

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Rückkehr zur Rivalität

Kongress und Präsident in der amerikanischen
Außenpolitik am Ende der Ära Bush

S 8
März 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Einleitung: Außenpolitik als Spannungsfeld im Verhältnis zwischen Präsident und Kongress**
- 10 **Bushs imperiale Kriegspräsidenschaft**
- 14 **Außenpolitische Selbstbeschränkung:
Der republikanisch dominierte Kongress**
- 17 **Außenpolitisches Erwachen:
Der demokratisch kontrollierte Kongress**
- 17 Direkte und indirekte
Einwirkungsmöglichkeiten
- 18 Initiativen in der Sicherheitspolitik
- 19 Irak als zentrales Konfliktfeld
- 21 Mitsprache in der Iranpolitik
- 24 Einklinken in die Pakistanpolitik
- 26 **Fazit und Ausblick:
Grenzen der Selbstbehauptung des Kongresses**
- 27 **Abkürzungen**

Dr. Peter Rudolf ist Leiter der Forschungsgruppe Amerika

Rückkehr zur Rivalität
Kongress und Präsident in der amerikanischen
Außenpolitik am Ende der Ära Bush

George W. Bush nutzte die virulente Bedrohung durch den Terrorismus, um wie kein anderer Präsident der USA seit den siebziger Jahren den Machtanspruch des Weißen Hauses geltend zu machen. Zum einen beanspruchte er vermehrt Vollmachten in jener Grauzone, in welcher der Kongress dem Präsidenten traditionell beträchtliche Handlungsfreiheit lässt. Das gilt insbesondere für die geheimen Operationen der Nachrichtendienste, die in der Ära Bush ausgeweitet wurden. Zum anderen nahm er faktisch das Recht in Anspruch, sich über geltende Rechtsnormen hinwegzusetzen und vom Kongress verabschiedete Gesetze und internationale Verträge nach eigenem Gutdünken zu interpretieren. Dabei wurde die Rechtsdoktrin der »einheitlichen Exekutive« zum Vehikel für die im »Krieg gegen den Terrorismus« als notwendig begründete Zentralisierung von Vollmachten im Amt des Präsidenten. Die Kompetenzen, die Präsident Bush nach dem 11. September 2001 für sich reklamierte, waren derart weitreichend, die Selbstkontrollmechanismen des politischen Systems aber derart schwach ausgeprägt, dass die oft zu hörende These von einer »neuen imperialen Präsidentschaft« keineswegs überzogen erscheint.

Erleichtert wurde diese Entwicklung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 anfänglich durch den starken überparteilichen Rückhalt für Präsident Bushs Außenpolitik. Denn auch die Demokraten im Kongress setzten dem Machtanspruch des Präsidenten in dieser Phase wenig entgegen, sei es aus echter Überzeugung von der Notwendigkeit eines starken Präsidentenamtes in Zeiten der Krise und Bedrohung, sei es aus politischem Opportunismus in einer Zeit großer öffentlicher Zustimmung zur Amtsführung des Präsidenten. Verstärkt wurde die Dominanz des Präsidenten unter den Bedingungen des »unified government« in den Jahren 2003 bis Ende 2006, als die Republikanische Partei in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit stellte. Zwar verschwinden auch in einer solchen politischen Konstellation Unterschiede in den institutionellen und politischen Präferenzen von Präsident und Kongress nicht ganz. Doch die Republikaner agierten weniger als Mitglieder eines unabhängigen Staatsorgans, sondern eher als loyale Anhänger

des Präsidenten. Zur ernsthaften Wahrnehmung der dem Kongress obliegenden Kontrollaufgaben und damit notwendigerweise auch zur Kritik an der »eigenen« Administration waren nur wenige bereit. Der republikanisch dominierte Kongress schlug dem Präsidenten in der Sicherheitspolitik kaum etwas ab. Fast konnte in Vergessenheit geraten, dass der US-Kongress eine einzigartig starke Rolle in der Außenpolitik innehat und amerikanische Außenpolitik im Regelfall Ergebnis eines nicht immer leicht zu durchschauenden Gegen- und Miteinanders zwischen Administration und Kongress ist.

Nach dem Sieg der Demokraten in den Kongresswahlen im November 2006 meldete sich der Kongress in der Außen- und Sicherheitspolitik wieder zurück, die »neue imperiale Präsidentschaft« geriet unter Druck. Die Rückkehr zum »divided government« eröffnete die Möglichkeit, dass der Kongress seine verfassungsmäßigen Aufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik wieder ernst nahm und dass die Selbstkontrollmechanismen der amerikanischen Demokratie wieder zu funktionieren begannen. Welche Rolle spielt der mehrheitlich demokratische Kongress in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA? Weicht die Phase klarer präsidentieller Dominanz in der Außenpolitik einer Phase eher ausgewogener Mitsprache des Kongresses? Was bedeutet das für die weitere Entwicklung der amerikanischen Außenpolitik am Ende der Ära Bush?

Die Erwartungen nach dem Wahlsieg der Demokraten waren hoch, vielfach zu hoch. Denn die Mehrheiten in beiden Häusern sind knapp. Eine Blockade durch die republikanische Minderheit im Senat ist nur mit der ohne republikanische Stimmen unerreichbaren Supermajorität von 60 Senatoren zu überwinden, das Veto des Präsidenten gar nur mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern. In der zentralen außenpolitischen Frage, der Irakpolitik, sahen sich die Demokraten einem Präsidenten gegenüber, der entschlossen seinen Kurs verfolgte und sich dabei auf eine nahezu unerschütterliche Loyalität der Abgeordneten und Senatoren seiner Partei stützen konnte. Politisch wäre es für die Demokraten hochriskant gewesen, die Gelder für den Krieg schlichtweg nicht mehr zu bewilligen. Auch konnte ihnen aus sicherheits- und außenpolitischen Erwägungen nicht an einem erzwungenen, überstürzten Abzug gelegen sein. Präsident Bush behielt die Kontrolle über die Irakpolitik und wird sie angesichts begrenzter Fortschritte im Irak und der geplanten Truppenreduzierung

auch in seiner restlichen Amtszeit nicht an den Kongress abgeben müssen.

Beurteilte man den Einfluss des Kongresses nur anhand jener Fälle, in denen er sich bei Abstimmungen gegen den Präsidenten durchsetzen konnte, so würde man seiner Rolle und seiner oftmals eher indirekten Einwirkung auf die Außenpolitik nicht gerecht. Schon allein dadurch, dass die Administration vielfach die Stimmung auf dem Kapitolshügel antizipierend in ihre strategischen Überlegungen einbeziehen muss, wird ihr Handlungsspielraum beschränkt. Mittels einer Reihe von Gesetzesinitiativen signalisierte der demokratisch kontrollierte Kongress der Administration, dass der Präsident keineswegs mit automatischer Zustimmung zu einer militärischen Konfrontation mit dem Iran rechnen könne und dass alle Sanktionsoptionen ausgereizt werden sollten, notfalls über extraterritoriale Sanktionen gegen ausländische Unternehmen. Die demokratische Mehrheit im Kongress machte ihren Mitspracheanspruch und ihre Positionen auch in einigen anderen Bereichen deutlich. Dabei nutzte sie das vielfältige Repertoire an Auflagen und Berichtspflichten, die die Administration erfüllen muss, um bewilligte Gelder einsetzen oder vom Kongress verhängte Sanktionen aussetzen zu dürfen. So brachte der Kongress mit Berichtsaufgaben und Mittelkürzungen seine Bedenken gegen eine aus seiner Sicht unausgereifte Entscheidung über ein Raketenverteidigungssystem in Europa zum Ausdruck. Über die Verweigerung der Haushaltsmittel für einen neuen Atomsprengkopf übt der Kongress Druck auf die Formulierung einer neuen, zeitgemäßen Nuklearstrategie aus. Erstmals regte sich Kritik an der massiven Unterstützung für das pakistanische Militärregime, die im Zuge des »Krieges gegen den Terror« seit Ende 2001 geleistet wird; der Kongress setzte Bedingungen für weitere Hilfe.

Bei allen genannten Initiativen geht es um Kontroversen innerhalb eines weithin akzeptierten strategischen Rahmens: gegenüber Iran ist dies eine Politik der Eindämmung, gegenüber Pakistan eine des *engagement*. Bei den außenpolitischen Kontroversen in den USA, wie sie sich in der Politik des Kongresses niederschlagen, handelt es sich um Konflikte im Rahmen eines breiten Konsenses über den Kern der grundlegenden strategischen Orientierung: Dieser umfasst eine globale Sicht der amerikanischen Interessen und die Perzeption einer Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, die Notwendigkeit amerikanischer Führung in der internationalen Politik und die Bewahrung militärischer Vorherrschaft.

Einleitung: Außenpolitik als Spannungsfeld im Verhältnis zwischen Präsident und Kongress

In der Ära Bush konnte bis zum Sieg der Demokraten bei den Kongresswahlen im November 2006 nahezu in Vergessenheit geraten, was aufgrund der im Vergleich zu den Legislativen anderer westlicher Demokratien einzigartigen Rolle des Kongresses eigentlich der Normalfall ist: Amerikanische Außenpolitik ist in vielen Fällen Ausfluss eines Gegen- und Miteinanders zweier Organe, die Vollmachten teilen und die, institutionell bedingt, stets in einem gewissen Maße unterschiedliche Präferenzen haben.¹ Denn der Präsident will über ein größtmögliches Maß an Flexibilität in der Außenpolitik verfügen, der Kongress aber seinen Einfluss durch einschränkende gesetzliche Vorgaben sichern. Konflikte zwischen beiden Organen sind unausweichlich, Kooperation zugleich unvermeidlich.

Die Rivalität zwischen Präsident² und Kongress hat eine Reihe von Wurzeln.³ Eine erste ist der verfassungsrechtliche Rahmen einer »Regierung getrennter, die Macht teilender Institutionen.«⁴ Die amerikanische Verfassung beruht auf dem Strukturprinzip der »ausgewogenen institutionellen Partizipation« – und damit der Machtverteilung und -verschränkung zwischen den Gewalten.⁵ Sie ist daher eine Art »Einladung zum Streit« über die Kontrolle der

Außenpolitik.⁶ Der verfassungsrechtliche Rahmen lässt breiten Raum für jene Grauzone, in der die Kompetenzen von Kongress und Präsident sich überlappen oder miteinander konkurrieren.⁷ So verleiht die Verfassung dem Kongress »alle legislative Gewalt«, dem Präsidenten jedoch das Recht des Vetos. Ein Veto des Präsidenten kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit beider Häuser überstimmt werden. Der Kongress hat das Haushaltsbewilligungsrecht und die Kompetenz, den Außenhandel zu regeln. Ihm obliegt es weiterhin, Kriege zu erklären, dem Präsidenten ist die Rolle des Oberbefehlshabers (Commander in Chief) zugewiesen. Diese Befugnis wurde ursprünglich als oberste Befehlsgewalt im Falle eines vom Kongress zu erklärenden Krieges verstanden, dann aber immer mehr in einem weiten Sinne interpretiert. Internationale Verträge, die der Präsident eingeht, bedürfen nach dem Willen der Verfassungsväter der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit im Senat.

Zweitens wurzelt die Rivalität zwischen Präsident und Kongress im Wahlsystem. Präsident, Senat und Repräsentantenhaus werden unabhängig voneinander für unterschiedlich lange Amtszeiten gewählt. Unterschiedlichen Wählerschaften verpflichtet, bedingt politisches Kalkül im Hinblick auf die Wiederwahl spezifische Interessen und Agenden.

Drittens schließlich sind Abgeordnete und Senatoren aufgrund der Schwäche der Parteien auf Bundesebene traditionell in erster Linie selbständige politische Unternehmer. Sie sind weniger dem Präsidenten ihrer jeweiligen Partei und der Parteiloyalität als ihrer Wählerklientel und ihren Wahlkampfspendern verpflichtet und nicht dem disziplinierenden Zwang ausgesetzt, eine Regierung bilden oder stützen zu müssen. Im Zuge der Homogenisierung und Polarisie-

1 Zu der den folgenden Ausführungen zugrundeliegenden Sicht amerikanischer Außenpolitik als »interbranch politics« siehe die grundsätzlichen Überlegungen bei Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929–1976*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1980, S. 49–60.

2 Wenn die Rede von »dem Präsidenten« ist, dann ist damit das Amt im Sinne der historisch gewachsenen »institutional presidency« gemeint – die insbesondere seit dem New Deal und dem Zweiten Weltkrieg institutionell immer mehr ausgebaut wurde. Siehe John P. Burke, *The Institutional Presidency*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1992.

3 Zum Folgenden siehe James A. Thurber, »An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry«, in: ders. (Hg.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1996, S. 1–18.

4 »Government of separated institutions sharing powers« (so Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York u.a.: The Free Press, 1990, S. 29).

5 Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair*, New Haven/London: Yale University Press, 1990, S. 69.

6 So die treffende Bezeichnung von Cecil V. Crabb, Jr./Pat M. Holt, *Invitation to Struggle. Congress, the President and Foreign Policy*, 2. Auflage, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1984.

7 »A large twilight zone continues to generate both uncertainty and competition.« (Louis Henkin, »Foreign Affairs and the Constitution«, in: *Foreign Affairs*, 66 [Winter 1987/88] 2, S. 284–310 [307].) Der Ausdruck »zone of twilight« wurde ursprünglich vom Verfassungsrichter Robert H. Jackson 1952 im Urteil »Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer« geprägt.

rung der Parteien hat sich dieses Bild jedoch etwas verändert; die Parteiloyalität ist größer geworden.

Viertens schließlich ist das »divided government« seit Mitte der fünfziger Jahre schon eher zum Normalfall geworden: zum einem in dem Sinne, dass beide Häuser des Kongresses von unterschiedlichen Parteien kontrolliert werden, zum anderen insofern, als der Präsident sich einem Kongress gegenüber sieht, den die rivalisierende Partei kontrolliert.

Wenn im Folgenden das Verhältnis zwischen Präsident und Kongress in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt wird, dann ist dies eine analytische Vereinfachung. Der Kongress setzt sich aus einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen zusammen; auch innerhalb der Administration finden sich häufig divergierende Perspektiven. In manchen Fällen verlaufen die Konfliktlinien nicht zwischen den beiden Parteien, sondern zwischen »issue networks«, so dass sich Koalitionen zwischen Teilen der Administration und Teilen des Kongresses ergeben.⁸ Im Kongress sind es vor allem bestimmte »außenpolitische Unternehmer«, die die Behandlung von Themen vorantreiben, Initiativen einbringen und die Administration unter Druck setzen. Diese »Unternehmer« müssen keineswegs mit den Vorsitzenden der einschlägigen Ausschüsse identisch sein.⁹

Analytisch zu differenzieren ist auch nach Kategorien politischer Entscheidungen; denn deren Eigenheiten und Erfordernisse begünstigen oder begrenzen potentiell Rolle, Mitwirkungschancen und Einfluss des Kongresses. So lässt sich zwischen *struktureller*, *strategischer* und *Krisen-Politik* unterscheiden.¹⁰ Einfluss und Gewicht des Kongresses sind potentiell am größten bei *Strukturentscheidungen*, also wenn es um Bewilligung, Verteilung oder Einsatz finanzieller Ressourcen geht, etwa in der Auslandshilfe oder beim Rüstungshaushalt. Hier kommen die Netzwerke aus Interessen-

gruppen, Unterausschüssen und zuständigen Abteilungen in den Ministerien ins Spiel.¹¹

Über strukturelle Entscheidungen werden zwar auch Strategien beeinflusst oder beschränkt. Insofern ist der Übergang zur strategischen Politik fließend. Wenn es um außenpolitische *Strategien* geht, also um die Bestimmung der Ziele und Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik, dann ist der Kongress zweitrangig. Die Administration entwirft die Politik, arbeitet neue Initiativen aus, bestimmt meist die Agenda. Der Kongress spielt in diesen strategischen Bereichen vor allem aufgrund seiner Kompetenz bei der Ratifizierung von Verträgen und seiner Befugnisse in der Handelspolitik gleichwohl eine größere Rolle als bei Krisenentscheidungen. Wenn eine regelrechte Führungsrolle des Kongresses in der Außenpolitik auch eher selten ist, beschränkt er sich doch auch nicht auf eine rein reaktive Rolle. Tendenziell wird er unter zwei Voraussetzungen initiativ tätig: zum einen dann, wenn die Administration ein strategisches Vakuum entstehen lässt, weil sie zu langsam auf Veränderungen in der internationalen Umwelt reagiert; zum anderen dann, wenn der innenpolitische Konsens in einem Politikfeld zerbrochen ist.¹²

In *Krisen* schließlich, in Situationen also, in denen nationale Interessen der USA bedroht erscheinen und militärische Aktionen geplant oder im Gange sind, ist der Einfluss des Präsidenten am größten, jener des Kongresses am geringsten. Die Erklärung fällt nicht schwer.¹³ Erstens fehlen im Frühstadium einer militärischen Intervention die politischen Anreize, den Präsidenten zu kritisieren, ja solche Kritik kann sogar politisch riskant sein. Zweitens herrscht im Kongress die Neigung, Entscheidungen über den Einsatz des

⁸ Siehe hierzu Jeremy D. Rosner, *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995, S. 16.

⁹ Siehe Ralph G. Carter/James M. Scott/Charles M. Rowling, »Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy«, in: *International Studies Perspectives*, (2004) 5, S. 278–299.

¹⁰ Zu dieser Unterscheidung siehe James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994, S. 147–160; einen Überblick über die Rolle des Kongresses bietet Herbert Dittgen, »Präsident und Kongress im außenpolitischen Entscheidungsprozeß«, in: Wolfgang Jäger/Christoph M. Haas/Wolfgang Welz (Hg.), *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*, München/Wien: Oldenbourg Verlag, 2007, S. 395–419.

¹¹ Detailliert zur Rolle des Kongresses bei der Finanzierung internationaler Programme siehe William I. Bacchus, *The Price of American Foreign Policy: Congress, the Executive, and International Affairs Funding*, University Park, Pa.: The Pennsylvania State University Press, 1997.

¹² Siehe dazu für die Verteidigungspolitik Paul N. Stockton, »Congress and Defense Policy-Making for the Post-Cold War Era«, in: Randall B. Ripley/James P. Lindsay (Hg.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993, S. 235–259 (257).

¹³ Siehe Robert A. Katzmann, »War Powers: Toward a New Accommodation«, in: Thomas E. Mann (Hg.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990, S. 35–69, bes. S. 57; Peter Rudolf, »Friedenserhaltung und Friedenserzwingung: Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik«, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 297–334.

Militärs der verteidigungspolitisch vermeintlich kompetenteren Exekutive zu überlassen. Drittens scheuen die Abgeordneten und Senatoren davor zurück, die politische Verantwortung für eine möglicherweise falsche Entscheidung zu übernehmen. Viertens schließlich existiert im Kongress keineswegs eine einheitliche Position zu der Frage, welches die angemessene Rolle der Legislative bei Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften ist. Der Präsident als »Commander in Chief« kann aus diesen Gründen in Krisen alle Vorteile seines Amtes nutzen und auf den »rally 'round the flag«-Effekt in der amerikanischen Öffentlichkeit bauen.¹⁴ Wenn es um den Einsatz amerikanischer Streitkräfte oder auch nur um die Drohung damit geht, hat der Kongress folglich einen schweren Stand gegenüber einem entschlossenen Präsidenten. Dieser mag aus innenpolitischen Gründen im Vorfeld einer Militäraktion die Legitimation durch den Kongress suchen, zumal wenn damit zu rechnen ist, dass eine Militäroperation länger als 90 Tage dauern könnte. Das ist der Zeitraum, innerhalb dessen nach dem War Powers Act von 1973 die Streitkräfte allerspätestens zurückgezogen werden müssen, wenn der Kongress ihren Einsatz nicht genehmigt. Rechtlich ist der Präsident jedoch nach dem Kriegsvollmachtengesetz nur verpflichtet, den Kongress zu konsultieren, bevor amerikanische Streitkräfte in Kampfhandlungen oder in Situationen entsandt werden, in denen kriegerische Auseinandersetzungen unmittelbar drohen. Amerikanische Präsidenten haben diese Verpflichtung in aller Regel nicht so verstanden, dass sie sich zuvor mit dem Kongress beraten müssten, sondern lediglich so, dass sie ihn über bereits getroffene Entscheidungen zu informieren haben.¹⁵

In der folgenden Analyse geht es allein um das Verhältnis zwischen Kongress und Präsident in der Außen- und Sicherheitspolitik – und nicht um die

Außenwirtschaftspolitik, in der die institutionalisierten Entscheidungsprozesse einem anderen Muster folgen und die Rolle des Kongresses traditionell weit gewichtiger ist.¹⁶ Das Politikfeld Sicherheit war in der Zeit nach dem 11. September 2001 von einer gesteigerten Wahrnehmung äußerer Bedrohung geprägt, die eine vorherrschende Position des Präsidenten begünstigte, zumal unter der politischen Konstellation des »unified government«. Weicht zu Ende der Ära Bush die Phase eines eindeutigen Vorrangs des Präsidenten wieder einer Phase der *ausgewogenen Partizipation* beider Gewalten oder gar in manchen Politikbereichen einem Vorrang des Kongresses?¹⁷

¹⁴ Zu dem Effekt, dass die Popularität des Präsidenten in einer Krise kurzfristig ansteigt, siehe John E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, New York u.a.: John Wiley & Sons, 1973, S. 208–213.

¹⁵ Siehe Katzmann, »War Powers« [wie Fn. 13]; Barry M. Blechmann, *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1990, S. 167–200; 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 a.M.: Peter Lang, 1998; David P. Auerswald/Peter F. Cowhey, »Ballot-box Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force«, in: *International Studies Quarterly*, 41 (September 1997) 3, S. 505–528.

¹⁶ Zur Außenhandelspolitik siehe jetzt Stormy Mildner, *Handelspolitik unter der Bush-Administration. Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 3/2008).

¹⁷ Zur Unterscheidung zwischen »presidential preponderance«, »congressional preponderance« und »balanced participation« siehe Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994, S. 290–293.

Bushs imperiale Kriegspräsidenschaft

Der nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ausgerufene »Globale Krieg gegen den Terror« ermöglichte die Machtkonzentration im Weißen Haus und legte den Kongress als eigenständigen sicherheitspolitischen Akteur nahezu lahm.¹⁸ Das Kriegsparadigma ebnete den Weg zu einer Stärkung der institutionellen Stellung des Präsidenten, ja führte zu einem geradezu absoluten Machtanspruch im »Krieg gegen den Terror«. Denn um nichts anderes handelt es sich, wenn Präsident Bush uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit in der Ausübung seiner Befugnisse als »Commander in Chief« beansprucht. Das Kriegsparadigma erleichterte es, den außen- und sicherheitspolitischen Primat des Präsidenten gegenüber dem Kongress zu behaupten.¹⁹

Die Bush-Administration – und das galt vor allem für Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und Vizepräsident Richard Cheney, die beide während der Nixon/Ford-Jahre als Mitarbeiter der Administration die Erosion präsidentieller Macht erlebt hatten – war angetreten mit dem Willen, die Exekutive wieder zu stärken und die in der Folge des Vietnamkriegs seit den siebziger Jahren gewachsene Rolle des Kongresses zurückzudrängen.²⁰

18 Ausführlicher dazu siehe Peter Rudolf, *Imperiale Illusionen. Amerikanische Außenpolitik unter Präsident George W. Bush*, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 14ff.

19 Zum Verhältnis Präsident – Kongress siehe Jürgen Wilzewski, »Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika«, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2003, S. 63–91.

20 Cheney hatte schon als Kongressabgeordneter in der Tradition Hamiltons die Sicht eines starken Präsidentenamtes vertreten. Cheney gehörte zu jener Minderheit der Kongress-Mitglieder, die Präsident Reagans Verhalten in der sogenannten »Iran-Contra-Affäre« 1987 als verfassungsmäßig verteidigte – unter Hinweis auf Alexander Hamiltons Plädoyer für eine starke Bundesregierung mit einem starken Präsidenten, das in den *Federalist Papers* nachzulesen ist. Diese Sicht ist zu finden in den »minority views« im Bericht des Iran-Contra-Untersuchungsausschusses (siehe Paul Starobin, »Long Live The King!«, in: *National Journal*, 17.2.2006).

In jenen Jahren war die »imperiale Präsidenschaft«²¹ unter Druck geraten, die sich in der Folge der Ausdehnung der internationalen Verpflichtungen nach 1945, der Bedrohung durch den kommunistischen Gegner und des Zustands ständiger Kriegsbereitschaft entwickelt und unter Präsident Nixon ihren Höhepunkt erreicht hatte. Damals setzte der Strukturwandel in Richtung einer »Vergesellschaftung« der Außenpolitik ein, einer zusehends größeren Mitsprache des Kongresses und einer Wiederherstellung der Balance zwischen Präsident und Kongress.²² Dabei hatte der Kongress durchaus beträchtlichen Erfolg, wenngleich strittig ist, wie viele der zahlreichen Konflikte tatsächlich von einem ernstgemeinten Ringen um die Kontrolle der Außenpolitik bestimmt waren und in welchem Umfang die Aktivität des Kongresses auf wirkliche Einflussnahme zielte – also nicht in erster Linie symbolische Politik war. Zwar verbesserte die Legislative in den siebziger Jahren mit dem Ausbau der Stäbe und der ihr zuarbeitenden Einrichtungen die institutionellen Voraussetzungen für eine eigenständige Rolle. Doch mit der Demokratisierung und Fragmentierung der internen Entscheidungsprozesse wurden zugleich die alten Machtzentren in Gestalt der Ausschussvorsitzenden geschwächt – und damit auch Entscheidungsfähigkeit und Stärke der Institution.²³ Anders als in den siebziger Jahren gelegentlich befürchtet, löste keineswegs ein »imperialer Kongress« die »imperiale Präsidenschaft« ab. Solange die USA sich in einem globalen hegemonialen und ideologischen Konflikt mit der Sowjetunion sahen, bestand ungeachtet aller Kontroversen ein grundlegender außenpolitischer Konsens, der auch die Zustimmung zu einem machtvollen Präsidentenamt einschloss. Dieser Konsens dürfte ent-

21 Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency. With a New Epilogue by the Author*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1989.

22 Siehe hierzu Jürgen Wilzewski, *Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981–1991*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 1999.

23 Eine skeptische Beurteilung liefert die Studie von Barbara Hinckley, *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 1994.

scheidender für das Beharrungsvermögen von Elementen der »imperialen Präsidenschaft« gewesen sein als andere Faktoren, darunter die Fragmentierung des Kongresses und der Informationsvorsprung einer nur schwer zu kontrollierenden Exekutive.²⁴ Ein langjähriger Mitarbeiter des Außenpolitischen Ausschusses im Repräsentantenhaus hat diese gewachsenen Einstellungen des Kongresses einmal treffend als »Kultur der Ehrerbietung« (*Culture of Deference*) bezeichnet.²⁵

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts entfiel der internationale Kontext, der in der Außenpolitik ein starkes Präsidentenamt legitimiert hatte. In den neunziger Jahren rückte im Kongress eine Generation von Politikern nach, die ihre politische Sozialisation nicht im Kalten Krieg erfahren hatten und denen Überparteilichkeit in der Außenpolitik keine normative Leitlinie mehr war. Da nach Ende der Blockkonfrontation die Außenpolitik für die amerikanische Öffentlichkeit (bis zum 11.9.2001) ihren hohen Stellenwert einbüßte, vergrößerte sich zudem für die Kongress-Mitglieder der Spielraum, Politik nach eigener ideologischer Neigung und eigenem politischen Kalkül zu gestalten – zumindest in Bereichen, in denen keine Rücksicht auf Interessengruppen geboten war, die für Wiederwahl und Wahlkampffinanzierung Bedeutung hatten. Präsident Clinton, der nach den Wahlen vom November 1994 mit einer republikanischen Mehrheit in beiden Häusern der Legislative zu leben hatte, bekam diese Tendenz zur legislativen Selbstbehauptung, die dem institutionellen Interesse des Kongresses und der Logik des amerikanischen Verfassungssystems entspricht, sehr deutlich zu spüren.²⁶

Die enorme Machtfülle, die Präsident Bush nach dem 11. September 2001 beanspruchte, und die der Kontrolle des Kongresses entzogene Ausübung seiner Kompetenzen lassen die Rede von einer »neuen imperialen Präsidenschaft« nicht als übertrieben erscheinen.²⁷ Sosehr der Begriff durch polemischen Gebrauch

belastet ist – im Machtanspruch von Präsident Bush finden sich sämtliche Elemente, die eine »imperiale Präsidenschaft« konstituieren: die Beanspruchung der Kriegsvollmachten, ein striktes Geheimhaltungssystem und der Gebrauch von Notstandsvollmachten, um gegen amerikanische Bürger vorzugehen.²⁸ Dieser Machtanspruch wird übrigens auch in der Innenpolitik geltend gemacht. So wurden gerade in der Umweltpolitik einschneidende Maßnahmen ohne Mitsprache des Kongresses durch regulatorische Änderungen durchgesetzt. Das ausgeprägte Geheimhaltungstreben – in den ersten beiden Jahren der Präsidenschaft von George W. Bush wurden mehr Dokumente als geheim eingestuft als in der gesamten zweiten Amtszeit von Präsident Clinton – oder der hartnäckige Widerstand von Mitarbeitern des Weißen Hauses, der Pflicht zur Aussage vor dem Kongress nachzukommen, sind Ausdruck des Interesses, die Macht des Präsidenten auszudehnen.²⁹

George Bush nutzte zum einen verstärkt Vollmachten in jener Grauzone, in welcher der Kongress dem Präsidenten faktische Handlungsfreiheit lässt. So unterliegen die massiv ausgeweiteten geheimen Operationen der amerikanischen Nachrichtendienste und insbesondere des Pentagons kaum einer demokratischen Kontrolle. Sechs Tage nach dem 11. September 2001 leitete Präsident Bush mit einem geheimen »presidential finding« ein groß angelegtes verdecktes Programm zur Terrorismusbekämpfung ein und ermächtigte die Geheimdienste in weitem Umfang zu eigenständigen Operationen. Darunter fallen auch gezielte Tötungen, über die generell der CIA-Direktor entscheiden kann, der solche Entscheidungen offenbar an das *Counterterrorist Center* delegierte. Innerhalb der Administration wurde eine Diskussion über die äußerst fragwürdige rechtliche Legitimation solcher Maßnahmen weithin unterbunden; die Legitimationsgrundlage lieferte eine kleine Gruppe von Juristen

24 Siehe Kenneth E. Shape, »The Post-Vietnam Formula under Siege: The Imperial Presidency and Central America«, in: *Political Science Quarterly*, 102 (1987) 4, S. 549–569.

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

26 Siehe James M. Lindsay, »End of an Era: Congress and Foreign Policy after the Cold War«, in: Eugene R. Wittkopf/James M. McCormick (Hg.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Lanham: Rowman & Littlefield, 1999, S. 173–183.

27 Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005; Charlie Savage, *Takeover: The Return of the*

Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy, New York/Boston/London: Little, Brown and Company, 2007; siehe auch Arthur M. Schlesinger, Jr., *War and the American Presidency*, New York/London: W. W. Norton & Company, 2004.

28 Siehe dagegen die skeptischen Bewertungen von Söhnke Schreyer, »Imperial Presidency Redux?« Die institutionelle Machtbalance zwischen Terrorbekämpfung und Präventivkrieg, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2006, S. 111–139.

29 Siehe Richard Stevenson, »For This President, Power Is There for the Taking«, in: *The New York Times* (NYT), 15.5.2005; »The Contradictory Conservative«, in: *The Economist*, 28.8.2004, S. 20–24.

im *Office of Legal Counsel* im Justizministerium. Die zuständigen Ausschüsse des Kongresses wurden nur in sehr begrenztem Umfang informiert.³⁰ Gänzlich der Kontrolle des Kongresses entzogen scheint die *Counter-intelligence Field Activity* des Pentagon, eine im Jahr 2002 gegründete Antiterror-Einrichtung mit der Aufgabe, militärische Einrichtungen und Personal im In- und Ausland zu schützen und dafür einschlägige geheimdienstliche Aktivitäten zu betreiben. Ihre Gründung war Teil der Bemühungen von Verteidigungsminister Rumsfeld, die Rolle des Militärs in der Terrorismusbekämpfung auszuweiten.³¹

Präsident Bushs Machtanspruch ging zum anderen jedoch über die Grauzone hinaus. Faktisch reklamierte er das Recht, sich über geltende Rechtsnormen hinwegzusetzen, als er im Jahr 2002 in einer geheimen, in den folgenden Jahren wiederholt erneuerten Anordnung die Überwachung des internationalen Telefon-, Fax- und Emailverkehrs zwischen den USA und anderen Ländern durch die *National Security Agency* autorisierte. Dabei werden auch amerikanische Bürger überwacht – und zwar, entgegen dem *Foreign Intelligence Surveillance Act* von 1978, ohne dazu richterlich ermächtigt zu sein.³² Begründet wurde dies zum einen mit der verfassungsmäßigen Befugnis des Präsidenten als »Commander in Chief«, die der Kongress nicht beschränken könne: Die Sammlung derartiger Informationen sei eine notwendige Maßnahme im »Krieg gegen den Terrorismus«. Zum anderen, so die Argumentation, habe der Kongress mit der Resolution vom September 2001, in der er den Einsatz militärischer Mittel gegen die Urheber der Terroranschläge und ihre Unterstützer autorisiert hatte, dem Präsidenten für diese Ausnahmesituation das Recht gewährt, sich über das Gesetz hinwegzusetzen.³³

Noch in einer anderen, für viele im Kongress geradezu provokativen Form kam der Machtanspruch des Präsidenten zum Ausdruck: Zwar unterzeichnete George Bush das ihm vom Kongress – treibende Kraft war der republikanische Senator John McCain – aufgezwungene Gesetz zum Verbot von grausamer, unmenschlicher und entwürdigender Behandlung von Gefangenen in amerikanischem Gewahrsam. Doch in einem begleitenden »signing statement« – jenen offiziellen Stellungnahmen, in denen Präsidenten ihre Interpretation der von ihnen unterzeichneten Gesetze darlegen³⁴ – beanspruchte er faktisch die Vollmacht, das Gesetz zu ignorieren. Ausdrücklich hieß es darin, die Administration werde das Gesetz in Übereinstimmung mit der verfassungsmäßigen Autorität des Präsidenten interpretieren, »die einheitliche Exekutive zu überwachen«.³⁵

Der Hinweis auf die »einheitliche Exekutive« findet sich in einer Fülle von »signing statements«. Die zugrundeliegende Doktrin (nicht zu verwechseln mit der politischen Konstellation des »unified government«) wurde unter Präsident Reagan im US-Justizministerium unter Mitwirkung von Samuel Alito entwickelt, inzwischen Richter am Supreme Court. Auf sie stützt sich der Anspruch von Präsident Bush, dass ihm die Vollmacht zukomme, internationale Verträge, die die USA eingegangen sind, nach seinem Verständnis zu interpretieren, über die Art der Internierung feindlicher Kombattanten zu entscheiden, ja amerikanische Bürger, die als feindliche Kombattanten gelten, ohne gerichtliches Verfahren inhaftieren zu lassen. Diese Rechtsdoktrin diene als Vehikel, die Macht des Präsidenten im »Krieg gegen den Terrorismus« auszubauen. Ihre Vertreter berufen sich auf Artikel II der amerikanischen Verfassung. Dieser weist dem Präsidenten die exekutive Macht zu, ohne dass diese Macht im Verfas-

30 Siehe Dana Priest, »Covert CIA Program Withstands New Furor«, in: *The Washington Post (WP)*, 30.12.2005, S. A01.

31 Siehe Walter Pincus, »Pentagon Expanding Its Domestic Surveillance Activity«, in: *WP*, 27.11.2005, S. A06; ders., »Pentagon's Intelligence Authority Widens«, in: *WP*, 19.12.2005, S. A10; Thom Shanker/Scott Shane, »Elite Troops Get Expanded Role on Intelligence«, in: *NYT*, 8.3.2006.

32 Siehe hierzu Keith Perine, »Imbalance of Power in War on Terror«, in: *Congressional Quarterly (CQ) Weekly*, 27.2.2006, S. 542ff; Dan Eggen, »Bush Authorized Domestic Spying«, in: *WP*, 16.12.2005, S. A01.

33 Der frühere Senator Tom Daschle, von 2001 bis 2002 Mehrheitsführer der Demokraten im Kongress und maßgeblich an der Formulierung dieser Ermächtigung beteiligt, hat dieser Interpretation der Administration vehement widersprochen. Siehe Tom Daschle, »Power We Didn't Grant«, in: *WP*, 23.12.2005, S. A21.

34 »Signing statements« sind seit Mitte des 20. Jahrhunderts gängig. Unter Präsident Bush jedoch lässt sich ein qualitativer Unterschied zur Praxis seiner Vorgänger erkennen, der in der Vielzahl der geäußerten verfassungsrechtlichen Einwände und Bedenken gegen unterzeichnete Gesetze und vor allem in dem Rekurs auf die Doktrin der »einheitlichen Exekutive« zum Ausdruck kommt. Unter Präsident Bush wurden »signing statements« zum Element der Behauptung eines sehr breiten Verständnisses präsidentieller Prärogative. Siehe T. J. Halstead, *Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 20.9.2006.

35 »To supervise the unitary executive branch and as commander in chief« (zitiert in: Elisabeth Bumiller, »For President, Final Say on a Bill Sometimes Comes after Signing«, in: *NYT*, 16.1.2006).

sungstext über die Benennung des Präsidenten als »Commander in Chief of the Army and the Navy« hinaus exakt bestimmt würde. Im Unterschied zum Kongress, so wird argumentiert, seien die Vollmachten des Präsidenten daher nicht auf die in der Verfassung ausdrücklich genannten begrenzt. Und nach dem 11. September 2001 hieß es in vertraulichen Memoanden der Rechtsberater von Präsident Bush:

»Die Zentralisierung von Vollmachten im Präsidentenamt ist besonders entscheidend in Angelegenheiten nationaler Verteidigung, im Krieg und in der Außenpolitik, wo eine einheitliche Exekutive Bedrohungen einschätzen, politische Optionen abwägen und nationale Ressourcen mit einer Geschwindigkeit und Energie zu mobilisieren vermag, die die Fähigkeiten jeder anderen Gewalt bei weitem übertreffen.«³⁶

Diese extreme Auffassung von den Befugnissen des Präsidenten wies der Supreme Court in der Entscheidung *Hamdan v. Rumsfeld* im Juni 2006 zurück. Darin entschied das Gericht, dass der Präsident nicht ohne Zustimmung des Kongresses Militärtribunale zur Aburteilung des Terrorismus verdächtigter feindlicher Gefangener autorisieren dürfe und die Bestimmungen der Genfer Konventionen auf diese Personen anzuwenden seien. Auch die Exekutive sei an die »rule of law« gebunden – eine klare Absage an das Bestreben der Administration, das Kriegsparadigma zur Fundierung geradezu absolutistischer Machtansprüche zu nutzen.³⁷ Die Macht, die der Oberste Gerichtshof dem Präsidenten abgesprochen hatte, sprach der Kongress ihm dann mit dem *Military Commissions Act* wieder zu: Das im September 2006 verabschiedete Gesetz verleiht dem Präsidenten die Befugnis, nach weitgehend eigenem Ermessen Bürger anderer Staaten, darunter

auch legal in den USA lebende Personen, als »illegale feindliche Kombattanten« einzustufen und sie ohne eine Möglichkeit richterlicher Überprüfung unbefristet zu internieren, wie sie Angeklagten im amerikanischen Rechtssystem ansonsten zusteht.³⁸

Auf den ersten Blick erscheint es geradezu verwunderlich, dass ein Präsident, der solch ausgedehnte Vollmachten für sein Amt beansprucht, zweimal den in der amerikanischen Geschichte seltenen Schritt unternahm, den Kongress um die Autorisierung des Einsatzes amerikanischer Streitkräfte zu ersuchen.³⁹ Zwar hatte Präsident Bush, wie alle seine Vorgänger in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, keinen Zweifel daran gelassen, dass er die Streitkräfte notfalls auch ohne Zustimmung des Kongresses in den Krieg schicken würde. Doch sicherte er sich sowohl vor der Intervention in Afghanistan als auch etliche Monate vor dem Beginn des Krieges gegen den Irak die Legitimation durch die Zustimmung des Kongresses. In beiden Fällen war dies ein politisch geschickter Schachzug – ohne Risiko, aber mit der Aussicht, nationale Einheit zu demonstrieren und den Kongress in die Mitverantwortung zu nehmen.

36 »The centralization of authority in the president alone is particularly crucial in matters of national defense, war, and foreign policy, where a unitary executive can evaluate threats, consider policy choices, and mobilize national resources with a speed and energy that is far superior to any other branch.« So in einem für das Weiße Haus von John Yoo, einem Rechtsberater im Justizministerium, verfassten Gutachten vom 25. September 2001. Zitiert nach Jess Bravin, »Judge Alito's View of the Presidency: Expansive Powers«, in: *The Wall Street Journal (WSJ)*, 5.1.2006, S. A1; siehe auch Scott Shane, »Behind Power. One Principle as Bush Pushes Prerogatives«, in: *NYT*, 17.12.2005.

37 Siehe Jeffrey Rosen, »Power of One: Bush's Leviathan State«, in: *The New Republic Online*, 24.7.2006; zur Analyse der Urteils siehe auch Jennifer K. Elsea, *Hamdan v. Rumsfeld: Military Commissions in the »Global War on Terrorism«*, Washington, D.C.: CRS, 6.7.2006.

38 Siehe Scott Shane/Adam Liptak, »Detainee Bill Shifts Power to President«, in: *NYT*, 30.9.2006; Martin Kady, »Congress Clears Detainee Bill«, in: *CQ Weekly*, 2.10.2006, S. 2624ff.

39 Siehe Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1995, S. 188.

Außenpolitische Selbstbeschränkung: Der republikanisch dominierte Kongress

Die Demokraten im Kongress setzten in der Außenpolitik dem Machtanspruch des Präsidenten lange wenig entgegen, sei es, weil sie nach dem 11. September 2001 von der Notwendigkeit eines handlungsmächtigen Präsidentenamtes überzeugt waren, sei es, weil ihnen Kritik am Präsidenten politisch nicht opportun schien.⁴⁰ Ein Anstieg der überparteilichen Zusammenarbeit (*bipartisanship*) nach dem 11. September war aufgrund der Wahrnehmung eines erhöhten Bedrohungsgrades zu erwarten; denn Außenpolitik zieht in einer solchen Situation größere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Es wird riskanter, dem Präsidenten als Hüter der nationalen Sicherheit die Zustimmung zu verweigern, selbst wenn man mit seiner Politik nicht übereinstimmt. Aufgrund der Auswirkungen des 11. September 2001 war insofern die außenpolitische Polarisierung im Kongress deutlich weniger ausgeprägt, als sie es noch unter Präsident Clinton gewesen war.⁴¹

Hatte Präsident Bush nach dem 11. September 2001 zwei Jahre lang starken überparteilichen Rückhalt für seine Außenpolitik und schien jegliche Eigenständigkeit der Demokraten erschlaft, so eröffnete die Dauerkrise im Irak eine Einbruchsstelle für Kritik. Im Kon-

gress regte sich Unbehagen über die imperialen Vollmachten des Präsidenten, die dieser im »Krieg gegen den Terror« beanspruchte. Doch unter den Bedingungen eines »unified government« erwuchs daraus kein neuer Selbstbehauptungsanspruch des Kongresses in der Außenpolitik.

Mit der Bestätigung der »einheitlichen Regierung« in den Wahlen 2004 wurden die Selbstkontrollmechanismen des politischen Systems weiter geschwächt. Zwar verschwinden auch in einer solchen Konstellation Unterschiede in den institutionellen und politischen Präferenzen von Präsident und Kongress nicht ganz. Einige führende Republikaner, namentlich die Senatoren Chuck Hagel und John Warner, letzterer Vorsitzende des Streitkräfteausschusses, verstehen sich denn auch durchaus als Sachwalter der institutionellen Rolle der Legislative, die von der Bush-Administration geringgeschätzt wird.⁴² Und gelegentlich waren selbst Republikaner zu einer kalkulierten Konfrontation mit dem Präsidenten bereit. Doch der von der Republikanischen Partei kontrollierte Kongress lehnte dem Präsidenten in der Sicherheitspolitik kaum etwas ab. Die Verweigerung von Geldern für Atomwaffen, die für die Ausschaltung gehärteter unterirdischer Ziele und damit für »präemptive« Optionen besonders geeignet wären, stellte eine Ausnahme dar.⁴³

Präsident Bush hatte es lange bequem mit dem Kongress: Im Repräsentantenhaus, aber tendenziell

⁴⁰ Trotz der patriotischen Aufwallung und bei aller Zustimmung zur Politik des Präsidenten unmittelbar nach dem 11. September 2001 wollte der Kongress – bis zur Wahlniederlage im November 2002 stellten die Demokraten im Senat die Mehrheit – dem Präsidenten keine Blankovollmacht für den Einsatz des amerikanischen Militärs gegen den internationalen Terrorismus erteilen. Das Weiße Haus hatte einen entsprechenden Entwurf für eine Resolution vorgelegt, die dem Präsidenten breite Vollmacht gegeben hätte, künftige Akte des Terrors und der Aggression gegen die USA abzu-schrecken und zu verhindern. In der schließlich verabschiedeten Resolution, die den Präsidenten ermächtigte, die Streitkräfte im Sinne des Kriegsvollmachtengesetzes einzusetzen, stellte der Kongress ausdrücklich den Bezug zu den terroristischen Angriffen des 11. September her. Der Präsident wurde autorisiert, militärische Macht gegen »jene Nationen, Organisationen und Personen« einzusetzen, die die Anschläge des 11. September geplant, autorisiert, begangen oder dabei mitgeholfen hatten. Text der Resolution in: WP, 15.9.2001, S. A04.

⁴¹ Siehe Peter Trubowitz/Nicole Mellow, *Bipartisanship, Foreign Policy, and September 11*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 28.–31.8.2003.

⁴² Senator Warner machte aus seiner Entrüstung darüber keinen Hehl, dass die Administration den Kongress vor der Entsendung amerikanischer Truppen nach Liberia im Sommer 2003 nicht konsultiert, ja ein angesetztes Briefing durch hochrangige Vertreter des Pentagon kurzerhand abgesagt hatte – für ihn ein in seinen 25 Jahren im Kongress präzedenzloses Verhalten des Verteidigungsministeriums gegenüber dem Senat; siehe Kirk Victor, »Congress – Escalating Hostilities«, in: *National Journal*, 4.10.2003. Ein republikanischer Senator, der namentlich nicht genannt werden wollte, charakterisierte das Verhalten Rumsfelds mit den Worten: »He is so disdainful of members of Congress for daring to ask a question. It is like we are a pesky fly« (zitiert in: Janet Hook, »White House Ways Alienate Lawmakers«, in: *Los Angeles Times*, 31.10.2003).

⁴³ Siehe Amy F. Wolf, *U.S. Nuclear Weapons: Changes in Policy and Force Structure*, Washington, D.C.: CRS, aktualisiert am 13.1.2005, S. 38.

auch im Senat kontrollierte eine kleine republikanische Führungsriege den legislativen Prozess. Sie belohnte loyale Abgeordnete und Senatoren, marginalisierte Abweichler und sicherte so dem Präsidenten die von ihm erwarteten Mehrheiten.⁴⁴ Kein Präsident seit Lyndon B. Johnson hatte mit seinen Initiativen im Kongress so viel Erfolg wie George W. Bush in seiner ersten Amtszeit – auch wenn die Statistiken mit etwas Vorsicht zu betrachten sind.⁴⁵

Unmut über die Politik des Präsidenten und gelegentliches Aufbegehren in einer wählerwirksamen Frage waren das eine, die Durchsetzung der dem Kongress zustehenden Mitspracherechte und die Wahrnehmung der ihm obliegenden Kontroll- und Aufsichtsfunktionen etwas anderes. Beides vernachlässigte der republikanische Kongress weitgehend.⁴⁶ Das lag zum einen an institutionellen Veränderungen im Kon-

gress: Die Arbeitswoche ist kürzer geworden, der Zeitplan dichter, das Geld für gute Mitarbeiter knapper, die die notwendigen Untersuchungen durchführen. Zudem erfordert die sorgfältige Ausübung der Kontrollfunktion Zeit und Energie. Warum sollten die Abgeordneten und Senatoren diese aufbringen wollen, wo für sie doch schon das Einwerben möglichst großer Summen für den Wahlkampf so zeitaufwendig geworden ist? Zum anderen spielte natürlich Parteikalkül eine große Rolle.⁴⁷ Den Republikanern im Kongress fehlt es am Bewusstsein einer eigenen »institutionellen Identität« (*institutional identity*), wie Thomas E. Mann und Norman J. Ornstein, zwei der besten Kenner des US-Kongresses, in ihrem Buch *The Broken Branch* schrieben.⁴⁸ Die Republikaner sehen sich weniger als Mitglieder eines eigenen unabhängigen Zweigs der Regierung, sondern eher als »Feldoffiziere in der Armee des Präsidenten« (*field lieutenants in the president's army*). Zur ernsthaften Wahrnehmung der dem Kongress obliegenden Kontrollaufgaben und damit notwendigerweise auch zur Kritik an der »eigenen« Administration sind nur wenige bereit.

Gelegentlich distanzierten sich die Republikaner im Kongress aus wahltaktischen Gründen vom Präsidenten. So suchten Anfang des Jahres 2006 Republikaner wie auch Demokraten entgegen dem Willen des Präsidenten den Verkauf der Terminals einiger großer Häfen an eine Firma aus Dubai zu verhindern, da diese Transaktion angeblich die nationale Sicherheit der USA gefährde. Sie sahen sich offenbar von der Stimmung in der Wählerschaft ermutigt, den Präsidenten herauszufordern und im Zwischenwahljahr Eigenständigkeit zu demonstrieren.⁴⁹ Doch ansonsten überwog jenes Kalkül, das ein republikanischer Senator, der namentlich nicht genannt sein wollte, so ausdrückte: »Wir müssen zum Präsidenten halten, denn wenn wir beginnen, uns mit ihm zu entzweien oder

⁴⁴ Siehe Jim Vandehei, »GOP Tilting Balance of Power to the Right«, in: *WP*, 26.5.2006, S. A01.

⁴⁵ In 81% der Fälle, in denen Bush eine Position bezogen hatte, setzte sich diese bei der Abstimmung im Kongress durch. Im fünften Jahr seiner Präsidentschaft übertraf Bush mit dieser Erfolgsquote alle Präsidenten der letzten 50 Jahre und widerlegte damit die bis dahin geltende Erfahrung, dass der Erfolg eines Präsidenten mit fortschreitender Amtsdauer abnimmt. Auch im sechsten Amtsjahr konnte er mit einer Erfolgsquote von 81% erneut einen Spitzenwert verbuchen – und das trotz geringer Popularitätswerte in der Bevölkerung.

Solche quantitativen Messungen blenden natürlich umstrittene politische Vorhaben aus, die nie zur Abstimmung gelangen und somit gar nicht erst zustande kommen – wie Bushs großes, in seiner Partei umstrittenes Reformprojekt: die Privatisierung der Altersversorgung. Sowohl das Weiße Haus als auch die republikanische Führung im Kongress waren bemüht, es erst gar nicht zu Abstimmungen über kontroverse Fragen in den Plena beider Häuser kommen zu lassen. Im Falle Präsident Bushs mindert sich die Aussagekraft solcher Statistiken zudem noch dadurch, dass er – anders etwa als sein Vorgänger Clinton – zu vielen Fragen, über die im Kongress abgestimmt wurde, keine klare Position bezogen hatte. Siehe Jill Barshay, »Popularity Not Required«, in: *CQ Weekly*, 1.1.2007, S. 44; Joseph J. Schatz, »Presidential Support Vote Study: With a Deft and Light Touch, Bush Finds Ways to Win«, in: *CQ Weekly*, 11.12.2004, S. 2900ff; Isaiah J. Poole, »Presidential Support: Two Steps Up, One Step Down«, in: *CQ Weekly*, 9.1.2006, S. 80f.

⁴⁶ Zum Folgenden siehe David Nather, »Congress As Watchdog: Asleep on the Job?«, in: *CQ Weekly*, 22.5.2004, S. 1190ff, wo auch alle zitierten Äußerungen zu finden sind. Zur kritischen Bewertung der Rolle des Kongresses aus der Sicht von Wissenschaftlern und Abgeordneten siehe zudem Center for American Progress, *Mending the Broken Branch: Strategies for Restoring the Constitutional Role of the U.S. Congress*, Special Presentation, Washington, D.C., 28.7.2006, Transkript verfügbar unter <www.americanprogress.org>.

⁴⁷ Der republikanische Senator Chuck Hagel beschrieb diesen Umstand in aller Nüchternheit: »There's a very clear pattern of aggressively asserting executive power, and the Congress has essentially been complicit in letting him do it. The key is that Bush has a Republican Congress; of course, if it was a Clinton presidency we'd be holding hearings.« (Zitiert in Elizabeth Drew, »Power Grab«, in: *The New York Review of Books*, 53 [22.6.2006] 11.)

⁴⁸ Thomas E. Mann/Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford: Oxford University Press, 2006 (Zitate auf S. 155).

⁴⁹ Siehe Carl Hulse, »A Rebellion in the G.O.P. on Security, a Signature Issue«, in: *NYT*, 9.3.2006; Greg Hitt, »Push to Unwind Ports Deal Builds within Congress«, in: *WSJ*, 8.3.2006, S. A4.

zu behaupten, dass der Präsident seine Macht missbraucht hat, gehen wir alle unter.«⁵⁰

Die Demokraten im Kongress legten zwar seit dem Wahljahr 2004 ihre nach dem 11. September 2001 geübte außenpolitische Zurückhaltung ab. Doch als Minderheit in beiden Häusern des Kongresses, die zudem – wie die erste breite Debatte über den Irakkrieg im Juni 2006 zeigte⁵¹ – in außenpolitischen Fragen keineswegs immer einer Meinung war, hatten sie keinen nennenswerten Einfluss auf die Außenpolitik.

50 »We've got to hang with the president because if you start splitting with him or say the president has been abusing power we'll all go down.« (Zitiert in: Drew, »Power Grab« [wie Fn. 47].)

51 Mit 256 zu 153 Stimmen – positiv hatten auch 42 Demokraten votiert – stimmte das Repräsentantenhaus für eine Resolution, in der die Unterstützung für den Sieg im »Krieg gegen den Terror« bekundet und die Setzung »willkürlicher Termine« für den Rückzug amerikanischer Truppen aus dem Irak abgelehnt wurde. Im Senat stimmten 31 Demokratische Senatoren zusammen mit allen Republikanern gegen eine von Senator Kerry eingebrachte Initiative, nach der die meisten amerikanischen Soldaten bis Juli 2007 aus dem Irak abgezogen werden sollten; ausgenommen sollten nur jene sein, die für die Ausbildung der irakischen Sicherheitskräfte, den Schutz von Amerikanern und die Bekämpfung von Terroristen notwendig sind. Siehe Jonathan Broder, »Iraq Echoes in Both Chambers«, in: *CQ Weekly*, 19.6.2006, S. 1700; John M. Donnelly, »Senate's Iraq War Debate Yields No New Answers«, in: *CQ Weekly*, 26.6.2006, S. 1783.

Außenpolitisches Erwachen: Der demokratisch kontrollierte Kongress

Direkte und indirekte Einwirkungsmöglichkeiten

Nach dem Wahlsieg im November 2006 stand den Demokraten der Vorsitz in den zahlreichen Ausschüssen und Unterausschüssen beider Häuser des 110. Kongresses zu. Und mit der Übernahme eines Ausschussvorsitzes ist das Recht verbunden, Gesetzesvorlagen auf die Agenda zu setzen, Informationen aller Art von der Administration zu verlangen, öffentlichkeitswirksame Anhörungen anzuberaumen und Regierungsvertreter notfalls mittels Strafandrohung zur Aussage zu zwingen. Durch die intensivierte Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollfunktion hofften die Demokraten, die öffentliche Meinung und den öffentlichen Diskurs über wichtige außenpolitische Fragen beeinflussen zu können.⁵² Dies ist eine häufig unterschätzte, nicht messbare, indirekte Form der längerfristigen Einwirkung auf die Außenpolitik.⁵³ Der Kongress ist keineswegs nur eine Institution, die gesellschaftliche Interessen und öffentliche Meinung passiv aufnimmt, sondern neben dem Präsidenten jenes Organ, das die politische Agenda entwickeln und strukturieren kann und auf diese Weise die öffentliche Meinung beeinflusst. Dafür stehen den Abgeordneten und Senatoren vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung. Diese fallen um so eher ins Gewicht, wenn sie von führenden Abgeordneten und Senatoren genutzt werden, die sich zudem einen Ruf als außen- und sicherheitspolitische Fachleute erworben haben.

Indirekt nimmt der Kongress auch Einfluss über die Wirkung »antizipierter Reaktionen«.⁵⁴ Schon allein

durch die Tatsache, dass die Administration in vielen Bereichen die Stimmung auf dem Kapitolshügel in Betracht ziehen muss, wird ihr Handlungsspielraum eingeschränkt. Innerhalb der Bürokratie gilt die Stimmung im Kongress als wichtigster und genuiner Ausdruck der öffentlichen Meinung.⁵⁵ Die wahrgenommene Stimmung geht bereits in die Debatte und Auswahl politischer Optionen ein. Wie in jeder strategischen Interaktion werden auch im Wechselspiel von Präsident und Kongress die mutmaßlichen Reaktionen der anderen Seite berücksichtigt und fließen ins Entscheidungskalkül ein. Wie sich das im einzelnen auswirkt, ist schwer zu analysieren. Es lässt sich meist nur kontrafaktisch darüber spekulieren, welche Wahl eine Administration getroffen hätte, wenn sie nicht mit der Reaktion des Kongresses hätte rechnen müssen.

Um Einflusspotential aufzubauen, geben einzelne Mitglieder oder Gruppen im Kongress gelegentlich schon im Frühstadium von Entscheidungsprozessen ihre Interessen und Besorgnisse in Briefen an den Präsidenten kund. So ließen 114 Abgeordnete frühzeitig wissen, dass sie den Verkauf hochmoderner Waffensysteme an Saudi-Arabien ablehnten; die Zahl der Gegner dieses Vorhabens im Kongress stieg später auf rund 250. Begründet wurde die Ablehnung mit der saudischen Hilfe an sunnitische Aufständische im Irak, der aus saudischen Quellen gespeisten finanziellen Unterstützung terroristischer Aktivitäten und einer fehlenden konstruktiven Rolle des Landes im nahöstlichen Friedensprozess. So kann der Kongress unter Umständen Einfluss auf die Zusammensetzung des Pakets an Waffenlieferungen nehmen, das die Administration seit dem Herbst 2007 für Saudi-Arabien und die kleineren Golfstaaten schnürt.⁵⁶ Am Ende wird das Vorhaben wohl nicht am Kongress scheitern, der nach dem *Arms Export Control Act* von 1976 ein Mitspracherecht besitzt und mit einer »joint resolution« ein Waffengeschäft blockieren könnte. Gegen eine solche Resolution kann der Präsident

52 Bis Ende April 2007 stellten die wichtigsten zuständigen Ausschüsse 200 Mitarbeiter ein, um die Aufsichts- und Kontrollfunktion besser wahrnehmen zu können. Siehe Elizabeth Williamson, »Revival of Oversight Role Sought«, in: *WP*, 25.4.2007, S. A01.

53 Hierzu siehe ausführlich Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* [wie Fn. 10], S. 132–138.

54 Die »rule of anticipated reactions« als Ansatz zur Analyse der Interaktion von Präsident und Kongress geht auf Carl J. Friedrich zurück. Zum Folgenden siehe James M. Lindsay/Randall B. Ripley, »How Congress Influences Foreign and Defense Policy«, in: Ripley/Lindsay, *Congress Resurgent* [wie Fn. 12], S. 17–35 (25–28).

55 Siehe Philip J. Powlick, *The American Foreign Policy Process and the Public*, Ph.D., University of Pittsburgh, 1990, besonders S. 146–150 und S. 178ff.

56 Siehe Corine Hegland, »Gulf Arms Sales Deal Slows«, in: *National Journal*, 6.10.2007.

jedoch sein Veto einlegen, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten und Senatoren überstimmt werden könnte. Verhindert wurden Rüstungsexporte durch dieses Mittel zwar noch nie; doch hat der Kongress in der Vergangenheit durch entschiedene Gegnerschaft durchaus Zusammensetzung und Zeitpunkt von Rüstungsexporten beeinflusst, vielleicht gelegentlich sogar auch die Administration davon abgehalten, den formellen Prozess der gesetzlich vorgeschriebenen Notifikation überhaupt einzuleiten. Auch oder gerade in Personalentscheidungen kann die antizipierte Stimmung im Kongress Wirkung zeigen. So verzichtete Verteidigungsminister Robert Gates von vornherein darauf, den bisherigen Vorsitzenden der *Joint Chiefs of Staff*, General Peter Pace, für eine zweite Amtsperiode zu nominieren – zu negativ schien die Stimmung im Senat gegenüber dem General, der allzu sehr mit der Ära von Verteidigungsminister Rumsfeld in Verbindung gebracht wurde.⁵⁷

Eine weitere indirekte Form der Einwirkung bietet sich dem Kongress bei der prozeduralen Gesetzgebung.⁵⁸ Auf sie entfällt ein Großteil seiner außenpolitischen Aktivitäten. Zur prozeduralen Gesetzgebung, die vielfach Auswirkungen auch auf den Gehalt der Außenpolitik hat, gehören:

- ▶ die Schaffung neuer Institutionen innerhalb der Administration, die als Sachwalter bestimmter Anliegen dienen sollen (so sorgten in den siebziger Jahren die Einrichtung einer Menschenrechtsabteilung im Außenministerium und die vom Kongress geforderten jährlichen Menschenrechtsberichte für eine feste institutionelle Verankerung der Menschenrechtspolitik);⁵⁹
- ▶ die Einschaltung zusätzlicher Akteure in Entscheidungsprozesse, beispielsweise durch die Auflage, bestimmte Ministerien einzubeziehen (etwa das Verteidigungsministerium in bestimmte Exportkontrollentscheidungen);
- ▶ Auflagen, die erfüllt sein müssen, bevor die Administration bestimmte Dinge tun kann (z.B. das Jackson-Vanik-Amendment zum Handelsgesetz von 1974, das die Gewährung der Meistbegünstigung

für kommunistische Staaten an das Recht zur freien Auswanderung bindet und das im Falle Russlands bis heute jährlich ausgesetzt werden muss);

- ▶ Berichtspflichten gegenüber dem Kongress, denen die Administration nachkommen muss und die der Kongress zu verschiedenen Zwecken nutzt – von der eigenen Information über die Auslösung inneradministrativer Kontroversen bis hin zur Abschreckung umstrittener (z.B. geheimdienstlicher) Aktivitäten.

Nimmt man nur die direkte Rolle von Repräsentantenhaus und Senat bei der Verabschiedung von Gesetzen und – im Falle des Senats – bei der Ratifizierung internationaler Verträge in den Blick und beschränkt sich allein auf jene Fälle, in denen sich der Kongress bei Abstimmungen gegen den Willen des Präsidenten durchsetzen konnte, so würde man der Rolle und dem Einfluss des Kongresses bei weitem nicht gerecht. Allzu viele Beispiele für offene Siege über den Präsidenten wird man nicht finden.⁶⁰ Mit seinem Veto besitzt der Präsident eine scharfe Waffe. Er mag sie in vielen Fällen nicht einsetzen wollen, sei es, weil ihm die innenpolitische Stimmung entgegenschlägt und diese den Kongress in der kontroversen Frage begünstigt; sei es, weil ihm ein Gesetz wichtig ist, dem der Kongress einen strittigen Zusatz (Amendment) beigefügt hat. Legt der Präsident aber sein Veto ein, dann ist es kaum zu überstimmen: nicht zuletzt, weil ihm viele Anreize und Sanktionen zur Verfügung stehen, schwankende Abgeordnete und Senatoren auf seine Seite zu ziehen und die zur Überstimmung des Vetos notwendige Zweidrittelmehrheit zu verhindern.⁶¹

Initiativen in der Sicherheitspolitik

Bei Haushaltsentscheidungen geht es in der Regel nicht um grundsätzlichere Fragen der strategischen Ausrichtung der Auslandshilfe oder der Verteidigungspolitik, sondern um Verteilungsfragen und die Effizienz bestimmter Projekte und Programme innerhalb eines akzeptierten strategischen Rahmens. Gelegentlich stehen bei Entscheidungen über die Verteilung

⁵⁷ Siehe Josh Rogin, »No Second Term for Joint Chief's Pace«, in: *CQ Weekly*, 9.6.2007.

⁵⁸ Siehe ausführlich James M. Lindsay, »Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism«, in: *International Studies Quarterly*, 38 (Juni 1994) 2, S. 281–304.

⁵⁹ Siehe David P. Forsythe, *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville: University of Florida Press, 1988.

⁶⁰ So scheiterte etwa unter Präsident Reagan die Neuinterpretation des ABM-Vertrages am Widerstand des Kongresses. Der Kongress blockierte auch die Hilfe an die Contras in Nicaragua und setzte gegen den Willen der Administration Sanktionen gegen Südafrika durch.

⁶¹ Siehe Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* [wie Fn. 10], S. 76–139.

von Ressourcen aber doch auch strategische Kurskorrekturen zur Debatte.

Der Kongress meldet sich über den Budgethebel auch in der Verteidigungspolitik zu Wort, so in der Diskussion über die Stationierung eines Raketenverteidigungssystems in Europa. Mittelkürzungen und Berichtsaufgaben sind die Vehikel, mit denen er seine Bedenken gegen aus seiner Sicht unausgereifte Entscheidungen geltend macht.⁶² Der fehlende Konsens in Europa und die technische Unausgereiftheit des Projektes spielen für seine Haltung eine wichtige Rolle.

Über das Haushaltsbewilligungsrecht übt der mehrheitlich demokratische Kongress mittlerweile Druck auf die Entwicklung einer langfristig angelegten Nuklearstrategie aus. So strich er im Dezember 2007 sämtliche für das Haushaltsjahr 2008 vorgesehenen Mittel, die in das sogenannte »Reliable Replacement Warhead«-Programm fließen sollten, für das erstmals im Haushaltsjahr 2005 Gelder in den Verteidigungsetat eingestellt worden waren. Der demokratisch kontrollierte Kongress fordert, dass erst eine neue, auf gegenwärtige und potentielle künftige Bedrohungen ausgerichtete Nuklearstrategie ausgearbeitet wird; die Administration soll sie bis Dezember 2008 vorlegen. Vermisst wird im Kongress eine überzeugende Begründung für die Aufrechterhaltung des riesigen Atomwaffenarsenals und den Bau neuer Sprengköpfe.⁶³

Es hat bereits Tradition, dass der Kongress in der Nichtverbreitungspolitik die Initiative ergreift. So ging der 1991 verabschiedete *Soviet Nuclear Threat Reduction Act* auf ihn zurück, konkret auf das Zusammenspiel politischer Experten mit den Senatoren Sam Nunn und Richard Lugar. Gegenwärtig gehört der Republikaner Richard Lugar zu jenen im Kongress, die die Idee eines internationalen Mechanismus für die Belieferung jener Länder mit nuklearem Brennstoff propagieren, die auf Urananreicherung und Wiederaufbereitung von Plutonium verzichten. Ein von ihm und dem Demokraten Evan Bayh eingebrachter und inzwischen vom Auswärtigen Ausschuss verabschiedeter Entwurf fordert den Präsidenten auf, einen Bericht

über die Realisierbarkeit einer solchen internationalen nuklearen Brennstoffagentur vorzulegen. Ein im Repräsentantenhaus eingebrachter Gesetzentwurf geht in eine ähnliche Richtung.⁶⁴ Doch bei diesen in der Sicherheitspolitik lancierten Initiativen handelte sich eher um Randthemen im 110. Kongress.

Irak als zentrales Konfliktfeld

Im ersten Jahr verband der mehrheitlich demokratische Kongress in der Außenpolitik viel Zeit und Energie darauf, den strategischen Kurs in jenem außenpolitischen Feld zu verändern, in dem der innenpolitische Konsens längst zerbrochen war: in der Irakpolitik. Doch gerade hier zeigte sich, wie stark selbst ein innenpolitisch geschwächter Präsident in der Außenpolitik noch sein kann.⁶⁵ Der Präsident behielt in dem Machtpoker die Kontrolle über die Irakpolitik. Das lag jedoch nicht daran, dass die Demokraten zerstritten waren. Diese fanden im Gegenteil angesichts des Dilemmas, vor dem sie standen, zu einer bemerkenswert einheitlichen Position. Sie mussten einerseits die kriegskritische Stimmung in ihrer eher linken Kernwählerschaft aufnehmen; so wünschten sich drei Fünftel der Wähler, die der Demokratischen Partei eng verbunden sind, dass der Kongress die Haushaltsmittel für den Krieg blockiere. Anderer-

⁶⁴ Siehe Lydia Gensheimer/Tim Starks, »Bill on International Nuclear Fuel Authority Gets Panel Approval«, in: *CQ Weekly*, 6.7.2007.

⁶⁵ Die folgende Analyse stützt sich auf: John M. Donnelly, »House Disapproves War Strategy«, in: *CQ Weekly*, 19.2.2007, S. 542ff; John M. Donnelly/Tim Starks, »Iraq Time Table Gains Momentum«, in: *CQ Weekly*, 12.3.2007, S. 756f; Robin Toner, »Democrats Steer the War in Iraq in Fits and Starts«, in: *NYT*, 10.3.2007; Ronald Brownstein, »Bush Doesn't Hear Subtlety So Well«, in: *Los Angeles Times*, 14.3.2007; Liriel Higa, »Hill Braces for Supplemental Veto«, in: *CQ Weekly*, 30.3.2007; Jonathan Weisman/Shailagh Murray, »GOP Stalls Debate on Troop Increase«, in: *WP*, 6.2.2007, S. A01; Shailagh Murray, »Iraq Vote in Senate Blocked by GOP«, in: *WP*, 18.2.2007, S. A01; Peter Baker, »As the War Debate Heats Up, Stagnant Air Is in the Forecast«, in: *WP*, 13.7.2007, S. A01; David E. Sanger, »White House Debate Rises on Iraq Pullback«, in: *NYT*, 9.7.2007; David E. Sanger/Thom Shanker, »Fending Off a Deadline: Bush Seeks Time on Iraq«, in: *NYT*, 13.7.2007; Carl Hulse/Jeff Zeleny, »Stymied by G.O.P., Democrats Stop Debate on Iraq«, in: *NYT*, 19.7.2007; Yochi J. Dreazen, »In Strategy Shift, Gates Envisions Iraq Troop Cuts«, in: *WSJ*, 3.7.2007, S. A1; John M. Donnelly, »Democrats Attack Drawdown Plan«, in: *CQ Weekly*, 15.9.2007; David M. Herszenhorn/Carl Hulse, »Effort to Shift Course in Iraq Fails in Senate«, in: *NYT*, 20.9.2007.

⁶² Siehe John M. Donnelly, »Congressional Support Lacking for Bush Missile Defense System«, in: *CQ Weekly*, 9.6.2007.

⁶³ Siehe Walter Pincus, »Nuclear Warhead Cut from Spending Bill«, in: *WP*, 18.12.2007, S. A02; John M. Donnelly, »Spending Bill Blocks Plans for New Nuclear Warhead«, in: *CQ Today*, 18.12.2007; umfassender Amy Wolf, »Congress and U.S. Nuclear Weapons: Review and Oversight of Policies and Programs«, in: *Nonproliferation Review*, 14 (November 2007) 3, S. 499–516.

seits wollte die Demokratische Partei die Wiedererlangung der Mehrheit bei der nächsten Wahl nicht gefährden. Die sogenannten »Blue Dog Democrats«, die moderat-konservativen Demokraten, repräsentieren Wahlkreise, in denen die konservative Wählerschaft es nicht honoriert, wenn dem Präsidenten als Oberbefehlshaber Fesseln angelegt werden. So war es von vornherein klar, dass die Demokraten die Mittel für die Streitkräfte im Irak am Ende nicht verweigern konnten; hätten sie dies getan, wären sie in die Falle der politisch so gefürchteten »Dolchstoßkritik« gelaufen und mit dem Vorwurf konfrontiert worden, der kämpfenden Truppe in den Rücken zu fallen. Zudem würde die Demokratische Partei bei einem endgültigen Scheitern der USA im Irak langfristig ihr Ansehen als sicherheitspolitisch kompetente Kraft bei den Wählern aufs Spiel setzen, das sie gerade erst zurückgewonnen hatte. In der Konfrontation mit dem Präsidenten ging es für die Demokraten darum, diesen mehr und mehr unter Druck zu setzen und die öffentliche Debatte auf folgende Alternative zuzuspitzen: eine militärische Verwicklung ohne absehbares Ende oder ein Zeitplan für den Rückzug der Kampftruppen und eine Konzentration der stark zu verringernden Militärpräsenz auf Ausbildungs- und Antiterroraufgaben.

Mit ihren Initiativen hatten die Demokraten im Kongress keinen Erfolg, weil gegen das Veto des Präsidenten und die Blockade der republikanischen Minderheit im Senat nichts auszurichten war. Präsident Bush ließ die Demokraten im Mai 2007 seine Vetomacht spüren, als diese ein Verteidigungsausgabengesetz mit Auflagen für die Irakpolitik versahen. Nicht um einen vollständigen Abzug ging es dabei, sondern um die Eingrenzung des Aufgabenspektrums einer verbleibenden Militärpräsenz auf die Ausbildung der irakischen Streitkräfte, eng definierte Antiterrorismus-Einsätze und den Schutz amerikanischer Einrichtungen vor Ort.⁶⁶ Aus Sicht des Präsidenten wurde in dem Gesetz ein »willkürliches Datum« für den Beginn

des Truppenrückzugs gesetzt, ohne dass die tatsächliche Situation im Irak Berücksichtigung fand; es handelte sich um ein »Mikromanagement« der militärischen Operationen. Die Vorgaben waren nach Meinung des Weißen Hauses nicht nur falsch, sondern das Gesetz auch verfassungswidrig (*unconstitutional*), da es die Befugnisse des Präsidenten als »Commander in Chief« beschneiden würde.⁶⁷ An eine Überstimmung des Vetos mit der dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses war nicht zu denken; im Repräsentantenhaus scheiterte der Versuch (222 stimmten gegen das Veto, 203 pflichteten ihm bei), im Senat wurde erst gar nicht abgestimmt.⁶⁸

Die übrigen Vorstöße der Demokraten scheiterten bereits im Senat. Dort sind 60 Stimmen nötig, um gegen den Widerstand einer Minderheit die Beendigung der Debatte und eine Abstimmung zu erzwingen. Wiederholt schlossen sich zwar einige republikanische Senatoren den Demokraten an, mehr als 56 Stimmen kamen aber nie zusammen – auch nicht im Sommer 2007, als es zeitweilig so aussah, als würde die Unruhe über den bisherigen Kurs im Irak auch unter Republikanern wachsen. Einige Senatoren, insbesondere Richard Lugar und George Voinovich, artikulierten eine Sorge, wie sie wohl auch im Pentagon gehegt wurde: Die Aufrechterhaltung der aufgestockten Präsenz bis zum Ende der Bush-Administration, so Lugar, berge »extreme Risiken« für die nationale Sicherheit der USA, erhöhe eine solche Politik doch die Wahrscheinlichkeit eines schlecht geplanten Rückzugs aus dem Irak. Als im Sommer 2007 republikanische Stützen der Administration, darunter die Senatoren Pete Domenici aus Neu-Mexiko und John Warner aus Virginia, dem Präsidenten einen Kurswechsel nahelegten, ging es in den Debatten im Weißen Haus natürlich um die Frage, ob mit der Ankündigung einer Truppenverringerung antizipierend einem Schwinden der Unterstützung entgegen gewirkt werden sollte. Doch Präsident Bush gab in

⁶⁶ In der endgültigen Form des Gesetzes, die sehr stark die Mehrheitsposition im Senat widerspiegelte, hieß es, der Präsident müsse dem Kongress bis zum 1. Juli 2007 Fortschritte vermelden, die im Irak im Hinblick auf einige »benchmarks« erzielt worden seien. Kann der Präsident nicht über Fortschritte seitens der irakischen Regierung berichten, dann sollte das »redeployment« der amerikanischen Truppen unverzüglich beginnen, ansonsten am 1. Oktober 2007. In beiden Fällen wurde als »Ziel« ein Zeitraum von 180 Tagen für die Neupositionierung gesetzt. Siehe »Comparison of War-Related Language«, in: *CQ Weekly*, 28.4.2007.

⁶⁷ Siehe »Bush's Supplemental Veto Message«, in: *CQ Weekly*, 5.5.2007.

⁶⁸ Der demokratische Vorsitzende des Bewilligungsausschusses, der Abgeordnete David R. Obey, drückte die Aussichtslosigkeit jeglichen Widerstands so aus: »There has never been a chance of a snowball in Hades that Congress would cut off those funds to those troops in the field.« (Zitiert in: Carl Hulse, »Congress Passes War Funds Bill, Ending Impasse«, in: *NYT*, 25.5.2007.) Am Ende wurden im Haus die Gelder mit 280 zu 142 Stimmen (darunter 140 Demokraten) genehmigt, im Senat mit 80 zu 14 Stimmen, ohne dass Fristen für einen Truppenrückzug und für eine Neuausrichtung der Aufgaben gesetzt wurden.

dieser Phase keine Handbreit nach; von einem Zeitplan für die Truppenverringern war offiziell nichts zu hören. Bush folgte jenen Beratern – darunter angeblich Karl Rove –, die ihn davor warnten, von irgendwelchen Zeitplänen zu sprechen: Dies würde nur Demokraten und wankelmütigen Republikanern Munition an die Hand geben.

Mit dem Argument, die Truppenaufstockung (*surge*) habe signifikante militärische Erfolge ermöglicht, halfen der Oberkommandierende im Irak, General David H. Petraeus, und der US-Botschafter in Bagdad, Ryan Crocker, dem Präsidenten im September 2007, schwankende Republikaner bei der Stange zu halten. Abzug von 30 000 Soldaten bis zum Juli 2008 und damit Rückkehr zur Truppenstärke vor der Aufstockung, aber keine grundsätzliche Veränderung der Aufgaben, wie das die Demokraten gewünscht hatten: so lautete im Kern der Plan des Präsidenten, den er Mitte September 2007 dem Kongress präsentierte. Diese leichte taktische Kurskorrektur Präsident Bushs reichte bereits aus, um sich die Kontrolle über die Kriegführung im Irak zu sichern und erneute Vorstöße der Demokraten abzuwehren. Denn die republikanische Minderheit im Senat war bis auf wenige Ausnahmen nicht bereit, in der Irakpolitik mit ihrem Präsidenten zu brechen. Die demokratische Führung hatte, das musste »House Speaker« Nancy Pelosi einräumen, falsch kalkuliert: Statt unter dem steten Druck der Demokraten von der Politik des Präsidenten abzurücken, blieben die Republikaner auf seiner Linie.⁶⁹

Im Grunde war das am Ende erzielte Ergebnis der Irak-Kontroverse im Interesse aller Parteien: im Interesse des Präsidenten, weil er im besten Fall vor seinem Ausscheiden aus dem Amt doch noch Erfolge verbuchen, zumindest aber die Verantwortung für die Beendigung einer fehlschlagenden Intervention seinem Nachfolger überlassen konnte; im Interesse der Republikanischen Partei, weil sie die Verantwortung für einen Rückzug einem demokratischen Präsidenten oder den Demokraten im Kongress aufbürden konnte; im Interesse der Demokraten, weil sie mit Blick auf die Kongresswahlen Parteidifferenzen klar zu markieren und die Republikaner in die Defensive zu drängen vermochten, ohne sich die eigene

kriegskritische Basis durch Kompromisse mit moderaten Republikanern zu entfremden.

Mitsprache in der Iranpolitik

Wiederholte Drohgebärden aus der Administration gegenüber Iran riefen im Kongress die Besorgnis hervor, die USA könnten auf eine militärische Konfrontation mit dem Iran zusteuern.⁷⁰ Die allgemeine Beunruhigung kam in einigen Gesetzentwürfen zum Ausdruck, die zum Teil mit Unterstützung oder sogar auf Initiative von Republikanern eingebracht wurden. Einer der Entwürfe gilt einem möglichen »Präemptivschlag« gegen den Iran und verlangt als rechtliche Bedingung, dass der Präsident zu einem solchen Schlag vom Kongress ermächtigt werden müsse. Ein anderer Resolutionsentwurf fordert Konsultationen und die Autorisierung durch den Kongress für den Fall, dass kein Angriff von Seiten des Iran erfolgt sei und ein solcher auch nicht unmittelbar bevorstehe. Etliche Abgeordnete und Senatoren, die auf die Mitsprache des Kongresses drängen, haben jedoch deutlich gemacht, dass sie militärische Aktionen gegen den Iran nicht prinzipiell ablehnen⁷¹ – darunter mit Hillary Clinton, Barack Obama und John Edwards drei prominente demokratische Präsidentschaftsbewerber aus den Reihen des Senats.⁷²

In der Iranpolitik wollen die Demokraten den Fehler nicht wiederholen, den der Kongress auf dem Weg zum Irakkrieg begangen hatte: nämlich darauf zu verzichten, harte Fragen zu stellen und die Positionen der Administration einer genauen Überprüfung zu unterziehen. Das Interesse, in der Iranpolitik die Aufsichts- und Kontrollfunktion wahrzunehmen, beschränkt sich nicht allein auf die Demokraten; auch unter außenpolitisch erfahrenen Republikanern hat sich Unruhe angesichts der Ungewissheit darüber breitgemacht, welchen Kurs die Administration gegenüber Iran einschlagen wird. Das Bestreben, die Politik der Administration einer genauen Beobachtung zu unterziehen, war bislang im Repräsentantenhaus ausgeprägter als im Senat. Bis zum November 2007 hielten der Auswärtige Ausschuss des Repräsentanten-

⁶⁹ »The assumption I made was that the Republicans would soon see the light«, so Nancy Pelosi, zitiert in: Edward Epstein, »Pelosi Says She Miscalculated GOP Determination on Iraq«, in: *CQ Today*, 13.12.2007.

⁷⁰ Siehe Mark Mazetti, »Leading Senator Assails Bush over Iran Stance«, in: *NYT*, 20.1.2007.

⁷¹ Siehe David Mikhail, »Dems United on Iraq, But Divided on Iran«, in: *The Hill*, 9.2.2007; Tim Starks, »Preparing for the Worst on Iran«, in: *CQ Weekly*, 5.3.2007, S. 654ff.

⁷² Siehe David Rieff, »But Who's against the Next War?«, in: *The New York Times Magazine*, 25.3.2007.

hauses und seine Unterausschüsse fünf Anhörungen zur Iranpolitik ab, der Auswärtige Senatsausschuss indes nur eine Anhörung – vielleicht auch deshalb, weil dessen Vorsitzender, Senator Joseph Biden, mit seiner Bewerbung um die Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Demokraten beschäftigt war.

Die größere Aufmerksamkeit für das Thema Iran bedeutet noch nicht, dass der Kongress stets gründlich bedenkt, welche Implikationen eine von ihm verabschiedete Initiative haben könnte. Etliche Demokraten sehen etwa die von dem Republikaner Jon Kyl und dem Unabhängigen Joseph Lieberman eingebrachte Resolution als sehr problematisch an, in der der Präsident nahezu ohne Diskussion und mit großer Mehrheit vom Senat aufgefördert wird, die iranischen Revolutionsgarden als terroristische Organisation einzustufen. Die Sorge zahlreicher Senatoren war, dass Präsident Bush diese Resolution später einmal als Begründung für ein militärisches Vorgehen heranziehen könnte. Der demokratische Senator Jim Webb und 29 Kollegen machten daher in einem Schreiben an den Präsidenten deutlich, dass dieser die Resolution nicht als Freibrief für eine Militäraktion verstehen dürfte. Zu den Unterzeichnern dieses Schreibens gehörte auch Hillary Clinton, die als einzige der demokratischen Präsidentschaftsbewerber aus den Reihen des Senats für die Kyl-Lieberman-Resolution gestimmt hatte, als Reaktion auf ihr Votum aber der Kritik ihrer Rivalen ausgesetzt war.

In dem Bemühen, die Kontrollfunktion gerade in der Iranpolitik zu stärken, forderte der Kongress unter anderem genauere Geheimdiensteinschätzungen ein. Noch unter republikanischer Kontrolle hatte er im Verteidigungsausgabengesetz für das Haushaltsjahr 2007 ein *National Intelligence Estimate* zum iranischen Atomprogramm verlangt. Die Zusendung des Berichts an den Kongress wurde mindestens dreimal aufgeschoben, und am Ende sollte bis zu seiner Fertigstellung ein Jahr vergehen.⁷³ Die Abfassung des Reports verzögerte sich, weil die Geheimdienste an ihrer ursprünglichen Folgerung zu zweifeln begannen: dass nämlich Iran an der Entwicklung von Nuklearwaffen arbeite. Zwei Faktoren scheinen dabei eine Rolle gespielt zu haben. Erstens gewannen die

Geheimdienste im Laufe des Sommers 2007 einige neue Informationen und Erkenntnisse über das iranische Atomprogramm, unter anderem durch das Abhören einschlägiger Gespräche iranischer Akteure. Gewisse Früchte zeitigte offenbar auch die im Jahre 2005 begonnene Strategie, Mitarbeiter am iranischen Atomprogramm zum Überlaufen zu bewegen und detaillierte Informationen von ihnen abzuschöpfen. Zweitens scheinen frühere Erkenntnisse und Einschätzungen einer kritischen Überprüfung unterzogen worden zu sein.

Motiv für diese überaus sorgfältige Überprüfung war auch das Bemühen, geheimdienstliche Fehleinschätzungen wie vor dem Irakkrieg tunlichst zu vermeiden. Den US-Geheimdiensten lag sehr daran, deutlich zu machen, dass sie ohne jegliche politische Einmischung auf die Fakten schauen und nach bestmöglicher professioneller Bewertung zu ihren Ergebnissen gelangen. Ihnen war bewusst, dass der mittlerweile mehrheitlich demokratische Kongress seine Aufsichts- und Kontrollfunktion ernst nehmen und den Bericht zum Iran seinerseits einer genauen Prüfung unterziehen würde. Der Vorsitzende des Geheimdienstausschusses im Senat, John D. Rockefeller, hatte angekündigt, die Geheimdiensteinschätzungen von einer Arbeitsgruppe auf ihre Schwachpunkte untersuchen zu lassen.⁷⁴

Das Anfang Dezember 2007 veröffentlichte amerikanische *National Intelligence Estimate* zum iranischen Atomprogramm, eine gemeinsame Analyse der US-Nachrichtendienste, liefert zwar Argumente gegen die Notwendigkeit einer baldigen militärischen Intervention zur Ausschaltung dieses Programms und delegitimiert die alarmistische Rhetorik, von der die amerikanische Debatte immer wieder geprägt war.⁷⁵ Aber es lässt sich keineswegs als Entwarnung lesen. Der Bericht bestätigt, dass Iran in der Vergangenheit an einem Atomwaffenprogramm gearbeitet hat und sich gegenwärtig über die Urananreicherung zumindest die Option offenhält, Nuklearwaffen zu entwickeln. Nach der Einschätzung des Berichts ist mit

⁷³ Siehe Shane Harris, »The Other About-Face on Iran«, in: *National Journal*, 15.12.2007; Greg Miller, »Anatomy of an About-Face on Iran«, in: *Los Angeles Times*, 5.12.2007; David E. Shanger/Steven Lee Myers, »Details in Military Notes Led to Shift on Iran, U.S. Says«, in: *The New York Times*, 6.12.2007; Greg Miller, »CIA Has Recruited Iranians to Defect«, in: *Los Angeles Times*, 9.12.2007.

⁷⁴ Siehe David Nather, »Iraq Failures Haunt Iran Oversight«, in: *CQ Weekly*, 4.11.2007.

⁷⁵ National Intelligence Council, *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007; zur kritischen Einschätzung siehe Anthony H. Cordesman, *Understanding the Key Judgements in the New NIE on Iranian Nuclear Weapons*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 4.12.2007; Georg Perkovich, *Assessing the NIE*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment of International Peace, 4.12.2007 (Proliferation Analysis).

»mäßiger Gewissheit« anzunehmen, dass sich der Iran frühestens Ende 2009 die technischen Fähigkeiten angeeignet haben wird, ausreichend hochangereichertes Uran für den Bau einer Atombombe zu produzieren. Wahrscheinlich werde der Iran diese Schwelle aber erst in den Jahren 2010 bis 2015 überschreiten. Politisch stärkt der in den USA überaus kontrovers aufgenommene Bericht gegenwärtig diejenigen, die noch Zeit für eine diplomatische Lösung sehen und eine militärische Zuspitzung vermeiden wollen. Die militärische Option, so die allgemeine Folgerung, ist für das Wahljahr 2008 erst einmal vom Tisch – es sei denn, neuere Informationen ließen mit einer gewissen Sicherheit auf eine Wiederaufnahme der Arbeiten an Atomwaffen schließen.

Angesichts dessen wird die Sorge um eine militärische Zuspitzung im Kongress schwinden. Doch heißt dies nicht, dass er sich nicht weiterhin in die Iranpolitik einschalten wird. Sanktionsgesetze sind seit Mitte der neunziger Jahre das bevorzugte Instrument des Kongresses, die Iranpolitik der USA zu beeinflussen. Verschärfte Sanktionen statt militärischer Optionen: so lautete die Devise der Demokraten im ersten Jahr nach Übernahme der Mehrheit im Kongress. Durch den *Iran Counter-Proliferation Act*, von Tom Lantos, dem inzwischen verstorbenen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, eingebracht und vom Repräsentantenhaus im September 2007 mit 397 zu 16 Stimmen verabschiedet, sollen zum einen alle Schlupflöcher für den amerikanisch-iranischen Handel mit verbotenen Gütern geschlossen werden. Demnach sollen wieder alle iranischen Einfuhren in die USA untersagt werden. Konkret geht es dabei darum, die Erlaubnis zum Import von Teppichen und Pistazien zu widerrufen und damit die leichte Lockerung der Sanktionen zurückzunehmen, die Präsident Clinton einst als Zeichen vorsichtigen Entgegenkommens gegenüber einer damals als reformorientiert geltenden iranischen Führung beschlossen hatte. Ferner droht das Gesetz Muttergesellschaften mit Sanktionen, wenn eine Tochtergesellschaft außerhalb der USA verbotenen Handel mit Iran treibt.⁷⁶ Politisch, gerade auch außenpolitisch brisanter ist jedoch die zweite Stoßrichtung des Gesetzes: die Änderung des *Iran Sanctions Act* (vormals *Iran and Libya Sanctions Act*). Dieses extraterritoriale Sanktionsgesetz sieht Strafen für ausländische Firmen vor, wenn sie jährlich mehr als 20

Millionen US-Dollar im iranischen Energiesektor investieren. Der Präsident kann jedoch entsprechende Sanktionen aussetzen – sofern dies im nationalen Interesse ist. Der *Iran Counter-Proliferation Act* würde dem Präsidenten diese Möglichkeit nehmen; Sanktionen bekämen einen verpflichtenden Charakter. Eine derartige Einschränkung ihres Entscheidungsspielraumes ist eine harsche Zumutung für jede Regierung, auch wenn sie, wie die Bush-Administration, ebenfalls die wirtschaftlichen Daumenschrauben für die iranischen Entscheidungsträger anziehen will. Solche Sanktionen würden, falls europäische Firmen davon betroffen wären, den »Waffenstillstand« beenden, den die Clinton-Administration und die EU im Jahr 1998 im Streit über die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Sanktionen gegen Iran, Libyen und Kuba geschlossen hatten.

Noch ein weiteres, aus der Sicht der Administration problematisches Sanktionsgesetz gegen Iran traf auf breite Zustimmung (408 Abgeordnete votierten dafür, 6 dagegen) im Repräsentantenhaus: der *Iran Sanctions Enabling Act*, vorangetrieben von Barney Frank, dem Vorsitzenden des *Financial Services Committee*, und wiederum von Tom Lantos. Das Gesetz verlangt die Veröffentlichung einer Liste derjenigen Unternehmen, die mehr als 20 Millionen US-Dollar im iranischen Energiesektor investiert haben, und ermächtigt staatliche und kommunale Investoren und Einrichtungen im Bildungssektor, ihre Gelder aus solchen Firmen abzuziehen und künftige Investitionen von Pensionsfonds in solchen Firmen zu verbieten.⁷⁷ Im Senat hat Barack Obama zusammen mit 22 Ko-Sponsoren eine entsprechende Version dieses Gesetzentwurfs eingebracht.

Weder der *Iran-Counter-Proliferation Act* noch der *Iran Sanctions Enabling Act* werden in dieser Form Gesetzeskraft erlangen. Denn die Administration lehnt beide ab – wegen des Unmuts und des Ärgers, den diese Gesetze bei jenen Staaten hervorrufen würden, die die Administration für eine Zusammenarbeit bei einem verschärften Sanktionsregime gewinnen möchte.⁷⁸ Die Europäische Union würde sich schon aus Prinzip gezwungen sehen, gegen solche Eingriffe in ihre Souveränität Widerstand zu leisten, wie das bereits Mitte der neunziger Jahre im Streit über die damaligen extraterritorialen Sanktionen der USA der

⁷⁶ Siehe Adam Graham-Silverman, »Iran Is Target of House Sanctions Bill, Sense-of-Senate Policy Statement«, in: *CQ Weekly*, 28.9.2007.

⁷⁷ Siehe Tim Starks, »Measures Aim to Block Iran's Power Play«, in: *CQ Weekly*, 25.5.2007.

⁷⁸ Siehe Julie Kosterlitz, »Squeezing Iran«, in: *National Journal*, 1.9.2007.

Fall war. Vermutlich wird die Position der Administration im Senat Resonanz finden – wenn nicht, bliebe dem Präsidenten immer noch sein Vetorecht. Diese Initiativen dürften ohnehin vor allem als Aufforderung an andere Staaten zu verstehen sein, sich der Politik wirtschaftlichen Drucks nicht zu verweigern.

Einklinken in die Pakistanpolitik

Seit dem 11. September 2001 nimmt Pakistan erneut eine zentrale Rolle in der amerikanischen Außenpolitik ein, nachdem das Land mit dem Ende des Ost-West-Konflikts seine frühere strategische Bedeutung für die USA verloren hatte. Die neue amerikanisch-pakistanische Zusammenarbeit beruhte auf folgenden Geschäftsgrundlagen: Pakistan unterstützt die USA im »Krieg gegen den Terror« im Austausch gegen die Aufhebung der Sanktionen, die die USA 1998 wegen des pakistanischen Atomwaffenprogramms und dann 1999 wegen des Militärputsches verhängt hatten, und gegen massive amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfe. Auf diese Weise versuchten die USA, über die logistische und nachrichtendienstliche Unterstützung im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus hinaus weitere Interessen geltend zu machen, insbesondere in der Nichtverbreitungspolitik. Dabei geht es um die sichere Kontrolle der pakistanischen Atomwaffen und den Schutz vor einer Weitergabe oder einem unautorisierten Gebrauch.⁷⁹

Vor dem Hintergrund der politischen Krise in Pakistan und veranlasst durch wachsende Zweifel an Fähigkeit und Willen des pakistanischen Militärregimes, im gewünschten Maße bei der Bekämpfung von al-Qaida und Taliban zu kooperieren, schaltete sich der Kongress im Laufes des Jahres 2007 auch in die Pakistanpolitik ein. Mehr als fünf Jahre lang hatte die Legislative eine Politik mitgetragen, die ganz und gar auf Musharraf und das Militär als Garanten für eine wirksame Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus setzte. Der Kongress akzeptierte die mehr oder weniger unhinterfragte Argumentation der Bush-Administration, dass es Pakistan an ausreichenden Fähigkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus mangele und die USA den Aufbau solcher Fähigkeiten unterstützen müssten. Doch im demokratischen Kon-

gress drängte sich zusehends die Frage auf, wie wirkungsvoll die mit mehr als 10 Milliarden Dollar Hilfe untermauerte *engagement*-Politik der letzten Jahre eigentlich war. Zu etwa drei Fünfteln bestand die Hilfe in sogenannten *Coalition Support Funds*, Mitteln, mit denen Partnern im Krieg gegen den Terror ihre »Auslagen« vergütet werden. Rund 15% der Mittel dienten als Sicherheitshilfe, mit denen das pakistanische Militär vor allem Großwaffensysteme erwarb. Noch einmal 15% gingen als direkter Geldtransfer an die pakistanische Regierung und sollten beispielsweise zur makroökonomischen Stabilisierung genutzt werden. Nur rund ein Zehntel der Unterstützung bestand aus Entwicklungs- oder humanitärer Hilfe. Kurzfristige sicherheitspolitische und weniger langfristige politische Erwägungen bestimmten das amerikanische Engagement, das sich – so die leitende Sicht innerhalb der Administration – mangels Alternativen auf Musharraf und das pakistanische Militär stützen musste.⁸⁰

Mittlerweile wird im Kongress jedoch bezweifelt, dass die pakistanische Führung gewillt ist, gegen die Taliban vorzugehen. Es wird unterstellt, dass die Bedrohung durch den Terrorismus von pakistanischer Seite als Vehikel genutzt wird, so viel Geld wie möglich von den USA abzuschöpfen. Die Zeit sei gekommen, dass der Kongress »benchmarks« für die weitere Unterstützung Pakistans festlege.⁸¹ Eine Fülle von Gesetzesinitiativen zielt auf eine Konditionierung der Unterstützung Pakistans – als Signal an die Administration, mehr von Pakistan einzufordern, aber auch als Signal an Islamabad, den Forderungen des Kongresses nachzukommen. Solcher Druck mag der Administration nicht ungelegen sein, solange ihr dadurch gesetzlich nicht die Hände gebunden werden. So warnte Präsident Bush den pakistanischen Präsidenten im Februar 2007 davor, dass der Kongress die Hilfe an Pakistan kürzen werde, wenn die Regierung in Islamabad nicht entschlossener gegen al-Qaida vorgehe.⁸²

Das Repräsentantenhaus, nicht aber der Senat, fügte dem Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen

⁷⁹ Siehe Craig Cohen, *A Perilous Course: U.S. Strategy and Assistance to Pakistan. A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, August 2007, S. 10ff.

⁸⁰ Cohen, *Perilous Course* [wie Fn. 79], S. 32ff.

⁸¹ So die Sicht von Gary L. Ackerman, dem Vorsitzenden des für den Nahen Osten und Südasien zuständigen Unterausschusses im Repräsentantenhaus. Nachzulesen in: House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Middle East and South Asia, *U.S. Policy toward Pakistan*, Hearing, 21.3.2007, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007, S. 1f.

⁸² Siehe David E. Sanger/Mark Mazetti, »Bush to Warn Pakistan to Act on Terror«, in: NYT, 26.2.2007.

der 9/11-Kommission eine gesetzliche Klausel an, nach der die Hilfe für Pakistan beendet würde, sofern der Präsident nicht glaubhaft machen könne, dass das pakistanische Militär die Bedrohung durch die Taliban effektiv bekämpfe. Einige Senatoren waren in den Verhandlungen mit dem Repräsentantenhaus um eine Formulierung bemüht, die sowohl ein Signal des Misserfolgs an die pakistanische Regierung übermitteln als auch den Handlungsspielraum des Präsidenten bewahren würde.⁸³ In den im August in Kraft getretenen *9/11 Commission Recommendations Act of 2007* stellte der Kongress zum erstenmal nach dem 11. September 2001 Bedingungen für die weitere Unterstützung Pakistans. Darin heißt es, die Militärunterstützung und die Ausfuhrgenehmigungen für Waffenverkäufe im Haushaltsjahr 2008 seien einzustellen, es sei denn, der Präsident berichte dem Kongress, dass Pakistan umfassende militärische, gesetzliche, wirtschaftliche und politische Anstrengungen unternehme, um alle Organisationen auf pakistanischem Territorium zu eliminieren, die an militärischen und terroristischen Aktivitäten in Afghanistan beteiligt seien. Ferner wird der Präsident angewiesen, dem Kongress eine langfristige Strategie für den Umgang mit Pakistan vorzulegen. Der Kongress gab zudem seiner Bereitschaft Ausdruck, die Unterstützungsmittel für Pakistan zu erhöhen, sofern die pakistanische Regierung klar erkennen lasse, dass sie sich dem Ziel eines gemäßigten, demokratischen Staates verpflichtet fühle. Die Administration ließ keinen Zweifel daran, dass sie die im Gesetz vorgesehene Konditionierung der Hilfe als Gefährdung engerer amerikanisch-pakistanischer Beziehungen ablehnt.⁸⁴

Nach Verhängung des Kriegsrechts wurde der Ruf laut, die USA müssten, wie es Senator Biden forderte, den Schwenk von einer »Musharraf-Politik zu einer Pakistan-Politik«⁸⁵ vollziehen und die Hilfe überprüfen. Kritik im Kongress zog vor allem die direkte Budgethilfe an Pakistan auf sich, jene gut 200 Millionen US-Dollar, die dem Militärregime ohne Zweckbindung überwiesen werden. Um den Bedenken im Kongress entgegenzukommen und das sich insgesamt auf rund 845 Millionen US-Dollar belaufende Hilfs-

paket für das Haushaltsjahr 2008 nicht zu gefährden, entschied die Administration daraufhin, keine Blankogelder mehr auszusahlen, sondern die bis dahin nicht zweckgebundenen Mittel für spezifische Entwicklungsprojekte einzusetzen. Auf demokratischer Seite wurde dieser Schritt willkommen geheißen, aber als nicht ausreichend angesehen.⁸⁶ Auch die Verwendung der *Coalition Support Funds*, die den größten Anteil an der Unterstützung Pakistans ausmachen, unterliegt einer unzureichenden Rechenschaftspflicht. Der Grund dafür: Das Pentagon ist offenbar nicht in der Lage, nachzuvollziehen, wie Pakistan die Gelder tatsächlich ausgibt, die die USA als Erstattung der Kosten für Militäroperationen an Pakistan überweist. Der auf die Behebung dieses Missstands zielende Druck im Kongress dürfte die Pentagon-Initiative zur Kontrolle der Mittelverwendung stärken, die seit 2006 in der Planung ist.⁸⁷

Obwohl im Kongress eine Reihe von Gesetzesinitiativen anhängig ist, die den Geist der Konditionalität atmen, wird der Kongress dem Präsidenten am Ende nicht wirklich die Hände binden. Immerhin hat der Kongress im Dezember 2007 beschlossen, dass 50 Millionen US-Dollar Hilfe zurückgehalten werden, bis die Außenministerin dem Kongress mitteilen kann, dass die pakistanische Regierung einige demokratische Reformen umgesetzt hat, eine unabhängige Justiz eingeschlossen. Auch soll es Pakistan erschwert werden, die amerikanische Militärhilfegelder zum Kauf von F-16-Flugzeugen und anderen für den Einsatz gegen Indien, nicht aber für die Terroristenbekämpfung notwendigen Waffen auszugeben – ein politisch-symbolisch durchaus brisanter Vorstoß des Kongresses.⁸⁸ Dennoch gilt grundsätzlich festzuhalten: Es geht bei diesen Auflagen um Signale an Pakistan, nicht aber um eine grundsätzliche Kritik an der Politik des Engagements.

⁸³ Siehe Elaine Monaghan, »Rethinking Pakistan, Gently«, in: *CQ Weekly*, 15.6.2007.

⁸⁴ Siehe K. Alan Kronstadt, *Pakistan–U.S. Relations*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated October 18, 2007 (CRS Report), S. 59.

⁸⁵ Zitiert in: Glenn Kessler, »As Crisis Deepens, White House Endures Diminished Power to Influence Events«, in: *WP*, 4.11.2007, S. A01.

⁸⁶ Siehe Jay Solomon, »U.S. Aims to Quell Fears over Pakistan Aid«, in: *WSJ*, 10.12.2007, S. A2.

⁸⁷ Siehe Peter Spiegel, »U.S. Aims to Reshape Pakistan Aid«, in: *Los Angeles Times*, 18.11.2007; Tim Starks, »Lawmakers Promise Review of Pakistan Aid in Response to Political Crackdown«, in: *CQ Today*, 5.11.2007.

⁸⁸ Siehe Glenn Kessler, »Congress Sets Limits on Aid to Pakistan«, in: *WP*, 20.12.2007, S. A24.

Fazit und Ausblick: Grenzen der Selbstbehauptung des Kongresses

Nach dem Wahlsieg der Demokraten im November 2006 bestätigte sich eine alte Regel: In der Frage von Krieg und Frieden fordert der Kongress den Präsidenten am ehesten unter den Bedingungen eines »divided government« heraus.⁸⁹ Manche Erwartungen nach dem Wahlsieg der Demokraten waren hoch – zu hoch angesichts ihrer ohnehin knappen Mehrheit und angesichts eines Präsidenten, der in der zentralen Frage, der Irakpolitik, entschlossen blieb, an seinem Kurs festzuhalten, und dabei auf eine geradezu unerschütterliche Loyalität unter den republikanischen Abgeordneten und Senatoren bauen konnte.⁹⁰ Die Vetomacht des Präsidenten und die Blockademöglichkeit der Minderheit im Senat, die nur mit der Supermehrheit von 60 Stimmen zu überwinden ist, stellten eine zu hohe Hürde dar und sicherten dem Präsidenten in diesem Politikbereich die Dominanz. Die Gelder für den Krieg schlichtweg nicht mehr zu bewilligen wäre für die Demokraten politisch hochriskant gewesen und für manche von ihnen einem politischen Selbstmord gleichgekommen. Zudem konnte ihnen an einem erzwungenen, überstürzten Abzug auch aufgrund von außen- und sicherheitspolitischen Interessen keineswegs gelegen sein.

Bei allen außenpolitischen Kontroversen in den USA sollte nämlich nicht vergessen werden, dass es sich um Auseinandersetzungen von oftmals eher taktischer denn strategischer Natur handelt. Es sind Kontroversen im Rahmen eines nach wie vor unangefochtenen breiten hegemonialen Konsenses: Die globale Sicht amerikanischer Interessen und die Perzeption einer Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, die Notwendigkeit amerikanischer Führung in der internationalen Politik und die Bewahrung militärischer Vorherrschaft bleiben weitgehend unhinterfragte Prämissen. In der gegenwärtigen Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis der USA geht es nicht um die Preisgabe der internationalen Führungsrolle, sondern im Kern darum, wie sich eine solche

Rolle dauerhaft im Sinne liberaler Hegemonie institutionell absichern und politisch legitimieren lässt.⁹¹ Strittig ist vor allem das Mischungsverhältnis zwischen unilateralem Handeln und multilateraler Orientierung. Der Kongress ist aus institutionellen Gründen keineswegs vehementer Verfechter einer multilateralen Orientierung – eher das Gegenteil ist der Fall: zumindest dort, wo die Einbindung in multilaterale Verfahren als Souveränitätseinbuße und Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten durch die Legislative wahrgenommen wird.

Innerhalb des hegemonialen Grundkonsenses und des im Wesentlichen von der Administration gesetzten strategischen Rahmens hat der Kongress jedoch durchaus Einwirkungsmöglichkeiten. Diese nutzten die Demokraten im Laufes des Jahres 2007 trotz aller Konzentration auf die Irakpolitik auch in anderen Bereichen – mit bislang jedoch nicht immer klar absehbaren Folgen. Der außenpolitische Einfluss des Kongresses ist oftmals subtil, für eine demokratische Kontrolle der Außenpolitik und das Funktionieren von »checks and balances« aber von einiger Bedeutung. Die wiederaufgenommene Ausübung einer ernstzunehmenden Kontrollfunktion durch die demokratische Mehrheit zwingt der Administration eine für sie bis dahin ungewohnte Rechenschaftspflicht auf und verschaffte den Verfechtern alternativer Positionen im öffentlichen Diskurs Gehör. Die Tendenz geht – im Rahmen des dem Kongress Möglichen – in Richtung einer größeren Mitsprache. Die Selbstkontroll- und Selbstkorrekturmechanismen der amerikanischen Demokratie beginnen wieder zu wirken – mit Einschränkungen gewiss, zumal wenn in sensiblen Bereichen der Sicherheit der eine oder andere Demokrat aus Überzeugung oder aus Furcht vor negativen Konsequenzen bei der nächsten Wahl vorzugsweise mit den Republikanern und dem Präsidenten stimmt. So scheiterte bereits im Geheimdienstauschuss des Senats eine Initiative, über die Verweigerung von Geldern das geheime Verhör- und Internierungsprogramm der CIA zu unterbinden.⁹² Ohnehin hätten

⁸⁹ Siehe William G. Howell/Jon C. Pevehouse, »When Congress Stops Wars«, in: *Foreign Affairs*, 86 (September/Okttober 2007) 5, S. 95–108.

⁹⁰ Zu einer frühen, nüchternen Sicht der Möglichkeiten des Kongresses siehe Robert J. Lieber, »Left-Out Legislature«, in: *The National Interest online*, 1.3.2007.

⁹¹ Siehe Rudolf, *Imperiale Illusionen* [wie Fn. 18], S. 194f.

⁹² Der auch von etlichen Republikanern mitgetragene Bericht des Ausschusses, der das Gesetz zur Autorisierung der

die Republikaner diese Initiative dann im Plenum blockiert, wie sie das im Falle eines Gesetzes taten, das die CIA verpflichtet hätte, die Orte ihrer Geheimgefängnisse preiszugeben, und das die Gesamtausgaben für die Geheimdienste öffentlich gemacht hätte.⁹³

Wird die Rückkehr zur Rivalität gebremst oder gar gestoppt, wenn es nach den Wahlen im November 2008 wieder zu einem »unified government« kommen sollte – wenn überhaupt, dann aller Wahrscheinlichkeit nach unter demokratischen Vorzeichen? Die Chancen der Demokraten, ihre Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zumindest zu bewahren, stehen jedenfalls gut. Nicht nur bei wichtigen innenpolitischen Themen genießen sie einen Kompetenzvorsprung in der öffentlichen Meinung, sondern selbst dort, wo bisher die Wähler den Republikanern mehr zutrauten: beim »Krieg gegen den Terror«. Von 34 zur Wahl stehenden Sitzen im Senat werden 22 von Republikanern gehalten, und einige dieser Sitze könnten leichte Beute für die Demokraten werden. Im Repräsentantenhaus haben die Demokraten gute Aussichten, über einen Erfolg bei den »freien« Sitzen, bei denen die Amtsinhaber nicht mehr antreten, ihre Mehrheit noch zu stärken.⁹⁴ Wenn dann nach den Wahlen im November 2008 ein demokratischer Präsident oder eine demokratische Präsidentin in das Weiße Haus einziehen sollte, wäre das der Selbstbehauptung des Kongresses förderliche »divided government« nur eine kurze Episode geblieben. Ein Demokrat im Weißen Haus würde zwar vermutlich kein ähnlich ausgeprägtes imperiales Amtsverständnis an den Tag legen wie Präsident Bush; Hillary Clinton hat bereits angekündigt, sie wolle Bushs Doktrin der »unitary executive« keineswegs folgen.⁹⁵ Aber jeder

künftige Amtsinhaber erbt eine zu seinen Gunsten verschobene Machtverteilung zwischen Präsident und Kongress, zumindest in jenen Bereichen geheimdienstlicher Aktivitäten, wo der Machtzuwachs des Präsidenten amtes institutionalisiert wurde.⁹⁶ Unter den Bedingungen eines »unified government« verschwinden die Unterschiede in den Präferenzen und Interessen von Präsident und Kongress dabei nicht. So hatte es Präsident Bill Clinton in seinen beiden ersten Amtsjahren zwar mit einem demokratisch kontrollierten Kongress zu tun; aber in einer Zeit, in der die Wahrnehmung einer äußeren Bedrohung fehlte, sicherte ihm dies keineswegs stete Gefolgschaft. Insofern wird die weitere Entwicklung des Verhältnisses zwischen Kongress und Präsident auch davon abhängen, wie sehr internationale Bedrohungen, insbesondere die Bedrohung durch den Terrorismus, weiterhin Debatten und Meinungsklima in den USA prägen.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
CIA	Central Intelligence Agency
CQ	Congressional Quarterly
CRS	Congressional Research Service
EU	Europäische Union
NIE	National Intelligence Estimate
NYT	The New York Times
WP	The Washington Post
WSJ	The Wall Street Journal

Aktivitäten aller Geheimdienste begleitet, war durchaus kritisch, auch wenn sich das Unbehagen an den Verhörpraktiken nur in vorsichtigen Formulierungen niederschlug. Doch das geheime Internierungs- und Verhörprogramm über die Verweigerung von Finanzmitteln zu verbieten, dazu konnte sich der Ausschuss nicht durchringen; eine Initiative der Demokraten scheiterte im Ausschuss daran, dass der Demokrat Bill Nelson aus Florida mit den Republikanern stimmte. Siehe Scott Shane, »Senate Panel Questions C.I.A. Detentions«, in: NYT, 1.6.2007.

⁹³ Siehe Mark Mazzetti, »Bush Allies in Congress Block Bill That Would Require Intelligence Disclosures«, in: NYT, 17.4.2007.

⁹⁴ Siehe Charlie Cook, »Slip-Sliding Away«, in: *National Journal*, 15.12.2007.

⁹⁵ Siehe Marcella Bombardieri, »Clinton Vows to Check Executive Power«, in: *The Boston Globe*, 11.10.2007; David Nather, »New Handshake, Same Grip«, in: *CQ Weekly*, 16.12.2007.

⁹⁶ Siehe John E. Owens, »Presidential Power and Congressional Acquiescence in the »War« on Terrorism: A New Constitutional Equilibrium?«, in: *Politics & Policy*, 34 (2006) 2, S. 258–303.