

No Patience for „Wars of Choice“? – Der US-Kongress und die Auseinandersetzung über die militärische Interventionspolitik in der Ära Obama

Florian Böller

English Title: No Patience for “Wars of Choice”? – U.S. Congress and the Politics of Military Interventions in the Obama Era

Abstract: In contrast to the thesis that the War Powers of the U.S. Congress are defective and dysfunctional, congressional behavior can be understood as rational and strategic: First, members of Congress evaluate electoral interests when choosing to support or criticize presidential war policies. Second, congressional members assess whether the use of force abroad is aimed at preventing threats to US security interests. Such “wars of necessity” are likely to summon congressional support, whereas Congress is more skeptical towards humanitarian interventions (“wars of choice”). The thesis will be illustrated by comparing the two most recent cases of military interventions (Libya 2011, ISIS 2014).

Keywords: war powers, U.S. congress, military interventions

Stichwörter: Kriegsvollmachten, US-Kongress, militärische Interventionen

1. Einleitung

Für den Kontext „Parlamente, Sicherheit und Frieden“ stellt der amerikanische Kongress ein relevantes Beispiel dar. Aus institutioneller Perspektive liefert das US-System eine „invitation to struggle“ (Corwin 1957: 171) – das gilt gerade für Fragen von Krieg und Frieden. Kongress und Präsident streiten hier regelmäßig über verfassungsrechtliche Zuständigkeiten und den richtigen politischen Kurs. Auch die Ära unter Präsident Obama war keine Ausnahme. Hinzu kommt, dass die USA häufiger in zwischenstaatliche Konflikte involviert sind als andere Demokratien (Müller 2015: 45).

In bisherigen Studien zu den Kriegsvollmachten wurde zumeist argumentiert, der Kongress sei generell nicht in der Lage, die Interventionspolitik des Präsidenten zu kontrollieren oder zu beeinflussen (Schonberg 2004; Weissman 1995). Manche Autoren haben diesen Befund auch mit einer normativen Kritik an der Legislative verbunden und dem Kongress vorgeworfen, sich der Erosion seiner verfassungsmäßigen Rechte im Bereich der *War Powers* kaum widersetzt zu haben (Fisher 2012: 337). Der vorliegende Artikel nimmt eine differenzierende Einordnung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative in der militärischen Interventionspolitik vor. Im Anschluss an neuere Studien, die den Einfluss der Legislative betonen (Howell/Pevehouse 2007; Kriner 2010), untersuche ich die Ursachen für die Positionierungen des US-Kongresses gegenüber dem Präsidenten. Meine These lautet dabei, dass für die Positionierung der Legislative nicht nur Aspekte wie die öffentliche Meinung und der parteipolitische Rückhalt entscheidend sind, wie häufig in der Forschung angenommen wurde. Vielmehr berücksichtigen die Kongressmitglieder auch, ob eine Intervention zur Abwehr von Bedrohungen der nationalen Sicherheit notwendig ist oder als „war of choice“ eher der Durchsetzung universeller Zielsetzungen wie Demokratie und Menschenrechte dient (vgl. Haass 2009: 9). Beide Faktoren zusammen, das Vorhandensein elektoraler Interessen und die Wahrnehmung von Bedrohungen

für die nationale Sicherheit, beeinflussen, ob sich der Kongress gegen oder hinter den Präsidenten stellt. Die Erklärungskraft der These wird in einem diszipliniert konfigurativen Vergleich für die Ära unter Präsident Obama anhand der letzten beiden militärischen Interventionen der USA (gegen Libyen und den sogenannten „Islamischen Staat“, ISIS) exemplarisch untersucht. Der Luftkrieg gegen Libyen wurde von Republikanern und linksliberalen Demokraten als „war of choice“ kritisiert. Gleichzeitig lagen nur geringe elektorale Anreize vor, sich mit bindender Gesetzgebung gegen den Präsidenten zu stellen. Im Gegensatz dazu nehmen die Mitglieder der Legislative den Einsatz gegen ISIS als „war of necessity“ (Haass 2009: 9) wahr, der dazu dient, die Sicherheit der USA zu verteidigen. Zudem steht auch eine Mehrheit der Öffentlichkeit hinter der Intervention. Dies erklärt, warum selbst in einer Phase extremer parteipolitischer Polarisierung die oppositionellen Republikaner den Kurs Präsident Obamas weitgehend unterstützen. Die Analyse zeigt insgesamt, dass der US-Kongress keine defekte Institution darstellt, sondern seine Mitglieder rational auf innen- und außenpolitische Anreizstrukturen reagieren.

2. Varianzen im exekutiv-legislativen Verhältnis und deren Ursachen im Bereich der *War Powers*

Blickt man allein auf die formalen Möglichkeiten der amerikanischen Legislative, Einfluss auf Entscheidungen über Krieg und Frieden gegenüber der Exekutive zu nehmen, wird man die *War Powers* des Kongresses zunächst als schwach beurteilen. Trotz der Vorgabe nach Artikel 1, Abs. 8 der US-Verfassung wonach dem Kongress das Recht zur Kriegserklärung zukommt und entgegen den Bestimmungen der *War Powers Resolution* (WPR) von 1973, nach der Auslandseinsätze nach 60 bis maximal 90 Tagen vom Kongress autorisiert werden müssen, erhielten in der Vergangenheit nur wenige Kriege ein solches legislatives Placet. Von ca. 150 Kampfeinsätzen amerikanischer Streitkräfte im Ausland wurden seit 1787 lediglich fünf Kriege offiziell erklärt (Torreon 2016: 2-34) und nur drei von 13 größeren

* Dieser Beitrag wurde anonym begutachtet (double blind peer reviewed).

Militärinterventionen nach Verabschiedung der WPR 1973 autorisiert.¹

Die traditionelle *War-Powers*-Forschung macht vor allem drei Ursachen für diesen Befund verantwortlich. Zum einen wird behauptet, der Präsident erweitere in Krisenzeiten seine Kriegsvollmachten auf Kosten des Kongresses (Schlesinger 2004). Andere Autoren machen institutionelle Konstruktionschwächen verantwortlich. So existieren unterschiedliche Interpretationen, wie weitgehend die Kompetenzen des Oberbefehlshabers nach Artikel 2, Abs. 2 der US-Verfassung einzuschätzen sind und ob das Recht zur Kriegserklärung auch auf begrenzte Militäroperationen anzuwenden ist (Yoo 2016; Coll 2016). Diese Unklarheit über die verfassungsmäßige Kompetenzzuordnung schwächt die Legislative in Streitfragen gegenüber der Exekutive. Schließlich formulierte Stephen Weissman (1995) die These, die Kongressmitglieder hätten ein fehlendes institutionelles Selbstbewusstsein und würden sich freiwillig dem Präsidenten in Fragen von Krieg und Frieden unterordnen.

Alle drei Erklärungsansätze können nicht völlig überzeugen. Dem US-amerikanischen Kongress verbleiben nämlich wichtige Instrumente, um die präsidentielle Interventionspolitik zu kontrollieren bzw. zu beeinflussen – auch außerhalb der Ex-ante-Autorisierung von Kriegseinsätzen (vgl. Tab. 1). Unter Kontrolle ist dabei die öffentliche Überprüfung und Bewertung der exekutiven Entscheidung zu verstehen, während Einflussnahme eine Veränderung der Politik des Präsidenten bedeutet. Als Resultat der Kongressaktivitäten ergibt sich eine kritische oder unterstützende Positionierung der Legislative.

Zu den wichtigsten legislativen Instrumenten zählt die *Power of the Purse*, also die Budgethoheit. Zumindest bei längerfristigen Einsätzen muss sich die Legislative mit der Finanzierung des Einsatzes beschäftigen und kann über diesen Weg Kontrolle und Einfluss ausüben. So setzte der Kongress im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung einen Abzugszeitpunkt für den Somaliaeinsatz 1994 durch und untersagte die Finanzierung einer offenen Militärintervention in Nicaragua in den 1980er Jahren (die dann gegen den Willen der Legislative verdeckt ausgeführt wurde) (vgl. Kriner 2010: 40). Auch mit einfacher Gesetzgebung kann sich der Kongress in die Interventionspolitik einmischen. Beispiele hierfür sind die territorialen Einsatzbegrenzungen, die der Kongress am Ende des Vietnamkriegs dem Präsidenten aufzwang (Zelizer 2010: 538) oder die zeitweilige Verhinderung einer Einmischung der USA in den beginnenden Zweiten Weltkrieg im Rahmen der Neutralitätsgesetze in den 1930er Jahren (vgl. Fellmeth 1997: 436f.). Theoretisch könnte der Kongress gemäß WPR auch eine Rückholung der Truppen verlangen, diese Möglichkeit ist allerdings verfassungsrechtlich umstritten (vgl. Glennon 1990: 98) und wurde bisher noch nicht umgesetzt. Relevanter ist jedoch der Bereich indirekter, ex-post wirksamer Instrumente. Hierzu zählt die öffentliche Überprüfung eines Einsatzes. Gerade Vorsitzende wichtiger Ausschüsse können ihre medial präsenzte Stellung nutzen, um sich Gehör zu verschaffen.

1 Seit dem 2. Weltkrieg sprach der US-Kongress keine Kriegserklärungen mehr aus. Der Kongress autorisierte jedoch anknüpfend an seine „Power to declare War“ (Art. 1, Abs. 8, US-Verfassung) die Kriege im Irak 1991 und 2003 sowie den Einsatz in Afghanistan seit 2001 per bindender Gesetzgebung. Keine Autorisierung erhielten die Interventionen in Libanon (1982-1984), Nicaragua (1983-1990), Grenada 1983, Panama (1989-1990), Somalia (1992-1995), Haiti (1993-2000), Bosnien (1995-2004), Kosovo 1999, Libyen 2011 und gegen den „Islamischen Staat“ (seit 2014).

Mit Anhörungen in den Ausschüssen und Debatten im Plenum können die Kongressmitglieder die öffentliche Aufmerksamkeit auf Probleme der Interventionspolitik lenken und so die Exekutive unter Druck setzen. Gerade während der Kriege in Vietnam und im Irak (ab 2007) waren es Mitglieder der Legislative, die auf diese Weise in Anhörungen und durch neue Gesetzesinitiativen die Interventionspolitik beeinflussen konnten (vgl. Carter/Scott 2009). Selbst wenn solche Maßnahmen nicht in bindende Gesetze münden, wirken sie auf den öffentlichen Diskurs zu einem Militäreinsatz. An dieser Stelle muss berücksichtigt werden, dass der amerikanische Kongress eine höchst heterogene Institution ist. Würde man lediglich bindende Gesetzgebungsmaßnahmen und nicht auch Resolutionen, die z.B. aufgrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse nur in einer Kammer von der Opposition getragen werden, berücksichtigen, blieben wichtige Elemente der politischen Auseinandersetzungen im Rahmen von Kriegseinsätzen ausgeblendet.

Tabelle 1: Kontroll- und Einflusswege der War Powers des Kongresses

	Direkt	Indirekt
Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> ■ (Veto der) Autorisierung ■ (keine) Mittelzuweisung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Präskriptive Gesetzgebung (z.B. zur Verhinderung von Einsätzen)
Ex-Post	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rückholung der Truppen ■ Bewilligung oder Streichung der Finanzmittel 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limitierung präsidentieller Politikoptionen ■ Öffentliche Kritik oder Unterstützung u. a. durch Debatten ■ Anhörungen zur Intervention in Kongressausschüssen

Die neuere Forschung zu den Kriegsvollmachten des Kongresses hat deshalb die These von der durchweg schwachen Legislative korrigiert (Howell/Pevehouse 2007; Kriner 2010). Obwohl sich der Kongress in der Vergangenheit gerade zu Beginn von Einsätzen dem Präsidenten unterordnete, führten Interventionsentscheidungen auch zu heftigen Konflikten zwischen Präsident und Kongress, zuletzt in der Endphase des Irakkriegs und während der Libyenintervention 2011. Wie kann diese Varianz im Verhalten des Kongresses erklärt werden?

In der amerikanischen Forschung werden zwei Erklärungsfaktoren betont. Erstens wirke sich die parteipolitische Zusammensetzung der Legislative auf deren Bereitschaft aus, den Präsidenten in der Interventionspolitik herauszufordern. So finden sich Hinweise, dass Präsidenten häufiger auf kriegerische Mittel setzen, je mehr parteipolitischen Rückhalt sie im Kongress haben (Kriner 2010). Hildebrandt et al. (2013) zeigen zudem, dass die parteipolitische Zuordnung einen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Kongressmitglieder hat. Blickt man von diesem quantitativen Befund auf der Aggregatsebene jedoch auf einzelne Fälle, erscheint zumindest eine monokausale Erklärung wenig überzeugend. Denn immer wieder erhielten Präsidenten auch in Phasen von *Divided Government* Unterstützung durch den Kongress für Kriegseinsätze (Irak 1991, 2002, Afghanistan 2001) oder wurden in Phasen von *Unified Government* von überparteilichen Mehrheiten kritisiert (Somalia 1994).

Eine zweite Erklärung hebt auf das Wiederwahlinteresse der Kongressmitglieder ab. Kritik an einem Krieg äußern die

Kongressmitglieder dementsprechend nur, wenn auch die Öffentlichkeit einen Einsatz ablehnt, was häufig dann der Fall ist, wenn Verluste amerikanischer Soldaten zu beklagen sind (Eichenberg 2005). Tatsächlich kann dieser Erklärungsansatz die Positionierung des Kongresses in einer Vielzahl von Fällen vorhersagen. Die These versagt allerdings z.B. beim Libyeneinsatz 2011, der mehrheitlich befürwortet wurde und dennoch auf deutlichen Widerstand innerhalb der republikanischen Opposition stieß. Auch die relativ spät einsetzende Kritik am Irakkrieg kann der Ansatz nicht erklären, schließlich hatte sich die öffentliche Meinung bereits ab 2005 gegen den Krieg gestellt. Erste kriegskritische Gesetzesinitiativen kamen im Kongress aber erst 2007 auf (Howell/Pevehouse 2007). Insofern muss auch diese Erklärung differenziert werden. Einerseits kommt es auf die Salienz, d.h. die Öffentlichkeitswirksamkeit eines Themas an: Nur bei entsprechender öffentlicher Aufmerksamkeit wird der gesellschaftliche Druck auch wirksam sein.² Andererseits gibt es in der Bewertung von Kriegseinsätzen häufig deutliche parteipolitische Unterschiede, sodass ein einfacher Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Verhalten des gesamten Kongresses nicht zu beobachten ist.

Die Besonderheit des Politikfelds der Interventionspolitik macht es zudem notwendig, nicht allein traditionelle innenpolitische Faktoren, wie öffentliche Meinung und Parteipolitik, in Betracht zu ziehen. Mitglieder der Legislative befinden sich in Fragen von Krieg und Frieden an der Schnittstelle von Innen- und Außenpolitik. Daher wirken auch internationale Faktoren auf die Senatoren und Abgeordneten ein. Ihre Entscheidungen haben direkte Auswirkungen auf die globale Stellung der USA. Im öffentlichen Diskurs müssen sich Kongressmitglieder auch die Frage stellen, inwiefern sie mit ihrem Verhalten die Sicherheit der USA gegenüber äußeren Bedrohungen gewährleisten. Es erscheint insofern plausibel, dass die Mitglieder der Legislative ihre Unterstützung davon abhängig machen, ob sie in einer Krisensituation die nationalen Interessen der USA gefährdet sehen (Lindsay 2004: 186).³ Erscheinen Kriegseinsätze als unbedingt notwendig, da die Sicherheit der USA direkt bedroht wird, stimmen die Kongressmitglieder einem Militäreinsatz eher zu als im Falle humanitärer Interventionen, die lediglich universellen Zielsetzungen wie dem Schutz von Menschenrechten dienen. Ob die Mitglieder des Kongresses einen Einsatz eher als „war of necessity“ oder als „war of choice“ wahrnehmen (Haas 2009: 9), muss allerdings innerhalb der Legislative erst debattiert werden. Die Wahrnehmung eines Militäreinsatzes unterliegt insofern einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, an dem die Mitglieder des Kongresses maßgeblich beteiligt sind.

3. Zwischen Kritik und Unterstützung: Der Kongress in den Fällen Libyen und ISIS

Der Vergleich der beiden Fälle Libyen und ISIS überprüft im Folgenden die Erklärungskraft zweier Hypothesen. Hypothese 1: Die Positionierung der Kongressmitglieder gegenüber dem Prä-

sidenten wird durch elektorale Anreize beeinflusst, die sich aus den Präferenzen der Öffentlichkeit zum jeweiligen Einsatz,⁴ der Salienz sowie parteipolitischen Interessen ergeben. Hypothese 2: Abgeordnete und Senatoren positionieren sich gegenüber dem Präsidenten in der Interventionspolitik vor allem dann unterstützend, wenn die Wahrnehmung vorherrscht, dass der Militäreinsatz als „war of necessity“ der Bekämpfung direkter Bedrohungen für die nationale Sicherheit (z.B. Terrorismus, Massenvernichtungswaffen) dient. Werden Einsätze mehrheitlich als „wars of choice“ gesehen, die lediglich universellen Zielsetzungen (Schutz von Menschenrechten, Demokratie) dienen, steigen die Chancen einer kritischen Positionierung des Kongresses gegenüber der Exekutive.

Die Fallauswahl erlaubt es, dass weitere Einflussfaktoren wie Präsident (Obama), parteipolitische Konstellation (*Divided Government*) und Umfang der Einsätze (Luftkrieg) konstant bleiben. Inwieweit sich innerhalb des Parlamentsdiskurses die Wahrnehmung des Einsatzes als „war of choice“ oder „war of necessity“ durchsetzt, kann nur der Blick in die Debatten erschließen. Die Analyse basiert auf der Auswertung der zentralen Debatten im Repräsentantenhaus am 23. und 24.6.2011 (Libyen) sowie den Anhörungen in den Fachausschüssen von Repräsentantenhaus und Senat vom 17.9.2014 bis 29.4.2015.⁵ Dazu wurden für beide Fälle alle legitimierenden Argumente, die von den Kongressmitgliedern verwendet wurden, identifiziert. Um die Analyse zu strukturieren, wurden fünf zentrale Begründungsmuster unterschieden: Hinweise auf das Wiederwahlinteresse der Kongressmitglieder, Angriffe auf parteipolitische Gegner, Betonung universeller Werte, verfassungsrechtliche Argumente und schließlich die Feststellung einer Bedrohung von Sicherheitsinteressen.

Während in der Libyenintervention die Frage der Bedrohung von Sicherheitsinteressen hoch umstritten war und die Befürworter zur Legitimierung des Einsatzes vor allem auf universelle Werte verwiesen (vgl. Böller 2014: 299), dominierten Argumente zur direkten Bedrohung amerikanischer Interessen durch ISIS die Debatten in den Ausschüssen. Von insgesamt 51 zentralen Pro-Argumenten bezogen sich 41 auf die Bedrohung durch ISIS. Nur zwei Aussagen stellten diese Bedrohungswahrnehmung in Frage, während sich die Kritik ansonsten auf parteipolitische und verfassungsrechtliche Argumente bezog. Auf eine detaillierte Analyse der Debatte muss an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet werden. Der folgende Vergleich stellt die Legitimierungsmuster exemplarisch vor und bewertet ihre Verwendung im Kontext der Debatten.⁶

3.1 Libyen: Ambivalenter Kongress

Die von März bis Oktober 2011 durchgeführte militärische Intervention in den libyschen Bürgerkrieg erhielt keine formale

- 4 Die Aussagekraft der für die beiden Fälle verfügbaren Umfragen wird dadurch eingeschränkt, dass sie keine Differenzierung entlang der einzelnen Wahlkreise enthalten.
- 5 Dies entspricht allen öffentlich verfügbaren Anhörungen zwischen 2014 und 2015. Da keine Autorisierungsdebatte im Plenum zu ISIS erfolgte, stellen Ausschusssitzungen die nächstbeste Quelle für eine Untersuchung der Diskurse im Kongress dar. Es wurden zu Libyen 113 und zu ISIS 73 zentrale Argumente identifiziert.
- 6 Für eine genauere Erläuterung der Methodik siehe Böller (2014: 113-119). Ein Appendix mit allen kodierten Argumenten für die Libyen- und ISIS-Debatten steht zum Download bereit unter: http://www.sowi.uni-kl.de/fileadmin/powi/pdfs/Boeller_Appendix_SuF.pdf.

² Vgl. zur Rolle der Salienz in der Außenpolitik Oppermann/Viehrig (2009).
³ Auch die Literatur zum „rally around the flag“-Effekt weist darauf hin, dass Kongress und Öffentlichkeit sich bei außergewöhnlichen Bedrohungslagen hinter dem Präsidenten versammeln (vgl. Hetherington/Nelson 2003: 37).

Autorisierung durch den Kongress. Gleichwohl verhielt sich die Legislative keineswegs rein passiv. Vielmehr positionierte sich das republikanisch kontrollierte Repräsentantenhaus kritisch gegenüber dem Einsatz. Unter Führung von John Boehner (R-OH), dem *Speaker* des Repräsentantenhauses, verabschiedete das Repräsentantenhaus am 2. Juni 2011 eine nicht-bindende Resolution (H. Res. 292), die sich gegen die Entsendung von US-Bodentruppen nach Libyen aussprach und lehnte am 24. Juni eine Autorisierung des Einsatzes mit deutlicher Mehrheit ab (H. J. Res. 68). Gleichzeitig fanden sich keine Mehrheiten für Vorschläge, die einen sofortigen Abzug der Truppen forderten bzw. die Finanzmittel für den Luftkrieg streichen sollten (H.Con. Res. 51; H.R. 2278; vgl. Tab. 2). Da im mehrheitlich von Demokraten kontrollierten Senat keine Gesetzesvorlagen zur Abstimmung kamen, hatten bindende Restriktionen ohnehin keine Realisierungschance. Für die Positionierung der Legislative zum Libyeneinsatz ergibt sich ein ambivalenter Befund: Auf der einen Seite steht die deutliche Kritik des Repräsentantenhauses an der Politik des Präsidenten. Andererseits verfügten die Kritiker der Libyenintervention im Senat nicht über die nötigen Stimmen, um die Intervention direkt zu unterbinden oder die Finanzmittel zu streichen. Selbst innerhalb der republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus gab es keine Mehrheit für einen sofortigen Stopp der Mission. Im Senat standen sowohl die demokratische Führung um den Führer der Mehrheitspartei Harry Reid (D-NV) und den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses John Kerry (D-MA) als auch konservative Republikaner wie John McCain (R-AZ) dem Einsatz insgesamt positiver gegenüber.

Tabelle 2: Resolutionen im Repräsentantenhaus zu Libyen

	Gesamt		Republikaner (R)		Demokraten (D)	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
H.Res. 292 (Boehner), 2.6.2011: Keine Bodentruppen in Libyen	268 (62,0%)	145 (33,6%)	223 (93,3%)	10 (4,2%)	45 (23,3%)	135 (70,0%)
H.Con.Res. 51 (Kucinich), 2.6.2011: Aufforderung zum Abzug aller Einheiten	148 (34,3%)	265 (61,3%)	87 (36,4%)	144 (60,3%)	61 (31,6%)	121 (62,7%)
H.J.Res. 68 (Hastings), 22.6.2011: Autorisierung des Einsatzes	123 (28,5%)	295 (68,5%)	8 (3,4%)	225 (94,1%)	115 (59,9%)	70 (36,5%)
H.R. 2278 (Rooney), 22.6.2011: Streichung der Finanzmittel	180 (41,8%)	238 (55,2%)	144 (60,3%)	89 (37,2%)	36 (18,8%)	149 (77,6%)

Quelle: Datenbank der Library of Congress Online. Non-voting und Present nicht aufgeführt (fehlen an 100%).

Untersucht man die Debatten im Kongress, wird deutlich, dass die Mitglieder der Legislative nicht davon überzeugt waren, dass der Libyeneinsatz der Abwehr von Bedrohungen für die nationale Sicherheit diene. Tatsächlich hatte Präsident Barack Obamas Begründung für den Einsatz diese Kritik provoziert. Der Präsident hatte nämlich erläutert: „there will be times (...) when our safety is not directly threatened, but our interests and our values are“ (White House 2011). Diese Argumentation rief Kritiker der Administration, wie Ted Poe (R-TX), auf den Plan, die Rechtfertigung für den Einsatz in Zweifel zu ziehen: „I vote ‚no‘ on this resolution. We have no business in Libya. Even the administration has said it is not in the national security

interest of the United States to be in Libya“ (Congressional Record 2011: H4543). Michael McCaul (R-TX) kritisierte den Präsidenten ebenfalls: „(...) it is clear that the President failed to comply with the requirements to get congressional approval; and when we examine the merits of the case for involvement in Libya, this administration has wholly failed to define a clear national interest, mission, or goal“ (H4552).

Unterstützer der Administration hatten zwar versucht, ein Argument zu entwickeln, nach dem der Einsatz im weiteren Sinne nationalen Interessen dienlich sei. So hatte z.B. Henry Waxman (D-CA) vom nationalen Interesse gesprochen, den NATO-Alliierten zu helfen (H4539) und Howard Berman (D-CA) bezeichnete die Situation im Nahen Osten insgesamt als eine „national security question“ in der „critical interests at stake“ seien (H4545). Diese Argumentation fand jedoch selbst unter Demokraten keine mehrheitliche Zustimmung. Dennis Kucinich (OH), der zum kriegskritischen linken Flügel der Demokraten zählte, stellte klar: „The American people have little patience, or less, especially for a war of choice“ (H4543). Insgesamt zeugt der Parlamentsdiskurs davon, dass die Mitglieder des Repräsentantenhauses in der Libyenkrise keine Bedrohung erkannten, die den Einsatz amerikanischer Streitkräfte gerechtfertigt hätten. Gerade auf republikanischer Seite ähnelte der Diskurs zu Libyen damit der bereits in den 1990er Jahren vorgetragenen Kritik an den humanitären Interventionen in Somalia, Bosnien, Haiti und Kosovo.

Trotz der Kritik an den fehlenden nationalen Interessen gab es nur wenige elektorale Anreize für die Kongressmitglieder sich mit bindenden Gesetzesinitiativen noch deutlicher gegen die Administration in der Libyenkrise zu positionieren. Zum einen befürwortete eine knappe Mehrheit der amerikanischen Öffentlichkeit laut Umfragen den Einsatz. Im Durchschnitt verschiedener Umfragen befürwortete eine Mehrheit von 46 gegenüber 42 Prozent der Befragten die Intervention. Dabei entfaltete das Thema keine hohe Salienz. Kurz nach Beginn der Luftangriffe verfolgten lediglich 22 Prozent der Befragten die Situation „very closely“ (alle Daten nach Pollingreport 2016). Zum anderen hatte die demokratische Parteiführung kein Interesse daran, die Zerstrittenheit der eigenen Fraktion unter Beweis zu stellen, etwa indem im Senat eine Autorisierungsresolution zur Abstimmung gestellt worden wäre – immerhin hatten im Repräsentantenhaus 70 Demokraten gegen den Einsatz gestimmt. Hinzu kommt, dass Präsident Obama bereits frühzeitig versucht hatte, der Kritik aus dem Kongress den Wind aus den Segeln zu nehmen, indem er die Entsendung von Bodentruppen ausschloss.⁷

3.2 ISIS: Unterstützung für Exekutive

Die amerikanische Beteiligung an den militärischen Operationen gegen den sogenannten „Islamischen Staat“ wurde ebenfalls vom US-Kongress nicht explizit autorisiert. Die Administration argumentierte, dass die 2001 und 2002 ausgesprochenen *Authori-*

⁷ Obamas Argument, die USA seien nicht in Kampfhandlungen („hostilities“) verwickelt und eine Autorisierung des Einsatzes sei daher laut WPR nicht geboten, überzeugte Kritiker im Kongress gleichwohl nicht (vgl. z.B. Tom Rooney, R-FL: „the President is breaking the law“, H4551).

zations for Use of Military Force (P.L. 101-40 und 107-243) auch die Intervention gegen ISIS abdeckten, wenngleich Präsident Barack Obama den Kongress wiederholt zu einer neuen Autorisierung aufforderte, um die gemeinsame Haltung im Kampf gegen das Terrorregime zu unterstreichen. Der abgelaufene 114. Kongress (2015-2017) hatte mehrere Resolutionsentwürfe debattiert, ohne dass ein Vorschlag zur Abstimmung gestellt wurde. Gleichzeitig gab die Legislative im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung mehrfach spezifische Mittel für die Militärintervention frei, wodurch der Kongress seine überparteiliche Unterstützung signalisierte.⁸ Auch die im September 2014 von Mehrheiten beider Parteien getragene Entscheidung, Waffen an syrische Rebellen zu liefern, verdeutlicht, dass die Legislative nicht rein passiv agierte, sondern ihre positive Haltung gegenüber der Interventionspolitik Präsident Obamas aktiv ausdrückte.⁹ Angesichts der mehrheitlichen Wahrnehmung des Einsatzes gegen ISIS als „war of necessity“ und der gleichzeitig vorhandenen Zustimmung in der US-Öffentlichkeit bestätigen sich in diesem Fall beide Hypothesen zum Verhalten der Legislative.

Bereits im September 2014 hielten die führenden Vertreter im Streitkräfteausschuss des Repräsentantenhauses, Howard McKeon (R-CA), James Langevin (D-RI), Bradley Byrne (R-AL) und Adam Smith (D-WA) in einer gemeinsamen Stellungnahme fest: „(...) there was widespread agreement that ISIL is a threat to our allies and to the United States, (...) that ISIL must be defeated“ (HASC 2014: 2). Langevin betonte außerdem: „ISIL does pose a threat to the homeland and to our allies around the world“ (HASC 2014: 46). Byrne beschrieb ISIS in dem Report als „great threat facing the people of our country“ (HASC 2014: 48). Mitglieder beider Parteien zeichneten ein eindeutiges Bild über die von ISIS ausgehende Bedrohung für zentrale Sicherheitsinteressen der USA. Vor dem Hintergrund dieser Gefahr müsse der Kongress in überparteilicher Geschlossenheit zusammenstehen, so der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Robert Menendez (D-NJ): „We are strongest in the national challenge that we face when we speak with one voice, as Democrats, Republicans, and Independents together as Americans. (...) This is a moment in which politics must stop at the water's edge“ (SFRC 2014: 54). Unterhalb dieser demonstrativen Überparteilichkeit zeigten sich auch parteipolitische Differenzen. Im Wahljahr 2016 wurden insbesondere auf republikanischer Seite Forderungen nach einem entschiedeneren Vorgehen der USA im Kampf gegen ISIS laut (vgl. Greenberg 2016). Entgegen der üblichen Annahmen zur parteipolitischen Rollenverteilung waren es allerdings republikanische Vertreter, die in der Autorisierungsfrage eine zu starke Beschneidung des Oberbefehlshabers der Streitkräfte befürchteten, während liberale Demokraten keinen Blankocheck ausstellen wollten, der eine Eskalation des Einsatzes mit Bodentruppen ermöglicht hätte (vgl. Phillips 2015). Diese Auseinandersetzungen mündeten jedoch nicht in einer einheitlich kritischen Positionierung

8 Zuletzt wurden im Rahmen des *National Defense Authorization Act 2017* (P.L. 114-328) vom 23.12.2016 unter Sec. 1222 680 Mio. US-Dollar für den Kampf gegen ISIS bereitgestellt. Die finale Fassung wurde im Repräsentantenhaus mit 375 (R: 230; D: 145) zu 34 (R: 4; D: 30) Stimmen und im Senat mit 92 (R: 51; D: 40) zu 7 (R: 2; D: 4; Unabhängig: 1) Stimmen verabschiedet.

9 Das *McKeon-Amendment* zu H.J. Res. 124 (113. Kongress) wurde mit 273 (R: 159; D: 114) zu 156 (R: 71; D: 85) Stimmen im Repräsentantenhaus und 78 (R: 33; D: 44; Unabhängig: 1) zu 22 (R: 12; D: 9; Unabhängig: 1) Stimmen im Senat verabschiedet.

der Legislative gegenüber dem Präsidenten – dafür waren auch keine elektoralen Anreize vorhanden.

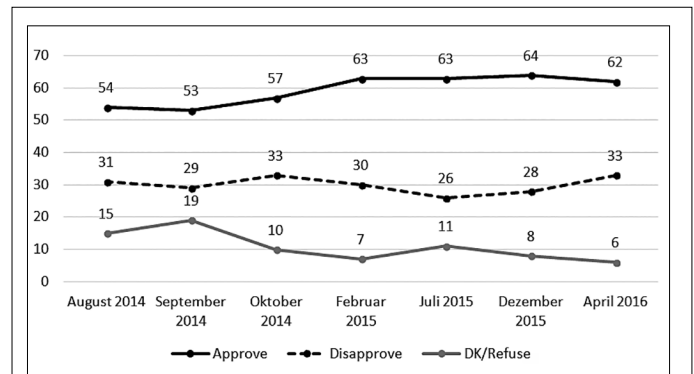


Abbildung 1: Umfrage „Do you favor or oppose U.S. airstrikes against ISIS militants in Iraq and Syria?“ (in Prozent; eigene Darstellung nach Pew 2016)

Im Gegenteil befürwortete eine konstante Mehrheit der Bevölkerung in Meinungsumfragen die Luftschläge gegen ISIS (vgl. Abb. 1). Auch in der Frage der Bedrohungswahrnehmung stimmte die Öffentlichkeit laut Umfragen mit den Kongressmitgliedern überein: Jeweils deutliche Mehrheiten erkannten in ISIS eine Bedrohung für die Sicherheit der USA – zuletzt sahen im April 2016 80 Prozent der Befragten in ISIS einen „major threat“ (Pew 2016). Obwohl sich die Polarisierung in der 114. Sitzungsperiode des US-Kongresses (2015-2017) auf einem historisch hohen Niveau befand (Voteviewblog 2016), zählte der Kampf gegen ISIS zu den überparteilichen Ausnahmen. Demokraten und Republikaner teilten dabei zum einen die Einschätzung, dass ISIS eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellte. Zum anderen erhielt Präsident Obama für seine Interventionspolitik Rückendeckung in der Öffentlichkeit. Damit wäre jede deutliche Kritik von Seiten des Kongresses an dem Einsatz mit hohen elektoralen Risiken verbunden gewesen. Indem die Kongressmitglieder keine neue Autorisierungsresolution verabschiedeten, konnten sie auch vermeiden, im Falle von Rückschlägen im Kampf gegen ISIS zur Verantwortung gezogen zu werden. Die Positionierung der Legislative entsprach damit insgesamt einer rationalen Strategie.

4. Fazit

Die Auseinandersetzungen über die militärische Interventionspolitik zwischen Präsident und Kongress zeigen, dass die Mitglieder der Legislative sehr genau prüfen, ob eine Intervention den nationalen Sicherheitsinteressen der USA dient oder ob eher universelle Ziele wie der Schutz von Menschenrechten und Demokratie verfolgt werden. Dann reagieren gerade Vertreter des konservativen ideologischen Spektrums kritisch und verweigern dem Präsidenten die politische Unterstützung. Dies ist wohl gemerkt kein Novum der Ära unter Präsident Obama. Bereits unter Präsident Clinton brachte die republikanische Partei ihren Unmut über Versuche des *Nation Building Abroad* in Somalia, Haiti, Bosnien und Kosovo zum Ausdruck.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schien eine erneute Phase der gewaltsamen Demokratieförderung mehrheitsfähig zu werden. Doch bereits der Irakkrieg ab 2003 wurde vor allem mit

dem (unzutreffenden) Argument der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen legitimiert. Damit gelang es der Bush-Administration zunächst, den Einsatz als „war of necessity“ darzustellen. Mit dem Scheitern der Irakintervention war gleichzeitig eine deutliche Verengung der Definitionsweite nationaler Interessen auf direkte Bedrohungen verbunden. Gewalttätige Demokratieförderungsversuche sowie kostspielige humanitäre Interventionen wurden von Kongress und Öffentlichkeit mit Blick auf die Erfahrung des Irakkriegs zunehmend kritisch betrachtet. Präsident Obamas Außenpolitik kennzeichnete vor diesem Hintergrund insgesamt eine deutliche Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Mittel, gerade was die Entsendung von Bodentruppen betraf. Trotz der latenten Kriegsmüdigkeit innerhalb der US-amerikanischen Gesellschaft besteht weiterhin ein Legitimationsraum zum Einsatz militärischer Mittel. Wenn der Kongress nämlich, wie im Falle von ISIS, eine klare Bedrohung nationaler Interessen wahrnimmt, unterstützt er den Kriegseinsatz über parteipolitische Gräben hinweg. Das gilt auch für die republikanische Opposition, die Präsident Obama in der Syrienkrise teilweise eine zu große Zurückhaltung vorwarf, ohne dieser Forderung im Rahmen der *War Powers* Nachdruck zu verleihen.

Das Verhalten der Kongressmitglieder sollte insofern nicht als erratisch oder Ausdruck einer defekten Demokratie bezeichnet werden. An der Schnittstelle von Innen- und Außenpolitik positionieren sich die Mitglieder von Senat und Repräsentantenhaus rational gegenüber der Einschätzung internationaler Bedrohungen und elektoralen Anreizen. Wenn diese Anreizstruktur eindeutig eine Unterstützung des Präsidenten nahelegt, werden nur wenige Kongressmitglieder offene Opposition leisten. Kippt wie beim Irakkrieg ab 2005 die öffentliche Meinung angesichts wachsender Gefallenenzahlen und dominiert die Wahrnehmung des Einsatzes als „war of choice“, ist der Kongress durchaus willens und in der Lage von seinen legislativen Instrumenten Gebrauch zu machen.

Es bleibt abzuwarten, ob dieses Muster der Skepsis gegenüber „unnötigen“ Kriegen und der Unterstützung für „wars of necessity“, das der Vergleich zwischen den Fällen Libyen und ISIS nahe legte, auch in der Ära Trump wirksam bleiben wird. Zumindest kritisierte der neue Präsident die gewaltsame Demokratieförderungspolitik der USA scharf, da diese zu Instabilität und Chaos im Nahen und Mittleren Osten geführt hätte. Dagegen kündigte er an, die Bedrohung durch ISIS entschieden bekämpfen zu wollen (vgl. New York Times 2016). Die zum Teil konfrontative Rhetorik, etwa gegenüber Nordkorea oder Iran, lässt zudem an der nicht-interventionistischen Grundhaltung Donald Trumps zweifeln. Ungelöst bleibt in der Auseinandersetzung um die Kriegsvollmachten des Kongresses außerdem der Einsatz von Drohnen und Spezialkräften, die unter Obama und nun auch Trump weitgehend ohne Kontrolle der Legislative durchgeführt werden.



Dr. Florian Böller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Politikwissenschaft II der Technischen Universität Kaiserslautern. Derzeit forscht er als Visiting Scholar am Center for European Studies der Harvard University in Cambridge (Mass.). Seine Forschungsschwerpunkte sind die Außen- und Sicherheitspolitik der USA sowie die transatlantischen Beziehungen.

Literatur

- Böller, Florian 2014: Selbstbehauptung versus Unterordnung. Der US-Kongress und die demokratische Kontrolle militärischer Interventionspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden: Nomos.
- Carter, Ralph G./Scott, James M. 2009: Choosing to Lead. Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs, Durham (NC): Duke Univ. Press.
- Coll, Alberto R. 2016: The U.S. Congress Must Authorize Major Wars, in: *Governance* 29:3, S. 307-309.
- Congressional Record (CR): abgerufen unter Library of Congress, <https://www.congress.gov/?locl=bloglaw> (aufgerufen am 13.1.2017).
- Corwin, Edward S. 1957: *The President, Office and Powers: 1787-1957, History and Analysis of Practice and Opinion*, New York: Univ. Press.
- Eichenberg, Richard C. 2005: Victory Has Many Friends. U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005, in: *International Security* 30:1, S. 140-177.
- Fellmeth, Aaron 1997: A Divorce Waiting to Happen: Franklin D. Roosevelt and the Law of Neutrality, 1935-1941, in: *Buffalo Journal of International Law* 3:2, S. 413-517.
- Fischer, Hannah 2015: *A Guide to U.S. Military Casualty Statistics*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Fisher, Louis 2012: Basic Principles of the War Power, in: *Journal of National Security Law & Policy* 5:2, S. 319-337.
- Glennon, Michael J. 1990: *Constitutional Diplomacy*, Princeton (NJ): Princeton Univ. Press.
- Greenberg, Jonathan 2016: Time for Republicans to Authorize Force Against ISIS, in: *The Hill*, 9.2.2016, <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/268674-time-for-republicans-to-authorize-force-against-isis> (aufgerufen am 13.1.2017).
- Haass, Richard N. 2009: *War of Necessity, War of Choice. A Memoir of Two Iraq Wars*, New York: Simon & Schuster.
- HASC 2014: Hearing before the Committee on Armed Services, HASC No. 113-126, 9.9.2014, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Hetherington, Marc J./Nelson, Michael 2003: Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism, in: *Political Science and Politics* 36:1, S. 37-42.
- Hildebrandt, Timothy/Hillebrecht, Courtney/Holm, Peter M./Pevehouse, Jon 2013: The Domestic Politics of Humanitarian Intervention. Public Opinion, Partisanship, and Ideology, in: *Foreign Policy Analysis* 9:3, S. 243-266.
- Howell, William G./Pevehouse, Jon C. 2007: When Congress Stops Wars. Partisan Politics and Presidential Power, in: *Foreign Affairs* 86:5, S. 95-107.
- Kriner, Douglas 2010: *After the Rubicon. Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago (IL): Univ. of Chicago Press.
- Lindsay, James M. 2004: From Deference to Activism and Back Again. Congress and the Politics of American Foreign Policy, in: Eugene R. Wittkopf/James M. McCormick (Hg.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, Lanham (MD): Rowman & Littlefield, S. 183-196.
- Müller, Harald 2015: What Use Is „Democratic Peace“ in the Present Period of Rapid Power Change?, in: Heinz Gärtner/Jan Willem Honig/Hakan Akbulut (Hg.), *Democracy, Peace, and Security*, Lanham (MD) et al.: Lexington Books, S. 41-58.
- New York Times 2016: Transcript. Donald Trump's Foreign Policy Speech, 27.4.2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (aufgerufen am 20.3.2017).
- Oppermann, Kai/Viehrig, Henrike 2009: The Public Salience of Foreign and Security Policy in Britain, Germany and France, in: *West European Politics* 32:5, S. 925-942.
- Pew 2016: April 2016 Politics and Foreign Policy Survey, <http://www.people-press.org/files/2016/05/05-05-2016-Foreign-policy-topline-for-release-1.pdf> (aufgerufen am 13.1.2017).
- Phillips, Amber 2015: President Obama's Push for Military Authorization to Fight ISIS Won't Go Anywhere in Congress, in: *Washington Post*, 7.12.2015, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/12/07/3-reasons-congress-wont-authorize-obamas-use-of-force-against-the-islamic-state/?utm_term=.91095a246c2a (aufgerufen am 13.1.2017).
- Polling Report 2016: Foreign Affairs and Defense Issues, <http://www.pollingreport.com/defense.htm> (aufgerufen am 13.1.2017).
- Schlesinger, Arthur M. 2004: *The Imperial Presidency. With a New Introduction*, Boston (MA)/New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Schonberg, Karl K. 2004: Global Security and Legal Restraint: Reconsidering War Powers after September 11, in: *Political Science Quarterly* 119:1, S. 115-142.
- SFRC 2014: Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, S. Hrg. 113-668, 17.9.2014, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Torreón, Barbara S. 2016: *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2016*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Weissman, Stephen R. 1995: *A Culture of Deference. Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York: BasicBooks.
- Voteviewblog 2016: The End of the 114th Congress, 18.12.2016, <https://voteviewblog.com/2016/12/18/the-end-of-the-114th-congress> (aufgerufen am 17.3.2017).
- White House 2011: Remarks by the President in Address to the Nation on Libya, 21.3.2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>, (aufgerufen am 21.2.2017).
- Yoo, John 2016: U.S. Presidents Don't Need Congress's Approval to Go to War, in: *Governance* 29:3, S. 303-305.
- Zelizer, Julian E. 2010: Congress and the Politics of Troop Withdrawal, in: *Diplomatic History* 34:3, S. 529-541.