

AUFSATZ

More than a „constitutionally created potted plant“? Der US-Kongress und die demokratische Kontrolle militärischer Interventionen

Florian Böller

1. „Broken Branch“? Der US-Kongress als Kontrollinstanz in der militärischen Interventionspolitik

„Mr. Speaker, I rise in opposition to this resolution. If the Members of the House choose to pass the Speaker’s one-Chamber resolution, it should add one finding; that we declare ourselves to be one big constitutionally created potted plant. (...) A resolution like this, with no operative language, with no invocation of the War Powers Resolution (...) simply perpetuates a dynamic of congressional acquiescence and acquiescence that, for the most part, has gone on truly since the Korean War.“¹

Howard Berman machte seinem Unmut am 3. Juni 2011 mit markigen Worten Luft. Der US-Kongress gerate in der Frage der parlamentarischen „War Powers“ zu nicht mehr als einer „großen verfassungsrechtlich mandatierten Topfpflanze“. Die Kritik des Demokratischen Abgeordneten aus Kalifornien zielte auf den Sprecher des US-Repräsentantenhauses John Boehner (R-Ohio). Dieser habe keine bindende Resolution für die Beteiligung von US-Streitkräften am Libyenkrieg 2011 zur Abstimmung gestellt. Tatsächlich wurde der Kriegseinsatz, an dem amerikanische Soldaten zwischen Februar und Oktober 2011 teilnahmen, vom US-Kongress nicht autorisiert. Dies wäre allerdings die Aufgabe der Legislative gewesen, der nach US-Verfassung die „Power to Declare War“ (Art. I, Abs. 8) obliegt. Auch das Kriegsvollmachtengesetz von 1973 („War Powers Resolution“, WPR) sieht vor, dass ein Streitkräfteinsatz spätestens nach 90 Tagen durch eine Kriegserklärung oder eine einfachgesetzliche Autorisierung vom Kongress mandatiert werden muss.

Libyen scheint kein Einzelfall im exekutiv-legislativen Verhältnis auf dem Feld militärischer Interventionen zu sein. Insgesamt hat der US-Kongress nur elf Mal in einem Konflikt den Krieg offiziell „erklärt“. Und auch nach Verabschiedung der WPR 1973 wurden nur drei von zwölf Interventionen² im Einklang mit dem Gesetz legitimiert. Der politikwissenschaftliche Befund lautete daher zumeist: Der Kongress präsentiere sich als durchweg schwaches Organ im Bereich der Kontrolle militärischer Interventionen. Kritiker behaupten, es habe sich eine „Kultur der Unterordnung“³ herausgebildet, nach der sich die Kongressmitglieder willfährig dem „Commander in Chief“ unterordneten und die po-

1 Howard Berman (D-Kalifornien), Congressional Record (3. Juni 2011), S. H4000.

2 Vgl. zur Fallauswahl und Definition von „militärischen Interventionen“ unten.

3 Stephen R. Weissman, *A Culture of Deference. Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York 1995.

litische Führung ganz dem Weißen Haus überließen.⁴ Thomas Mann und Norman Ornstein haben den amerikanischen Kongress gar als „Broken Branch“⁵ bezeichnet. Dieser Begriff bezieht sich dabei auf das institutionelle Versagen der Legislative in einer Vielzahl von Politikfeldern, nicht nur im Bereich der „War Powers“ – doch gerade hier erscheint die Selbstunterordnung des Parlaments gegenüber dem Präsidenten als besonders problematisch, denn, so Mann und Ornstein: „No decision made by democratic societies is as weighty as that dealing with war (...).“⁶ Angewandt auf das Politikfeld militärischer Interventionen kann als „Broken Branch“ also eine Institution gelten, die trotz anders lautendem Verfassungsmandat unfähig ist, den Präsidenten in der militärischen Interventionspolitik zu kontrollieren. Zu einer demokratischen Kontrolle des Einsatzes von Streitkräften im Ausland gehört neben der bindenden Autorisierung auch das „Oversight“ laufender Interventionen durch Anhörungen in den Kongressausschüssen und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Finanzierung der Mission.

Träfe der Befund zu, wonach der Kongress durchgehend keine demokratische Kontrolle militärischer Interventionen ausübt, gäbe es Anlass zu schweren normativen und empirischen Bedenken. Zum einen wäre es – darauf weist das obige Zitat von Mann und Ornstein bereits hin – aus demokratietheoretischer Perspektive problematisch, dass die horizontale Gewaltenkontrolle in einem Bereich nicht funktioniert, in dem über Fragen mit weitreichenden Konsequenzen für die eigenen „Staatsbürger in Uniform“ entschieden wird. Am Schnittpunkt von Internationalen Beziehungen und Vergleichender Politikwissenschaft wäre es bemerkenswert, wenn die Legislative im präsidentiellen System trotz fehlender formaler Disziplinierungsmöglichkeit der Exekutive sich dieser freiwillig unterordnet und überdies eine Ausnahme zum ansonsten diagnostizierten Polarisierungstrend des US-Kongresses vorhanden wäre.⁷ Zudem hätte solch ein Befund auch für die Forschung zum „Demokratischen Frieden“ Konsequenzen: Nach Kants Basis-Theorem sollten Parlamente als Vetospieler fungieren, die die tendenziell kriegsaversen Präferenzen der Gesellschaft auch in der militärischen Interventionspolitik repräsentieren.⁸ Der Idealtyp einer militanten Demokratie, die zu imperialen Kreuzzügen im Namen von universellen Werten neigt – wie die USA bisweilen charakterisiert werden⁹ –, würde aus dieser Perspektive vom Parlament zu-

- 4 Vgl. im Allgemeinen Franz-Josef Meiers, The Return of the Imperial Presidency? The President, Congress, and U.S. Foreign Policy after 11 September 2001, in: Amerikastudien, 55. Jg. (2010), H. 2, S. 249 – 286; Ryan C. Hendrickson, The Clinton Wars. The Constitution, Congress, and War Powers, Nashville 2002; David Gray Adler, Court, Constitution, and Foreign Affairs, in: ders. / Larry N. George (Hrsg.), The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy, Lawrence 1996, S. 19 – 56.
- 5 Thomas E. Mann / Norman J. Ornstein, The Broken Branch. How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track, New York 2008.
- 6 Ebenda, S. 221.
- 7 Vgl. Stephen Chaudoin / Helen V. Milner / Dustin H. Tingley, The Center Still Holds. Liberal Internationalism Survives, in: International Security, 35. Jg. (2010), H. 1, S. 75 – 94.
- 8 Vgl. Immanuel Kant, Zum Ewigen Frieden, in: ders., Kants Werke Akademie-Textausgabe, Bd. VIII, Berlin 1968, S. 341 – 386; Sandra Dieterich / Hartwig Hummel / Stefan Marschall, Exekutive Prärogative vs. parlamentarische „War Powers“. Gouvernementale Handlungsspielräume in der militärischen Sicherheitspolitik, in: Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt (Hrsg.), Regierungsführung – Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden 2008, S. 171 – 188.
- 9 Vgl. Harald Müller, The Antinomy of Democratic Peace, in: International Politics, 41. Jg. (2004), H. 4, S. 494 – 520; Stephanie Sohnus, The United States: The American Way of Leading the

mindest ermöglicht, wenn nicht sogar befördert. Die Chancen eines „Demokratischen Friedens“ wären schon auf der Ebene der innerstaatlichen Gewaltenkontrolle ausgehebelt.¹⁰ Die Frage der „War Powers“ bleibt im Übrigen auch mit Blick auf die aktuelle Weltpolitik virulent. Dies zeigen etwa die Debatten über die Beteiligung des Parlaments an den Interventionsentscheidungen gegenüber Syrien im September 2013 oder gegen die IS-Terroristen vom September 2014.

Im Folgenden soll das Urteil eines institutionellen Versagens der Legislative einer erneuten empirischen Überprüfung unterzogen werden. Diese Untersuchung erscheint vor allem deshalb notwendig, weil die bisherige Forschung einige wichtige Verkürzungen in der Be- trachtung des Kongresses als Institution aufweist.

2. „Unrestricted President“? Instrumente und Einflusswege parlamentarischer Gegenmacht

Die Einschätzung, dass der Kongress in der Außen- und Sicherheitspolitik allgemein und in der militärischen Interventionspolitik im Speziellen schwach sei, wird von Politikwissen- schaftlern unterschiedlicher theoretischer Provenienz geteilt. Realisten würden etwa davon ausgehen, dass die innerstaatliche Gewaltenordnung ohnehin keine Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Entscheidungsfindung zeitigt, da sich die Exekutiven vor allem an systemischen Zwängen orientieren („Congress Can't“).¹¹ Konstruktivisten würden wiederum auf dominante innergesellschaftliche Verhaltenserwartungen verweisen, die von den Kongressmitgliedern internalisiert wurden. In Krisenzeiten setze ein „Rally around the Flag“- Effekt ein und Abgeordnete wie Senatoren würden sich freiwillig hinter der politischen Führung des Oberbefehlshabers sammeln („Congress Shouldn't“).¹² Selbst aus rationalis- tisch-liberaler Perspektive gibt es gute Gründe anzunehmen, dass der Kongress sich dem Präsidenten unterordnet („Congress Doesn't Want to“). Die Vermeidung von politischer Verantwortung kann eine rationale Strategie sein, etwa wenn der Militäreinsatz nicht er- folgreich verläuft. Umgekehrt würde von einem siegreichen Einsatz ohnehin nur der Präsi- dent als Oberbefehlshaber politisch profitieren.¹³

Anstatt diese theoretischen Positionen zu testen, soll an dieser Stelle eine empirische Analyse erfolgen, die eine subsystemische Perspektive einnimmt, welche die Bedeutung binnenstaatlicher Institutionen und Politikprozesse für die Außen- und Sicherheitspolitik eines Staats betont.¹⁴ Der hier vorgeschlagene, differenzierende Zugriff auf die demokrat-

World into Democratic Wars, in: *Anna Geis / Harald Müller / Niklas Schörnig (Hrsg.)*, The Mili- tant Face of Democracy. Liberal Forces for Good, Cambridge / New York 2013, S. 51 – 88.

10 Vgl. *Jochen Hils / Jürgen Wilzewski*, Second Image Reconsidered. Die parlamentarische Kontrolle von Militärinterventionen der USA in den 1990er Jahren, Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science, Nr. 1, Kaiserslautern 2006.

11 Vgl. *John Yoo*, The Powers of War and Peace. The Constitution and Foreign Affairs After 9/11, Chicago / London 2005.

12 Vgl. *Timothy S. Boylan / Karen M. Kedrowski*, The Constitution and the War Powers. What Mo- tivates Congressional Behavior?, in: Armed Forces & Society, 30. Jg. (2004), H. 4, S. 539 – 570.

13 Vgl. *Judith Kelley / Jon C. Pevehouse*, An Opportunity Cost Theory of US Treaty Behavior, https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Pevehouse_02.20.12.pdf (Abruf am 7. Mai 2013).

14 Vgl. *Andrew Moravcsik*, The Paradox of U.S. Human Rights Policy, in: *Michael Ignatieff (Hrsg.)*, American Exceptionalism and Human Rights, Princeton / London 2005, S. 147 – 197.

sche Kontrolle militärischer Interventionen durch den US-Kongress ergänzt einen jüngeren Forschungszweig in der „War Powers“-Literatur, der von der bisherigen „Presidential Preponderance“-These abrückt. Diese Minderheitsmeinung, die bislang vor allem mit Hilfe von quantitativen Methoden und Einzelfallstudien zu belegen versuchte, dass der Kongress die Interventionspolitik beeinflusst¹⁵, kann durch eine qualitativ-vergleichende Fallstudie sinnvoll ergänzt werden.

2.1. Desiderata der „War Powers“-Literatur

Die Forschung zu den amerikanischen „War Powers“ leidet vor allem unter drei Verkürzungen: einem Fokus auf den Akteur Präsident, einer zu legalistischen Perspektive auf die legislative Gegenmacht und einem nivellierenden Zugriff auf den Kongress als Institution.

Studien im Kontext militärischer Interventionen der USA, die sich auf den Kongress konzentrieren, stellen eine Minderheit dar. Häufig widmen sie sich dem Präsidenten als zentraler Figur des innerstaatlichen Entscheidungsprozesses.¹⁶ Selbst wenn es explizit um die Gewaltenkontrolle zwischen den Instanzen geht, liegt der Fokus auf der Exekutive. Als prägend erwies sich hierfür zum einen die Arbeit von *Arthur M. Schlesinger* zur „Imperialen Präsidentschaft“, in der er die Usurpation der Verfassungskompetenzen der Legislative zwar diagnostizierte, jedoch die Ursachen in einer mächtbewussten Exekutive erkannte.¹⁷ Zum anderen lieferte *Clinton Rossiter* Forschung zur „War Presidency“ ähnliche Erkenntnisse über die Bedingungen des Machtungleichgewichts auf horizontaler Ebene, die von der Politikwissenschaft rezipiert wurden.¹⁸ *Schlesingers* Thesen erlebten während der Präsidentschaft *George W. Bushs* und vor dem Hintergrund des Irakkriegs eine erneute Konjunktur.¹⁹ Auch *Bush* wurde ein ausgreifendes Machtverständnis attestiert, das den Kongress marginalisierte.²⁰ Ergänzungsfähig sind diese Studien deshalb, weil zwar die exekutiven Handlungsmöglichkeiten und Strategien analysiert wurden, das Akteursverhalten des Kongresses als zweite Seite der Medaille der „Imperialen Präsidentschaft“ jedoch unberücksichtigt blieb.

15 Vgl. *William G. Howell / Jon C. Pevehouse*, When Congress Stops Wars. Partisan Politics and Presidential Power, in: Foreign Affairs, 86. Jg. (2007), H. 5, S. 95 – 107; *Douglas Kriner / Francis Shen*, Responding to War on Capitol Hill: Battlefield Casualties, Congressional Response, and Public Support for the War in Iraq, in: American Journal of Political Science, 58. Jg. (2014), H. 1, S. 157 – 174; vgl. auch den Literaturüberblick bei *Linda Fowler*, Congressional War Powers, in: *Eric Schickler / Frances E. Lee* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the American Congress, Oxford 2013, S. 812 – 834.

16 Vgl. zum Beispiel *Louis Fisher*, Presidential War Power, Lawrence 2004.

17 Vgl. *Arthur M. Schlesinger*, The Imperial Presidency. With a New Introduction, Boston / New York 2004.

18 Vgl. *Clinton Rossiter*, Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies, Princeton 1948; *William Howell*, Presidential Power in War, in: Annual Review of Political Science, 14. Jg. (2011), S. 89 – 105.

19 Vgl. *Andrew Rudalevige*, The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate, Ann Arbor 2005.

20 Vgl. kritisch *Sönke Schreyer*, Imperial Presidency Redux? Die institutionelle Machtbalance zwischen Terrorbekämpfung und Präventivkrieg, in: *Jochen Hils / Jürgen Wilzewski* (Hrsg.), Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier 2006, S. 111 – 141.

Dabei ist zu fragen, inwiefern sich der Kongress dem Präsidenten entgegenstellte (und sich nicht durchsetzte) oder ihn proaktiv unterstützte und sich somit selbst unterordnete. Für die Beantwortung der Frage, eines etwaigen institutionellen Versagens der Legislative im Bereich der militärischen Interventionspolitik, würden beide Möglichkeiten einen erheblichen Unterschied machen.

Die verbleibenden Studien zu den „War Powers“ des Kongresses leiden häufig unter einer legalistischen Verkürzung. Damit ist einerseits die alleinige Konzentration auf die Autorisierung von Kriegseinsätzen im Vorfeld von Interventionen gemeint. Andererseits werden gerade auch in der komparatistischen Forschung zu den parlamentarischen Kriegsvollmachten allein die de jure-Verfassungskompetenzen, nicht aber deren de facto-Anwendung bewertet.²¹ Für die USA bedeutet dies eine Zuordnung zur Kategorie der defizitären „War Powers“, da von Seiten der Verfassung (und der WPR) keine ex-ante Autorisierung eines Kriegseinsatzes vorgeschrieben wird.²² Dass Parlamente auch nach Beginn eines Einsatzes wirksame Kontrolle, einflussreiche Kritik und bedeutenden Einfluss auf die Interventionspolitik ausüben können, bleibt unberücksichtigt.²³ Zudem versperrt die legalistische Perspektive den Blick auf weitere Aktivitäten, die nicht in Gesetzesform münden: etwa die Tätigkeit von Ausschüssen oder nicht-bindende Resolutionen.

Gerade hier ist auch die dritte Verkürzung folgenreich: Der US-Kongress ist keineswegs eine homogene Instanz. Vielmehr existieren insbesondere im Präsidentialismus der USA, in dem es keine systemlogisch erforderliche Fraktionsdisziplin gibt, der durch eine schwache landesweite Parteiorganisation gekennzeichnet ist und in dem die Kongressmitglieder in stark personalisierten Wahlkämpfen in Einer-Wahlkreisen antreten, eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen, die im Kongress repräsentiert werden. Auch Einzelpositionen oder nicht-mehrheitsfähige Kritik an Militärinterventionen können folgenreich sein, etwa wenn ein führender Politiker eines außenpolitisch relevanten Ausschusses seine Position gegenüber der Exekutive in den Medien vertritt und damit auf informellem Wege Druck auf den Präsidenten ausübt. In Zeiten unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten auch zwischen beiden Kammern wird die gemeinsame, bindende Formulierung von legislativen Standpunkten überdies erschwert. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Präsident eine Resolution etwa des Repräsentantenhauses vollends ignorieren könnte, da diese in der politischen Debatte um die Militäreinsätze durchaus relevant sein kann.

2.2. Machtmittel des US-Kongresses zur demokratischen Kontrolle militärischer Interventionen

Die „First Branch of Government“ verfügt über allgemeine und politikfeldspezifische Instrumente, mit deren Hilfe sie die militärische Interventionspolitik kontrollieren und beeinflussen kann. Repräsentantenhaus und Senat steht zunächst nach Artikel I, Sekt. 1 das

21 Vgl. *Dirk Peters / Wolfgang Wagner*, Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004, in: *Parliamentary Affairs*, 64. Jg. (2011), H. 1, S. 175 – 192.

22 Vgl. ebenda, S. 190.

23 Vgl. die Kritik bei *Douglas Kriner*, After the Rubicon. Congress, Presidents, and the Politics of Waging War, Chicago / London 2010.

alleinige Recht zu, Gesetze zu erlassen, mit denen der Präsident auch in seiner Außen- und Sicherheitspolitik beschränkt werden kann. Das Königsrecht des Parlaments, die „Power of the Purse“ nach Art. I, Sekt. 8 und 9, kann sich ebenfalls auf die militärische Interventionspolitik auswirken, da Kriegseinsätze ohne entsprechende Finanzmittel zumindest nicht dauerhaft durchgeführt werden können.²⁴ Die US-Verfassung weist dem Parlament in Art. 1, Sekt. 8, Satz 12 explizit die Kompetenz zu, „(to) raise and support armies“, was die Finanzhoheit auch in diesem Bereich festschreibt.

Zu den allgemeinen Instrumenten zählt auch das „Congressional Oversight“, also die Kontrolle der Administration und ihr nachgeordneter Behörden (Ministerien, Militär, Geheimdienste, sonstige Bürokratie) durch Informations-, Anhörungs- und Konsultationsrechte, die zwar nicht explizit in der Verfassung erwähnt, als Teil der „Implied Powers“ aber zu den Machtmitteln des Kongresses gezählt werden.²⁵ Die für militärische Interventionen zuständigen Fachausschüsse beider Kammern²⁶ können hierbei Auskünfte von Mitarbeitern der Exekutive verlangen und sie in Anhörungen befragen. Sonderausschüsse oder speziell eingesetzte Beratungsgremien, die bisweilen auch Nicht-Parlamentarier umfassen, können im Bereich der militärischen Interventionspolitik ebenfalls von Bedeutung sein.²⁷

Gerade die hervorgehobene Rolle der Fachausschüsse innerhalb des Kongresses ermöglicht es einzelnen Mitgliedern der Legislative, politische Initiativen zu lancieren oder die Administration in exponierter Weise zu kritisieren.²⁸ Studien zur militärischen Interventionspolitik belegen, dass Medien die Kritik von Kongressmitgliedern an der Administration aufnehmen und darüber den öffentlichen Diskurs zu einer Krisensituation beeinflussen.²⁹

Neben diesen allgemeinen Machtmitteln weist die Verfassung der Legislative nach Art. I, Sekt. 8 die „War Power“ zu, also das Recht, den Krieg zu erklären. Die WPR von 1973 konkretisiert als einfachgesetzliche Vorschrift diesen Verfassungsartikel. Demnach ist der Präsident außer im Falle eines direkten Angriffes verpflichtet, die Zustimmung des Kongresses einzuholen, um als „Commander in Chief“ die Streitkräfte einzusetzen: „The constitutional powers of the President as Commander-in-Chief to introduce United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is

24 Problematisch erscheint für die demokratische Kontrolle allerdings, dass kleinere Operationen von Spezialkräften oder auch Luftkriegskampagnen durch bereits bewilligte Haushaltssmittel bestritten werden können. Parlamente müssen dann die Verwendung dieser Mittel explizit untersagen, während bei größeren Kriegseinsätzen die Exekutive zumeist darauf angewiesen ist, dass Sonderhaushalte durch das Parlament im Vorhinein autorisiert werden. Ein Beispiel für diesen Zusammenhang ist der Libyen-Einsatz der USA von 2011, der aus laufenden Mitteln des „Air Force's FY2011 Operations and Maintenance Budget“ finanziert wurde. Vgl. *Jeremiah Gertler, Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, Nr. R41725, Washington, D.C. 2011, S. 26.

25 Vgl. *Mark J. Rozell*, Executive Privilege. Presidential Powers, Secrecy, and Accountability, Lawrence 2010, S. 8 ff.

26 Insbesondere Senate Foreign Relations Committee, House International Affairs Committee sowie die jeweiligen Streitkräfte- und Veteranenausschüsse.

27 Beispielsweise die „Iraq Study Group“ oder die Sonderkommission des Senats zu den Geheimdienstinformationen über den Irak im Vorfeld des Krieges.

28 Vgl. *Ralph G. Carter / James M. Scott*, Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs, Durham 2009.

29 Vgl. *Matthew A. Baum / Tim Groeling*, Journalists' Incentives and Media Coverage of Elite Foreign Policy Evaluations, in: Conflict Management and Peace Science, 26. Jg. (2009), H. 5, S. 437 – 470, S. 464.

clearly indicated by the circumstances, are exercised only pursuant to (1) a declaration of war, (2) specific statutory authorization, or (3) a national emergency created by attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces.“ (WPR, Sekt. 2c)

Der Streitkräfteeinsatz ist spätestens nach 60 Tagen zu beenden, sofern der Kongress nicht eine Kriegserklärung ausgestellt, eine autorisierende Resolution verabschiedet, per Gesetz die Frist verlängert hat oder auf Grund eines Angriffes nicht in der Lage ist, sich zu versammeln (Sekt. 5b). Der Präsident kann mittels einer schriftlichen Erklärung gegenüber dem Kongress eine Fristverlängerung um 30 Tage erwirken, wenn er dies zur Gewährleistung der Sicherheit der eingesetzten Streitkräfte als notwendig erachtet (ebenda). Verfassungsrechtlich streitig ist das in Sekt. 5c kodifizierte Recht, den Kriegseinsatz per Gesetzesbeschluss zu beenden.³⁰

Neben diesen Vorschriften zur notwendigen gesetzlichen Autorisierung des Truppeneinsatzes legt die WPR auch bestimmte Konsultations- und Berichtspflichten des Präsidenten fest. Demnach ist er verpflichtet, „in every possible instance“ den Kongress im Vorfeld des Truppeneinsatzes zu konsultieren und diese Konsultationen auch danach regelmäßig mit Vertretern des Kongresses durchzuführen (Sekt. 3). Darüber hinaus regelt die WPR, dass dem Kongress innerhalb von 48 Stunden nach Beginn der Entsendung der Truppen Bericht erstattet werden muss (Sekt. 4a), dass auf Anfrage weitere Informationen zur Verfügung zu stellen sind (Sekt. 4b) und die Berichte wenigstens alle sechs Monate aktualisiert werden müssen, solange der Einsatz andauert (Sekt. 4c).

Obwohl die WPR zur Stärkung der Legislative gegenüber dem Präsidenten gedacht war, argumentieren Kritiker, das Gesetz habe ein 60 bis 90 Tage großes Schlupfloch für begrenzte Kriegseinsätze geschaffen.³¹ Unklar ist zudem, welche Umstände tatsächlich als „Hostilities“ im Sinne der WPR anzusehen sind – auch diese Interpretationsmöglichkeit wurde von Präsidenten (darunter *Ronald Reagan* und *Barack Obama*) in der Vergangenheit zu ihren Gunsten genutzt.³²

Unbenommen dieser Konstruktionsfehler und der exekutiven Versuche, die WPR zu untergraben, zeigt der Verfassungskontext und das daran anknüpfende Gesetz, dass der Kongress und seine Mitglieder zumindest die Möglichkeit besitzen, Einfluss auf die militärische Interventionspolitik zu üben.

Als letzte politikfeldspezifische Instrumente sind die Zustimmungspflichten und damit Vetorechte des Senats nach Art. II, Sekt. 2 bei völkerrechtlichen Verträgen (mit Zweidrittel-Mehrheit) und wichtigen Personalentscheidungen (mit einfacher Mehrheit) zu nennen. Diese können für die militärische Interventionspolitik relevant sein, zum Beispiel bei der Bestätigung hoher Militärs oder dem Abschluss von Militärbündnissen.

30 Ursache hierfür ist, dass die WPR für das Rückholrecht die Verabschiedung einer „Concurrent Resolution“ vorsieht, die nicht dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt wird. In der Entscheidung „INS v. Chadha“ hat der Oberste Gerichtshof 1983 ein solches legislatives Veto für verfassungswidrig erklärt. Allerdings ist juristisch fraglich, ob dieses Urteil auch für die WPR gilt. Vgl. *Stephen L. Carter*, The Constitutionality of the War Powers Resolution, in: *Virginia Law Review*, 70. Jg. (1984), H. 1, S. 101 – 134, S. 129 – 133.

31 Vgl. *Harold H. Koh*, Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair, in: *The Yale Law Journal*, 97. Jg. (1988), H. 7, S. 1255 – 1342, S. 1260.

32 Vgl. *Ryan C. Hendrickson*, a.a.O. (Fn. 4), S. 18; *Jordan J. Paust*, Constitutionality of U.S. Participation in the United Nations-Authorized War in Libya, in: *Emory International Law Review*, 26. Jg. (2012), H. 1, S. 43 – 67, S. 55 f.

2.3. Einflusswege parlamentarischer „War Powers“

Der Einsatz parlamentarischer Instrumente kann bereits vor Beginn einer militärischen Intervention oder aber während des Kriegs zur Kontrolle und Beeinflussung der präsidentiellen Politik erfolgen. Darüber hinaus muss zwischen einer direkten und einer indirekten Einflussnahme unterschieden werden.

Mit der Autorisierung eines Einsatzes noch vor Kriegsbeginn wird der Kongress direkt an der Entscheidungsfindung zu einer Intervention beteiligt. Obwohl der Präsident das Entsendegesetz ex-ante nicht benötigt und den Einsatz 60 beziehungsweise 90 Tage ohne Beteiligung des Kongresses durchführen könnte, wurden zumindest die umfangreichsten Militäroperationen nach dem Vietnamkrieg (Irak 1991, Afghanistan 2002 und Irak ab 2003) im Vorhinein genehmigt. Der Kongress kann die Autorisierung einer Intervention natürlich auch verweigern. Des Weiteren kann er im Rahmen seines Budgetrechts an der Interventionspolitik mitwirken, wenn es um die Bereitstellung der Finanzmittel für einen Einsatz geht; selbstverständlich steht ihm auch hier die Ablehnung oder Begrenzung frei. Auf indirekte Weise kann der Kongress ebenfalls bereits im Vorfeld tätig werden. Als historisches Beispiel wären hier die Neutralitätsgesetze in den 1930er Jahren zu nennen, mit denen die Legislative gegen den Willen Präsident *Franklin D. Roosevelt* eine stärkere Verwicklung der USA in die europäischen und asiatischen Konflikte verhinderte.

Nachdem die Truppen an den Einsatzort entsendet wurden und Kampfhandlungen bereits begonnen haben, kann der Kongress seine Instrumente weiterhin einsetzen. So besitzt er das Recht, die Truppen per Resolution zurückzubeordern – ein Mittel, das der Kongress allerdings bisher nicht angewandt hat.

Weichere Instrumente in der militärischen Interventionspolitik stehen dem Kongress während einer andauernden Intervention ebenfalls zur Verfügung. Dazu zählen symbolische Maßnahmen wie die Kritik am Oberbefehlshaber (beziehungsweise seine Unterstützung) in der Öffentlichkeit, über die Medien, im Plenum oder in den Ausschüssen. Alle diese Maßnahmen finden je nach Seniorität, Amt und Bekanntheit des Politikers Eingang in die öffentliche Debatte und müssen unter Umständen vom Präsidenten berücksichtigt werden. Eine Limitierung präsidentieller Politikoptionen kann auch durch einfachgesetzliche Maßnahmen erfolgen, etwa durch das Verbot, Bodentruppen einzusetzen oder durch die Begrenzung des Einsatzgebietes. Der Kongress kann dadurch die Ausweitung eines bestehenden Einsatzes zu verhindern versuchen – so geschehen beispielsweise in der Endphase des Vietnamkrieges.³³

2.4. Typologie des Kongressverhaltens gegenüber dem Präsidenten

Viele Klassifikationen zum Verhältnis zwischen Kongress und Präsident nehmen eine dualistische Perspektive ein, nach der zwei Rollen der Legislative in der Außen- und Sicherheitspolitik existieren. *Michael Foley* unterscheidet etwa das „Model of Compliance“, in

³³ Vgl. Julian E. Zelizer, Congress and the Politics of Troop Withdrawal, in: *Diplomatic History*, 34. Jg. (2010), H. 3, S. 529 – 541.

dem die Legislative passiv agiert, vom „Model of Assertion“³⁴, dem Bild eines widerspenstigen Kongresses.

Bei einer differenzierteren Betrachtung entlang zweier Dimensionen geht es zum einen um die verfassungsrechtliche und zum anderen um die politische Haltung des Kongresses gegenüber dem Präsidenten. Die erste Dimension speist sich aus dem oben beschriebenen Verständnis, dass der Kongress gemäß Verfassung, aber auch im Rahmen der WPR die gesetzlichen Möglichkeiten zur institutionellen Selbstbehauptung besitzt und deren Nutzung dem verfassungsrechtlichen Grunddesign der „Checks and Balances“ entspricht. Die zweite Dimension konzidiert die Möglichkeit, dass der Kongress unabhängig vom verfassungsrechtlichen Kontext der Exekutive folgen oder sich widersetzen kann. Hierin liegt der politisch-inhaltliche Aspekt des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative.

Der Vorwurf könnte auch gegenüber dieser Typologie lauten, dass der Kongress als einheitlicher Akteur zu monolithisch aufgefasst werde. Allerdings werden erstens auch Aktivitäten, die nur in einer Kammer eine Mehrheit finden, explizit berücksichtigt. Zweitens werden individuelle Stellungnahmen von Kongressmitgliedern exemplarisch herausgearbeitet, um die Differenziertheit der Interessenlagen empirisch zu reflektieren.

Aus dieser zweidimensionalen Anordnung ergeben sich vier idealtypische Rollen, die der Kongress gegenüber dem Präsidenten in der militärischen Interventionspolitik einnehmen kann (siehe Tabelle 1): Erstens kann er als selbstbewusster Akteur (1) auftreten, indem er einerseits die Politik des Präsidenten kritisiert und andererseits versucht, dieser Kritik durch bindende Gesetzgebung und andere legislative Mittel Wirkung zu verschaffen. Als hinreichende Indikatoren dieser Positionierung werden daher das Veto von Autorisierungsresolutionen durch beide Kammern, Budgetbestimmungen, die den Maßgaben der Exekutive zuwiderlaufen, präskriptive oder ex-post erfolgende bindende Gesetzgebung zur Limitierung der präsidentiellen Politik oder eine Rückholung der Truppen per Beschluss betrachtet.

Ebenfalls kritisch auf Ebene der politischen Haltung gegenüber dem Präsidenten, aber nicht in einer verbindlichen Form, vermeidet ein unentschlossener Kongress (2), umfassend politische Verantwortung zu übernehmen. Nicht-bindende Resolutionen oder solche gesetzgeberischen Initiativen, die nur in einer Kammer eine Mehrheit finden, die aber dennoch eine kritische Position gegenüber der Interventionspolitik insoweit erkennen lassen, als der Einsatz abgelehnt wird oder qualitative beziehungsweise zeitliche Begrenzungen der Intervention gefordert werden (symbolische Politik), sind Indikatoren dieses Idealtyps.

Dagegen kann ein kooperativer Kongress (3) vorliegen, der zwar seiner verfassungsrechtlichen Rolle gerecht wird, aber inhaltlich die Politik des Präsidenten unterstützt. Dieser Typ stützt sich auf den Indikator einer bindend erfolgten Autorisierung des Einsatzes durch beide Kammern mittels einer Resolution oder Kriegserklärung.

Ein willfähriger Kongress (4) nimmt seine verfassungsrechtliche Verantwortung nicht wahr und unterstützt den Präsidenten durch aktive parlamentarische Initiativen oder durch Passivität. Als Indikatoren dieses Idealtyps dienen damit einerseits solche symbolischen

³⁴ Michael Foley, The Foreign Policy Process. Executive, Congress, Intelligence, in: Michael Cox / Doug Stokes (Hrsg.), U.S. Foreign Policy, Oxford 2008, S. 107 – 128, S. 116 f.; vgl. auch Ralph G. Carter / James M. Scott, Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S. Foreign Policy, in: Congress & the Presidency, 29. Jg. (2002), H. 2, S. 151 – 169; James M. Lindsay, Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy, Baltimore / London 1994, S. 147 – 160.

Tabelle 1: Idealtypen des Kongressverhaltens in der militärischen Interventionspolitik

		Politische Dimension	
		Kritik	Unterstützung
Verfassungs-rechtliche Dimension	Selbstbehauptung	Selbstbewusster Kongress (1)	Kooperativer Kongress (3)
	Unterordnung	Unentschlossener Kongress (2)	Willfähriger Kongress (4)

Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmen, die die Interventionspolitik des Präsidenten loben. Andererseits zählen auch bindende Gesetze hierzu, wenn diese die Kompetenzen der Exekutive zulasten der Legislative erweitern, etwa indem ein Blankoscheck für Interventionen (also deren qualitative, geographische oder zeitliche Spezifizierung) ausgestellt wird, der eine Mitentscheidung des Kongresses verhindert.

3. „Mapping War Powers Cases“: Varianz in der Empirie parlamentarischer Kontrolle

Die folgende empirische Überprüfung der Rolle des Kongresses gegenüber dem Präsidenten in der militärischen Interventionspolitik schließt ein breiteres Spektrum parlamentarischer Instrumente ein, als dies bei bisherigen Analysen der Fall war.³⁵

3.1. Fallauswahl, Definition und methodische Vorgehensweise

Obwohl die komprimierte Untersuchung der Fallbeispiele detaillierte Einzelstudien zu den jeweiligen militärischen Interventionen nicht ersetzen kann, zielt sie auf einen Längsschnittvergleich, der geeignet ist, die Varianz in der Ausübung parlamentarischer Kontrolle am Beispiel der USA über den Zeitverlauf aufzuzeigen.

Die Verabschiedung der WPR durch den Kongress am 7. November 1973 über das Veto *Richard Nixons* hinweg markierte einen Höhepunkt des parlamentarischen Widerstands gegen den immer unpopulärer werdenden Vietnamkrieg.³⁶ Zugleich sollte das Gesetz die legislativen Kriegsvollmachten stärken, nachdem die *Johnson*- und *Nixon*-Administrationen beginnend mit der „Gulf of Tonkin“-Resolution 1964 die Mitbestimmungs- und Kontrollfunktion des Kongresses untergraben hatten. Insofern bietet sich die WPR als Begrenzung des Untersuchungszeitraums an, da die einfachgesetzliche Regelung die institutionelle Grundlage der demokratischen Kontrolle von Auslandseinsätzen neu austarierte.³⁷

35 Die Analyse knüpft an *Florian Böller*, Selbstbehauptung versus Unterordnung. Der US-Kongress und die demokratische Kontrolle der militärischen Interventionspolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 2014, S. 123 – 130 an.

36 Vgl. *Julian E. Zelizer*, a.a.O. (Fn. 33), S. 573.

37 Vgl. *Kerstin Dahmer*, Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung. Eine Studie zu Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973-1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges, Frankfurt am Main 1998.

Die Zusammenstellung von *Richard Grimmett* listet für den Zeitraum von 1973 bis 2010 148 Einsätze von US-Streitkräften im Ausland auf.³⁸ Es ist allerdings notwendig, diese Grundgesamtheit qualitativ zu filtern, denn nicht alle dieser 148 Fälle können als „militärische Interventionen“ bezeichnet werden – etwa wenn es sich um Katastrophenhilfe oder einzelne Kampfhandlungen ohne andauernden Konflikt handelt. Als militärische Interventionen sollen an dieser Stelle in Anlehnung an die einschlägige Forschung³⁹ begrenzte militärische Zwangsmaßnahmen des Eingriffs in eine territoriale Entität zur Durchsetzung bestimmter mittel- und langfristiger Zielsetzungen verstanden werden.

Wendet man diese Definition an, verbleiben folgende militärische Interventionen der USA seit 1973⁴⁰: Libanon 1982 bis 1984, Nicaragua 1983 bis 1990, Grenada 1983, Panama 1989 bis 1990, Irak 1991, Somalia 1992 bis 1995, Haiti 1993 bis 2000, Bosnien 1995 bis 2004, Kosovo 1999, Afghanistan 2002 bis 2013, Irak 2003 bis 2011, Libyen 2011. Diese zwölf Fälle werden entlang der zuvor entwickelten Typologie des Kongressverhaltens den vier Idealtypen zugeordnet. In methodischer Hinsicht erfolgt diese Fallzuordnung als qualitative Analyse, die auf Grundlage von Primärquellen (Resolutionen beider Kammern, Kongressdebatten, Ausschussprotokolle und Redebeiträge) sowie Zeitungsberichten und der einschlägigen Literatur die politischen Prozesse im exekutiv-legislativen Verhältnis entlang der oben definierten Indikatoren vergleicht.

3.2. Fälle eines selbstbewussten Kongresses: Nicaragua, Somalia und Irak (ab 2007)

Die Zuordnung der militärischen Interventionen in Nicaragua, Somalia und Irak (ab 2007) zu Typ 1, dem sich selbst behauptenden Kongresses, ergibt sich vor dem Hintergrund von gesetzgeberischen Maßnahmen, die vom Kongress verabschiedet wurden, um die Politik

38 Vgl. *Richard F. Grimmett*, Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1789-2010, Congressional Research Service Report for Congress, Nr. R41677, Washington, D.C. 2011.

39 Vgl. im Allgemeinen *Jochen Hils*, Relative Machtposition und äußere Bedrohung. Die erodierende multilaterale Einbettung US-amerikanischer Militärinterventionen aus realistischer Sicht, in: *ders.* / *Jürgen Wilzewski* / *Reinhard Wolf* (Hrsg.), Assertive Multilateralism and Preventive War. Die Außen- und Weltordnungspolitik der USA von Clinton zu Obama aus theoretischer Sicht, Baden-Baden 2012, S. 171 – 193; *James Meernik*, United States Military Intervention and the Promotion of Democracy, in: Journal of Peace Research, 33. Jg. (1996), H. 4, S. 391 – 402, S. 391; *Elizabeth N. Saunders*, Leaders at War. How Presidents Shape Military Interventions, Ithaca 2011.

40 Der Libyen-Einsatz von 2011 wurde gegenüber der Liste bei *Grimmett* ergänzt. Vgl. *Richard F. Grimmett*, a.a.O. (Fn. 38). Der Einsatz von Streitkräften zur Aufrechterhaltung der Flugverbotszone im Irak nach dem Ende des zweiten Golfkrieges sowie Luftangriffe auf verschiedene Ziele im Irak werden nicht als eigenständige Intervention gewertet, sondern als Folgeeinsätze im Nachgang des Hauptkonflikts von 1991. Vgl. *ders.*, The War Powers Resolution. After Thirty-Six Years, Congressional Research Service Report for Congress, Nr. R41199, Washington, D.C. 2010, S. 24 – 26. Gleches gilt für die Drohnenangriffe im Rahmen von Anti-Terror-Operationen der CIA, die zum Kontext des „Global War on Terror“ und damit des Afghanistan-Einsatzes ab 2002 zählen. Vgl. zur demokratischen Kontrolle der „Targeted Killings“ ausführlicher *Jürgen Wilzewski*, Taking Smart Power Seriously: Obama, präventive Inhaftierungen, gezielte Tötungen und die Zukunft amerikanischer Weltführungsstrategie, in: *Steffen Hagemann* / *Wolfgang Tönnesmann* / *ders.* (Hrsg.), Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama, Trier 2014, S. 19 – 52.

der Administration im Verlauf der Intervention oder in deren Vorfeld zu limitieren oder zu verändern.

Die selbstbewusste Haltung äußerte sich in zwei Fällen durch „Funding“-Restriktionen, die die Interventionspolitik beeinflussten. Präsident *Reagan* hatte ab 1983 Streitkräfte nach Honduras zur Unterstützung der Rebellenbewegung in Nicaragua entsandt. Bereits 1982 hatte der Kongress einen Zusatz zum „Defense Appropriations Act“ verabschiedet, der die Unterstützung rechter Rebellengruppen in Nicaragua verbot.⁴¹ Als 1985 bekannt wurde, dass die Regierung Planungen für eine direkte Intervention ausarbeiten ließ, verbot der Kongress im November die Verwendung von Finanzmitteln für den Einsatz von Truppen in der Grenzregion zu Nicaragua.⁴² Die Politik des Präsidenten wurde insoweit tangiert, als eine offene Militärintervention unterbunden wurde, wenngleich *Reagan* die legislativen Verbote unter anderem in Form von verdeckten Militäroperationen der CIA umging.⁴³ Diese Reaktion hat jedoch nichts mit dem hier in Frage stehenden Verhalten der Legislative zu tun, die sich durch ex-ante und ex-post beschlossene „Funding“-Restriktionen selbst behauptete.⁴⁴ Als die verdeckten Operationen publik wurden, setzten Repräsentantenhaus und Senat jeweils Kommissionen zur Aufklärung der Affäre ein. Im November 1987 wurde ein gemeinsamer Abschlussbericht nach über 40 öffentlichen und im Fernsehen übertragenen Anhörungen durch den Kongress vorgelegt. Darin wurde der exekutive Machtmissbrauch klar angeprangert: „It was an evasion of the Constitution’s most basic check on Executive action – the power of the Congress to grant or deny funding for Government programs.“⁴⁵

Auch die im Dezember 1992 begonnene Intervention in Somalia provozierte eine selbstbewusste Positionierung des Kongresses, die sich schließlich in einer Streichung der Finanzmittel ausdrückte. Die anfängliche Unterstützung für den Einsatz in dem ostafrikanischen Bürgerkriegsland – beide Kammern verabschiedeten bis Mai 1993 Autorisierungsresolutionen (unter S. J. Res. 45), die allerdings nicht in ein bindendes Gesetz mündeten – änderte sich, als die humanitäre Mission zu einem verlustreichen Kampfeinsatz geriet. Insbesondere der „Black Hawk Down“-Zwischenfall am 3. und 4. Oktober 1993 löste heftige Kritik im Kongress an dem Einsatz insgesamt aus. *John McCain* (R-Arizona), der die Mission zu-

41 Siehe „Boland Amendment“, H. Amdt. 974 zu H.R. 7375.

42 Es handelte sich zunächst um Sekt. 1451 von P.L. 99-145 („Defense Authorization Act for Fiscal Year 1986“) vom 8. November 1985. In den beiden folgenden Jahren enthielten auch die „Defense Authorization 1988-1989“ sowie die „Continuing Appropriations Resolution“ (P.L. 99-591) entsprechende Finanzrestriktionen. Vgl. *Richard F. Grimmett*, The War Powers Resolution, a.a.O. (Fn. 38), S. 13.

43 Weissman konstatiert allerdings ein Versagen des Kongresses in Bezug auf das „Oversight“ der geheimdienstlichen Operationen in der Region. Vgl. *Stephen R. Weissman*, a.a.O. (Fn. 3), S. 109 – 111.

44 Vgl. *Jürgen Wilzewski*, Passivität, Mitsprache oder Dominanz? Der Kongress und die imperiale Präsidentschaft nach 1945, in: *Matthias Dembinski / Peter Rudolf* / ders. (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994, S. 69 – 96, S. 77; *Francis D. Wermuth / Edwin B. Firmage*, To Chain the Dog of War. The War Power of Congress in History and Law, Dallas 1986, S. 253; *Marc E. Smyrl*, Conflict or Codetermination? Congress, the President, and the Power to Make War, Cambridge 1988, S. 118 – 126.

45 U.S. Congress, Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair, H. Rept. No. 100-433, S. Rept. No. 100-216, Washington, D.C. 1987, S. 5. Der Skandal wurde unter dem Namen Iran-Contra-Affäre bekannt, da die CIA illegale Waffengeschäfte mit dem Iran zur Finanzierung der Contra-Rebellen in Nicaragua tätigte.

nächst begrüßt hatte, beklagte am 4. Oktober im Senat: „(...) 19 American servicemen have been killed in a conflict with no clear connection to U.S. national security interests.“⁴⁶ Präsident Bill Clinton musste sich daraufhin dem Druck der Legislative beugen und kündigte am 8. Oktober 1993 an, die amerikanischen Truppen bis zum 31. März 1994 aus Somalia abzuziehen.⁴⁷ Der Kongress begnügte sich nicht mit diesem politischen Versprechen, sondern machte das Abzugsdatum mit dem Bewilligungsgesetz für den Verteidigungshaushalt von 1994 bindend.⁴⁸

Auch das Verhalten von House und Senate während des Irak-Krieges zumindest ab der 110. Sitzungsperiode (2007) kann als Typ 1 klassifiziert werden, da in dieser Phase die Legislative mit mehreren bindenden Gesetzesinitiativen versuchte, den Kurs gegenüber dem Irak zu verändern.⁴⁹ Zwar scheiterten diese Versuche nicht zuletzt am Einsatz des präsidentiellen Vetos; die Ausschöpfung aller gesetzgeberischen Möglichkeiten rechtfertigt gleichwohl die Einordnung des Verhaltens als Selbstbehauptung.

Bereits im Präsidentschaftswahlkampf 2004 mehrten sich Zeichen, dass der seit Kriegsbeginn bestehende überparteiliche Konsens zu bröckeln begann.⁵⁰ In der 109. Legislaturperiode verstärkte die Opposition ihre „Oversight“-Bemühungen: Neben der immer deutlicher werdenden Ablehnung des Irak-Krieges in der US-Öffentlichkeit lieferten die Ergebnisse der vom Kongress im März 2006 eingesetzten „Iraq Study Group“ einen wichtigen Baustein zur Diskreditierung des Kriegs.⁵¹ Ein vollständig erodierter strategischer Konsens ist ab 2007 erkennbar. Bei den Zwischenwahlen im November 2006 hatten die Demokraten mit ihrer Kritik an der Irak-Politik Bushs die Mehrheit in beiden Kammern zurückerobern können.⁵² Entsprechend selbstbewusst vertraten die Kongressmitglieder das Wählermandat in der Interventionspolitik, etwa Michael Arcure (D-New York): „My constituents did not send me to Washington to serve as a rubber stamp for the Administration. I was sent to Washington to stand up against the mismanagement of this war and misplaced priorities of the Administration.“⁵³

Die neue Mehrheit im Kongress positionierte sich klar und unter Nutzung bindender Gesetzgebung gegen den Irak-Krieg.⁵⁴ Gleichwohl konnte sie sich gegenüber dem Präsi-

46 Congressional Record (4. Oktober 1993), S. S12904. Tatsächlich starben bei dem Einsatz am 3. und 4. Oktober 1993 in Mogadischu 18 amerikanische Soldaten.

47 Vgl. Douglas Jehl, Clinton Doubling U.S. Forces in Somalia. Vowing Troops Will Come Home in 6 Months, in: The New York Times vom 8. Oktober 1993, S. A01.

48 Siehe „Byrd-Amendment“, S. Amdt. 790 zu S. 1298; vgl. Lori Fisler Damrosch, The United States Congress, the German Bundestag, and NATO's Intervention in Kosovo, in: Hans Born / Heiner Hänggi (Hrsg.), The „Double Democratic Deficit“. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices, Aldershot 2004, S. 131 – 146, S. 132 f.

49 Vgl. Michael T. Heaney, The Partisan Politics of Antiwar Legislation in Congress, 2001–2011, in: University of Chicago Legal Forum, 129. Jg. (2011), S. 129 – 168.

50 Der Demokratische Herausforderer John Kerry tadelte zwar die Irak-Politik des Präsidenten, zweifelte jedoch noch nicht die Legitimität des Kriegs an sich an. Vgl. Bradley Graham, As an Issue, War Is Risky for Both Sides, in: The Washington Post vom 2. Oktober 2004, S. A10.

51 Vgl. Jordan Tama, The Power and Limitations of Commissions: The Iraq Study Group, Bush, Obama, and Congress, in: Presidential Studies Quarterly, 41. Jg. (2011), H. 1, S. 135 – 155.

52 Vgl. William G. Howell / Jon C. Pevehouse, a.a.O. (Fn. 15), S. 96.

53 Congressional Record (22. März 2007), S. H2870.

54 So hätte H.R. 1591 vom März 2007 Begrenzung der Finanzmittel für den Irakkrieg verfügt. Zuvor war am 16. Februar 2007 erstmals eine nicht-bindende kriegskritische Resolution im Repräsentantenhaus verabschiedet worden. Weitere Versuche scheiterten auch am Republikanischen

denten nicht durchsetzen, da dieser per Veto(drohung) eine Kursänderung seiner Politik verhinderte. Gleichzeitig sorgte die kritische Haltung des Kongresses dafür, dass der Krieg in der öffentlichen Debatte blieb. Und obwohl sich die Sicherheitslage im Irak zumindest zeitweise durch die von Präsident Bush gegen heftigen Widerstand der Demokraten durchgesetzte Truppenaufstockung und den Strategiewechsel („Surge“) verbesserte, lehnte die Öffentlichkeit den Einsatz nunmehr mit großer Mehrheit ab.⁵⁵ In der amerikanischen Gesellschaft hatte sich die von der Kongressmehrheit formulierte Einsicht durchgesetzt, dass der Krieg keine weiteren Opfer auf eigener Seite mehr wert sei: „(Iraq) has descended into a bloody civil war that cannot be resolved by the American military.“⁵⁶

Die Kritik der Legislative bewirkte also keine Veränderung der eigentlichen Interventionspolitik, zeigte aber relevante Auswirkungen auf die Agenda des Präsidenten, der erhebliches politisches Kapital für die Irak-Politik verwenden musste.⁵⁷ Weitere angestrebte innenpolitische Projekte, etwa in der Einwanderungspolitik, blieben auf der Strecke. Das Thema des Krieges dominierte auch den Wahlkampf 2008. Hier konnte sich *Barack Obama* nicht zuletzt aufgrund seiner als glaubwürdig wahrgenommenen Kritik zunächst gegenüber *Hillary Clinton* und dann *John McCain* durchsetzen, die beide im Senat den Irak-Einsatz autorisiert hatten.⁵⁸

3.3. Fälle eines ambivalenten Kongresses: Grenada, Haiti, Bosnien, Kosovo und Libyen

Die ambivalente Haltung der Legislative während der Konflikte in Grenada 1983, Haiti 1993 bis 2000, Bosnien 1995 bis 2004, Kosovo 1999 und Libyen 2011 ist aus der kritischen Haltung des Kongresses bei gleichzeitigem Unwillen beziehungsweise Unfähigkeit, diese Position in einen bindenden gesetzgeberischen Ausdruck münden zu lassen, ersichtlich (Typ 2).

Für den Fall der Grenada-Intervention zwischen Oktober und Dezember 1983 kann die vom Repräsentantenhaus verabschiedete Resolution 402 als Ausdruck symbolischer Kritik an der Politik Präsident *Reagans* gewertet werden. Die Resolution hätte die Frist von 60 bis 90 Tagen gemäß der WPR aktiviert und dadurch den Zeitraum der Intervention begrenzt. Zwar beriet der Senat erst noch über ähnliche Gesetzesinitiativen, aber die Administration reagierte bereits auf den sich aufbauenden parlamentarischen Druck und verkündete das Ende der Mission vor Ablauf der avisierten Frist.⁵⁹ Die Entscheidung *Reagans*, den Einsatz

Filibuster im Senat. Vgl. *Lisa Mages*, U.S. Armed Forces Abroad. Selected Congressional Votes Since 1982, Congressional Research Service Report for Congress, Nr. RS22926, Washington, D.C. 2006, S. 40.

55 Vgl. *Peter D. Feaver*, The Right to Be Right, in: International Security, 35. Jg. (2011), H. 4, S. 87 – 125, S. 88; *Sean Lengell*, Senate to Revisit Iraq War Cutoff; Republicans Eager to Show Surge Working, in: The Washington Times vom 27. Februar 2008, S. A04.

56 Dennis Cardoza (D-Kalifornien), Congressional Record (22. März 2007), S. H2868.

57 Vgl. *Douglas C. Kriner*, a.a.O. (Fn. 23), S. 273 ff.

58 Vgl. *Gary C. Jacobson*, George W. Bush, the Iraq War, and the Election of Barack Obama, in: Presidential Studies Quarterly, 40. Jg. (2010), H. 2, S. 207 – 224, S. 223.

59 Vgl. *Ellen C. Collier*, Statutory Constraints. The War Powers Resolution, in: *Gary M. Stern / Morton H. Halperin* (Hrsg.), The U.S. Constitution and the Power to Go to War, Westport / London 1994, S. 55 – 82, S. 68 f.; *Michael Rubner*, The Reagan Administration, the 1973 War Powers Resolution, and the Invasion of Grenada, in: Political Science Quarterly, 100. Jg. (1985), H. 4, S. 627 – 647, S. 643.

auslaufen zu lassen, ist somit als direkte Reaktion auf die kritische Positionierung des Kongresses zu werten. Ob diese letztendlich in eine bindende Resolution gemündet wäre, bleibt offen. Der Umstand, dass die Intervention von einer breiten Mehrheit in der Öffentlichkeit getragen wurde, bewirkte offenbar, dass anfängliche Skeptiker wie beispielsweise der Sprecher des Repräsentantenhauses *Tip O'Neill* (D-Massachusetts) ihre Kritik an dem Einsatz abschwächten und nicht mehr auf einer bindenden Positionierung der Legislative bestanden.⁶⁰ Trotzdem musste *Reagan* die insgesamt eher kritische Haltung des Kongresses berücksichtigen, denn ein längerfristiger Einsatz hätte die Zustimmung der Legislative erfordert beziehungsweise weitere Debatten im Kongress nach sich gezogen.

Im Falle der Krise auf Haiti führten verschiedene (nicht-bindende) Gesetzesinitiativen zu keiner eindeutigen Positionierung der Legislative – wenngleich zumindest Teile des Kongresses ihre Kritik an der Administration deutlich artikulierten.⁶¹ Als Präsident *Clinton* Truppen ohne vorherige Autorisierung ab September 1994 entsandte, erließ der Kongress eine Resolution, die einen schnellen Abzug forderte, ohne dass die Formulierung verbindlich gewesen wäre.⁶² Die Resolution 229 vom Oktober 1994 bemängelte außerdem, dass der Präsident keine Autorisierung im Vorfeld der Intervention eingeholt hatte. Die Ambivalenz des Kongresses wird auch in den Debatten im Plenum deutlich. Auf der einen Seite kritisierten insbesondere Republikanische Abgeordnete wie *Rick Lazio* (R-New York) *Clintons* Haiti-Politik als „misguided intervention (...) that has nothing to do with our national security“⁶³. Andererseits war den Parlamentariern klar, dass sie insgesamt zu spät mit eigenen Gesetzesinitiativen auf die seit Juli 1993 andauernde Krise reagiert hatten.⁶⁴

Schließlich erließ der Kongress im September 1999 doch noch ein bindendes Gesetz, das die Politik der Administration beeinflusste. Allerdings war der Kampfeinsatz zu diesem Zeitpunkt bereits seit mehr als drei Jahren beendet, so dass diese Funding-Restriktion nicht im Sinne der Typologie als Selbstbehauptung gewertet wird. Im Dezember 1997 befahl *Clinton*, Soldaten für einen permanenten Hilfseinsatz auf Haiti zu stationieren. Der Kongress verbot jedoch im Rahmen der Bewilligung des Verteidigungshaushalts für das Jahr 2000 die Verwendung entsprechender Finanzmittel nach dem 1. März 2000.⁶⁵

Auch die Teilnahme amerikanischer Streitkräfte an den Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien wurde nicht durch den Kongress ex-ante autorisiert. Die von *Clinton* im März 1994 angeordnete Beteiligung der US-Luftwaffe an der Durchsetzung der Flugverbotszone über Jugoslawien erfolgte, ohne dass der Kongress an der Entscheidungsfindung partizipiert hätte. Erst während des laufenden Einsatzes verabschiedete der Senat eine nicht-bindende Resolution (S. 2042), mit der Unterstützung für den Präsidenten signalisiert wurde (das Repräsentantenhaus griff die Resolution nicht auf). Als im Laufe des Konflikts der Einsatz von Kontingenten von bis zu 20.000 US-Soldaten als Teil einer VN-mandatierten Friedenstruppe diskutiert wurde, bemühte sich der Kongress um eine stärkere Kontrolle der

60 Vgl. *Herrick Smith*, O’Neill Now Calls Grenada Invasion „Justified“ Action, in: The New York Times vom 9. November 1983.

61 Vgl. *William G. Howell / Jon C. Pevehouse*, a.a.O. (Fn. 15), S. 105.

62 Vgl. *Ryan C. Hendrickson*, a.a.O. (Fn. 4), S. 45 f.

63 Congressional Record (6. Oktober 1994), S. H11113.

64 Vgl. die selbstkritische Aussage des Vorsitzenden im „House Foreign Affairs Committee“ *Lee Hamilton* (D-Idaho) ebenda.

65 Vgl. *Richard F. Grimmett*, a.a.O. (Fn. 38), S. 39.

Interventionspolitik. Mehrere Versuche, bindende Funding-Restriktionen zu verabschieden, scheiterten jedoch. Die vom Repräsentantenhaus im Oktober 1995 beschlossene Resolution 247 verbot zwar die Entsendung von Bodentruppen ohne vorherige Zustimmung des Kongresses; aufgrund der fehlenden Einigkeit mit dem Senat konnte sich der Kongress allerdings über die kritische Positionierung hinaus nicht gegen den Präsidenten selbst behaupten.⁶⁶

In den Fällen der Luftkriege gegen Serbien 1999 und Libyen 2011 ließ die Legislative ebenfalls erheblichen Unmut über die nach innen unilaterale Vorgehensweise der jeweiligen Präsidenten, *Clinton* und *Obama*, erkennen. Entsprechend scheiterten Autorisierungsresolutionen in beiden Fällen. Die darin erkennbare politische Kritik führte dennoch nicht zu einer Limitierung der Finanzmittel für diese Einsätze.⁶⁷

Bevor Präsident *Clinton* den Beginn der Luftschlüge gegen Serbien am 26. März 1999 verkündet hatte, war im Senat eine nicht-bindende Autorisierungsresolution (S. Con. Res. 21) verabschiedet worden. Mehr als einen Monat später griff das Repräsentantenhaus diese auf, ließ sie aber mit 214 zu 214 Stimmen scheitern. Die kritische Positionierung der größeren Kammer wurde auch in der Verabschiedung der bindenden Resolution 1569 erkennbar, die einen Einsatz von Bodentruppen im Kosovo verbot, aber im Senat versandete. Letztlich überwog trotz aller Skepsis gegenüber *Clintons* „Assertive Multilateralism“, gerade auf Republikanischer Seite, die Sorge, mit gesetzgeberischen Limitierungen den Erfolg der Mission zu gefährden: „Although I have had some doubts about the President's original policy in Kosovo, I believe that the facts on the ground have overtaken those concerns. Now we must win. We must achieve the goals that the President set out to achieve when he committed our forces to battle. The price of failure is simply too great.“⁶⁸

Clintons Politik ließ trotz fehlender rechtlicher Verbindlichkeit erkennen, dass der Präsident die Kritik der Republikaner ernst nahm.⁶⁹ Schließlich schloss er den Einsatz von Kampftruppen am Boden – wie von der Opposition gefordert – vehement aus.⁷⁰

Obwohl Präsident *Obama* sich nicht nur einer nach dem Irak-Desaster kriegsmüden Öffentlichkeit, sondern auch innerparteilicher Kritik an seiner Libyen-Intervention ausgesetzt sah, kam es zu keiner bindenden Restriktion dieses Einsatzes durch den Kongress. Im mehrheitlich Republikanischen Repräsentantenhaus scheiterte zwar die Autorisierungsresolution deutlich mit 123 zu 295 Stimmen; der Demokratische Senat griff diese aber erst gar nicht auf, und für eine Streichung der Finanzmittel konnte sich ebenfalls keine Mehrheit finden. Dies deutet auf eine ambivalente Haltung der Legislative hin. Einerseits wollten

66 Vgl. *Ryan C. Hendrickson*, a.a.O. (Fn. 4), S. 256; *Jochen Hils*, Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September, in: *Werner Kremp / Jürgen Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 425 – 457, S. 440 f.

67 Vgl. *Jochen Hils / Jürgen Wilzewski*, a.a.O. (Fn. 10), S. 64 – 67; *David Gray Adler*, Bill Clinton, the Constitution, and the War Power, in: *Rosanna Perotti* (Hrsg.), The Clinton Presidency and the Constitutional System, College Station 2012, S. 107 – 122, S. 115.

68 *David Dreier* (R-Kalifornien), Congressional Record (28. April 1999), S. H7719.

69 Vgl. auch die Kritik von *Lamar Smith* (R-Texas): „Mr. Speaker, in Kosovo, the United States is bearing most of the burden in a region of the world where there are no American security interests at stake. (...) The U.S. cannot always be the supercop patrolling the world. Our NATO allies should do more, and America less.“ Congressional Record (28. April 1999), S. H2400.

70 Vgl. *Jochen Hils / Jürgen Wilzewski*, a.a.O. (Fn. 10).

viele Parlamentarier den Umgang des Präsidenten mit den „War Powers“ des Kongresses nicht akzeptieren. Darauf lässt insbesondere die am 3. Juni 2011 verabschiedete nicht-binnde Resolution 292 *John Boehners* (R-Oregon) schließen, in der *Obama* aufgefordert wurde, dem Kongress eine Rechtfertigung des Einsatzes mit Blick auf amerikanische Sicherheitsinteressen zu liefern. Andererseits schreckten auch die Republikaner davor zurück, eine konsequenter Haltung gegenüber dem Präsidenten einzunehmen, wie etwa die Aussage *Buck McKeons* (R-Kalifornien) verdeutlicht: „I do not believe (...) (a) continued intervention in a humanitarian stalemate is in our national interest.“⁷¹ Gleichwohl, so der Vorsitzende des „Armed Services Committee“ im Repräsentantenhaus weiter, könne er die Forderung eines sofortigen Rückzugs nicht unterstützen, denn „(...) the hasty withdrawal of U.S. forces would cripple allied operations and embolden Qadhafi“⁷².

Trotz fehlender verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit ist es durchaus plausibel, dass die Kritik im Repräsentantenhaus zur zurückhaltenden Libyen-Politik der *Obama*-Administration beitrug, die den amerikanischen Beitrag zur Mission als „supporting“ charakterisierte und den Einsatz von Bodentruppen ausschloss.⁷³

3.4. Fälle einer kooperativen Legislative: Libanon, Panama und Irak (1991)

Die Verortung des legislativen Verhaltens während der Interventionen im Libanon 1982 bis 1984 und im Irak 1991 unter Typ 3 ergibt sich aus bindenden Gesetzesinitiativen, mit denen die Politik der Administration weitgehend mitgetragen wurde.

Nachdem die im August und September 1982 von Präsident *Reagan* ursprünglich als Friedenstruppe entsandten Marines in Kampfhandlungen verwickelt worden waren, beschloss der Kongress im Juni 1983 eine Resolution, die die Stationierung implizit autorisierte.⁷⁴ Mit der Zunahme von „Hostilities“ schloss sich im Oktober 1983 eine Autorisierungsresolution für 18 Monate an. Zwar begrenzte die „Multi-National Force in Lebanon Resolution“ den Zeitrahmen des Einsatzes, ist aber dennoch insoweit als kooperativ zu werten, als die Frist von 18 Monaten einen Kompromiss zwischen Administration und Kongress darstellte.⁷⁵

Auch im Vorfeld des Irak-Einsatzes 1991 verhielt sich der Kongress gegenüber Präsident *Bush* kooperativ.⁷⁶ Bereits zu Beginn der Krise zeichnete sich ein klares Meinungsbild ab, wonach ein entschlossenes Vorgehen gegen die irakische Invasion in Kuwait von einer überparteilichen Mehrheit auch im Kongress unterstützt wurde.⁷⁷ Gleichzeitig pochte die Legis-

71 Congressional Record (3. Juni 2011), S. H4005.

72 Ebenda, S. H4012.

73 Vgl. U.S. House, War Powers, United States Operations in Libya, and Related Legislation. Hearing before the Committee on Foreign Affairs, Serial No. 112-38, Washington, D.C. 2011, S. 17.

74 Vgl. *David Locke Hall*, The Reagan Wars. A Constitutional Perspective on War Powers and the Presidency, Boulder 1991.

75 Vgl. *David P. Auerswald* / *Peter Cowhey*, Ballotbox Diplomacy. The War Powers Resolution and the Use of Force, in: International Studies Quarterly, 41. Jg. (1997), H. 3, S. 505 – 528, S. 520 f.

76 Vgl. *Cecil V. Crabb* / *Glenn J. Antizzo* / *Leila E. Sarieddine*, Congress and the Foreign Policy Process. Modes of Legislative Behavior, Baton Rouge 2000, S. 124.

77 Vgl. Congressional Quarterly, Bush Briefs Members on Gulf Policy. Democratic Leaders Voice Support, 1. September 1990, S. 2801 – 2802, S. 2801.

lative im Januar 1991 auf ihre Mitspracherechte und verabschiedete eine bindende Autorisierungsresolution. Dies war keineswegs selbstverständlich, denn die *Bush*-Administration hatte es in Anhörungen vor den Fachausschüssen im Vorfeld der Entscheidung stets vermieden zuzugestehen, dass eine Resolution verfassungsrechtlich notwendig sei.⁷⁸ Die zunächst zögerliche Führung der Demokraten um den Sprecher des Repräsentantenhauses *Tomas Foley* (D-Washington) und den Mehrheitsführer *George Mitchell* (D-Maine) wurde jedoch sowohl von ihrer eigenen Fraktion als auch von führenden Republikanern, wie etwa *William Cohen* aus Maine, gedrängt, eine Autorisierungsresolution auf die Agenda zu setzen. Diese passierte am 10. und 12. Januar 1991 das Repräsentantenhaus mit breiter (250 zu 183) und den Senat mit knapper (52 zu 47) Mehrheit (H. J. Res. 77 und S. J. Res. 2). Trotz der zahlreichen Nein-Stimmen im Senat war auch hier zu erkennen, dass die Kongressmitglieder den Irak als Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA einstuften und die Administration deshalb unterstützten.⁷⁹

Die US-Intervention in Panama, die Präsident *Bush* im Dezember 1989 anordnete, um das Regime von General *Manuel Noriega* zu stürzen, verdeutlicht die Schwierigkeit des Kongresses, zeitlich begrenzte Auslandseinsätze effektiv zu kontrollieren. Als sich *Noriega* am 3. Januar 1990 ergab und die Kampfhandlungen in der Folge eingestellt wurden, befand sich der Kongress noch immer in seiner Sitzungspause. Von der Möglichkeit, diese für eine Sondersitzung zu unterbrechen, machte die Demokratische Kongressführung (ebenso wenig wie *Bush*) keinen Gebrauch. Nachdem der Präsident am 31. Januar in einer „Joint Session“ den Abzug der amerikanischen Truppen für Ende Februar 1990 angekündigt hatte, brachte der Kongress keine Autorisierung des Einsatzes mehr auf den Weg. Lediglich das Repräsentantenhaus verabschiedete mit H. Con. Res. 262 eine nicht-bindende Resolution, in der *Bush*s Interventionspolitik gelobt wurde.⁸⁰ Aufgrund der damit signalisierten politischen Unterstützung ist das Verhalten der Legislative als kooperativ zu werten (Typ 3), da der Kampfeinsatz in weniger als 60 Tagen abgeschlossen war und aus verfassungsrechtlicher Perspektive keine bindende Autorisierung des Einsatzes geboten war.⁸¹

⁷⁸ Vgl. U.S. Senate, Crisis in the Persian Gulf Region. U.S. Policy Options and Implications. Hearings before the Committee on Armed Services, S. Hrg. 101-1071, Washington, D.C. 1990, S. 702.

⁷⁹ Diese Haltung lässt etwa der Gegner der Autorisierungsresolution *John Glenn* (D-Ohio) erkennen: „There is no doubt that this country has deep and abiding strategic interests in the gulf region. But the crucial question (...) is whether that threat can best be overcome through quick resort to war or through a patient continuation of the sanctions and embargo we already have in place.“ Congressional Record (12. Januar 1991), S. S314.

⁸⁰ Vgl. *Louis Fisher*, a.a.O. (Fn. 16), S. 166 f.

⁸¹ Kritiker verweisen darauf, dass bereits mit der im Mai 1989 von *Bush* angeordneten Truppenerhöhung „Hostilities“ zu erwarten waren und damit die WPR hätte Anwendung finden müssen. Vgl. *Edwin B. Firmage*, The War Powers of Congress and Revision of the War Powers Resolution, in: Journal of Contemporary Law, 17. Jg. (1991), S. 237 – 265, S. 254. Allerdings stand die Truppenerhöhung vom Mai im Einklang mit dem Panamakanal-Vertrag. Die Kongressdebatten vom 16. Mai 1989 sowie das Presse-Briefing durch *Bush* vom 11. Mai zeigen außerdem, dass eine militärische Eskalation der Lage noch kein Gegenstand der politischen Diskussion war. Vgl. Congressional Record (16. Mai 1989), S. H1918 ff.; *George Bush*, Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on the Situation in Panama, <http://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/408> (Abruf am 30. Dezember 2014).

3.5. Fälle eines willfährigen Kongresses: Irak (2003 bis 2006) und Afghanistan

Das Verhalten der Legislative im Vorfeld des Irak-Krieges ab 2003 muss demgegenüber als willfährig klassifiziert werden (Typ 4). Die bindende Resolution, mit der beide Kammern im Oktober 2002 die Intervention gegen das Regime von *Saddam Hussein* autorisierten (H. J. Res. 114), zeugte zum einen von einer über die Parteigrenzen hinweg vorhandenen Unterstützung.⁸² Zum anderen muss dies hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Dimension des Kongressverhaltens als Unterordnung gewertet werden, da die Autorisierungsresolution fast ein halbes Jahr vor Beginn der Intervention beschlossen wurde und die Legislative somit jegliche Kontrolle über Beginn, Ausmaß und konkrete Rechtfertigungsgründe an die Exekutive abtrat.⁸³ Im Vergleich zum Irak-Krieg von 1991 beraubte sich der Kongress dadurch seiner Mitbestimmungsmöglichkeiten gegenüber der Administration. Nur wenige Abgeordnete formulierten Kritik an der Resolution in verfassungsrechtlicher Hinsicht. Zu den Ausnahmen zählte *Robert Byrd* (D-West Virginia), der erkannte, „this (...) is nothing more than a blank check given to the President“⁸⁴. Die Mehrheit folgte dem Kriegsrationale der Administration, die vor einer akuten Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen gewarnt hatte. Selbst Kriegsgegner, wie etwa *Russ Feingold* (D-Wisconsin), vermochten diese Perzeption nicht in Zweifel zu ziehen: „Iraq presents a genuine threat, especially in the form of weapons of mass destruction (...).“⁸⁵

Die unterordnende Haltung des Kongresses änderte sich auch nach Kriegsbeginn im März 2003 nicht. Dies wird erkennbar an der unkritischen Verabschiedung aller Budgetresolutionen bis in die 110. Legislaturperiode und insbesondere an dem Umstand, dass die erste ausführliche Plenardebatte zum Irak-Krieg nach der Autorisierung im Oktober 2002 erst im Mai 2005 stattfand.⁸⁶

Auch das Verhalten des Kongresses während des Afghanistan-Einsatzes wird als Unterordnung klassifiziert (Typ 4)⁸⁷, denn er verabschiedete eine Resolution, die hinsichtlich der Einsatzziele, des Einsatzorts und der zeitlichen oder qualitativen Dimension einen völligen Freibrief für die Administration darstellte. Für eingehende Konsultationen gemäß WPR zwischen Exekutive und Legislative blieb überdies kaum Zeit, da über die „Authorization for Use of Military Force Against Terrorists“ (AUMF) genannte Resolution (S. J. Res. 23) bereits 72 Stunden nach den Terroranschlägen von New York und Washington, D.C. abgestimmt wurde. Zwar konnte sich die Exekutive nicht mit ihrem ursprünglichen Entwurf durchsetzen, der eine noch breitere Autorisierung zur Prävention jeglicher künftiger Terror-

82 Auf Demokratischer Seite votierten 81 Abgeordnete und 29 Senatoren mit Ja gegenüber 126 beziehungsweise 21 Nein-Stimmen.

83 Vgl. *Louis Fisher*, Deciding on War Against Iraq: Institutional Failures, in: Political Science Quarterly, 118. Jg. (2003), H. 3, S. 389 – 410, S. 407; *Nancy Kassop*, The War Powers and Its Limits, in: Presidential Studies Quarterly, 33. Jg. (2003), H. 3, S. 509 – 529, S. 523.

84 Congressional Record (11. Oktober 2002), S. S9959.

85 Congressional Record (9. Oktober 2002), S. S19676.

86 Vgl. *Jonathan Allen*, Members Assertive in War Policy, Seek Way Out, in: Congressional Quarterly Today vom 27. Mai 2005.

87 Vgl. *James M. Lindsay*, Deference and Defiance: The Shifting Rythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy, in: Presidential Studies Quarterly, 33. Jg. (2003), H. 3, S. 530 – 546, S. 538.

anschläge vorgesehen hätte⁸⁸; doch gereichte die AUMF zur Legitimierung ihres umfassenden „War on Terror“. Die Schleusenwirkung dieser Resolution ist daran erkennbar, dass sie nicht nur für den Krieg in Afghanistan ab 2002 herangezogen wurde, sondern auch für den global ausgerichteten Antiterrorkampf an unterschiedlichsten Orten (zum Beispiel auch für Drohnenangriffe in Jemen, Somalia, Pakistan etc.), für die Errichtung extraterritorialer Gefangeneneinrichtungen ebenso wie für die Verstärkung der Sicherheitsbürokratie im Inneren. Selbst in der aktuellen Debatte um die Notwendigkeit einer Autorisierung des Luftkriegs gegen IS-Terroristen im Irak und Syrien wird die AUMF von 2001 als mögliche Legitimationsbasis angeführt – wenngleich sich *Obama* bisher bedeckt hält, mit welcher Begründung er die Intervention für rechtmäßig hält und erste Stimmen im Kongress fordern, eine neue Autorisierungsresolution zu verabschieden.⁸⁹

4. „More than a Potted Plant“: Parlamentarische Kontrolle zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung

Die Zuordnung erhebt keinen Anspruch auf eine Generalisierung in dem Sinne, dass sich ein kritischer Kongress (Typen 1 und 2) empirisch am häufigsten beobachten ließe. So blieb etwa der Einsatz von Kampfdrohnen, der gegenwärtig keinerlei demokratischer Kontrolle durch die Legislative unterliegt, gegenüber herkömmlichen Militärinterventionen unberücksichtigt. Dennoch ist deutlich geworden, dass die Kontrolle militärischer Interventionen der USA durch den Kongress keineswegs durchgehend von Defekten gekennzeichnet ist (siehe Tabelle 2). Der Kongress ist deutlich mehr als eine „big constitutionally created potted plant“.

Ein reiner Fokus auf ex-ante Autorisierungen, wie er häufig in der Forschung zu parlamentarischen „War Powers“ zu finden ist, liefert nur ein unvollständiges Bild vom exekutiv-legislativen Verhältnis in diesem Politikfeld. Der Kongress zeigt sich gerade hinsichtlich dieses Instruments nur selten in der Lage, an der Entscheidungsfindung im Vorfeld eines Streitkräfteinsatzes mitzuwirken.

Dies ist durchaus aus einer rationalen Perspektive erklärbar, da die Repräsentanten und Senatoren vor einem politischen Dilemma stehen: Verweigern sie die Unterstützung für einen geplanten Militäreinsatz, könnten sie vom politischen Gegner als unpatriotisch diffamiert werden. Kritik an den so genannten „Armchair Generals“, die den aufopferungsvollen Kampf der Armee behindern, gehört zum rhetorischen Standardrepertoire außenpolitischer Falken. Verläuft der Einsatz nicht erfolgreich, würden sie von ihrer „Constituency“, den sie unterstützenden Wählern und Wählergruppen, politisch verantwortlich gemacht

88 Vgl. Jürgen Wilzewski, Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika, in: Werner Kremp / ders. (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik, Trier 2003, S. 63 – 94, S. 80.

89 Vgl. White House, Statement by the President on ISIL, 10. September 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1> (Abruf am 11. September 2014); vgl. die Kritik bei Jack Goldsmith, Obama's Breathtaking Expansion of a President's Power To Make War, 11. September 2014, <http://time.com/3326689/obama-isis-war-powers-bush/> (Abruf am 13. Dezember 2014); Wilson Center, Congress Rising: Obama, Iraq, Syria and the Use of Force, <http://www.wilsoncenter.org/event/congress-rising-obama-iraq-syria-and-the-use-of-force> (Abruf am 30. Dezember 2014).

Tabelle 2: Zuordnung der Fälle militärischer Interventionen der USA 1973 bis 2013 bezüglich des Verhaltens des Kongresses

		Politische Dimension		
		Kritik	Unterstützung	
Verfassungsrechtliche Dimension	Selbstbehauptung	Selbstbewusster Kongress (1)	Kooperativer Kongress (3)	<i>Typus</i>
		Nicaragua 1983-1990, Somalia 1992-1995, Irak ab 2007	Irak 1991, Panama 1989-1990, Libanon 1982-1984	<i>Fall</i>
	Unterordnung	Unentschlossener Kongress (2)	Willfähriger Kongress (4)	<i>Typus</i>
		Grenada 1983, Haiti 1993-2000, Kosovo 1999, Bosnien 1995-2004, Libyen 2011	Afghanistan 2002-2013, Irak 2002-2006	<i>Fall</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

werden und gegenüber politischen Gegnern angreifbar.⁹⁰ Allerdings ist ebenso zu beachten, dass gescheiterte Autorisierungsresolutionen auch als politisches Symbol dienen, wonach der Einsatz vom Parlament kritisch wahrgenommen wird (Beispiel Libyen), selbst wenn er nicht verhindert werden kann.

Dies bedeutet nicht, dass der Kongress der Interventionspolitik des Präsidenten auch nach Beginn des Kriegseinsatzes tatenlos zuschauen müsste. Gerade wenn der Einsatz nicht erfolgreich verläuft, Verluste eigener Soldaten zu beklagen sind oder die Kongressmitglieder daran zweifeln, dass die Mission den Sicherheitsinteressen des Landes dient, wächst die Kritik an der Administration. Durch restriktive Budgetresolutionen gelang es dem

90 Vgl. beispielsweise die Kritik *Lindsey Grahams* (R-South Carolina) am vermeintlichen Mikromanagement durch den Kongress während des Irak-Kriegs 2007: „This is a constitutional encroachment upon the power of the Commander in Chief which I believe is unprecedented. (...) the combination of deadlines, benchmarks, timelines, and micromanaging troop rotations all adds up to Congress really taking over wartime activity in a way that was never envisioned before.“ Congressional Record (22. März 2007), S. S4021. Hinzu kommt, dass die Exekutive und deren Unterstützer im Vorfeld einer Intervention häufig fordern, ein klares Zeichen durch die Autorisierungsresolution an den internationalen Gegner zu senden („Signaling“). Vgl. zum Beispiel *William Clingers* (R-Pennsylvania) Beitrag während der Debatte über den Irak-Krieg 1991: „However, I also believe it vital that the outcome be strong support for the President’s policy. Ironically, approval of the use of force is the best hope for securing the peace. There is no question, that Saddam Hussein is watching very carefully what we are doing here today and tomorrow, and will be either encouraged to continue to resist or given pause by the actions we take.“ Congressional Record (11. Januar 1991), S. H200. Diese „Threat of Force“ soll dann den tatsächlichen Krieg durch demonstrative Entschlossenheit verhindern. Für Parlamentarier stellt dies eine problematische Situation dar, insofern innenpolitische Erwartungen mit einer außenpolitischen Entscheidung verknüpft werden. Daraus resultiert ein geringerer Anreiz, sich überhaupt mit einem bindenden Votum festzulegen.

Kongress in den Fällen von Nicaragua und Somalia, die präsidentielle Interventionspolitik zu beschränken. Und auch während des Irak-Kriegs ab 2007 diente die „Power of the Purse“ als Vehikel der parlamentarischen Einflussnahme. Die Wirkung legislativer Kritik wird auch unterhalb der Schwelle bindender Resolutionen wirksam, etwa wenn Präsidenten den Einsatz von Bodentruppen in Anbetracht entsprechender Forderungen aus den Reihen des Kongresses ausschließen (wie im Falle der Interventionen im Kosovo und in Libyen).

Zu beachten ist darüber hinaus, dass sich die Positionierung von Repräsentantenhaus und Senat auf dem Spektrum zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung auch nicht stringent entlang von Phasen des „Unified“ beziehungsweise „Divided Government“ vollzieht. Dies bedeutet nicht, dass der Einfluss parteipolitischer Faktoren zu ignorieren ist.⁹¹ Die Kritik am Kongress etwa in den Fällen der Somalia-Intervention oder der Aktivitäten in Nicaragua wurde aber von breiten Strömungen in beiden Parteien formuliert. Auch sah sich *Obama* im Rahmen seiner Libyen-Politik der Kritik liberaler Demokraten ausgesetzt. Umgekehrt wurden die Kriege gegen den Irak 1991 und 2003 (jeweils während eines „Divided Government“) von einer überparteilichen Mehrheit in beiden Häusern getragen.

Für den Kontext des innerstaatlichen Aushandlungsprozesses auf dem Politikfeld militärischer Interventionen bedeutet dies, dass die Exekutive keineswegs ohne Berücksichtigung anderer gesellschaftlicher Akteure autonom handeln kann. Diese Differenzierung sollte auch in der Forschung zum „Demokratischen Frieden“ stärker berücksichtigt werden, denn das Bild einer zu militärischer Außenpolitik neigenden Demokratie bekommt Brüche, wo exekutive Abenteuer durch das Wirken binnenaustatalicher Akteure wie dem Parlament begrenzt werden. Der Kongress fungiert in der militärischen Interventionspolitik somit auch als Korrektiv⁹², um ein überdehntes Verständnis nationaler Sicherheitsinteressen zurückzustutzen. Gerade das Bestreben, eine „neue Weltordnung“⁹³ herzustellen, das von der Exekutive nach dem Ende des Ost-West-Konflikts formuliert wurde, traf nach den Erfahrungen der Somalia-Intervention auf zunehmende Skepsis in der US-Gesellschaft, die nicht bereit war, Kosten und Risiken dieses umfassenden, gleichsam „imperialen“⁹⁴ Anspruchs in der Weltpolitik mitzutragen. Entsprechend kritisch beäugte insbesondere der Kongress die Interventionspolitik in den 1990er Jahren.⁹⁵ Erst die Angriffe am 11. September 2001 bewirkten eine veränderte Bedrohungswahrnehmung und erlaubten es der *Bush*-Administration, unter der Legitimationsfigur nationaler Sicherheitsinteressen einen globalen „Krieg gegen den Terror“ zu führen. Die erneute Gegenbewegung angesichts steigender Verluste im Irak nahm wie gesehen ihren Ausgangspunkt im Kongress. Die Auswirkungen dieser Kritik liegen in einer von den Mitgliedern der Legislative repräsentierten gesellschaftlichen

91 Vgl. *Ryan C. Hendrickson*, a.a.O. (Fn. 4).

92 Vgl. *Jack Snyder*, Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition, Ithaca 1993.

93 *George H. W. Bush*, Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, 11. September 1990, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9 (Abruf am 19. Februar 2013).

94 *Hendrik Spruyt*, „American Empire“ as an Analytical Question or a Rhetorical Move?, in: International Studies Perspective, 9. Jg. (2008), H. 3, S. 290 – 299, S. 297.

95 Vgl. *Peter Rudolf*, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung: Militärinterventionen in der amerikanischen Demokratie, in: ders. / *Jürgen Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000, S. 297 – 334, S. 297, S. 331.

Forderung, Missionen, die nicht unmittelbar der Verteidigung vitaler Interessen der USA dienen, abzulehnen. Das Infragestellen von militärischen Einsätzen aufgrund einer fehlenden Bedrohung nationaler Interessen findet sich etwa in der Debatte um die Libyen-Intervention und drückte sich auch in der aufkeimenden Kritik an einem möglichen Militärschlag gegen Syrien im September 2013 aus.⁹⁶ Entsprechend muss sich Präsident *Obama* mit Blick auf den Luftkrieg gegen die IS-Terroristen bemühen, dessen Bedeutung für amerikanische Sicherheitsinteressen hervorzuheben. Dies erklärt zudem seine Beteuerung, die Entsendung von Bodentruppen kategorisch auszuschließen und so parlamentarischer Kritik vorzubeugen.⁹⁷

96 Vgl. etwa die Kritik von *Obamas* Parteifreund *Fortney Stark* (D-Kalifornien) an der Libyenintervention: „At a time when we continue the wars in Afghanistan and Iraq, we cannot afford to pursue another military adventure that is not in our national interest.“ Congressional Record (24. Juni 2011), S. H4549. Mit dem gleichen Argument lehnten viele Parlamentarier einen Einsatz gegen Syrien ab. Siehe beispielsweise die Aussage von Senator *Dan Coats* (R-Indiana), der im Auswärtigen Ausschuss gegen die Autorisierungsresolution stimmte: „I do not believe a targeted, limited military strike on Syria is in the direct national security interests of the United States.“ *Dan Coats*, Coats Opposes U.S. Strike on Syria, 10. September 2013, <http://www.coats.senate.gov/newsroom/press/release/coats-opposes-us-strike-on-syria-> (Abruf am 10. Oktober 2013).

97 *Obamas* Rechtfertigung für den Einsatz fußt klar auf der Betonung einer Bedrohung nationaler Sicherheitsinteressen: „If left unchecked, these terrorists could pose a growing threat beyond that region, including to the United States. (...) But I want the American people to understand how this effort will be different from the wars in Iraq and Afghanistan. It will not involve American combat troops fighting on foreign soil.“ White House, a.a.O. (Fn. 89).