nicht besetzte Sitze), verabschiedete am 21. Juli 2020 seine Vorlage zur *National Defense Authorization 2021* („House Resolution 6395“) mit 295:125 Stimmen.

Für die Gesetzesvorlage im Repräsentantenhaus stimmten neben 187 Demokrat\*innen der Mehrheitsfraktion auch 108 Republikaner\*innen. Gegen die Vorlage zum Verteidigungsgenehmigungsgesetz 2021 sprachen sich 81 Mitglieder der republikanischen Minderheitsfraktion und 43 Demokrat\*innen aus.

Im Senat, in dem 53 Republikaner\*innen 43 Mitgliedern der demokratischen Minderheitsfraktion und zwei parteilosen Senatoren gegenüberstehen, die sich dem „Democratic Caucus“ angeschlossen haben, wurde die Vorlage zur *National Defense Authorization for Fiscal Year 2021* (S 4049) zwei Tage später, am 23. Juli 2020, mit 86:14 Stimmen verabschiedet.

Gegen die Vorlage sprachen sich lediglich neun Mitglieder der demokratischen, vier der republikanischen Fraktion und ein parteiloser Senator aus. Die Vorlage verfügt damit über eine überparteiliche Mehrheit, die weit über jene erforderliche Zweidrittel-Mehrheit hinausgeht, die notwendig wäre, um ein eventuelles Veto Präsident Donald Trumps gegen die noch ausstehende Endentscheidung zu überstimmen („veto-proof majority“).

Im Vermittlungsausschuss wird es nun darum gehen, die erheblichen Differenzen in einzelnen Sachfragen zwischen beiden Kammern im Wege eines Kompromisses aus dem Weg zu räumen.

Übereinstimmung besteht im Großen und Ganzen mit Blick auf den Gesamtrahmen für den Verteidigungshaushalt 2021 (*Spending Subject to Appropriation (Outlays)*). Hier sieht das Repräsentantenhaus (H.R. 6395) einen Mittelansatz von 732,4 Mrd. USD vor, während der Senat von 736,7 Mrd. USD im Rahmen seiner Genehmigungsvorlage (S 4049) ausgeht.

Im Einzelnen sind vorgesehen für

- Betrieb und Unterhaltung (*Operation and Maintenance*) der amerikanischen Streitkräfte 289,3 Mrd. USD vom Repräsentantenhaus, beziehungsweise 289,2 Mrd. USD vom Senat;
- Personalausgaben (*Military Personnel*) 162,4 Mrd. USD in der Hausvorlage/161,0 Mrd. USD in der Senatsvorlage;
- Beschaffung neuer Waffensysteme (*Procurement*) 139,1 Mrd. USD vom Repräsentantenhaus, beziehungsweise 140,0 Mrd. vom Senat;
- Forschung und Entwicklung (*Research and Development*) 106,8 Mrd. USD in der Vorlage des Repräsentantenhauses sowie 107,0 Mrd. USD in der Vorlage des Senats;
- den nuklearen Waffenkomplex (*Atomic Energy Activities*) 26,7 Mrd. USD vom Repräsentantenhaus und 25,9 Mrd. USD vom Senat;
- Bau und Unterhaltung von militärischen Einrichtungen (*Construction and Family Housing*) jeweils 8,2 Mrd. USD in den Vorlagen beider Kammern.

Übereinstimmung besteht auch im Umgang mit dem kontroversen Gefangenenlager *Guantanamo*, das vom 43. Präsidenten der USA, *George W. Bush*, im Jahr 2002 eingerichtet worden war. Wie schon in den Vorjahren stimmen Repräsentantenhaus und Senat trotz unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten darin überein, dass während des Haushaltsjahres 2021 (also vom 1.10.2020 bis zum 30.9. 2021) keine Haushaltsmittel dafür verwendet werden dürfen, um Gefangene (*Detainees*) aus *Guantanamo Bay, Kuba*, zu entlassen oder zu verlegen (Abschnitt 1031 der Gesetzesvorlage des Repräsentantenhauses und Abschnitte 1031-2033 der Vorlage des Senats).

Bushs Nachfolger im Weißen Haus, Barack Obama, hatte während seiner achtjährigen Amtszeit (2009-2017) wieder und wieder versucht das Gefangenenlager zu schließen, war jedoch ein ums andere Mal am überparteilichen Widerstand im Kongress gescheitert. In Hochzeiten wurden über 770 „*Detainees*“ vom Verteidigungsministerium in *Guantanamo Bay* festgehalten und menschenunwürdig behandelt. Derzeit sind es noch 40 Gefangene, wobei der amtierende amerikanische Präsident, Donald Trump, aus seiner Überzeugung kein Hehl gemacht hat, dass er das Gefangenenlager aufrechterhalten will, auch, um gegebenenfalls neue Terrorismusverdächtige dorthin zu überstellen.

Erhebliche Differenzen bestehen mit Blick auf die Vorlagen beider Kammern zur „Defense Authorization 2021“ bezüglich der Wiederaufnahme von Atomwaffentests durch die USA. Das Repräsentantenhaus hat sich hier mit 227:179 Stimmen für einen Zusatz des Demokraten Ben McAdams (Utah) ausgesprochen,

- der die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Vorbereitung, respektive Durchführung von „nuclear weapons tests“ untersagt.

Für den McAdams-Zusatz zum NDAA 2021 stimmten neben 225 Demokrat\*innen ein republikanischer und ein unabhängiger Abgeordneter. Dagegen sprachen sich neben 117 Mitgliedern der republikanischen Minderheitsfraktion zwei Demokraten aus.

So heißt es in Abschnitt 3121 der Vorlage zum NDAA 2021 des Repräsentantenhauses nun: „None of the funds authorized to be appropriated by this Act or otherwise made available for fiscal year 2021, or authorized to be appropriated or otherwise made available for any fiscal year before fiscal year 2021 and available for obligation as of the date of the enactment of this Act, may be obligated or expended to conduct or make preparations for any explosive nuclear weapons test that produces any yield.“

In Abschnitt 3117 der Gesetzesvorlage wird die Trump-Administration darüber hinaus dazu verpflichtet in Verbindung mit den *National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine* eine Studie zu den Auswirkungen des Einsatzes von Nuklearwaffen („*Effects of the Use of Nuclear Weapons*“) in Auftrag zu geben.

Die Senatsvorlage enthält kein solches Testverbot. Im Gegenteil: Sie möchte 10 Mio. USD dafür bereitstellen, um im Falle einer Rückkehr der USA zu Atomwaffentests schneller mit den Testvorbereitungen beginnen zu können.

Einem Bericht der *Washington Post* zufolge hat die Trump-Administration bei einem Treffen von hochrangigen Mitarbeitern aus dem Bereich *National Security* am 15. Mai 2020 in Washington, D.C. die perspektivische Wiederaufnahme von Atomwaffentests durch die USA diskutiert. Dies geschah dem Vernehmen nach mit Verweis darauf, dass die Volksrepublik China und Russland Atomwaffentests mit geringer Sprengkraft durchführten, wofür es jedoch derzeit keine Belege gibt.

Die USA haben seit dem September 1992 keine Atomwaffentests mehr durchgeführt und sind 1997 dem Vertrag über das umfassende, weltweite Verbot von Atomwaffentests (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT*) beigetreten. Eine Ratifikation des CTBT scheiterte jedoch im Oktober 1999 am Widerstand von 50 Republikanern und einem Parteilosen im amerikanischen Senat, die gegen die Ratifikation stimmten. Nach Artikel 2, Abschnitt 2 der amerikanischen Verfassung ist die Ratifikation auswärtiger Verträge an eine Zweidrittel-Mehrheit im Senat (67 Stimmen) gebunden. Die USA hatten zwischen 1945 und 1992 mehr als 1.000 Atomwaffentests durchgeführt, bevor sie dann wie Russland, die VR China, Frankreich und Großbritannien in den 1990er Jahren darauf verzichteten und den CTBT unterzeichneten.

Uneinigkeit besteht zwischen Repräsentantenhaus und Senat in den Vorlagen zum NDAA 2021 auch mit Blick auf den *Open-Skies-Vertrag*. Er wurde 1992 unterzeichnet und trat im Jahr 2002 in Kraft. Zu den derzeit 34 Vertragsstaaten zählen neben den USA und Russland auch fast alle NATO-Staaten. Der Vertrag erlaubt bis zu 42 Beobachtungsflüge über den Territorien der Vertragsparteien zwischen Vancouver und Wladiwostok, wobei zwischenzeitlich insgesamt etwa 1.500 solcher Beobachtungsflüge durchgeführt wurden.

Aus Sicht der Trump-Administration nutzt Russland die Beobachtungsflüge zu fortgesetzten Spionageaktivitäten und hat im Mai 2020 den Austritt aus dem multilateralen Vertrag angekündigt. Die entsprechende Verlautbarung des *State Department* ist einzusehen unter: <https://www.state.gov/on-the-treaty-on-open-skies/>.

Demgegenüber hält das Repräsentantenhaus in Abschnitt 1237 seiner Vorlage zum NDAA 2021 Folgendes fest:

- „It is the sense of Congress that -
  - (1) the decision to withdraw from the Treaty on Open Skies, done at Helsinki March 24, 1992, and entered into force January 1, 2002 –
    - (A) did not comply with the requirement in section 1234(a) of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (133 Stat.1648; 22 U.S.C. 2593a note) to notify Congress not fewer than 120 days prior to any such an announcement;
    - (B) was made without asserting material breach of the Treaty by any other Treaty signatory; and (C) was made over the objections of NATO allies and regional partners;
  - (2) confidence and security building measures that are designed to reduce the risk of conflict, increase trust among participating countries, and contribute to military transparency remain vital to the strategic interests of our NATO allies and partners and

should continue to play a central role as the United States engages in the region to promote transatlantic security; and

(3) while the United States must always consider the national security benefits of remaining in any treaty, responding to Russian violations of treaty protocols should be prioritized through international engagement and robust diplomatic action.“

In Abschnitt 1234 verfügt das Repräsentantenhaus mit Blick auf den Vertrag ferner, dass Verteidigungs- und Außenminister in Verbindung mit dem *Director of National Intelligence* dem Kongress binnen 90 Tagen nach Inkrafttreten der Gesetzesvorlage einen Bericht zu den potenziellen Konsequenzen eines Austritts der USA aus dem *Open-Skies*-Vertrag vorzulegen haben. In diesem Bericht muss unter anderem dazu Stellung genommen werden, welche Folgen ein Austritt für die Führungsrolle der USA in der NATO und ihre militärischen Aufklärungsfähigkeiten haben wird.

In der Senatsvorlage zum *National Defense Authorization Act 2021* werden keine Aussagen zum angekündigten Ausstieg der USA aus dem *Open Skies*-Vertrag getroffen. Anscheinend teilt die republikanische Mehrheit mit der Trump-Administration die Ablehnung des *Open-Skies*-Vertrages.

Die Administration hat noch am gleichen Tag der Verabschiedung der Vorlage des Repräsentantenhauses zur NDAA 2021 eine Veto-Drohung ausgesprochen. Begründet wird dies unter anderem mit Blick auf die *Open-Skies*-Problematik folgendermaßen: „The Administration is deeply concerned by the highly prescriptive text mandating joint notification by the Secretaries of Defense and State on the conclusion of agreements to secure notifications of observational overflights from countries that host United States military forces, and reports on such agreements and where the United State did not secure them. The provision also requires the sharing of imagery and reporting on diplomatic exchanges that are within the prerogative of the executive branch to protect.“ Der Text der Veto-Drohung kann eingesehen werden unter: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/07/SAP\\_HR-6395.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/07/SAP_HR-6395.pdf).

## **6. Massive Kritik im Kongress an Präsident Trumps geplantem Truppenabzug aus Deutschland**

Im Kongress ist die von der Trump-Administration Ende Juli 2020 angekündigte Verringerung der in Deutschland stationierten amerikanischen Streitkräfte um 11.900 Soldat\*innen auf überparteiliche Kritik gestoßen.

Trump hatte die Entscheidung damit begründet, dass Deutschland finanziell zu wenig für seine Verteidigungsausgaben im Rahmen des NATO-Bündnisses mit den USA tue. „We don’t want to be the suckers anymore“, so der Präsident, der ohne Umschweife hinzufügte: „We’re reducing the force because they’re not paying their bills; it’s very simple“.

Gemeint ist eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben Deutschlands auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts, worauf sich die NATO 2014 innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren verständigt hatte. Im Jahr 2019 lag dieser Wert für Deutschland bei 1,38 Prozent, was Trump als „pflichtvergessenes“ (*Delinquent*) Verhalten der Regierung in Berlin bezeichnet hatte. Mitte Juni hatte er sogar davon gesprochen, dass Deutschland der NATO „Milliarden schulde“ und dafür „bezahlen müsse“.

Sein Verteidigungsminister Mark Esper suchte die Entscheidung des Truppenabzugs aus Deutschland zu relativieren. „We are still retaining a little more than 24.000 troops in Germany, which is still a lot, and more than any other country in Europe“. Gleichwohl würde der angekündigte Truppenabzug aus Deutschland eine Verringerung um mehr als 25 Prozent bedeuten. Von den 11.900 amerikanischen Soldat\*innen sollen 6.400 in die USA zurückverlegt werden und der Rest in Italien, Belgien, Polen und den Baltischen Staaten stationiert werden. Betroffen wären die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hessen und Bayern.

Gegen die Entscheidung Trumps gibt es sowohl Widerstand von Demokraten als auch von Republikanern im Kongress. Bereits Anfang Juni hatten 22 republikanische Mitglieder des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus unter Führung von Mac Thornberry (R-Texas) in einem Brief an den Präsidenten ihre „große Besorgnis“ über Berichte einer bevorstehenden Truppenverringerung zum Ausdruck gebracht.

Trump wurde von seinen republikanischen Parteifreunden aufgefordert von einer Verringerung der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland abzusehen. „We strongly believe that NATO allies, such as Germany, should contribute more to our joint defense efforts“, so die Republikaner, die hinzufügten: „At the same time, we also know that the forward stationing of American troops since the end of World War II has helped to prevent another world war and, most importantly, has helped make America safer“.

Jedes Zeichen einer geschwächten Bindung der USA mit dem Nordatlantischen Verteidigungsbündnis, so die republikanischen Mitglieder des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, werde nur Russland in die Karten spielen. Von einer „dangerously misguided policy“ war bei einer prominenten republikanischen Unterzeichnerin des Schreibens, Liz Cheney (R-Wyoming), die Rede.

Im Rahmen der Verabschiedung der National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2021 ging das Repräsentantenhaus dann mit Unterstützung von 108 Mitgliedern der republikanischen Minderheitsfraktion (vgl. auch Punkt 5) am 21. Juli 2020 noch einen Schritt weiter und untersagte der Trump-Administration die geplante Truppenreduzierung in Deutschland.

Wörtlich heißt es in Abschnitt 1241 der NDAA 2021 in diesem Zusammenhang:

- „None of the funds authorized to be appropriated or otherwise made available to the Department of Defense may be used during the period beginning on the date of the enactment of this Act and ending on *December 31, 2021*, to take any action to reduce

the total number of members of the Armed Forces serving on active duty who are stationed in Germany below the levels present on June 10, 2020, until 180 days after the date on which the Secretary of Defense and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff have separately submitted to the congressional defense committees the following:

(1) A certification that - (A) such a reduction is in the national security interest of the United States and will not significantly undermine the security of the United States or its allies in the region, including a justification explaining the analysis behind the certification; and (B) the Secretary has appropriately consulted with United States allies and partners in Europe, including all members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), regarding such a reduction“ (Hervorhebung durch die Redaktion).

Dem Verteidigungsministerium und dem Generalstab wird des Weiteren auferlegt, einen „detaillierten“ Kostenplan zur geplanten Verringerung der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland vorzulegen, einschließlich der Kosten für die Angehörigen der Streitkräfte und deren Familien.

Im Senat, in dem die Republikaner im Gegensatz zum Repräsentantenhaus, über die Mehrheit verfügen, suchte Mitt Romney (R-Utah), einer der wenigen scharfen innerparteilichen Kritiker Präsident Trumps, einen ähnlich gefassten Verbotszusatz zum geplanten Truppenabzug im Rahmen der Verabschiedung des *National Defense Authorization Act 2021* einzubringen (vgl. Punkt 5). Er erhielt dabei die Unterstützung von Lindsey Graham (R-South Carolina), Marco Rubio (R-Florida), Chris Coons (D-Delaware), Tim Kaine (D-Virginia) und Jeanne Shaheen (D- New Hampshire).

Romney sprach von einer „sehr schlechten Idee“ und einem „Schlag ins Gesicht“ eines wichtigen Verbündeten der USA. Weiter führte der Republikaner zur Begründung seiner Initiative aus: „This is a time not to give a gift to Russia, but to show solidarity with our dear friends like the people of Germany. And one final reason: Germans welcome American troops in their country and *our presence there is of enormous aid to our military*. In *Landstuhl*, we have a hospital that cares for some 250.000 military personnel and their families across Europe. We also care for those that come in injured from Afghanistan and Iraq. It is a staging area for training exercises that are done with NATO. It is a central hub for our troops in the EU, and the Middle East, and Africa. In *Stuttgart*, the European Command is there, the African Command, the Special Ops Command. *Ramstein's Air Base* is the largest in Europe for our nation. It also hosts extensive infrastructure of schools and housing, hospitals, airport, maintenance. Moving from those facilities would be expensive and wasteful to abandon them. (...) In my view, the Senate needs to speak on something of such magnitude. This is a matter of extraordinary significance to American policy“ (Hervorhebungen durch die Redaktion).

Freilich gelang es Romney und seinen Mitinitiatoren in den Reihen der Republikaner und Demokraten nicht, seinen Fraktionskollegen und Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses im Senat, James Inhofe (R-Oklahoma), von seinem Zusatz zum NDAA 2021 zu überzeugen. Inhofe, der als enger politischer Vertrauter Präsident Trumps gilt, nutzte

seinen prozeduralen Einfluss als Ausschussvorsitzender, um ein Votum über das Amendment Romneys zu blockieren. Inhofe begründete dies mit einem *Briefing* des Verteidigungsministeriums, das ihm deutlich gemacht habe, wie „vernünftig“ Trumps Initiative sei. Allerdings beeilte sich Inhofe auch darauf hinzuweisen, dass die Truppenreduzierung „Monate der Planung und Jahre der Ausführung“ brauchen werde. Dies sei vor allem für die betroffenen Familien der Soldat\*innen von großer Bedeutung.

Nun bleibt abzuwarten, worauf sich die Verhandlungsführer von Repräsentantenhaus und Senat im Vermittlungsausschuss zum „Defense Authorization Act“ für das Haushaltsjahr 2021 schlussendlich einigen werden.

## **7. Repräsentantenhaus unterbreitet Vorschlag zur Reform der „Authorization for Use of Military Force“ des Jahres 2001**

Im Repräsentantenhaus hat am 9. Juli 2020 eine überparteiliche Gruppe von Abgeordneten um Abigail Davis Spanberger (D-Virginia) eine Gesetzesvorlage zur Reform der „Authorization for Use of Military Force“ (AUMF, *Public Law* 107-40) aus dem Jahr 2001 unterbreitet. Der „Limit on the Expansion of the Authorization for Use of Military Force Act“ (*House Resolution* 7500) ist einzusehen unter <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7500>.

In der AUMF gestand die Legislative dem Präsidenten den umfassenden Einsatz von Streitkräften („all necessary and appropriate force“) gegenüber jenen „Nationen, Organisationen oder Personen“ zu, für die der „Commander-in-Chief“ feststellt, dass sie die Terrorangriffe des 11. September 2001 „geplant, autorisiert oder begangen haben“. Dabei schloss der Kongress auch „future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons“ ausdrücklich mit ein.

Die Resolution würde nun in Abschnitt 2 verfügen, dass die AUMF 2001 „may not be construed to provide authorization for the use of force (...) in any country in which the United States Armed Forces are not engaged in hostilities pursuant to such Authorization as of the date of the enactment of this Act.“ Damit wollen die Abgeordneten die geografische Reichweite des Krieges gegen den internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 auf die jetzigen Kriegsschauplätze begrenzen. Demnach müsste der Präsident den Kongress um eine neue Ermächtigungsgrundlage bitten, wenn er den Kampf gegen den internationalen Terrorismus ausdehnen und die Streitkräfte in weiteren Ländern einsetzen möchte.

Das Recht zur Kriegserklärung obliegt nach Artikel I, Abschnitt 8 der US-Verfassung von 1787 alleine dem Kongress. Allerdings haben die Präsidenten seit 9/11 auf Basis der AUMF 2001 den Krieg gegen den internationalen Terrorismus von Afghanistan auf den Irak, Pakistan, Syrien, Jemen, Somalia, Libyen, Niger, sowie Teile Malis, Mauretaniens und das Tschad-Becken ausgeweitet – *ohne* dass der Kongress eine neue Kriegsermächtigung ausgesprochen hat.

Daher bekräftigt *Congresswoman* Abigail Spanberger, Mitglied des *House Foreign Affairs Committee*, die Dringlichkeit der Mitspracherechte des Kongresses 19 Jahren nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington D.C.: „*After decades of prolonged military conflicts overseas with little congressional input, Congress needs to reclaim its authority under the U.S. Constitution to debate future military engagement abroad. Our current process is broken, and this bipartisan bill builds the foundation for reaffirming the Article I powers of Congress*“ (einzusehen unter: <https://spanberger.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3076>, Hervorhebung durch die Redaktion). Untermauert wird die Vorlage durch einen lesenswerten Leitartikel der Abgeordneten in *The Hill*, der unter <https://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/506621-bipartisan-lawmakers-introduce-bill-to-limit-further-expansion> eingesehen werden kann.

Der Vorschlag ist aus zweierlei Gründen interessant. *Erstens* bezeichnet *House Resolution* 7500 im Vergleich zu bisher gescheiterten Reformversuchen wie der *Corker/Kaine-AUMF* (*Senate Joint Resolution* 69) vom Mai 2018 (vgl. Congress Report, Jahrgang 33, Heft 5-8, S. 18-21) oder dem vollständigen Widerruf der AUMF durch die Vorlage Senator Tim Kaines (D-Virginia) vom Februar 2019 (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, 2019, Heft 1-5, S. 22-25) einen Mittelweg. So berührt H.R. 7500 keine laufenden Anti-Terroroperationen der USA und lässt dem Präsidenten einen Handlungsspielraum in den bisherigen Einsatzgebieten der US-Streitkräfte zur Bekämpfung sich neuformierender Terrorverbände.

Die Resolution zielt daher neben der überparteilichen Unterstützung im Repräsentantenhaus wohl auch darauf ab, eine Mehrheit im republikanisch geführten Senat zu finden. „This legislation — supported equally by Democrats and Republicans — lays the foundation for replacing the 2001 AUMF while also protecting our ability to combat terrorism threats around the world and keep American families safe (...) *We will be in a better position to engage in these conversations after we pause the expansion of the 2001 AUMF* — thus reducing executive branch reliance on an outdated authorization — and acknowledge that our existing authorizations are in desperate need of reforms“, so Abigail Spanberger in einem Pressestatement (einzusehen unter: <https://spanberger.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3074>, Hervorhebung durch die Redaktion).

*Zweitens* vereinigt die Resolution Abgeordneten mit sonst weit auseinanderliegenden ideologischen Positionen. Denn zu den elf weiteren „Sponsoren“ des „Limit on the Expansion of the Authorization for Use of Military Force Act“ zählen neben den Mitgliedern der republikanischen Minderheit Tom Cole (Oklahoma), Don Bacon (Nebraska), Rob Woodall (Georgia) und Francis Rooney (Florida) auch der enge Trump-Vertraute Matt Gaetz (R-Florida) und der Libertäre Ted Yoho (Florida). Unter den eher moderaten Demokraten finden sich neben Gilbert Ray Cisneros Jr. (California) Abgeordnete, die eine vormalige Laufbahn im Militär oder den nationalen Geheimdiensten aufweisen können. So war Abigail Spanberger (D-Virginia) vor ihrer Wahl ins Repräsentantenhaus

in den *Midterms* 2018 eine ausgewiesene CIA-Mitarbeiterin in Fragen der Terrorismusbekämpfung und Nonproliferationspolitik. Die Demokraten Anthony Brown (Maryland), Jarred Golden (Maine), Jason Crow (Colorado) und Jimmy Panetta (California) sowie der Republikaner Don Bacon (R-Nebraska) sind allesamt Veteranen des Irak- oder Afghanistankrieges.

Anthony Brown (D-Maryland) wiederum betont zugleich die verfassungsrechtliche Verantwortung des Kongresses in Zusammenhang mit den Kosten des *War on Terror*: „As someone who was deployed to Iraq, I understand the cost of war on a personal level. For too long, Congress has abdicated its Constitutional responsibilities.“

Bislang hat der Krieg gegen den internationalen Terrorismus, vor allem bezogen auf die laufenden Einsätze in Afghanistan gegen die Taliban und Al-Qaida und gegen Verbände des sogenannten „Islamischen Staates“ im Irak und in Syrien, den amerikanischen Steuerzahlern ca. 6,4 Billionen US-Dollar gekostet – das entspricht 7.600 US-Dollar pro Kopf (Berechnungen des *Watson Institute for International & Public Affairs* an der *Brown University* in Providence, Rhode Island. Die Studie kann aufgerufen werden unter: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/US%20Budgetary%20Costs%20of%20Wars%20November%202019.pdf>).

Nach Angaben einer aktuellen Studie (RL32492) des *Congressional Research Service* (CRS) vom 29. Juli 2020 sind im War on Terror zwischen Oktober 2001 und Juli 2020 insgesamt 5.449 US-Soldat\*innen in Kampfeinsätzen getötet worden, bei bis zu 53.191 Verwundeten. Der CRS-Report ist unter <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL32492.pdf> abrufbar.

Am verlustreichsten war demnach der 2011 offiziell beendete Irakkrieg („Operation Iraqi Freedom“) bei dem 3.481 Soldat\*innen ihr Leben verloren. Auch in der bereits unter Präsident Obama nachfolgenden „Operation New Dawn“ wurden 38 Mitglieder der amerikanischen Streitkräfte getötet. Im Afghanistankrieg fielen bislang 1.845 Soldat\*innen in Kampfeinsätzen. Das betrifft sowohl „Operation Enduring Freedom“ und die parallele US-geführte NATO-Mission „Resolute Support“. Selbst der überwiegend luftgeführte Krieg gegen ISIS in Irak und Syrien („Operation Inherent Resolve“) zählt mittlerweile 21 Gefallene. Hinzu kommt das seit 2001 insgesamt 2,6 Millionen Mitglieder der amerikanischen Streitkräfte im Irak oder Afghanistan zum Einsatz kamen – mehr als 700.000 Soldat\*innen gleich mehrmals.

Spätestens seit dem Tod von vier US-Spezialkräften in einem Feuergefecht in Niger gegen Kampfverbände des „The Islamic State in the Greater Sahara“ (ISGS) am 4. Oktober 2017 erfuhr die Frage der Kriegsvollmachten im Kongress einen erneuten Aufwind, nachdem offenbar nicht mal den damaligen Spitzen beider Kammern der Kampfeinsatz der Streitkräfte in Niger bekannt war.

Zuvor war eine Neuregelung der AUMF 2001 schon während der Präsidentschaft Barack Obamas und des Krieges gegen den „Islamischen Staat“ seit 2014 an der Uneinigkeit von Demokraten und Republikanern über eine zeitliche Begrenzung und geografische Reichweite gescheitert. Selbst ein Ermächtigungsvorschlag Präsident Obamas im Februar 2015 konnte nicht mehr als zwiespältige Reaktionen in den damals republikanisch geführten Kammern des Kongresses hervorrufen (vgl. Congress Report, Jahrgang 30, Heft 1-5, S. 11-15).

Gleichzeitig argumentierte die Obama- wie auch nun die Trump-Administration in einem entsprechenden „Legal and Policy Frameworks for Use of Military Force“ aus dem Jahre 2018, dass auch der Einsatz der militärischen Streitkräfte gegen ISIS-Verbände in Irak, Syrien und Teilen der Maghreb-Zone, al-Shabaab in Somalia und AQAQ in Jemen als sogenannte „associated forces“ Al-Qaidas auch durch die AUMF 2001 gedeckt sei, obwohl eine direkte organisatorische Verbindung zu den Terroranschlägen vom 11. September nicht besteht. Der entsprechende Bericht der Trump-Administration ist einzusehen unter: <https://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force>.

Deshalb sei auch vor diesem Hintergrund ein Einfrieren der bisherigen Ermächtigungsresolutionen notwendig, worauf Congressman Jimmy Panetta (D-California) mit Blick auf H.R. 7500 verwies: „The 2001 and 2002 AUMFs are outdated and do not meet the realities of today’s conflicts“.

Auch die amerikanische Öffentlichkeit favorisiert neusten Umfragedaten zufolge, gemeinsam durchgeführt in den *Swing States* Iowa, New Hampshire, South Carolina, Nevada und Florida von der Demokraten-Nahen *Lake Research Partners* und dem konservativen *Stand Together*, einen Widerruf der AUMF 2001 und eine stärkere Mitsprache durch den Kongress. Während der 46 Befragten einen Widerruf der AUMF 2001 begrüßten, wollten nur 30 Prozent der befragten US-Amerikaner an der bisherigen Praxis festhalten. Insgesamt sprachen sich 46 Prozent für eine schrittweise Beendigung der Kriege im Nahen und Mittleren Osten und 37 Prozent der Befragten für zumindest keine neuen Streitkräfteeinsätze aus (einzusehen: <https://www.votevets.org/press/strong-opposition-to-iran-war-support-for-complete-repeal-of-2001-aumf-new-joint-poll-from-conservative-progressive-veterans-groups-finds>).

Im Kongress hat die institutionelle Unzufriedenheit und Sorge vor einem Missbrauch der AUMF 2001 gerade im Zuge des Drohnenangriffes auf den iranischen General Quassem Soleimani am 3. Januar 2020 im Irak einen neuen Höhepunkt erreicht (vgl. Congress Report, Jahrgang 34, Heft 12, S. 12-20). Der Untersuchungsbericht der UN-Sonderberichterstatterin für extralegale Tötungen Agnes Callamard vom 8. Juli 2020 stufte den Drohnenangriff als „extrajudicial execution“ ein und warf den USA einen Bruch des humanitären Völkerrechts und des Gewaltverbotes nach Artikel 2(4) der UN-Charta vor. Der Bericht ist einzusehen unter: <https://assets.documentcloud.org/documents/6982837/A-HRC-44-38-AUV.pdf>.

Eine in beiden Kammern überparteilich eingebrachte War Powers Resolution (Senate Joint Resolution 68) zur sofortigen Einstellung aller Kampfhandlungen der USA mit dem Iran ohne explizite Mandatierung durch den Kongress konnte mit Hilfe der Unterstützung von sieben Republikanern zwar den Senat am 13. Februar 2020 passieren – scheiterte aber im Mai 2020 am Veto Präsident Trumps, das mit 49:44 Stimmen nicht überstimmt werden konnte.

Während Senator Tim Kaine (D-Virginia) die politische Bedeutung der Iran-Resolution hervorhob, so dass „the bipartisan support for this resolution will restrain his future behavior when the lives of our men and women in uniform are at stake“, wies Präsident Trump in seiner „veto message“ an den Kongress am 8. Mai 2020 dessen Streben nach Behauptung der Kriegsvollmachten zurück: „This joint resolution is unnecessary because it rests upon a faulty premise (...) As Commander in Chief, I will always defend our Nation against threats to our security“, so Donald Trump, der zudem die AUMF 2002 (Public Law 107-243) als gesetzliche Grundlage für den Drohnenangriff anführte: „The strike against Soleimani, however, was fully authorized under both the Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002 („2002 AUMF“) and the President’s constitutional authorities as Commander in Chief and Chief Executive.“ Statement des Präsidenten ist einzusehen unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/presidential-veto-message-senate-s-j-res-68/>.

Auch wenn die Reformvorschläge im Repräsentantenhaus zu den Kriegsvollmachten im Wahljahr 2020 kaum Aussicht auf Erfolg haben, signalisieren sie doch die perspektivische Bereitschaft einer überparteilichen Mehrheit im Kongress, die gesetzlichen Vollmachten für den Präsidenten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zurückzunehmen und die sogenannten „Forever Wars“ sukzessive zu beenden.

Das unterstreicht einerseits der erst 2019 gegründete überparteiliche *War Powers Caucus* im Repräsentantenhaus am 19. Juni 2019 unter Führung des Demokraten Ro Khanna (California) zur Diskussion der Zukunft der Kriegsvollmachten in den USA (siehe dazu <https://khanna.house.gov/media/press-releases/release-khanna-briggs-lau-nch-bipartisan-war-powers-caucus>). Andererseits gibt es seit 2019 eine neue Generation von Demokrat\*innen um Elissa Slotkin (Michigan), Abigail Spanberger (Virginia), Chrissy Houlahan (Pennsylvania), Mikie Sherril (New Jersey) und Elaine Luria (Virginia), die trotz oder gerade wegen ihrer vorherigen Laufbahn im nationalen Sicherheitsapparat der USA der Kriegsvollmachtenfrage hohe politische Priorität einräumen. In der Vergangenheit blieben diese Bestrebungen zumeist auf links-progressive Demokraten oder dem libertären Flügel der Republikaner beschränkt.

Denn auch mit einer möglichen Präsidentschaft Joe Bidens bliebe die Kriegsvollmachtenfrage eine Herausforderung für den Kongress, verweist Biden doch im Wahlkampf in dieser Frage auf die bestehende breite Lesart exekutiver Vollmachten beim Einsatz militärischer Streitkräfte. Siehe dazu die „Executive Power“-Studie der *New York Times*: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/us/politics/joe-biden-executive-power.html>.

## **8. Supreme Court verweist Immunitätsansprüche des Präsidenten in die Schranken**

Der Oberste Gerichtshof der USA (Supreme Court) hat in zwei Grundsatzentscheidungen Anfang Juli 2020 die Ansprüche von Präsident Donald J. Trump auf eine unbeschränkte Immunität vor rechtlichen Untersuchungen während seiner Amtszeit verworfen. Die Urteile des Supreme Court in zwei Klagen vor dem höchsten Gericht der USA unterwerfen den Präsidenten gleichzeitig dem Bundesgesetz wie der Verfassung, gewähren ihm aber dem Schutz der Privatsphäre (wie jedes amerikanischen Bürgers).

Mit einer Mehrheit von 7 gegen 2 Richter\*innen entschied der Oberste Gerichtshof, dass auch US-Präsidenten nicht immun gegenüber geltenden Gesetzen sind, gleich ob gegenüber bundesstaatlichen oder einzelstaatlichen Klagen (siehe <https://www.lawfareblog.com/supreme-court-rules-trump-financial-records-cases>).

Präsident Donald Trump sah sich zwei Gerichtsverfahren vor dem Supreme Court der USA ausgesetzt, einem des US-Repräsentantenhauses sowie einen der Staatsanwaltschaft des Bundesstaates von New York, die Einsicht in die Steuerunterlagen des Präsidenten verlangten (einzusehen unter: <https://www.lawfareblog.com/supreme-court-rules-trump-financial-records-cases>).

In *Trump v. Mazars* urteilte der Oberste Gerichtshof, dass das zuständige Bundesgericht nicht die notwendigen rechtlichen Anforderungen erfüllte, die von den Ausschüssen des Repräsentantenhauses ausgestellten Anforderungen der Finanzunterlagen („subpoenas“) des Präsidenten einzufordern. Doch die grundsätzliche Befugnis der Legislative, die Steuererklärungen der Präsidenten einzusehen, stellte der Supreme Court nicht in Frage.

In *Trump v. Vance* stellte der Supreme Court ebenfalls mit 7:2 Stimmen fest, dass die Staatsanwaltschaft von New York Finanzunterlagen des Präsidenten einfordern kann, wengleich sie herkömmlichen rechtlichen Anforderungen folgen muss. Entscheidend ist wiederum der Rechtsgrundsatz, dass keine Person, auch nicht der Präsident, über dem Gesetz steht.

Präsident Trump kritisierte die Rechtsauslegung des Obersten Gerichtshofes als „politische Verfolgung“ („witch hunt“). Doch obwohl der Supreme Court das Verfahren an die unteren Instanzen zu einer Überprüfung mit Auflagen zurückverwiesen hat, ist die Botschaft aus einer staatsrechtlichen Perspektive klar.

Politisch gesehen ist aber ebenfalls nicht zu bezweifeln, dass der Supreme Court in beiden Fällen dem Präsidenten Zeit eingeräumt hat, die rechtlichen Verfahren weiter zu verzögern.

Damit kann als sicher gelten, dass ungeachtet des klaren Votums des Obersten Gerichtshofes die Steuererklärungen des Präsidenten und seine Finanzunterlagen nicht vor den Wahlen Anfang November 2020 eingesehen werden können. Für Präsident Trump sind

die beiden Urteile ungeachtet der grundsätzlichen Entscheidung damit eine Art Teilerfolg, der ihm kostbare Zeit einräumt.

Für den Kongress, insbesondere die zuständigen Ausschüsse des Repräsentantenhauses, sowie die Staatsanwaltschaften der Bundesstaaten eröffnen die Urteile die Möglichkeit, in Zukunft mit zielgenaueren Anforderungen von Beweismitteln einen schnelleren Zugriff auf relevante Unterlagen zu erlangen.

## **9. Präsidentschaftswahlkampf unter den Vorzeichen der Corona-Pandemie**

Obwohl die Nominierungsparteitage der Republikaner und Demokraten noch ausstehen, stehen Präsident Donald Trump und der frühere Vizepräsident Joe Biden bereits seit mehreren Wochen als Präsidentschaftskandidaten ihrer Parteien fest.

Präsident Trump hatte aufgrund des unverändert hohen Rückhalts unter republikanischen Parteianhängern von Beginn an keine ernsthaften Herausforderer. Bill Weld, der frühere Gouverneur von Massachusetts und 2016 Vizepräsidentschaftskandidat der Libertären Partei, erreichte in den Vorwahlen kaum mehr als 2 Prozent der Stimmen und erhielt nur einen Delegierten. Der frühere Abgeordnete Joe Walsh (Illinois) blieb unter 1 Prozent, Mark Sanford, zuvor Gouverneur von South Carolina, bei nur 0,2 Prozent. Beide erhielten keine Delegiertenstimmen.

Für Vizepräsident Biden war der Vorwahlkampfauftakt dagegen eine Herausforderung, die schnell zu verbreiteten Spekulationen über ein bevorstehendes Scheitern seiner Kandidatur führte (vgl. Congress Report, Jahrgang 35, Heft 1-5/2020, S. 34). Die Senatorinnen Kamala Harris (California) und Elizabeth Warren (Massachusetts) punkteten in Umfragen, Bürgermeister Pete Buttigieg (Indiana) und Senator Bernie Sanders (Vermont) verwiesen Biden in den ersten Vorwahlen auf die Plätze. Doch mit den Vorwahlen in South Carolina und anderen größeren Staaten mit mehr diversen Wählerschaften, insbesondere Minoritätsgruppen, avancierte Biden rasch zum Favoriten.

Nach Bidens Erfolgen in den Vorwahlen des *Super Tuesday* Anfang März war die Vorwahl der Demokraten faktisch entschieden und Bernie Sanders blieb der einzige ernstzunehmende Konkurrent. Doch unter dem Eindruck der Entwicklungen suspendierte auch Sanders zu Beginn des Folgemonats seinen Wahlkampf und sprach sich für Biden aus. Biden erhielt insgesamt 2627 Delegiertenstimmen, Sanders 1073, der Rest des Feldes blieb im Bereich von deutlich unter 100 Stimmen.

Der nationale Hauptwahlkampf beginnt in den USA historisch am *Labor Day*, dem ersten Montag im September, dieses Jahr am 7. September 2020. Traditionell sind vor *Labor Day* die politischen Entscheidungsträger in Washington ebenso wie die Kampagnen der führenden Kandidaten im Sommerurlaub. Vorbereitungen beschränken sich auf die Einwerbung von Spenden, die Organisation des Wahlkampfs vor Ort und Ausarbeitung von politischen Positionen und Programmpunkten.

Aufgrund der frühen Vorentscheidungen über die Kandidaten sowie der anhaltend kritischen Corona-Pandemieentwicklung in den USA hat der Wahlkampf um die Präsidentschaft 2020 bereits vorzeitig begonnen, wengleich die Rahmenbedingungen die Handlungsmöglichkeiten beider Kampagnen sichtlich beschränken.

Besonders deutlich wird dies an Präsident Trumps Wahlkampf. Trump hatte zunächst versucht seinen persönlichen Wahlkampfstil beizubehalten und die Corona-Pandemie weitgehend zu ignorieren. Vor allem wollte er nicht auf Massenveranstaltungen verzichten, sondern seine Redeauftritte vor Tausenden von Anhängern ebenso wie den Nominierungsparteitag im herkömmlichen Format führen.

Als Auftakt für seinen nationalen Wahlkampf hatte Trump eine Kundgebung mit 20.000 Teilnehmern sowie eine Seitenveranstaltung, die weitere Anhänger aufnehmen sollte, in Tulsa, Oklahoma am 10. Juni angesetzt. Trumps Team hatte hoffnungsfroh bekannt gegeben, mehr als eine Millionen Personen hätten sich hierfür angemeldet. Offensichtlich waren darunter Jugendliche, die sich über die sozialen Medien dazu verabredet hatten, Trumps Organisation einen Streich zu spielen. Trumps Team gab bekannt, dass etwa 300.000 vermutete Falschanmeldungen korrigiert worden waren. Zu der Veranstaltung kamen nach Angaben des Sicherheitsbeauftragten der Halle schließlich nur 6.200 Personen, was weniger als einem Drittel der offiziellen Besucherkapazität entsprach. Trump war enttäuscht und erkennbar wütend über die von seinem Team verursachte PR-Katastrophe.

Wenige Tage später entband Trump den Leiter seines Wahlkampfs, Brad Parscale, von seiner Position und übertrug ihm die Leitung der Aktivitäten in den sozialen Netzen, Parscales ursprüngliches Arbeitsgebiet. Sein Nachfolger ist Bill Stepien, zuvor stellvertretender Leiter des Wahlkampfteams, und früherer „Chief of Staff“ von Gouverneur Chris Christie (New Jersey).

Eine zweite, für Anfang Juli anberaumte Großveranstaltung in Portsmouth, New Hampshire, wurde kurzfristig wegen der Wetterbedingungen abgesagt. Die Zukunft weiterer Massenveranstaltungen, die gewissermaßen Trumps Markenzeichen als Wahlkämpfer sind, bleibt ungewiss.

In ähnlicher Weise scheiterten Trumps Pläne, einen konventionellen Parteitag für seine Renominierung als Präsidentschaftskandidat mit tausenden Delegierten abzuhalten. Der ursprünglich geplante Veranstaltungsort, Charlotte, North Carolina, wurde von Trump abgesagt, weil ihm die Auflagen zur Pandemie-Prävention zu strikt waren.

Als Ersatz wählte Trump Jacksonville, Florida. Floridas Gouverneur, Ron DeSantis, ist ein enger Vertrauter Trumps und versprach zunächst Sicherheitsvorkehrungen nach den Vorstellungen Trumps. Doch die eskalierende Virus-Verbreitung in Florida, wie in anderen Staaten im Süden und Westen der USA, hat auch diesem Plan ein schnelles Ende bereitet.

Der für den vom 24. bis 27. August 2020 geplante Nominierungskonvent der Republikaner soll nun, nach gegenwärtigem Stand, doch in Charlotte stattfinden, wenngleich in einem weitgehend virtuellen Format. Das heißt, es soll einige wenige hundert Delegierte vor Ort geben sowie online „gestreamte“ Reden von Parteivertretern. Präsident Trump will seine Rede zur Annahme der Nominierung von seinem Privatquartier im Weißen Haus aus geben.

Für den früheren Vizepräsidenten Joe Biden sind die Umstände nicht weniger einschränkend. Doch er hat sich von Anfang an auf die neuen Bedingungen unter den Vorzeichen der Corona-Pandemie eingestellt, um seine Anhänger\*innen und seine Mitarbeiter\*innen und sich selbst keinen unnötigen Risiken auszusetzen. Im Gegensatz zu Präsident Trump trägt er bei öffentlichen Auftritten auch in der Regel eine Schutzmaske.

Von Kritikern wird Biden oft vorgehalten, er verstecke sich im Souterrain („basement“) seines Hauses. Tatsächlich verfolgt Biden eine Strategie gezielter öffentlicher Auftritte unter kontrollierten Bedingungen und pflegt zahlreiche Kontakte mit regionalen und lokalen Medien. Obwohl er damit Präsident Trump eine direkte Konfrontation in den sozialen Medien weitgehend verweigert, und es Trump auf diese Weise überlässt sich selbst zu demontieren, propagiert er seine eigene Wahlkampfbotschaft eine des „Veröhnens statt Spaltens“ und substanzieller Politikangebote statt einer „us versus them“-Rhetorik.

Herauszustreichen bleibt, dass es Biden gelungen ist, einen tragfähigen Burgfrieden mit dem Sanders-Flügel der Demokratischen Partei auszuhandeln. Dies ist der Koalitionsfähigkeit von Joe Biden ebenso wie Bernie Sanders zuzuschreiben, der unter den aktuellen Bedingungen, im Unterschied zu 2016, gewillt ist, eine überaus konstruktive Rolle zu spielen. Es gibt zwar am linken Rand der Demokratischen Partei nach wie vor Stimmen der Unzufriedenheit mit Bidens Politikzugeständnissen. Doch selbst Alexandria Ocasio-Cortez (New York), Jungstar der Linken der Partei, hat sich auf Bidens Seite begeben.

Für den Parteitag der Demokraten vom 17. bis zum 20. August in Milwaukee (Wisconsin) zur Nominierung von Joe Biden ist ebenfalls ein Pandemie-gerechtes Format von kleinen Kontingenten von Delegierten und „gestreamten“ Reden der Polit-Stars der Partei vorgesehen. Dies fügt sich nahtlos in Joe Bidens bisherigen Wahlkampfstil ein.

Auch wenn Joe Biden in der Form wie in der Sache mitunter beißenden Spott für seine Wahlkampfaktik und -strategie erhalten hat, kann er sich über die erreichten Zwischenziele kaum beschweren. Nach seinem holperigen Start hat sich Bidens Kampagne Ende Juni 2020 (2. Quartal) deutlich von dem Defizit gegenüber der Trump-Kampagne erholt.

Wie im Juli berichtet wurde, hatte die Biden Kampagne das vormals gigantische Defizit verfügbarer Mittel gegenüber der Trump Kampagne, die bereits seit 2017 Spenden eingetrieben hat, auf etwa 50 Mio. USD reduziert. Zudem sollen nach Berichten Biden nahestehende Wahlkampforganisationen wie *Priorities USA* („Super PAC“) über deutlich

höhere Anzeigenbudgets wie Trump unterstützende Organisationen („America First PAC“) verfügen.

Wie der Wahlkampf 2016 gezeigt hat, garantieren Wahlkampfausgaben allerdings alleine noch keine Wahlsiege. Joe Biden ist es in den zurückliegenden Monaten jedoch gelungen einen klaren Vorsprung in den nationalen Meinungsumfragen zu konsolidieren. Im gleitenden Mittel der aktuellen nationalen Umfragen stieg Bidens Vorsprung vor Trump von ungefähr 4 bis 6 Prozent im März und April 2020 auf im Juni und Juli bis zu 8 bis 9 Prozent (siehe <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-general/national/>).

Allerdings garantieren auch Wählerumfragen im Hochsommer eines Wahljahres in den USA keine eindeutigen Vorentscheidungen über den Wahlausgang im November. Zwar sind Sommerumfragen zumeist ein guter Indikator für die Wahlen zu Ende des Jahres, aber es gibt auch wichtige Gegenbeispiele. Zum Beispiel führte der demokratische Kandidat Michael Dukakis im Juli 1988 mit zweistelligem Vorsprung vor dem republikanischen Kandidaten George W. H. Bush, verlor die Wahl jedoch klar im November.

Zudem ist seit den Präsidentschaftswahlen 2016 nicht zu übersehen, dass Umfragen auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene nicht gleich zu setzen sind. Nationale Umfragen von 2016 bildeten zwar relativ präzise die nationalen Stimmanteile von Hillary Clinton ab. Sie übersahen jedoch die Möglichkeit knapper Wahlsiege von Donald Trump in einer Reihe von umkämpften Einzelstaaten („battleground states“), die letztlich seine Wahl zum Präsidenten ermöglichten.

Doch Joe Biden führt derzeit auch in den Meinungsumfragen in den meisten *Battle Ground States* deutlich, von Florida über Pennsylvania bis hin zu Michigan, und kann sogar in klassisch republikanischen Einzelstaaten wie Georgia, North Carolina oder Texas für ihn günstige Umfragewerte ausweisen. Auf nationaler wie einzelstaatlicher Ebene sind die Ergebnisse für Biden zudem relativ stabil, im Unterschied zu dem Auf und Ab des Vorsprungs von Hillary Clinton 2016.

Die entscheidende Frage ist damit nicht, ob Joe Biden in einer deutlich besseren Position als Donald Trump ist, sondern ob Biden seinen Vorsprung in den nächsten Monaten verteidigen kann und welche Mittel Trump hat, die Dynamik des Wahlkampfes zu seinen Gunsten zu wenden.

Joe Biden setzt bisher auf eine Vorsichtstrategie, persönlich wie politisch, die sich auf die Bekämpfung der *Corona*-Pandemie unter nationaler Führung als Voraussetzung für eine Wiederbelebung der Wirtschaft konzentriert. Mehr oder minder weitreichende Reformvorschläge in der Gesellschafts-, Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik bieten eine längerfristige Perspektive, die an die traditionelle progressive Agenda der Demokratischen Partei anknüpfen soll.

Donald Trump setzt dagegen auf eine Risikostrategie, die eine schnelle Wiederbelebung der Wirtschaft in den Vordergrund rückt und die Bekämpfung der Corona-Pandemie grundsätzlich den Einzelstaaten und damit den Gouverneuren überantwortet. Trumps Drängen auf eine sofortige Öffnung des Schulsystems, unter Androhung von finanziellen Sanktionen und ohne Rücksicht auf die epidemiologischen Gefahren, ist das deutlichste Beispiel seines Konzepts.

Während Trump weitgehend auf eine eigene Reformagenda für eine zweite Amtszeit verzichtet, flankiert er seine Strategie in bekannter Manier mit einer Vielzahl von Angriffen auf seinen politischen Gegner, Joe Biden und die Demokratische Partei. Die Bandbreite reicht von persönlichen Angriffen gegen Biden bis hin zur gezielten Konfrontation mit der Protestbewegung, die sich gegen systemische Polizeigewalt gegenüber Minderheiten (#BlackLivesMatter) wendet (siehe Punkt 1).

Bisher kann Präsident Trumps Konflikt- und Konfrontationsstrategie keine sichtbaren Erfolge vorweisen. Neben den Daten zu den Wahlabsichten belegen dies auch Umfragen zu den Einschätzungen der Leistung der Trump-Administration und der Lage der Nation. Zwischen 50 und 60 Prozent der Bevölkerung sehen Trumps Präsidentschaft kritisch, noch deutlich mehr sehen die USA auf keinem guten Weg in die Zukunft.

Der Fehlschlag von Trump und seinem Team, die öffentliche Meinung zu seinen Gunsten zu wenden, hat zu Diskussionen und Spekulationen über noch radikalere Optionen der Konflikteskalation zur Sicherung des Verbleibs des Präsidenten im Amt, ungeachtet einer möglichen Wahlniederlage, geführt.

Eine Gruppe von mehr als Einhundert Rechts- und Sozialwissenschaftler\*innen, früheren Generälen, führenden Regierungsmitarbeitern und Wahlkampfpexperten aus beiden Parteien (*Transition Integrity Project*) hat in Planspielen („war games“) verschiedene Szenarien eines eventuellen Wahlausgangs und möglichen Versuchen der Machtsicherung von Präsident Trump untersucht. (Einzusehen unter: <https://assets.documentcloud.org/documents/7013152/Preventing-a-Disrupted-Presidential-Election-and.pdf>).

Obwohl sie zu keiner definitiven Prognose kamen, haben sie die Erwartung verdeutlicht, dass vor allem ein knapper Wahlausgang, ob mit einer Mehrheit von Trump oder Biden auf der nationalen Ebene und im *Electoral College*, harte Auseinandersetzungen über Trumps Verbleib im Amt oder eine Amtsübernahme Bidens zu erwarten sind.

Die Expertengruppe zeigte jedoch auch auf, dass die Wahlrechtslage in den Einzelstaaten wie auf Bundesebene und die Verfassung möglichen Auseinandersetzungen um den Ausgang der Wahlen Grenzen setzen. Vor allem ist herauszustreichen, dass der 20. Zusatz zur amerikanischen Verfassung vorschreibt, dass die Amtszeit des Präsidenten wie des Vizepräsidenten am 20. Januar nach den Präsidentschaftswahlen endet. Ist bis zu diesem Datum kein neuer Präsident und Vizepräsident bestimmt, übernimmt der *Speaker* des Repräsentantenhauses oder der (die) temporäre Vorsitzende des Senats das Amt

des Präsidenten. Ganz abgesehen von den Gesetzen der Einzelstaaten und des Bundes zu den Eventualitäten einer umstrittenen Wahl zieht damit die Verfassung und die Bundesgesetzgebung harte und klare Grenzen im Kampf um die Nachfolge im Präsidentenamt.

Offen bleibt, wie sich die Auseinandersetzungen um die Wahlergebnisse in den Einzelstaaten entfalten könnten. Präsident Trump hat bereits zu erkennen gegeben, dass er vor allem Briefwahlbeteiligung („mail-in voting“) als äußerst kritisch betrachtet, obwohl er selbst, seine Familie, seine engsten Mitarbeiter und sein Kabinett häufig per Briefwahl abstimmen und es keine Hinweise auf systematischen Betrug in den in vielen Staaten praktizierten Briefwahlverfahren gibt, gleich ob generelle Briefwahl in Staaten wie in Utah oder Oregon oder Abwesenheitswahl („absentee balloting“) mit oder ohne Begründung in der Mehrheit der US-Bundesstaaten.

Festzuhalten bleibt, dass ein knapper und umstrittener Wahlausgang die USA in eine tiefe politische Krise stürzen könnte, selbst wenn die Amtsnachfolge des Präsidenten juristisch und verfassungsrechtlich geklärt werden kann.

**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/)