

Nationaler Notstand in den USA: Trumps Macht "an ihrem Tiefpunkt"?

Gastbeitrag von Prof. Dr. Kirk W. Junker

23.02.2019

Um seine Mauer an der Grenze zu Mexiko bauen zu können, hat der US-Präsident den Notstand ausgerufen. Das kann er zwar tun, zeigt Kirk W. Junker – nur durchkommen werde er damit vor den US-Gerichten nicht.

Donald Trump testet mit seiner jüngsten Presidential Proclamation 9842 zum Umgang mit Massenmigration über die südliche Grenze der Vereinigten Staaten vom 7. Februar und seiner Proclamation des nationalen Notstands vom 15. Februar gemäß des National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1631 zurzeit wieder die Grenzen der Macht des US-Präsidenten, die durch die Legislative und die Judikative der US-Verfassung ausgeglichen wird.

Aus deutscher Perspektive dabei immer noch etwas ungewohnt: Der US-Präsident, ebenso wie die einzelnen Gouverneure der fünfzig Staaten, ist Leiter einer jeweils völlig unabhängigen dritten Staatsgewalt, ganz im Gegensatz zu einem Bundeskanzler oder dem Premierminister eines parlamentarischen Systems. In Art. 2 Abs. 1 S. 1 der US-Verfassung heißt es lediglich: "Die exekutive Gewalt liegt bei dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika."

Nach diesem Konzept von Montesquieus dreigeteiltem Staat ernennt der Präsident ebenfalls alle Bundesrichter, womit er seiner Funktion nachkommt, über die Ausführung der Gesetze der Vereinigten Staaten zu wachen. Außerdem hat der Präsident die Befugnis, jeweils die Leiter vieler exekutiver Bundesverwaltungsorgane zu ernennen, welche wiederum mithilfe von Verwaltungsvorschriften auch die vom US-Kongress erarbeiteten Gesetze ausführen.

Wie die US-Präsidenten bestimmen können

Die Grenzen dieser allgemeinen Befugnis wurden von US-Bundesgerichten im Rahmen ihrer Auslegungskompetenz der US-Verfassung festgelegt. Das können sie, da es im Vergleich der USA zu Deutschland und anderen Ländern keine spezialisierten Verfassungsgerichte in den Vereinigten Staaten gibt. Daher obliegt es jedem Gericht, egal ob auf Staats- oder Bundesebene, die US-Verfassung auszulegen. Eine verfassungsrechtliche Angelegenheit muss also nicht bis zum Obersten Gerichtshof gehen, um gerichtlich entschieden zu werden.

Entsprechend wird es der Kreativität der jeweiligen Präsidenten überlassen, sich Mittel zur Implementierung der verfassungsrechtlichen Befugnisse auszudenken. Als Anführer einer unabhängigen Staatsgewalt verlangt Art. 2 Abs. 3 S. 6 der US-Verfassung vom Präsidenten, "Sorge zu tragen, dass die Gesetze gewissenhaft vollzogen werden".

Der Begriff "Gesetze" beinhaltet in diesem Kontext vom US-Kongress erlassene Gesetze, Vorschriften, die von Exekutivorganen verkündet wurden, und Gerichtsentscheidungen von US-Bundesgerichten. Zu den von US-Präsidenten entwickelten und angewendeten Mitteln, um sicher zu stellen, dass all diese Gesetze ausgeführt werden, gehören die "Executive Order", das "Presidential Memorandum" und die "Presidential Proclamation" sowie die "Presidential Determinations" und "Directives".

Proclamation und Memorandum sind die Werkzeuge des US-Präsidenten

Seit seinem Amtsantritt hat Trump all diese Mittel bereits angewendet, etwa in Sachen Einwanderungsverbot bis hin zu Beziehungen mit Belarus, dem Libanon und Nordkorea. Jedes dieser Mittel hat einen anderen Rechtscharakter. Zuletzt hat er eine Proclamation benutzt, um die "Massenmigration" über die südliche US-Grenze anzugehen und einen nationalen Notstand bezüglich dieser Grenze auszurufen.

Die Proclamation wurde durch Präsident Abraham Lincolns Emancipation Proclamation 95 berühmt, die zusammen mit einer Executive Order den Status von Millionen versklavter Menschen in freie Menschen umwandelte. Eine Proclamation sowie ein Presidential Memorandum müssen nicht im Bundesregister veröffentlicht werden. Während ein Presidential Memorandum üblicherweise, ähnlich wie eine EU-Richtlinie, an die Staatsverwaltung bezüglich der Ausführung von Gesetzen gerichtet ist, richtet sich eine Proclamation in der Regel an die Bürger, ähnlich einer EU-Verordnung. Das formellste Rechtsmittel ist die Executive Order, die im Bundesregister veröffentlicht wird und sich meist an die Staatsverwaltung hinsichtlich des Gesetzesvollzugs richtet.

Die jüngsten Presidential Proclamations Donald Trumps sind nicht der Anfang seiner exekutiven Machtausübung in Sachen Mauerbau. Bereits am 04. April 2018 erließ Trump ein Presidential Memorandum an den Verteidigungsminister, den Justizminister und den Secretary of Homeland Security, mit der Anweisung, "die südliche Grenze der Vereinten Staaten zu sichern", woraufhin Truppen der Nationalgarde an die Grenze geschickt wurden. Gemäß der US-Verfassung - und obwohl es dem Kongress obliegt, den Krieg auszurufen - liegt es in der Macht der Präsidenten, den Einsatz von Truppen anzuordnen, so wie sie es früher in Korea und Vietnam getan haben und noch heute in Syrien, Afghanistan und im Irak tun.

Wie es zum Notstand kommt

Sodann erließ Trump am 09. November 2018 die Proclamation 9822, mit der die Einreise von Ausländern über die südliche US-Grenze gestoppt und eingeschränkt wurde. Am 07. Februar 2019 erließ Trump die Proclamation 9842, um den Wirkungszeitraum der vorigen zu verlängern, am 15. Februar 2019 ließ Trump dann den eingangs erwähnten nationalen Notstand ausrufen (bisher nicht im Bundesregister veröffentlicht). Dieser letzte Akt ist umstritten, da Trump hiermit versucht, eine verfassungsrechtliche Kontrolle seiner Befugnisse zu umgehen - in diesem Fall die Entscheidungsgewalt des Kongresses über die Beschaffung und Ausgabe von Geldern.

Nach seinen juristischen Fehlritten beim Einwanderungsverbot im Jahr 2017, beruft sich Trumps Notstandsaustruf nun ausdrücklich auf die rechtliche Grundlage des National Emergencies Act. Abschnitt 201 des Gesetzes erlaubt es dem Präsidenten, einen nationalen Notstand auszurufen. Dieser Akt muss unmittelbar dem Kongress mitgeteilt

und im Bundesregister veröffentlicht werden. Nach Abschnitt 301 dürfen gesetzliche Befugnisse auf Basis des Notstands nicht ausgeübt werden, bis der Präsident festgelegt hat, gemäß welchen gesetzlichen Bestimmungen er oder andere Beamte handeln werden. Dies wird entweder in der Notstandserklärung oder in darauffolgenden Executive Orders festgelegt, die im Bundesregister veröffentlicht und in den Kongress gegeben werden.

Unter welchen Umständen kann nun ein Notstand ausgerufen werden? Laut dem Notstandsgesetz haben Präsidenten eine umfassende Befugnis diesen zu erklären. Nachdem Trump das getan hat, muss er nun auf spezielle gesetzliche Kompetenzen verweisen, um die nötigen Mittel für seinen Mauerbau zu erhalten. Das hat er bisher aber nicht.

Woher Trump das Geld für die Mauer nehmen wird

Es gibt zwei Gesetze, die er höchstwahrscheinlich dafür heranziehen wird. Das eine erlaubt dem Verteidigungsminister, ein Militärprogramm zur Unterstützung der Streitkräfte einzuleiten. Das Problem ist, dass es keine echten Beweise dafür gibt, dass die Streitkräfte eine Mauer brauchen. Tatsächlich könnte es andersherum sein: Er braucht die Streitkräfte, um die Mauer zu bauen. Das zweite Gesetz erlaubt dem Secretary of the Army, Mittel und Truppen einzusetzen, die "für die nationale Verteidigung erforderlich sind". Auch hier besteht ein rechtliches Problem: Es gibt kaum Beweise dafür, dass eine Grenzmauer für die nationale Verteidigung erforderlich ist.

Wie bei Trumps Versuch, ein Einwanderungsverbot durchzusetzen, vertrauen wir auf die US-Bundesrichter, uns mitzuteilen, wenn der Präsident zu weit gegangen ist. Bei seinem Einwanderungsverbot wurden seine Executive Orders von den 4. und 9. Federal Circuit Courts für verfassungswidrig erklärt. Im Präzedenzfall *Youngstown v. Sawyer* (1952) wollte Präsident Truman, angesichts des akuten Problems der eingestellten Stahlproduktion während des Koreakriegs, die Stahlwerke verstaatlichen. Der US Supreme Court hielt Truman jedoch auf und erklärte, dass ihm nicht einmal dieser Kriegszustand die unkontrollierte Macht eines Königs verleihen werde.

Präsidenten "am Tiefpunkt"

Eine dreiteilige Kontrolle geht aus dem *Youngstown* Urteil hervor: "Wenn der Präsident aufgrund einer ausdrücklichen oder indirekten Genehmigung des Kongresses handelt, sind seine Befugnisse maximal." Doch "wenn der Präsident in Mangel einer Genehmigung oder Verweigerung der Befugnis handelt, ist er auf seine eigenen unabhängigen Befugnisse angewiesen (...) Hier hängt eine tatsächliche Machtkontrolle vermutlich eher von den Erfordernissen des Einzelfalls (...) als von einer abstrakten Rechtstheorie ab." Und schließlich: "Wenn der Präsident Maßnahmen trifft, die nicht mit dem ausdrücklichen oder indirekten Willen des Kongresses vereinbar sind, stehen seine Befugnisse an einem Tiefpunkt, [denn] er kann nur auf seine eigenen verfassungsmäßigen Befugnisse zurückgreifen, abzüglich jeglicher verfassungsmäßigen Befugnisse des Kongresses in der Angelegenheit."

Das ist auch passiert: Der US-Kongress hat bereits gegen die Bezahlung einer Grenzmauer gestimmt. Wenn also *Youngstown* anwendbar ist, steht Trumps Macht "an ihrem Tiefpunkt". Und selbst wenn *Youngstown* keine Anwendung findet, wird das Verfahren den gesamten Zeitraum in Anspruch nehmen, in dem die Proclamation des Notstandes wirksam sein soll.

Wer gegen den Notstand klagen könnte

So wie beim Versuch, ein Einwanderungsverbot für Muslime durchzusetzen, gibt es hier genug fundierte Ansprüche, um mit vorübergehenden gerichtlichen Verfügungen die Ausgaben für den Mauerbau aufzuhalten.

Zunächst wird es öffentlich-rechtliche Verfahren durch Kongressabgeordnete geben, deren Ergebnisse sich nach komplexen Umständen der Klagebefugnis richten werden. Des Weiteren gibt es zwei potenzielle zivilrechtliche Klägergruppen. Wenn Trump Gelder von anderen Projekten zur Grenzmauer verschiebt, haben manche Unternehmer, die dann Mittel verlieren, womöglich ausreichend Klagebefugnis, um die Rechtskraft des Notstands in Frage zu stellen. Ebenso können die Eigentümer der privaten Grundstücke, auf denen ein Großteil der Mauer gebaut werden würde, die Gültigkeit der "öffentlichen Verwendung" ihres privaten Landes angreifen.

Letztendlich ist Trumps jüngster Versuch seiner Machtausübung zwar rechtlich besser begründet als seine vorherigen Versuche, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass er den verfassungsrechtlichen Beschwerden vor dem einzigen staatlichen Organ, das ausschließlich aus Juristen besteht, standhalten wird – den Gerichten.

Der Autor Prof. Dr. Kirk W. Junker ist Inhaber des Lehrstuhls für US-amerikanisches Recht an der Universität zu Köln. Vor seinem Ruf an die Universität zu Köln war er Professor und Direktor der internationalen Studienprogramme an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Duquesne University in Pittsburgh, USA.

Zitiervorschlag

Nationaler Notstand in den USA: Trumps Macht "an ihrem Tiefpunkt"? . In: Legal Tribune Online, 23.02.2019 , https://www.lto.de/persistent/a_id/34021/ (abgerufen am: 09.04.2019)

Mitreden? Schreiben Sie uns an leserbrief@lto.de

Diesen Artikel können Sie nicht online kommentieren. Die Kommentarfunktion, die ursprünglich dem offenen fachlichen und gesellschaftlichen Diskurs diente, wurde unter dem Deckmantel der Meinungsfreiheit zunehmend missbraucht, um Hass zu verbreiten. Schweren Herzens haben wir uns daher entschlossen, von unserem Hausrecht Gebrauch zu machen.

Stattdessen freuen wir uns über Ihren Leserbrief zu diesem Artikel – natürlich per Mail – an leserbrief@lto.de. Eine Auswahl der Leserbriefe wird in regelmäßigen Abständen veröffentlicht. Bitte beachten Sie dazu unsere Leserbrief-Richtlinien.

Fehler entdeckt? Geben Sie uns Bescheid.

TopJOBS

RECHTSANWÄLTE & PARTNER

Rechtsanwälte (m/w/d) im Bereich Transactions – M&A, Private Equity, Venture Capital

Bub Memminger & Partner, Frankfurt/M.



Rechtsanwalt (m/w/d) Litigation (öffentliches Recht) & Regulatory (Medien, TK, Online, Gambling)

DLA Piper UK LLP, Hamburg