



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN

KOPS

Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science

Florian Böller

*Varianz demokratischer Außenpolitik:
Deutsche und amerikanische Politik im
Vorfeld des Irakkriegs 2003*

No. 4
Februar 2011

**Varianz demokratischer Außenpolitik:
Deutsche und amerikanische Politik im
Vorfeld des Irakkriegs 2003**

Florian Böller

Kaiserslautern Occasional Paper in Political Science No. 4

Februar 2011

Technische Universität Kaiserslautern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Kaiserslautern Occasional Paper in Political Science (KOPS)

Wissenschaftliche Schriftenreihe der Politikwissenschaft
der Technischen Universität Kaiserslautern

Herausgeber: Politikwissenschaft
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski
Postfach 3049
Technische Universität Kaiserslautern
D-67653 Kaiserslautern
<http://www.uni-kl.de/politik/pubs/kops/>

Satz: Team Politikwissenschaft

Verlag: Technische Universität Kaiserslautern

Druck: Technische Universität Kaiserslautern
Abteilung Foto-Repro-Druck

D-386

© Politikwissenschaft, 2011
Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
67663 Kaiserslautern

Alle Rechte vorbehalten, auch das des auszugsweisen Nachdrucks, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe (Photographie, Mikroskopie), der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und das der Übersetzung.

Als Manuskript gedruckt. Printed in Germany.

ISSN 1861-7018

Abstract

Die Theorie des Demokratischen Friedens hat sich bisher wenig mit der Unterschiedlichkeit und noch weniger mit den Gründen der Varianz demokratischer Außenpolitik beschäftigt. Um eine Verallgemeinerung der Variable „Demokratie“ innerhalb der Theorie zu vermeiden, ist eine genauere Analyse der Bedingungen, unter denen die volksherrschaftliche Staatsform zu Kriegen neigt, notwendig. Die vorliegende Studie unternimmt den Versuch, in einem theoriegeleiteten und systematischen Vergleich deutscher und amerikanischer Außenpolitik am Beispiel des Irakkriegs 2003 die Ursachen der Varianz im Außenverhalten von Demokratien aufzuzeigen. Der Vergleich richtet dabei das Augenmerk auf die jeweiligen Unterschiede in Bezug auf innergesellschaftliche *Normen*, *Präferenzen* und *Institutionen*. Tatsächlich lässt sich am Beispiel des Irakkriegs 2003 zeigen, dass innergesellschaftliche Unterschiede auf diesen Ebenen zwischen Deutschland und den USA außenpolitisches Verhalten erklären: Multilateralismus und Skepsis gegenüber militärischer Außenpolitik sind in Deutschland gesellschaftlich geteilte Normen, die restringierend auf politische Akteure wirken. Dagegen erleichtert die in den USA normativ angelegte Universalisierung eigener Werte, gepaart mit der Überzeugung weltpolitischer Verantwortung, die Überwindung öffentlichen Widerstands gegen kostenintensive Kriege. Beide Öffentlichkeiten reagieren empfindlich auf Kosten und Verluste, die durch Kriege entstehen. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Wähler in den USA eher bereit sind eine militärische Außenpolitik zu dulden. Die Präferenz des Demos für den Irakkrieg resultierte dabei auch aus einer Bedrohungslage, die von der Exekutiven nach dem 11. September 2001 stark überzeichnet wurde. Dass sich die Präferenzen für (USA) und gegen (Deutschland) den Irakkrieg über die institutionell angelegte Repräsentationsmechanismen durchsetzen konnten, kann als Bestätigung der liberalen Perspektive über die innergesellschaftliche Determinierung von Außenpolitik gelten. Problematisch war indes im Falle der USA, dass der Kongress seine verfassungsmäßige Rolle als Kontrollinstanz gegenüber einem populären Präsidenten nicht wahrgenommen hat, was die Entscheidung der Exekutive für den Irakkrieg erleichterte.

Inhalt

1. Demos und Krieg: Deutschland, die USA und der Irakkrieg 2003 im Spiegel der Außenpolitiktheorien.....	1
2. Vergleichende Theorie des Demokratischen Friedens: Differenzierung in Bezug auf Normen, Präferenzen und Institutionen.....	5
2.1 Konstruktivistische Argumente zum Demokratischen Frieden und die vergleichende Suche nach handlungsleitenden Normen.....	10
2.2 Kriegsaverse Präferenzen als Voraussetzung für den Demokratischen Frieden und mögliche Präferenzunterschiede zwischen Gesellschaften.....	14
2.3 Das institutionelle Argument des Demokratischen Friedens und die Operationalisierung einer innerstaatlichen Strukturanalyse.....	18
3. Kriegsaversion und Wahlkampf: Innergesellschaftliche Bedingungen der deutschen Politik im Vorfeld des Irakkriegs 2003.....	24
3.1 Normative Vorprägung und die Kontinuität der Zurückhaltung in der Irakfrage.....	24
3.2 Außenpolitische Präferenzen der deutschen Öffentlichkeit und die Kriegsaversion in der Irakfrage.....	32
3.3 Repräsentation der Kriegsabneigung und die Bundestagswahl 2002 als intakter Transmissionsriemen.....	39
4. Populärer Präsident und untätiger Kongress: Innergesellschaftliche Bestimmungsfaktoren der Entscheidung zum Irakkrieg in den USA.....	46
4.1 Normative Grundlinien der „exzeptionellen Nation“ und der Irakkrieg.....	46
4.2 Öffentliche Unterstützung, Rationalität und Bedrohung in der Irakkriegsentscheidung.....	55
4.3 Repräsentation ohne Gewaltenkontrolle in der Entscheidung zum Irakkrieg.....	62
5. Protokoll einer Varianz: Innergesellschaftliche Bedingungen der deutschen und amerikanischen Position zum Irakkrieg 2003.....	71
Quellen und Literatur.....	80

1. Demos und Krieg: Deutschland, die USA und der Irakkrieg 2003 im Spiegel der Außenpolitiktheorien*

Die Vereinigten Staaten von Amerika sehen sich auch im dritten Jahr der Präsidentschaft Barack Obamas einer Vielzahl außen- und innenpolitischer Herausforderungen gegenüber.¹ Gerade auf internationaler Ebene erbte Präsident Obama von seinem Vorgänger im Amt George W. Bush eine „Weltmacht in der Krise“ (Schreyer/Wilzewski 2010): Sowohl auf den Politikfeldern der Non-Proliferations- und Nahostpolitik, der globalen Klimaschutzpolitik, als auch im Urteil der Weltöffentlichkeit erschien die amerikanische Führungsmacht angeschlagen. Insbesondere die beiden nach dem 11. September 2001 begonnenen Kriege im Irak und in Afghanistan belasten den außenpolitischen Gestaltungsspielraum der USA weiterhin. Obama (2009) unterschied gleich zu Beginn seiner Amtszeit zwischen einem „War of Necessity“ in Afghanistan und einem „War of Choice“ im Irak. Offenbar suchte sich der neue Präsident vom Irakkrieg seines Vorgängers abzugrenzen, der für die USA die höchsten Verluste seit dem Vietnamkrieg forderte, bis 2010 über 700 Milliarden Dollar verschlang (Daggett 2010: 2) und angesichts dessen in der amerikanischen Öffentlichkeit immer kritischer bewertet wurde.

Neben den durch den Irakkrieg entstandenen innenpolitischen Umwälzungen – zu denen die *Midterm Elections* 2006 und zumindest teilweise auch Obamas Wahlsieg 2008 gehören – dokumentiert der Irakkrieg 2003 auch den zwischen Europa und den USA entstandenen Graben hinsichtlich der favorisierten politischen Strategien zur Be-

* Diese Studie stellt eine überarbeitete und gekürzte Fassung der im August 2008 an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg eingereichten und von Klaus von Beyme betreuten Magisterarbeit dar. Für wertvolle Hinweise an der ursprünglichen Fassung danke ich insbesondere Heike Steck und Simone Voggenreiter; Steffen Hagemann, Marco Roos, Michael Sauer, Sebastian Werle und Jürgen Wilzewski lieferten wichtige Kommentare zur überarbeiteten Studie.

¹ Für Analysen zu Obamas Außenpolitik vgl. Rudolf (2010); Böller et al. (2011).

kämpfung des internationalen Terrorismus. Während die Bush-Administration für ein präventives Vorgehen gegen den Irak nach Alliierten suchte, favorisierten traditionelle Verbündete der USA wie Deutschland und Frankreich eine politische Lösung zur Entwaffnung des Iraks. Die Konfliktlinie um den Einmarsch in den Irak vollzog sich dabei nicht nur zwischen beiden Seiten des Atlantiks, sondern auch innerhalb Europas (vgl. Pond 2004).²

Womit lässt sich die Unterschiedlichkeit dieser Außenpolitiken erklären? Offensichtlich widerspricht der Irakkrieg zumindest der monadischen Variante der Theorie des Demokratischen Friedens, wonach Demokratien grundsätzlich friedlicher als Nicht-Demokratien seien (vgl. Rauch 2005: 23; Levy 1988: 662). Selbst wenn man diese Theorievariante in der Monade mittels des „Doppelbefunds“ (Geis 2001) erweitert und behauptet, dass Demokratien zwar untereinander keine Kriege führen, aber durchaus gegenüber Nicht-Demokratien zu unfriedlicher Außenpolitik greifen können, bleibt die Frage nach der Varianz demokratischer Außenpolitik gerade in Fällen wie dem Irakkrieg ungelöst. Offensichtlich waren einige Demokratien friedlicher als andere.

Die in Deutschland exponierte Forschung zum Demokratischen Frieden, so beklagen Anna Geis, Harald Müller und Wolfgang Wagner, „(hat sich) bisher wenig für die enorme Varianz im Verhalten der Demokratien interessiert“ (2007: 70; vgl. Geis/Müller/Schörnig 2010). Um dieses Desiderat zumindest für den Fall des Irakkriegs 2003 in einer systematisch vergleichenden Studie zu erhellen und mit bestehenden Ergebnissen im Bereich der theoriegeleiteten Außenpolitikforschung zu verbinden, werden im folgenden die Außenpolitiken Deutschlands und der USA im Vorfeld der Militäroperation „Iraqi

² Diesen Umstand kleidete Donald Rumsfeld in der These, es gebe ein altes und ein neues Europa. In der Tat unterstützten neben Großbritannien, Dänemark, Spanien, Italien, Portugal und den Niederlande auch fast alle osteuropäischen Länder (außer Slowenien) den Irakkrieg. Dies bezieht sich auf jene Länder, die zugleich Mitglied von EU und NATO sind. Die Regierungen in Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Slowenien waren gegen den Irakkrieg (vgl. Schuster/Maier 2006: 238).

Freedom“ untersucht. Hierbei ist es das Ziel, die Ursachen der Unterschiedlichkeit zu identifizieren.

Ausgehend von Immanuel Kants avantgardistischem ewigen Frieden³ lassen sich drei Analyseebenen in der Frage der Friedlichkeit von Demokratien unterscheiden. Auf der ersten Ebene wird den in demokratischen Gesellschaften geteilten Normen und Werten, auf der zweiten den spezifischen risikoaversen Präferenzen des rationalen Demos eine friedensstiftende Wirkung zugeschrieben, die sich schließlich auf der dritten Ebene durch repräsentative Institutionen in eine kriegsaverse Außenpolitik übersetzen. Daraus ergeben sich im Umkehrschluss drei Erklärungswege für das Auftreten „demokratischer Kriege“ (vgl. Daase 2004): *Erstens* könnte eine Kriegsursache in demokratiespezifischen Ambivalenzen der zugrundeliegenden Werte und Normen innerhalb der Gesellschaften liegen. So wurde argumentiert, dass zwar demokratische Normen im Sinne einer innen-außen Verbindung friedliche Konfliktlösungsmuster auch im Umgang mit der Außenwelt erzeugen können. Andererseits scheinen aber manche Demokratienormen eher auf Exklusion zu zielen, Demokratien von Autokratien zu unterscheiden und Kriege zur Wahrung universeller demokratischer Werte zu legitimieren (vgl. Müller 2006: 245). *Zweitens* könnte auch die Risikoaversion der Bürger nicht unumgebar zu sein, wenn etwa moderne Kriege kollateral wie materiell weniger riskant erscheinen, der Demos diese Kriege also nicht mehr in dem von Kant prognostizierten Maße fürchten muss (vgl. Schörnig 2008: 57) oder bestimmte Minderheitsinteressen kriegerische Außenpolitik befürworten. Defekte Demokratiestrukturen könnten dann *drittens*, möglicherweise durch umgangene Mechanismen der Gewaltenteilung, diese Minderheitspräferenzen in eine nicht-friedliche Außenpolitik von Demokratien transformieren (vgl. Czempel 1996: 82).

Mit den Hinweisen auf diese Aushebelungsmechanismen, welche die Friedlichkeit von Demokratien neutralisieren, bzw. auf die potentielle Bereitschaft von Demokratien zu spezifisch demokratischen Kriegen ist das Theorieproblem allerdings nicht gelöst. Vergegenwärtigt man sich die Statistiken zur Beteiligung einzelner demokratischer Län-

³ Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“ von 1795, nachfolgend zit. Kant (1968a).

der an zwischenstaatlichen Konflikten, fällt auf, dass diese äußerst ungleich verteilt ist. Manche Demokratien erscheinen dann als wenig konfliktscheu, andere als ausgesprochen friedlich. Müller (2004: 495) hat errechnet, dass zwischen 1951 und 2001 75,6% aller militärischen Konflikte von Demokratien auf gerade vier Staaten (Israel, USA, Indien, Großbritannien) entfielen. Angesichts dieser hohen Unterschiedlichkeit genügt der generalisierende Hinweis auf ambivalente Normen, risikoarme Kriege oder defekte Demokratiestrukturen nicht für die robuste Konstruktion einer Theorie des Demokratischen Friedens. Wer das Aufkommen demokratischer Kriege erklären will, muss die bisher unterspezifizierte Variable „Demokratie“ genauer modellieren. Es gibt nicht *die eine* Demokratie, genauso wenig wie es *die* demokratische Außenpolitik gibt. Indem die vorliegende Studie eine Analyse von Normen, Interessen und Institutionen der beiden Demokratien in Deutschland und Amerika unternimmt, soll ein Beitrag zur Diskussion dieser Forschungsfragen geleistet werden.

Die Fragestellung soll mittels eines Vergleichs beantwortet werden, der systematisch in die einzelnen Perspektiven unterteilt ist und einem liberalen Theorieverständnis folgt, das den Fokus auf die innergesellschaftliche Dimension der Außenpolitik richtet (vgl. Czempiel 1981: 21; Moravcsik 2001: 10). Im folgenden Kapitel werden die Hypothesen für den Vergleich auf den Dimensionen der sozialen Normen, gesellschaftlichen Interessen und institutionellen Strukturen hergeleitet. Der empirische Teil der Studie nutzt die Politik Deutschlands und der USA im Vorfeld des Irakkriegs 2003 als Fallbeispiel für den Vergleich der zugrundeliegenden Normen, Interessen und Institutionen.

2. Vergleichende Theorie des Demokratischen Friedens: Differenzierung in Bezug auf Normen, Präferenzen und Institutionen

Die Verallgemeinerung der Variablen „Demokratie“ innerhalb der Theorie des Demokratischen Friedens führt wie gesehen zu dem Problem die Unterschiedlichkeit im Außenverhalten der Staaten nicht erklären zu können. Eine Möglichkeit die notwendige Differenzierung auf eine systematische Grundlage zu stellen, bietet der Ansatz von Andrew Moravcsik, dessen einflussreiche Neuformulierung einer liberalen Theorie der internationalen Politik hier verwendet werden soll (Moravcsik 1997; 2001).

Moravcsiks Theorie bietet den Vorteil eines klar abgrenzbaren Gerüsts von Grundannahmen über Akteure und Mechanismen der internationalen Politik, das sich zwar an die Perspektive des klassischen Liberalismus anschließt, gleichzeitig aber einen empirisch-analytischen Zugriff auf den Untersuchungsgegenstand betont. Der damit formulierte „New Liberalism“ (Moravcsik 2008) ist mit den Argumenten der Theorie des Demokratischen Friedens insoweit kompatibel, als das beide den Blick auf die innergesellschaftlichen Zusammenhänge richten, die das Außenverhalten maßgeblich bestimmen. Zwar schätzt Moravcsik angesichts der Möglichkeit verzerrter Repräsentation und konfliktträchtiger Präferenzgefüge zwischen Gesellschaften die Hypothesen des Demokratischen Friedens skeptisch ein (2008: 245), die grundsätzliche Passfähigkeit der Ansätze behindert dies jedoch nicht.

Der neue Liberalismus fußt auf drei Grundannahmen. *Erstens* sind es rationale und risikoscheue Individuen, die in Interaktion treten, um ihre Interessen unter den Bedingungen von Knappheit und Wertekonflikten sowie bei unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten durchzusetzen (Moravcsik 1997: 516). *Zweitens* repräsentieren Staaten einen bestimmten gesellschaftlichen Teil, durch dessen Interessen die staatlichen Präferenzen festgelegt und in der Weltpolitik verfolgt werden (Moravcsik 1997: 518). *Drittens* entscheidet die Konfiguration der inter-

dependenten staatlichen Präferenzen über das Verhalten der Staaten im internationalen System (Moravcsik 1997: 520).

In der ersten Grundannahme zeigt sich ein Bekenntnis zum verwendeten Akteurskonzept, dem ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften entwickelten methodologischen Individualismus. Demgemäß verfolgen rationale Nutzenmaximierer ihre jeweiligen Präferenzen unter den Nebenbedingungen umweltbezogener Restriktionen (Buchanan/Tullock 1962: 3-9). Das methodische Vehikel des *Homo Oeconomicus* findet seine Anwendung auf politikwissenschaftlicher Ebene in der Analyse staatlicher Aktivitäten als Ergebnis kollektiver Entscheidungen durch individuelle Akteure. Diese Akteure handeln rational, weil sie in der Lage sind, in einer Entscheidungssituation ihren eigenen Nutzen zu steigern und Mitmenschen im Durchschnitt als „desinteressiert vernünftig“ (Rawls 1971: 144) gegenüberzutreten. Die Individuen agieren allerdings nicht völlig frei, sondern sind in ihren Handlungen durch vorgegebene Restriktionen gelenkt, die sich durch das Handeln anderer, durch bestimmte soziale Werte oder bestehende Anreizstrukturen sowie aus dem Umstand unvollständiger Informationen ergeben.⁴ Angesichts dieser Einschränkungen generieren sich in der Interaktion der Individuen Konflikte. Je nach Variante des Liberalismus, kann nach Moravcsik zwischen Werte-, Güterverteilungs- und Machtkonflikten unterschieden werden (1997: 517). Schon an dieser Stelle ist klar: Moravcsik formuliert im Kern seine Theorie aus einer Perspektive von unten nach oben: „Liberal theory rests on a ‚bottom-up view‘ of politics (...)“ (1997: 517). Ihren *Raison d'être* erhalten Staaten nicht aus übergeordneten systemischen Zusammenhängen, sondern aus ihren eigenen Gesellschaften heraus.

Für die Verbindung zwischen theoretisch vorangestelltem gesellschaftlichen Umfeld und sich daraus ergebendem Regierungshandeln wird der *Transmission Belt* (zweite Grundannahme, Moravcsik 1997: 518)

⁴ Die konstruktivistische Kritik am angeblich atomisierenden Menschenbild und an einer überzeichneten menschlichen Rationalität des utilitaristischen Liberalismus ist nur zum Teil zutreffend. Auch die liberale Theorie in den Internationalen Beziehungen verwendet eine differenzierte Anthropologie, wenn man Moravcsiks schlankes Theoriendesign mit den Erkenntnissen erweitert, die auch die moderne Ökonomik längst zugesteht (vgl. Kirchgässner 2000: 201-233).

zum kritischen Element. Die institutionellen Voraussetzungen der Repräsentation wirken als zentrales Bindeglied zwischen der Inputdimension sozialer Präferenzen und dem politischen Output.

Treten nun verschiedene Gesellschaften in Interaktion miteinander und betreiben Außenpolitik, lässt sich deren Verhalten durch die jeweils unterschiedlichen Präferenzen erklären. Die dritte Basisannahme besagt, dass in einem solchen Interdependenzverhältnis die Staaten ihre jeweiligen Präferenzen durchsetzen wollen und vom ebenso präferenzgeleiteten Verhalten anderer Staaten begrenzt werden. Damit wird noch keine Vorhersage über das Kooperationsniveau in dieser Situation getroffen. Weder die realistische Anarchie, noch der idealistische Frieden sind vorgegeben (Moravcsik 1997: 520).

Wenn die vorliegende Studie sowohl Normen als auch Interessen untersuchen will, muss zuvor geklärt werden, ob eine solche duale Analyse logisch möglich ist. Indem Moravcsik bereits in seinen Basisannahmen eine Hinwendung zum rationalistischen Akteurskonzept vornimmt, könnte trotz des Bekenntnisses zur Wichtigkeit von sozialen Werten bereits eine grundsätzliche Unvereinbarkeit seines neuen Liberalismus mit den stärker konstruktivistisch orientierten Zweigen erkannt werden. Gegen eine solche Unvereinbarkeit der Ansätze spricht, dass sowohl rational-liberale als auch konstruktivistische Theorien die Bedeutung zugrundeliegender Präferenzen *und* Normen für die Handlung der Individuen betonen,⁵ wenn auch in anderer Reihenfolge. Die Frage, was vor- oder nachgeordnet werden soll, ist indes zweitrangig. Wichtiger als die Entscheidung der Rangfolge, ist die Identifizierung von Transmissionskanälen über die sich sozial verwurzelte Normen zu Handlungszusammenhängen und letztlich Regierungstätigkeit aggregieren, bzw. Interessen verfolgt werden. Hier ist letztlich eine gewinnbringende Verbindung beider Konzepte möglich. Wer sowohl rationale, am Kosten-Nutzen-Prinzip orientierte Entscheidungen für möglich hält, als auch durch Überzeugungen über die soziale Angemessenheit entstehendes Verhalten, wird eine Arbeitsteilung vorschlagen: Über einen

⁵ Moravcsik verteidigt seinen Ansatz gegen Reduktionismus-Vorwürfe: „Collective ideas are like air; it is essentially impossible for humans to function as social beings without them“ (1999: 669). Zudem schlägt er in seiner Dreiteilung der liberalen Varianten (*Ideational*, *Commercial* und *Republican Liberalism*) eine gegenseitige Befruchtung vor (1997: 533f.).

konstruktivistischen Zugang werden Normen analysiert. Liberale Ansätze erklären dann das strategische Handeln von Akteuren, die mit unterschiedlichen normativen Einstellungen und individuellen Präferenzen ausgestattet sind.

Warum sollten Politiker allein aus ideologischen Motiven handeln, ohne die Präferenzen ihrer Wähler zu maximieren, also völlig ungebunden an Nutzenerwägungen bezüglich ihrer Wiederwahl? Umgekehrt: Orientieren sich die politischen Repräsentanten allein an rationalen Erwägungen und sorgen sich nicht um soziale Anerkennung bzw. um ihre Überzeugung, eine angemessene Entscheidung zu treffen? Wahrscheinlicher sind Situationen, in denen diese Unterscheidung weder für den Wähler von außen ersichtlich, noch dem Politiker selbst bewusst und eindeutig ist.⁶

Die Funktionsweise einer politischen Repräsentation, als *Transmission Belt*, zentraler Mechanismus des neuen Liberalismus, ist auf diese Unterscheidung ebenso wenig angewiesen. Politiker können als Repräsentanten einer politischen Partei mit bestimmten programmatischen Zielen aufgefasst werden. Mit diesem Programm konkurrieren Parteien um die Stimmen der Wähler. Die Verbindung von Interessen der Wähler einerseits und Politikentscheidungen auf der anderen Seite funktioniert über den Mechanismus der Wahl. Die utilitaristische Logik ist klar: Will der Politiker wiedergewählt werden und das wäre für ihn nützlich, muss er den Wählerwillen ausführen. Folgt der Politiker hingegen der Logik der Angemessenheit, orientiert er sich an gesellschaftlichen Werten und seinen aus der Sozialisierung erworbenen Überzeugungen. Zu einem bestimmten Grad und von einem bestimmten Teil der Wähler werden diese Normen geteilt. Er repräsentiert damit ebenso die Gesellschaft. Die Ideologien, also ein bestimmtes Set an Werten und Normen, so hat Anthony Downs, Begründer der ökonomischen Theorie der Politik, zugestanden, können als *Shortcut* für die Wahlentscheidung der Individuen dienen: „(...) if the voter discovers a correlation between each party's ideology and its policies, he can rationally vote by comparing ideologies rather than policies“ (1957: 141f.). Ob der Wähler dabei einen Vergleich zwischen seinen Präferenzen und den Parteideo-

⁶ Thomas Risse argumentiert, dass in der empirischen Realität die Handlungslogiken „(...) durchaus nicht immer klar voneinander zu trennen sind bzw. ineinander verschränkt vorkommen“ (2003: 121-123).

logien vornimmt oder zwischen letzterer und seinen eigenen Werten ist im Ergebnis gleich.⁷

Eine Schwarz-Weiß-Einteilung zwischen Gegnern und Befürwortern von Normen als Untersuchungsgegenstand der Außenpolitikanalyse ist demnach weder theoretisch nötig noch empirisch sinnvoll. Es ergibt sich als Konsequenz die zunehmende Verknüpfung von zunächst entschieden abgegrenzten Theorielandschaften (Hasenclever/Mayer/Rittberger 2000: 26).

Im Sinne einer analytisch aufgefassten Kausalbeziehung bilden gesellschaftliche Präferenzen gemäß Moravcsiks liberaler Theorie die unabhängige Variable zur Erklärung internationaler Politik. Es wird dabei entsprechend des oben diskutierten Verhältnisses zwischen Normen und Präferenzen davon ausgegangen, dass Normen vorprägend auf Präferenzen wirken. Der institutionelle Transmissionsriemen beeinflusst als intervenierende Variable die Auslese der maßgeblichen innergesellschaftlichen Präferenzen, bevor die Regierungen im internationalen System die jeweils dominierenden Präferenzen umzusetzen versuchen.

Ausgehend von diesem subsystemisch ausgerichteten Ursache-Wirkungs-Verhältnis muss die abstrakte Theorie Moravcsiks konkretisiert werden (vgl. Sirakov 2010: 25). Um eine solche Ausgestaltung und Operationalisierung herzustellen, ist es notwendig, den Blick auf die Vorarbeiten der Vergleichenden Politikwissenschaft bzw. Außenpolitikanalyse in den jeweiligen Bereichen zu richten. Sowohl die theoretische Grundlegung der Wirkungsweisen in den Bereichen von Normen, Interessen und Institutionen als auch die Erkenntnisse der liberalen Friedensforschung, welche sich enger auf den Gegenstandsbereich auch dieser Studie beziehen, sind hier hilfreich, um einem theoretisch angeleiteten Vergleich das Fundament zu legen und Hypothesen zum Außenverhalten der Demokratien zu formulieren.

⁷ Die eindeutig mechanistische Auffassung des Repräsentationsprinzips entspricht deshalb ebenso wenig der Wirklichkeit, wie die alte Vorstellung von einer gemeinwohlvertretenden Versammlung, die einem nicht existenten, abstrakten Volksbegriff huldigt – gleichsam einem kollektiven sozialen Wert, dem sich die Volksvertreter verpflichtet sehen.

2.1 Konstruktivistische Argumente zum Demokratischen Frieden und die vergleichende Suche nach handlungsleitenden Normen

Lässt man sich auf die Kombinierbarkeit eines „dünnen“ Konstruktivismus ein, können gesellschaftliche Werte und Normen vorprägend auf die Präferenzgefüge der untersuchten Staaten wirken. In diesem Sinne ist auch Moravcsiks ideationale Variante des Liberalismus (1997: 525) als ergänzende Perspektive zu verstehen, die den Blick auf möglicherweise unterschiedliche wertebasierte Grundlagen in der Außenpolitik von Staaten lenkt. Ein Teil der liberalen Forschung (z.B. Risse-Kappen 1995, Daase 2004: 61-64) wendet die vom Konstruktivismus propagierte Bedeutung von Ideen, Normen, Diskursen, Kulturen oder Identitäten auf die sozial konstruierten Bedingungen von Demokratien an und entfaltet daraus konstruktivistische Erklärungspfade zum Demokratischen Frieden. Das normativ-monadische Argument gründet sich zunächst in der Werte-Orientierung der Bürger in den Demokratien. Dort findet die politische Auseinandersetzung entlang kooperativer Verhaltensmuster statt, politische Konflikte werden jeweils friedlich über gesellschaftlich anerkannte Prozeduren und Verfahren beigelegt. Die Bürger demokratischer Staaten erwarten von ihrer Regierung dem Ideal einer friedlichen und rechtsstaatlichen Politik durch internationale Kooperation Rechnung zu tragen. Politiker, die den gleichen Sozialisationsprozess durchlaufen haben, sind von der Richtigkeit dieses benevolenten Politikinstrumentariums überzeugt. Militärische, d.h. nicht-kooperative Mittel der Konfliktbeilegung beurteilen sie nicht nur skeptisch, sie wissen auch um deren mangelnde soziale Anerkennung durch die Mitbürger. Die in Demokratien vorherrschende Gewaltabneigung spiegelt sich dadurch nicht nur im Inneren einer Gesellschaft, sondern auch nach außen. Es findet eine Externalisierung der Gewaltabneigung statt (Risse-Kappen 1995: 500; Dixon/Senese 2002: 548-550).

Um den Doppelbefund des Demokratischen Friedens zu erklären, verweist die konstruktivistische Argumentationslinie auf Widersprüchlichkeiten innerhalb der Normgefüge von Demokratien. Demnach wohnt zum einen der liberalen Ideologie als Weltbild demokrati-

scher Gesellschaften eine Ambivalenz inne, die zwar überwiegend auf Gewaltlosigkeit, mitunter aber auf offensiv-aggressive Verhaltensweisen hinwirkt. Ursache hierfür kann ein Konflikt zwischen zwei von Demokratien als zentral erachteten Werten sein. Etwa wenn der Schutz von Menschenrechten gegenüber einer anderen völkerrechtlichen Norm abgewogen werden muss (Hasenclever 2001: 422). Zum anderen ist für das Verständnis der Kehrseite des Demokratischen Friedens der Hinweis auf die Rolle von Freund-Feind-Unterscheidungen relevant. Das Bewusstsein, eine moralisch höherwertige Staatsform zu vertreten, wirkt nicht nur rechtfertigend im Hinblick auf die Anwendung von Gewalt, sondern auch als verlockende Aufforderung, offensiv für die Verbreitung liberal-demokratischer Ziele einzutreten (vgl. Geis/Brock/Müller 2007: 86).⁸ Wenn die Identitäten demokratischer Systeme von den Attributen Friedlichkeit, Freiheit und Menschenrechtstreue geprägt sind, können sich diese gegenüber einem Feindbild abgrenzen, auf das alle unerwünschten Faktoren projiziert werden (Doyle 2005: 465). Dieses Verhaltensmuster folgt der Logik, wonach eigenes Handeln in Abhängigkeit vom erwarteten Handeln anderer vollzogen wird. Die Erwartungsfunktion wird hier vom Verdacht beeinflusst, dass undemokratische Systeme die gleichen nicht rechtmäßigen Mittel im Umgang mit anderen Staaten anwenden, die sie auch gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung benutzen, etwa um diese zu unterdrücken: Demokratien hegen also den Verdacht der Gleichförmigkeit zwischen inneren und äußeren Politikmitteln. Die pazifizierende

⁸ Wenn innerhalb von Demokratien eine Diskussion über die Rechtfertigung von militärischer Politik geführt wird, neigt die bellizistische Seite dazu, den Krieg als notwendig für die Verteidigung des eigenen Zivilisationsprojekts zu erklären. Die Errungenschaften eines vernünftigen Miteinanders in der Staatengemeinschaft werden durch so genannte Schurkenstaaten bedroht, die damit den Frieden an sich gefährden. Müller hat darauf hingewiesen, dass bereits in der Kantschen Philosophie die Möglichkeit, gegen einen als ungerecht perzipierten Feind vorzugehen, enthalten ist – trotz des eigentlich ausnahmslosen Verbots von Kriegen (Müller 2006: 245). In diesem Falle gilt: „Das Recht eines Staats gegen einen ungerechten Feind hat keine Grenzen“ (Kant 1968b: 349).

Wirkung der Innen-Außen-Logik wird im Umgang mit Nicht-Demokratien aufgehoben (Doyle 1983: 325; Maoz/Russett 1993: 625).

Das Problem an den Hinweisen auf mögliche Ambivalenzen demokratiespezifischer Normen besteht wiederum in der mangelnden Differenzierung und empirischen Überprüfung des Arguments. Die Ursachen dieser Ambivalenzen wurden nicht aufgeschlüsselt, sondern als unabhängig gültig hingenommen. Inwieweit etwa der Verlockung nachgegeben wird, eigene Werte zu universalisieren und folgerichtig über die völkerrechtlichen Fesseln staatlicher Souveränitätsnormen hinweg zu befördern, lässt sich nur durch die genaue Analyse der innergesellschaftlichen Zusammenhänge klären. Innerhalb der Wertediskurse der jeweiligen Gesellschaft, ihrer politischen Kultur und Identität werden Maßgaben und handlungsleitende Ziele, aber auch Restriktionen und Hürden gesetzt, die in diesem Kontext von besonderer Bedeutung sind. Diese Normen können sich unterscheiden und liefern damit einen wichtigen Begründungszusammenhang, warum manche Staaten friedlicher sind als andere. Die Ambivalenzen können ebenso wenig absolut gesetzt wie undifferenziert auf verschiedene Staaten angewandt werden (vgl. Geis/Müller/Wagner 2007: 21).

Um einen theoriegeleiteten Vergleich durchzuführen, der dem Anspruch genügt, die empirischen Zusammenhänge von Normen und Außenpolitik zu belegen, sind aus dem mannigfaltigen Fundus des Konstruktivismus nicht alle Ansätze gleichermaßen tauglich (vgl. die Systematisierung konstruktivistischer Ansätze bei Harnisch 2003: 329-342). Für die Zwecke dieser Studie ist es sinnfälliger einen Ansatz zu verwenden, der nicht durch den alleinigen Rekurs auf Eliten die gesellschaftliche Dimension von Werten und Normen zunächst ausschließt. Damit wäre nicht nur ein wichtiges Element des Wirkungszusammenhangs von sozialen Prozessen und individuellen Überzeugungen ignoriert, vielmehr würde auch lediglich ein halber Schritt auf dem Weg zur Endogenisierung tiefer liegender Präferenzstrukturen vollzogen. Daher bleiben an dieser Stelle rollentheoretische Ansätze (etwa Kirste/Maull 1996: 284), trotz ihrer unbestreitbaren Meriten (vgl. Tewes 2002: 202), aufgrund ihres starken Fokus auf Eliten (vgl. die Kritik bei Goetschel 1999: 350) ebenso außen vor wie auf außenpolitische Entscheidungsträger ausgerichtete Denkbilder-Untersuchungen (z.B. Harnisch 2000: 697).

Ein vielversprechender Ansatz ist vielmehr eine enger gefasste Analyse der handlungsbeeinflussenden Normen. Hierdurch können konkretere Aussagen über die Übereinstimmung zwischen dem aus konstruktivistischer Perspektive erwartbaren und empirisch vorliegenden Außenverhalten der Staaten getroffen werden. Der grundsätzlichen Problematik angesichts einer Vielzahl möglicher Normen die relevanten zu filtern, ist durch einen genauen Kriterienkatalog Rechnung zu tragen. Bei der Identifikation handlungsleitender Normen wird auf den in der konstruktivistischen Literatur vorgeschlagenen Weg zurückgegriffen, die Kriterien Kommunalität und Spezifizität anzulegen (Boekle/Rittberger/Wagner 2001: 109).

Kommunalität als erstes Kriterium bezeichnet in diesem Zusammenhang den Grad der intersubjektiv geteilten Zustimmung zu einer Norm (Legro 1997: 35). Henning Boekle, Volker Rittberger und Wolfgang Wagner sehen darin lediglich eine quantifizierbare Größe (2001: 109). In der vorliegenden Untersuchung werden zusätzliche Kriterien entwickelt, die bestimmen, ob eine Norm eine hohe oder geringe Kommunalität aufweist: Hierzu gehört *erstens*, ob die Norm von einer Mehrheit innerhalb der Bevölkerung getragen wird. *Zweitens* gilt als Indikator für eine hohe Kommunalität, dass eine Norm mehrheitlich innerhalb des politischen Spektrums Unterstützung findet. Hierzu soll auf die dominanten politischen Diskurse eingegangen werden. *Drittens* wird untersucht, ob die Norm kontinuierlich entwickelt wurde, oder ob aus der historischen Perspektive eine unterbrochene Entwicklung zu erkennen ist (Legro 1997: 34). *Viertens* gilt als Hinweis für eine hohe Kommunalität die Absenz einer relevanten Gegennorm. *Fünftens* ist die Zustimmung zu einer Norm umso höher, je mehr sie Zufluss aus unterschiedlichen Normkreisen erhält, also unterteilt in eine zivilgesellschaftliche, politische und rechtliche Dimension.

Die Spezifizität einer Norm wird hier als Grad ihrer präzisen Explikation verstanden (Raymond 1997: 225) und ist in Abhängigkeit von zwei Unterkriterien zu untersuchen. *Erstens* wird angenommen, dass ein hoher Grad von Spezifizität durch die klare Unterscheidbarkeit zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten entsteht. Ist diese Unterscheidung hingegen unklar liegt eine geringere Spezifizität vor. *Zweites* Kriterium ist die Frage nach verschiedenen Handlungsoptionen, welche sich aus der gleichen Norm speisen. Ist dies der Fall, verringert sich die Genauigkeit der Norm und umgekehrt.

So ergibt sich für den Vergleich zwischen Deutschland und den USA in diesem Teilbereich eine *Arbeitshypothese*: *Innengesellschaftliche Normkontexte wirken vorprägend auf die handlungsleitenden Interessen im außenpolitischen Entscheidungsprozess und entsprechende Unterschiede hinsichtlich der außenpolitischen Normen zwischen Deutschland und den USA beeinflussen divergierendes Außenpolitikverhalten.*

Die *Testhypothese* lautet daraus folgend: *Starke kommunale und spezifische Normen, die auf Kooperation und Gewaltabneigung zielen, wirken auf eine entsprechende Außenpolitik hin.* Die Fragestellung ist in diesem Unterbereich natürlich ebenso wie die Arbeit insgesamt auf die Analyse der Politik zum und im Vorfeld des Irakkriegs fokussiert.

Tabelle 1: Kriterien zur Aussagekraft von Normen

Hauptkriterien	Unterkriterien
Kommunalität	Unterstützung in Zivilgesellschaft
	Unterstützung in Politik
	Kontinuierliche Normentwicklung
	Keine Gegennorm
	Verschiedene Normkreise
Genauigkeit	Klare Unterscheidung von angemessenem und unangemessenem Verhalten
	Keine unterschiedlichen Handlungsoptionen aus gleicher Norm

2.2 Kriegsaverse Präferenzen als Voraussetzung für den Demokratischen Frieden und mögliche Präferenzunterschiede zwischen Gesellschaften

Gemäß der ersten Grundannahme in Moravcsiks liberaler Theorie fungieren die Präferenzen von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen als unabhängige Variable zur Erklärung internationaler Politik. Unterschiedliche individuelle Akteure und Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Interessenlagen konkurrieren um Einfluss auf die Politik des Staates. Kant stattete diesen prinzipiellen Zusammenhang

zwischen den sozietaalen Präferenzen und dem Außenverhalten von Demokratien bekanntlich mit der Erwartung aus, die Bürger seien aufgrund ihrer Risikoaversion und der Gefährdung ihres Besitzes gegen Kriege (Kant 1968a: 351). Eine Entscheidung für den Krieg widerspräche der Rationalität der Bürger. Hier wird auf das Konzept eines rationalen Nutzenmaximierers verwiesen, der gegenüber unkalkulierbaren Risiken, und dies müsste für Kriege gelten, avers reagiert (vgl. De Mesquita 1980: 918). Allerdings – und darauf weist gerade Moravcsiks anti-utopistischer Liberalismus hin – entpuppen sich die gesellschaftlichen Interessen lediglich im Durchschnitt als risikoavers und rational. In pluralistischen Systemen befürworten unter Umständen bestimmte Teile der Gesellschaft eine kriegerische Außenpolitik. Ob Demokratien tatsächlich friedliche Außenpolitik betreiben komme daher, so Moravcsik, auf die spezifische Ausprägung des Präferenzgefüges und auf die Bedingungen der Durchsetzung dieser Präferenzen innerhalb des politischen Systems an, d.h. auf den institutionellen *Transmission Belt* (2008: 237; siehe 2.3).

Risikoarm können Kriege für den einzelnen Bürger auch dann sein, wenn durch eine überlegene Militärmacht – etwa im Zuge der *Revolution in Military Affairs* (vgl. Schörnig 2008: 57) – die zu erwartenden menschlichen und materiellen Verluste gering sind. Im Durchschnitt sind zudem weniger Bürger von einer Kriegsentscheidung betroffen, wenn der Staat eine Berufarmee unterhält, was bereits Kant nicht entging, der die Abschaffung von „Stehenden Heere(n)“ als eine Vorbedingung zum Ewigen Frieden bezeichnete (1968a: 345). Die Risikoaversion der Bürger könnte überdies im Falle kleinerer Kriege, die keine hohen Opfer erwarten lassen, umgangen werden. Dies zeigen insbesondere Untersuchungen, wonach Interventionen auf niedrigem Konfliktniveau der Popularität der Entscheidungsträger sogar zuträglich sind (Rousseau et al. 1996: 527). Umgekehrt können besondere Gefahrensituationen, etwa wenn der Staat Opfer eines Angriffes wird, das Kosten-Nutzen-Kalkül eindeutig zu einer Kriegsentscheidung tendieren lassen.

Solche Einwände zeigen die Gefahr des Beharrens auf einer unflexiblen Prognose über die Präferenzen des demokratischen Demos. Die These vom rationalen Bürger und der korrekten Repräsentation seiner Interessen in außenpolitisches Handeln *per se* wird dadurch noch nicht abwegig. Allerdings werden auch hier – wie in den zuvor genann-

ten Dimension der Normen – Differenzierungen notwendig. Hierzu muss eine Untersuchung der jeweiligen Präferenzen in der Bevölkerung erfolgen. Es ist zu ermitteln, ob und unter welchen Bedingungen sich die Rationalität in Kriegsabneigung umsetzt. Diese Präferenzanalyse wird im darauf folgenden Schritt durch eine Untersuchung der Repräsentation des Bürgerinteresses auf der Entscheidungsebene der Politik ergänzt.

Der grundsätzlichen Annahme von der Wichtigkeit der Wählerpräferenzen und der demokratischen Repräsentation, die einer liberalen Perspektive auf Außenpolitik zu Grunde liegt, wurde gerade in der Anfangsphase der Forschung zur öffentlichen Meinung widersprochen. Der sogenannte Almond-Lippmann-Konsensus (Almond 1961: 84; Lippmann 1990: 169) stützte die aus den normativen Prämissen des politischen Realismus (z.B. Morgenthau 1952: 223) stammende Furcht vor dem Einfluss der Öffentlichkeit mit empirischen Argumenten: Weil die öffentliche Meinung in Bezug auf außenpolitische Fragestellungen durch Unbeständigkeit und Indifferenz gekennzeichnet sei, könne sie Regierungshandeln in diesem Bereich nicht beeinflussen (vgl. auch Miller/Stokes 1963: 56).

Erste Herausforderungen des Almond-Lippmann-Consensus wurden in der Folge des Vietnam-Krieges formuliert. Hier erwies sich die öffentliche Meinung entgegen der bis dahin Aufrecht erhaltenen Annahmen als wenig schwankend und zudem kostensensitiv (Verba et al. 1967: 330f.; Mueller 1971). Weitere Forschungen zeigten, dass die Öffentlichkeit auf verschiedenen Außenpolitikfeldern *reasonable* (vgl. Russett 1990: 2; Graham 1988: 321) handelte – nicht nur in Bezug auf Krieg und Frieden (Jentleson 1992: 71). Während Benjamin Page und Robert Shapiro (1992: 372) der Transformation von öffentlicher Meinung in Politikentscheidungen in der Außenpolitik eher skeptisch gegenüberstehen, zweifelt Ole Holsti (1992: 455) zudem an der behaupteten Impotenz der öffentlichen Meinung in diesem Politikfeld, indem er insbesondere auf die Belege für eine intakte Verbindung zwischen Elektorat und Entscheidungsträger verweist.⁹ Andererseits zeigen Beispiele

⁹ Weitere Beispiele für die responsive Verbindung zwischen Öffentlichkeit und Politik finden sich für den Bereich der Rüstungspolitik: Die öffentliche Meinung (nicht nur in den USA) wirke als Korrektiv für Regierungsaufgaben und übe einen signifikanten Einfluss auf die Höhe

von „Disconnects“ (Page/Bouton 2006) zwischen öffentlicher Meinung und außenpolitischer Entscheidung, dass Politiker unter Umständen die Mehrheitsmeinung der Öffentlichkeit ignorieren können (vgl. Hils 2004: 20f.). Mit Blick auf eine notwendige Operationalisierung müssen daher Kriterien entwickelt werden, die gesellschaftlichen Präferenzen und ihre Wirkmächtigkeit zu überprüfen.

Erstens dient dazu die inhaltliche Feststellung der gesellschaftlichen Präferenzen als Startpunkt der Analyse. Die öffentliche Meinung, gemessen an Umfragen, kann dabei zwar nicht mit dem Begriff der gesellschaftlichen Präferenzen gleichgesetzt werden, schließlich können Interessengruppen und politisch-administrative Akteure ebenfalls Träger gesellschaftlicher Präferenzen sein. Mangels alternativer Meßmethoden und angesichts der zentralen Bedeutung der Interessen des „Demos“ in Kants Argument ist diese Verkürzung aber tragbar.

Damit die öffentliche Meinung wirkmächtig sein kann, stellt sich *zweitens* die Frage, wie groß die innergesellschaftliche Unterstützung der jeweiligen Präferenz ist. Je höher die Kohärenz der öffentlichen Meinung, desto stärker der gesellschaftlich erzeugte Druck (vgl. Graham 1994: 196). *Drittens* muss das in Frage stehende Politikfeld wichtig genug sein. Schenkt die Öffentlichkeit dem Thema zu wenig Aufmerksamkeit, ist der Anreiz für Politiker gering den Präferenzen der Bürger zu folgen. Umgekehrt spricht bei hoher Salienz das Wiederwahlinteresse der Repräsentanten für einen funktionierenden Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Politikentscheidung (vgl. Oppermann/Viehrig 2009: 927).

Aus der Theoriediskussion ergibt sich zunächst die einer liberalen Perspektive geschuldete Arbeitshypothese, *nach der gesellschaftliche Akteure über rationale Präferenzen verfügen, die sich als wirkmächtig für die jeweilige Außenpolitik erweisen*. Diese Prämisse ist, wie der Blick auf die Vorarbeiten der Responsivitätsforschung zeigte, mit einem Fragezeichen zu

des Rüstungsbudgets aus (Eichenberg/Stoll 2003: 414f.). Andere wiesen mit Blick auf die institutionelle Struktur und Zusammensetzung gesellschaftlicher Netzwerke (Risse-Kappen 1991: 487) nach, dass der Einfluss der Öffentlichkeit nicht nur abweichendes Abstimmungsverhalten im Nachhinein bestrafe, sondern bereits in der Phase des *Agenda-Setting*, der Politikformulierung und -umsetzung wirke (vgl. Holsti 2004: 300f.).

versehen. Es ist somit zu testen, *inwiefern die Präferenzen der Bürger auf friedliche Außenpolitik drängen, so dass die politischen Kosten von Kriegen außerhalb der gesellschaftlichen Befürwortung für die Regierung hoch sind.*

Tabelle 2: Kriterien zur Überprüfung gesellschaftlicher Präferenzen

	Kriterien
Gesellschaftliche Präferenzen	Inhaltliche Ausprägung der Präferenz
	Quantität der öffentlichen Unterstützung der Präferenz
	Salienz des Politikgegenstands

2.3 Das institutionelle Argument des Demokratischen Friedens und die Operationalisierung einer innerstaatlichen Strukturanalyse

Nimmt man Moravcsiks zweite Grundannahme ernst, ist die Außenpolitik von Staaten an bestimmte institutionelle Bedingungen geknüpft. Nicht jede Präferenz eines Akteurs kann sich innerhalb des gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses durchsetzen. Lediglich die dominante innergesellschaftliche Position wird von den politischen Akteuren in der Außenpolitik verfolgt (Moravcsik 1997: 518). Ob sich dabei die Interessen der Mehrheit durchsetzen oder über verfassungsrechtliche Schranken eine Majorisierung von Minderheitsinteressen verhindert wird, hängt von der spezifischen institutionellen Struktur ab, dem sogenannten *Transmission Belt* (Moravcsik 2001: 16).

Die Theorie des Demokratischen Friedens verbindet das Zusammenspiel von Institutionen und Außenpolitik mit einer bestimmten Erwartung. Kant behauptet in seiner Schrift zum Ewigen Frieden, dass die „Absonderung der ausführenden Gewalt“ von der Legislative (Kant 1968a: 352) eine Voraussetzung für die Verhinderung von Kriegen sei: „Wenn (wie es in dieser Verfassung nicht anders sein kann) die Bestimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird (...)“ (1. Definitivartikel, Kant 1968a: 351) um Kriege zu führen, würden diese davon absehen, weil sie die Kosten selbst zu tragen hätten. Erst *ohne* die in der

Verfassung festgeschriebene Voraussetzung einer Mitbestimmung des Volkes wären Kriege möglich. Nimmt man nun an, dass in modernen Gesellschaften die Mitbestimmung über repräsentative Organe ausgeübt wird, sind die verfassungsmäßig festgeschriebenen Rechte dieser Institutionen eine Achillesferse des Demokratischen Friedens. Die institutionelle Struktur wirkt als Verbindung zwischen den anderen Friedensursachen, also gesellschaftlichen Normen und Präferenzen: Demokratien müssen intakt sein, damit der Demokratische Frieden hergestellt werden kann. Unter der Annahme einer grundsätzlich rationalen Bevölkerung können es nur nicht-mehrheitsfähige Interessen sein, die eine kriegerische Außenpolitik auslösen: Schließlich kann die Mehrheit ihrem Willen bei Wahlen Ausdruck verleihen. Die freie und faire Wahl von Repräsentanten nach einem inklusiven Wahlrecht, die Chance aller sich für die Wahl zu bewerben und Rechte zur Meinungs-, Versammlungs- und Informationsfreiheit (vgl. die Demokratie Kriterien bei Dahl 1989: 233) sind deshalb genauso erforderlich wie die wirksame Kontrolle der Regierung durch institutionell verankerte Gegenmächte. Schließlich kann die einseitige Machtkonzentration auf eine Gewalt die Kontrollfähigkeit anderer institutioneller Akteure innerhalb des politischen Systems untergraben (vgl. Merkel 2003: 88f.; Siverson 1995: 486).

Ob aus Gründen der Vereinfachung oder um eine höhere Generalisierung ihrer Aussagen zu erreichen – ein Großteil der Forschung zum Demokratischen Frieden der Monade hat bisher einen homogenen Demokratiebegriff verwendet, der die Unterschiede innerhalb der institutionellen Strukturen nicht differenziert betrachtet hat. Neben Ernst-Otto Czempiel (1996: 89f.) haben auch andere Autoren diese Lücke erkannt und im Rückgriff auf die Unterscheidungskategorien der Demokratieforschung Differenzierungen der Beziehung von institutioneller Verfasstheit und äußerem Verhalten entwickelt (vgl. Dieterich 2007: 17-28). Notwendig erscheinen eine Analyse der spezifischen institutionellen Merkmale des Transmissionsriemens und eine damit verbundene Untersuchung der Chancen für die Repräsentation von Mehrheitspräferenzen in der jeweiligen Gesellschaft. Dieser dritte Schritt verbindet die vorangegangenen Elemente der Untersuchung von Normen und Präferenzen mit der Frage der Repräsentation zu einem Wirkungszusammenhang von Gesellschaft und Außenpolitik.

Auf der Ebene der institutionellen Merkmale des *Transmission Belts* richtet sich der Fokus zunächst auf das Verhältnis zwischen Exe-

kutive und Legislative und hier insbesondere auf die *War Powers* als kritischem Punkt für die Frage nach Krieg und Frieden. Eine solche Blickrichtung erweist sich gegenüber der Verwendung von Makrovariablen, wie sie die Unterscheidung zwischen Präzidentialismus und Parlamentarismus (Steffani 1997: 113) bietet, im Vorteil. Schließlich gehen die Urteile über die Wirkung präsidentieller Regierungssysteme weit auseinander: Ein Teil der Forschung warnt vor den Schattenseiten des Präzidentialismus, zu denen eine Dominanz der Exekutiven gehören kann (Linz 1990; Friedrich 1966: 30; vgl. Merkel et al. 2003: 278). Wenn präsidentielle Systeme die Handlungsfähigkeit der Regierungsspitze auch in der Außenpolitik befördern würden, könnte ihnen eine bellizistischere Außenpolitik unterstellt werden. Denn sobald eine Gewalt eine Präponderanz erreichen kann und die unterlegene dominiert, wären die Schutzmechanismen zur Verhinderung einer friedlichen Politik wesentlich gestört. Da präsidentielle Systeme den Mechanismus der Abberufbarkeit der Regierung aufgrund von politischen Gründen durch das Parlament nicht bieten, ist hier die *Accountability* abseits bevorstehender Wahlen geringer als in parlamentarischen Systemen (vgl. Peterson 1995: 14; Damrosch 2004: 145f.).¹⁰ Andererseits ließe sich argumentieren, dass aufgrund der Funktionsbedingung parlamentarischer Systeme, nämlich der engen Verbindung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung, die Kontrolle der Regierung lediglich durch eine unterlegene Opposition ausgeführt wird. Außerdem findet in parlamentarischen Systemen mit starken Parteien eine Hierarchisierung der Abgeordneten statt, durch welche eine Kohärenz von Parteien, Parlamentsmehrheit und Regierung erzeugt wird.¹¹ Insofern ermöglicht die Unter-

¹⁰ Zudem scheint die Agendafähigkeit der Regierung in präsidentiellen Systemen größer zu sein: Sie kann mithin leichter initiativ militärische Außenpolitik betreiben, ohne dass die Legislative sie wirksam stoppen könnte (Auerswald 1999: 499).

¹¹ Demgegenüber sind präsidentielle Systeme wie die USA, mit ihrer individualisierteren, weil wahlkreisbezogenen Abgeordnetenstruktur eher in der Lage, Zentralisierungs- und damit Kontrollmöglichkeiten auflösenden Tendenzen entgegenzuwirken. Wenn sich in präsidentiellen Systemen das Parlament über Parteigrenzen hinweg organisiert, sieht sich die Exekutive mit einer wirksamen Gegenmacht konfrontiert. Auch Miriam Fendius Elman (2000: 97) kommt in ihrer Untersuchung

scheidung zwischen einer Präsidentialdemokratie wie den USA und einem Koalitionssystem wie der Bundesrepublik keine eindeutige Hypothesenbildung zur Frage von Krieg und Frieden.

Um uneindeutigen Analysen mit breit gesetzten Variablen des Regierungssystems zu entkommen, spielt die Untersuchung von Parlamenten als Kontrollinstanz der Exekutive in der Außenpolitik eine wichtige Rolle (vgl. Hänggi 2004: 4 u. 16; Dietereich/Hummel/Marschall 2007: 19f.). Forschungen für den Kontext der parlamentarischen Kontrolle von Außenpolitik haben versucht, die Zusammenhänge zwischen der Kriegsneigung von Demokratien und den parlamentarischen *War Powers* in einen Zusammenhang zu setzen (vgl. Born 2004: 209-214). Die Kontrollmacht der Parlamente variiert mit den ihnen zur Verfügung stehenden institutionellen Mitteln, Wissens- und Informationskapazitäten und den Einstellungsmustern der Parlamentarier (Born 2004: 209-214). Trotz der Wichtigkeit der Variable „Parlamentsmacht“ geht von ihr keine monokausale Erklärungskraft aus. Diese Perspektive liefert vielmehr einen weiteren Baustein zur Untersuchung der institutionellen Merkmale des außenpolitischen Transmissionsriemens.

Institutionen in demokratischen Systemen sollen die Präferenzen ihrer Prinzipale, also der Wähler vertreten. Neben der institutionellen Gewaltenverschränkung, die Schutz vor der Dominanz einer Gewalt bieten soll, ist die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen über den Transmissionsriemen zu hinterfragen. Reagieren die Institutionen tatsächlich responsiv, wie Kant postulierte, auf die Präferenzen der Wähler, da diese nicht-responsives Verhalten der Repräsentanten an der Wahlurne bestrafen können? Und repräsentieren die Abgeordneten auch substantziell die Präferenzen der Bürger?¹² Die Resonanz der gesellschaftlichen Präferenzen im politischen System variiert dabei einerseits mit der Wichtigkeit, welche die Bürger dem Thema beimessen

zu dem Schluss, dass Präsidentialdemokratien und koalitionsbasierte Systeme die höchsten institutionellen Voraussetzungen für legislative Mitbestimmung bieten und damit eine Beschränkung kriegsaffiner Politiken implizieren.

¹² Der hierbei gewählte Repräsentationsbegriff verkürzt die unterschiedlichen Formen von repräsentativer Politik. Vgl. für eine differenziertere Darstellung grundlegend Hanna Pitkin (1972).

(vgl. den Präferenzteil des Arguments oben). Unter der Annahme das Politiker an ihrer Wiederwahl interessiert sind, müsste die Responsivität in der Nähe von Wahlen stärker ausgeprägt sein als in Zyklen außerhalb bevorstehender Wahlen (vgl. Aldrich et al. 2006: 496). Die Omnipräsenz von Umfragen, Medien und Bewertungen der Performanz von Politikern trägt andererseits zur konstanten Aufrechterhaltung des Transmissionsriemens bei (Ragsdale 1997: 249). Wollen Politiker nicht ihre künftigen Chancen auf politischen Erfolg gefährden, müssen sie auch in wahlfreien Zyklen den Präferenzen der Wähler folgen.

Aus der Diskussion des Forschungsstands ergibt sich als *Arbeitshypothese* für den Vergleich zwischen Deutschland und Amerika der institutionalistischen Grundannahme folgend, dass sich *Unterschiede in den innenpolitischen Strukturen auf Außenpolitik auswirken*. Die *zu testende Hypothese* lautet dann mit Rücksicht auf die oben beschriebene Problematik: *Gegenüber den Präferenzen der Öffentlichkeit responsive Institutionen, deren gewaltenteilige Anordnung die Dominanz der Exekutive verhindern, bieten größeren Schutz vor militärischer Außenpolitik. Sind die Checks & Balances hingegen defekt, kann eine Repräsentation der kriegsaversen Präferenzen ausbleiben*. Die Untersuchung der unabhängigen Variablen wird dabei von drei Teilfragen angeleitet. *Erstens* wird gefragt, welche Position die Exekutive auf der Ebene der horizontalen Gewaltordnung einnimmt und auf welche Mittel sich ihre Macht stützt. Im *zweiten Fokus* steht die Legislative: Wie stark ist deren Einfluss auf die Außenpolitik gegenüber der Regierung und auf welche Ressourcen kann sie dabei zurückgreifen? Wie werden sie realisiert? Während sich also die ersten beiden Fragen den institutionellen Merkmalen des Transmissionsriemens widmen, lenkt die *dritte Frage* das Augenmerk auf die Repräsentation der Präferenzen in der Außenpolitik: Werden Politiker über das Vehikel der Wahl gezwungen den Interessen der Bürger auch in der internationalen Politik Ausdruck zu verleihen oder können sich die Repräsentanten vom Einfluss der Öffentlichkeit abkapseln? Hierbei wird untersucht, welchen Abhängigkeiten Regierung und Parlament gegenüber dem Wähler unterliegen.

Tabelle 3: Kriterien der Strukturanalyse

	Fokus
Institutionelle Merkmale des Transmissionsriemens	Exekutive: Position, Mittel und Kohärenz
	Legislative: Einfluss und Ressourcen, insbesondere der <i>War Powers</i>
Repräsentation der Präferenzen der Öffentlichkeit	Abhängigkeit und Einflusschancen der Öffentlichkeit über den Mechanismus der Wahl und des Wiederwahlinteresses der Repräsentanten

3. Kriegsaversion und Wahlkampf: Innergesellschaftliche Bedingungen der deutschen Politik im Vorfeld des Irakkriegs 2003

3.1 Normative Vorprägung und die Kontinuität der Zurückhaltung in der Irakfrage

Auch nach Wiederherstellung ihrer Souveränität und mit gestiegenen Machtressourcen durch erweitertes Territorium und höhere Bevölkerungszahl blieb die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland ihren Prinzipien weitgehend treu. Gerade der Umstand, dass eine Umorientierung hin zu unilateralen Lösungen und geringer Kompromissbereitschaft trotz gewandelter struktureller Variablen nicht beobachtbar war, trug zur hohen Konjunktur kulturell-sozialer Erklärungsversuche für dieses Außenpolitikverhalten bei. Die konstruktivistische Forschung steht jedoch vor dem Problem, plausible Argumente für die Wirkung von Normen in der Außenpolitik zu liefern. Da potentiell eine Vielzahl von Normen herangezogen werden könnte, muss zunächst eine Vorauswahl getroffen werden. Diese Vorauswahl ergibt sich aus einem heuristischen Überblick zu den Grundlinien deutscher Außenpolitik nach 1945. Danach war im Urteil der meisten Politikwissenschaftler die deutsche Außenpolitik durch einen stark auf Kooperation, Europäisierung und Westintegration gerichteten multilateralen Kurs gekennzeichnet (u.a. Duffield 1999: 791; Erb 2003: 225; Meiers 2006: 351), der sich trotz der nach 1991 begonnen Teilnahme an militärischen Auslandseinsätzen durch eine Betonung friedlicher Mittel der Außenpolitik auszeichnete (vgl. Maull 2006: 421). Des Weiteren wissen wir aus der Forschung über demokratische Kriege, dass Demokratien unter dem Druck stehen, die Beteiligung an militärischen Interventionen mittels des Rekurses auf soziale Werte und Normen zu begründen, wobei hier insbesondere Menschenrechten eine hervorgehobene Bedeutung zukommt (vgl. Hasenclever 2001: 422). Daher werden im Folgenden die drei Normen *Frieden*, *Multilateralismus* und *Menschenrechte* für

den deutschen Kontext anhand der zuvor ausgearbeiteten Kriterien der Normanalyse überprüft.

Frieden als außenpolitische Norm

Frieden als soziale Norm mit Einfluss auf außenpolitisches Verhalten zu bezeichnen, mutet tautologisch an – kein aufgeklärtes Volk der Welt wird sich wohl das umgekehrte Ziel, also Krieg, auf die Fahnen schreiben. Das Friedensziel der deutschen Außenpolitik ist jedoch deshalb nicht nur ein wohlgemeinter Vorsatz, weil es innerhalb verschiedener Normkreise fest verankert ist. Dazu gehört zunächst auf zivilgesellschaftlicher Ebene die einschneidende kollektive Erfahrung des desaströsen Zweiten Weltkriegs. Das daraus entstehende Bewusstsein als deutscher Staat und deutsches Volk für einen imperialen und rassistischen (Alb-)Traum mit Millionen Menschenleben bezahlt zu haben, bewirkte ein nachhaltig restringiertes Nationalbewusstsein¹³ und die Überzeugung, dass dergestaltige nationale Ansprüche künftig nicht mehr von deutschem Boden ausgehen sollten (Meiers 2006: 77; Banchoff 1996: 48). Resultat war darüber hinaus ein nach 1945 gestörtes Verhältnis zwischen Bevölkerung und militärischer Elite. Diese fungierte noch im Wilhelminischen Deutschland als Teil einer deutschen Leitkultur, wurde jedoch als zumindest ausführendes Organ der Hitlerschen Feldzüge diskreditiert (Berger 1998: 198). Die Proteste in der jungen Bundesrepublik um die Wiederbewaffnung zeugen hiervon ebenso wie die nach wie vor starken Tendenzen eines Antimilitarismus in Deutschland (Duffield 1999: 780). Die in den achtziger Jahren entstehende Protestbewegung gegen die Nachrüstungspläne der NATO verdeutlicht in diesem Zusammenhang die zivilgesellschaftliche Wurzel der Friedensnorm.

Im politischen Normkreis ist die Friedensnorm im Vergleich zum relativ starken Antimilitarismus der Zivilgesellschaft weniger eindeutig vorhanden. Eine friedliche Außenpolitik wird hier durchaus als

¹³ Bettina Westle weist in ihrer Systematisierung der kollektiven Identität in Deutschland zumindest für den Westen mehrheitlich ein reflektiertes oder postnationales Nationalbewusstsein nach (1999: 221-234), dessen Merkmal u.a. eine Ausrichtung auf normative Ziele wie Demokratie und Menschenrechte ist.

im Einklang mit der bewaffneten Verteidigung von weiteren Demokratiezielen sowie ganz allgemein des Staatswesens gesehen. Durch diese Differenz zwischen politischem und zivilgesellschaftlichem Normkreis stießen die Pläne zur Wiederbewaffnung auf heftigen Widerstand, gab es Proteste gegen eine mögliche Atombewaffnung der Bundeswehr und scheiterte die Regierung Schmidt u. a. an den Plänen zur Nachrüstung. Diese Konflikte sind für die Zwecke vorliegender Untersuchung aus mehrfachem Grund aufschlussreich. Zum einen zeigt sich hier, dass die so genannte Friedensnorm in Form eines Antimilitarismus nicht einheitlich in der Gesellschaft vorhanden ist. Sie ist bezogen auf die abzuleitenden Politikstrategien zur Verwirklichung der Norm nicht spezifisch. Andererseits gibt es keine relevante Gegennorm, denn die Befürworter der Wiederbewaffnungs- und Rüstungspläne argumentieren mit den gleichen Grundzielen wie die Kritiker. In ihren langfristigen Politikzielen stehen die Befürworter der Aufrüstung damit nicht weit von pazifistischen Strömungen entfernt. Zu beachten ist zudem, dass die Protestbewegung die von den Regierungen (in diesen Fällen Konrad Adenauer bei der Wiederbewaffnung, Helmut Schmidt und Helmut Kohl bei der Nachrüstung) propagierte unpazifistische Auslegung der Friedensnorm unter hohe politische Kosten stellte.

Die Ambivalenz der Norm bezüglich ihrer Spezifität fand ihren Höhepunkt in der *Out of Area*-Debatte Anfang der 1990er Jahre. Hier kämpften die beiden Interpretationslinien der Friedensnorm – das pazifistische „never again“ und das verantwortungsethische „never again Auschwitz“ (vgl. Lutz 2000: 284-286) – um die Deutungshoheit im politischen Diskurs. Letztlich konnte sich das Verständnis der Friedensnorm als Aufforderung zu aktiver Friedenspolitik, die unter Bezugnahme auf internationale Verantwortung auch militärische Außenpolitik als letzte Möglichkeit akzeptiert, durchsetzen (Bach 1999: 133f.). Mehrheitsfähig konnte diese Politik sein, indem sie sich in einen glaubwürdigen Zusammenhang mit der Anerkennung völkerrechtlicher Prinzipien, Multilateralismus und europäischer Integration stellte.

Auch mit Blick auf die außenpolitischen Orientierungen deutscher Parteien lassen sich Bekenntnisse zu friedlicher Außenpolitik und der Abkehr von nationaler und kriegerischer Machtpolitik vergangener

Jahre kontinuierlich nachweisen.¹⁴ Zudem zeugen die Regierungserklärungen der Bundeskanzler und der Bundeskanzlerin von dem weiterhin vorzufindenden Anspruch, eine friedliche Politik zu verfolgen (vgl. die Diskursanalysen bei Malici 2006: 58).

Die zivilgesellschaftliche und politische Perspektive der Normdiskussion wird durch eine rechtliche vervollständigt. Das deutsche Grundgesetz ist hierbei ein Norm-Propagant. So heißt es bereits in der Präambel, das deutsche Volk sei von dem Willen beseelt, „dem Frieden in der Welt zu dienen.“ Expliziter wird in Art. 26 I GG ein Verbot von Angriffskriegen formuliert. Ohnehin schränkt Art. 87a II den Einsatz der Streitkräfte ein. Dieser ist nämlich nur zur Verteidigung und soweit ihn das Grundgesetz „ausdrücklich zulässt“ erlaubt. Damit wird eine Vereinbarkeit zu Art. 24 II hergestellt, nach dem sich die Bundesrepublik in ein „System kollektiver Sicherheit“ mit dem Ziel der „Wahrung des Friedens“ integrieren kann, wenn dieses „eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt“ verfolgt. Daraus erwachsende militärische Aufgaben zur Herstellung dieser Ordnung werden innerhalb dieser engen Grenzen als legitim betrachtet (Schiedermaier 2006: 204f). Die somit begründeten verfassungsrechtlichen Normen bilden einen rechtlichen Rahmen und begrenzen den Spielraum der Regierenden. Sie spiegeln daher die politische Kultur sowohl innerhalb der Rechtsentwicklung als auch durch die Normierung bereits bestehender innergesellschaftlicher Werte.

Multilateralismus als außenpolitische Norm

Multilateralismus kann allgemein als Koordinierung, gemeinsame Politikformulierung und -umsetzung zwischen mehr als zwei Staaten, beruhend auf internationalen Institutionen, Prinzipien und Verfahren verstanden werden. Auch in diesem Zusammenhang lässt sich für die

¹⁴ Die Rede des damaligen Außenministers Hans-Dietrich Genscher (FDP) vor der UN-Generalversammlung 1991 sei hier als ein Beispiel unter vielen zitiert: „Das deutsche Volk unterstreicht seine Entschlossenheit, die Lehren aus den unheilvollen Kapiteln unserer Geschichte in diesem Jahrhundert zu ziehen und zu einem Europa beizutragen, das durch Verantwortung und nicht durch Machtpolitik von gestern bestimmt ist“ (1991: 826).

deutsche Außenpolitik von einer Norm mit hoher Kontinuität und relativer Dominanz innerhalb der verschiedenen Normkreise sprechen.

Mit Blick auf die zivilgesellschaftliche Komponente des deutschen Multilateralismus erscheint dieser wiederum stark beeinflusst durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. Im zivilgesellschaftlichen Normkreis deuten die kontinuierliche öffentliche Zustimmung zum Europäischen Einigungsprozess (vgl. Eurobarometer 2007: 16) und zur NATO als wichtigstem Forum militärischer Kooperation auf eine starke Verwurzelung der Multilateralismus-Norm hin (vgl. AJdD 2002: 966). Auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zeigte sich die deutsche Gesellschaft in Befragungen des Eurobarometers gegenüber Souveränitätsteilungen in der Außenpolitik weniger skeptisch (vgl. Eurobarometer 2003: 2).

Innerhalb der politischen Diskussion herrschte zwar zu Beginn der Bonner Republik Dissens über die einzuschlagende Richtung der multilateralen Außenpolitik Deutschlands – so wurde der Weg über den Westen, von Adenauer konsequent eingeschlagen, auf Seiten der SPD bis zum Godesberger Programm weitgehend abgelehnt. Seitdem blieb allerdings innerhalb der politischen Elite das Ziel einer Vertiefung der europäischen Integration und transatlantischen Partnerschaft wenig umstritten. Die Mitgliedschaft in der NATO wird von keiner Partei mit Ausnahme der Linkspartei bis dato in Frage gestellt. Die rot-grüne Regierungszeit hat in dieser Hinsicht auch bei den zuvor vom sicherheitspolitischen Mainstream zumindest teilweise entfernten Grünen eine Evolution zu realpolitischen Einsichten angestoßen. So sind Bekenntnisse zur europäischen Einigung, zu den Bündnisverpflichtungen in der NATO und zur Mitgliedschaft in der UN seit langem in den Parteiprogrammen installiert und werden von Spitzenpolitikern parteiübergreifend proklamiert (Katsioulis 2004: 246).

Eine Gegenorm zum Multilateralismus ist – etwa in Form einer Betonung nationaler Alleingänge – nicht festzustellen und auch in Bezug auf die Genauigkeit ist diese Norm wirkmächtig, da die Unterscheidung zwischen multilateralem und unilateralem Handeln relativ eindeutig ist. Allerdings wäre eine Situation vorstellbar, in der verschiedene Positionen, etwa in der konkreten Zusammenstellung der multilateralen Anbindung, auf die gleiche Norm rekurren.

Über die rechtliche Flankierung erhält diese Norm zusätzliche Unterstützung in einem weiteren Normkreis. Das Grundgesetz hebt in seiner Präambel hervor, dass Deutschland „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ hat. Zudem verbietet Art 9 II GG Handlungen, die sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.“ Artikel 24 I u. II bestätigt die Möglichkeit der Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen und Absatz III verlangt gar den Beitritt der Bundesrepublik in ein System internationaler Streitbeilegung (vgl. Geiger 2002: 138).

Menschenrechte als außenpolitische Norm

Den Dreiklang grundlegender außenpolitischer Normen vollendet die positive Wendung des Friedensbegriffs in das Ziel, Menschenrechte zu wahren. Beinhaltet das Friedenspostulat als negativer Begriff nur die Abwesenheit von Krieg, entfaltet die Wahrung der Menschenrechte eine – weniger konkrete – Verpflichtung zur Mehrung dieser Werte. Problematisch ist dieser Normbegriff nicht nur aufgrund seiner Ungenauigkeit sondern auch, weil die Verbreitung von Menschenrechten bisweilen militärische Mittel verlangt. Diese beiden Werte können daher konfligieren.

Eine Überprüfung des zivilgesellschaftlichen Normkreises zu Menschenrechten ist überdies schwierig. In der Literatur wird in diesem Kontext auf einen kontinuierlichen sozialen Lernprozess verwiesen, nach dem es der Bevölkerung wünschenswert erscheint, universelle Werte wie Menschenrechte auch in der auswärtigen Politik erfüllt zu sehen (Sampson/Walker 1987: 114). Rollentheoretische Ansätze charakterisieren Deutschland dahingehend als „Zivilmacht“ (Kirste/Maull 1996) mit hoher Kontinuität ihrer entsprechenden Politikmittel. Dieser Zusammenhang und die Möglichkeit der Übertragung innergesellschaftlich verwirklichter Menschenrechte auf die internationale Ebene beruht zum einen auf der Einsicht der Interdependenz zwischen Staaten in einer zunehmend vom Nationalstaat entgrenzten Weltgesellschaft. Zum anderen wird diese Perspektive durch Theorien befruchtet, welche eine Konditionalität zwischen materiellem Wohlstand und demokratischen Werten hervorheben und nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur die Entwicklungspolitik (welche im weiteren Sinne auch Au-

ßenpolitik ist) angeleitet haben (vgl. Kirste/Maull 1996: 297-299). Innerhalb der Politik ist die Menschenrechtsnorm zwar anerkannt, bleibt jedoch auch hier wenig spezifisch. Welche Politikmaßnahme zur Erreichung dieses Ziels angestrebt werden soll, ist damit unklar.

Im zivilgesellschaftlichen Normkreis ergibt sich mit Blick auf die Einstellungsmuster der Öffentlichkeit zur Außenpolitik, dass der Schutz von Menschenrechten nur fünfthöchste Priorität genießt (an vorderster Stelle rangiert die Katastrophenhilfe). Zwar scheint eine Gegennorm auch hier nicht erkennbar zu sein, gleichzeitig wird die Rechtfertigung militärischer Einsätze durch Menschenrechte von der deutschen Öffentlichkeit höchst skeptisch betrachtet (Umfragedaten nach SOWI 2008: 43).

Diese diffuse Normlage bezogen auf Menschenrechte wird vom Grundgesetz nicht spezifiziert. Dennoch beinhaltet es in Art. 1 II GG zumindest eine Verknüpfung von Menschenrechten auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene. Daraus schließen Rechtswissenschaftler auf die Verpflichtung der Verfassungsorgane, eine Menschenrechte fördernde Politik nach innen *und* außen anzustreben – allerdings begrenzt durch das Grundgesetz (Schiedermaier 2006: 152 u. 172f.).

Normen und die Irakkriegsentscheidung in Deutschland

Die Frage dieses Abschnittes zielte auf eine Klärung des Zusammenhangs zwischen den grundlegenden außenpolitischen Normen und der deutschen Außenpolitik. Aus der Betrachtung der überprüften Normen lassen sich Prognosen entwickeln, wie eine normgerechte Außenpolitik im Falle des Irakkriegs hätte aussehen müssen. Diese Prognosen hängen entscheidend von der festgestellten Aussagekraft der Normen ab, die vor dem Hintergrund der verwendeten Bewertungskriterien (Kommunalität und Genauigkeit) zu interpretieren ist.

Die Überprüfung der Kommunalität ergab für alle drei Normen einen hohen Grad an gesellschaftlicher Unterstützung. Es fanden sich jeweils eine kontinuierliche Normentwicklung und die Verwurzelung in verschiedenen Normkreisen bei gleichzeitiger Abwesenheit von Gegennormen. Die Unterstützung in der Zivilgesellschaft konnte für die Friedens- und Multilateralismus-Norm als gegeben angesehen werden, während die Unterstützung für Menschenrechte weniger stark ausge-

prägt war. In Bezug auf die Friedensnorm ergab sich eine Differenz zwischen politischem und gesellschaftlichem Normkreis, während bei Multilateralismus und Menschenrechten eine Übereinstimmung konstatiert wurde.

Bezogen auf das zweite Hauptkriterium der Normüberprüfung, der Genauigkeit, offenbarte sich, dass eine durchgehend hohe Kommunalität nicht bedeutet, dass aus dieser Norm klar unterscheidbare Politikoptionen resultieren. So kann lediglich die Norm des Multilateralismus für sich beanspruchen, eine scharfe Unterteilung zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten zu liefern. Allerdings können auch hier aus der gleichen Norm unterschiedliche Handlungsoptionen fließen.

Wäre angesichts dieser normativen Prägungen deutscher Außenpolitik eine andere Haltung in der Irakfrage zu erwarten gewesen? Zumindest der von Gerhard Schröder am 13.09.2002 im Bundestag vorgebrachte Anspruch, dass „(ü)ber die existenziellen Fragen der deutschen Nation (...) in Berlin entschieden (wird) und nirgendwo anders“ (Schröder 2002), entspricht kaum einer „Kultur der Zurückhaltung“ (Duffield 1999: 788). Zumal Schröders „doppeltes Nein“, also auch im Falle einer Legitimierung durch den Sicherheitsrat (die freilich nie in Aussicht war) eine Beteiligung auszuschließen, der Selbstverpflichtung Deutschlands zu internationaler Kooperation im Rahmen der UN und damit der Multilateralismus-Norm widersprochen hätte.

Diese Verzerrungen gegenüber lange gehegten Gepflogenheiten deutscher Außenpolitik sind jedoch eher als Auswirkung des Spielraums der einzelnen außenpolitischen Normen zu verstehen denn als absolutes Abrücken von den grundlegenden Normen (vgl. Risse 2007: 59). Das Eintreten gegen eine militärische Intervention Deutschlands im Irak kann – trotz ihres undiplomatischen Vortrags, der reichlich transatlantisches Porzellan zerschlug – als dominante Wirkung der Friedensnorm interpretiert werden.

Dagegen mag einzuwenden sein, dass angesichts der Ungenauigkeit der Norm auch – ähnlich wie im Falle des Kosovo-Krieges – eine Intervention zu rechtfertigen gewesen wäre. Der Zusammenhang von Balkan- und Irakkrieg ist jedoch nur scheinbar konsistent. Während 1999 akuten Menschenrechtsverletzungen Einhalt geboten werden sollte, war 2003 die Unmittelbarkeit solcher Verbrechen – und damit eine Aktivierung der Menschenrechtsnorm auf Seite der Handelnden –

nicht gegeben. Die deutsche Skepsis gegenüber Militäreinsätzen und eine daraus resultierende hohe Rechtfertigungserfordernis hätten im Falle des Iraks nicht ohne weiteres von der Regierung überwunden werden können. Bundeskanzler Schröder konnte sich ob dieser tief verwurzelten Motivlage innerhalb des Demos der sozialen Angemessenheit seiner Politik gewiss sein: Sie spiegelte das tiefe Misstrauen der Deutschen gegenüber militärischer Außenpolitik wider, gerade wenn hinter solchen Aktionen eher ein unilaterales Machtkalkül vermutet wird als der Wille zu menschenrechtsfördernder Intervention. Die im kollektiven Gedächtnis verankerte Ablehnung nationaler Alleingänge – nicht nur bezogen auf die eigene Politik – spielt dabei ebenso eine Rolle wie die teilweise verbreitete Skepsis gegenüber Amerika (vgl. Schwaabe 2003: 169).

Schröders Irakpolitik war auch deshalb kein völliger Bruch mit der Norm zu multilateralem Vorgehen, da die Regierung trotz des proklamierten neuen Selbstbewusstseins versuchte auch andere Regierungen, wie z.B. Frankreich, einzubinden. Somit kann auch kein absolutes Abrücken von der multilateralen Norm festgestellt werden. Die Elemente des Wandels, insbesondere in der Rhetorik und im Mangel an transatlantischer Vorsicht, können nicht zum Kontinuitätsbruch mit der Westausrichtung umgedeutet werden, selbst wenn Wladimir Putin in der Irakfrage Bundeskanzler Schröder näher war als Präsident Bush.

Die Schwierigkeiten aus den normativen Vorprägungen Rückschlüsse auf konkretes staatliches Handeln abzuleiten, belegt die Notwendigkeit, eine konstruktivistische Perspektive um die Analyse kurzfristiger Präferenzen und deren Repräsentation über den außenpolitischen Transmissionsriemen zu ergänzen, um die Kausalkette zwischen innergesellschaftlichen Bedingungen und Außenpolitikverhalten schließen zu können.

3.2 Außenpolitische Präferenzen der deutschen Öffentlichkeit und die Kriegsaversion in der Irakfrage

Aus dem im vorigen Kapitel diskutierten normativen Kontext traten als Kennzeichen der langfristigen Einstellungsmuster insbeson-

dere die militärische Skepsis sowie die Stärke der Friedens- und Multilateralismus-Norm hervor. Da diese normativen Vorprägungen sowohl im politischen als auch im zivilgesellschaftlichen Diskurs geteilt wurden, wäre auf der kurzfristigen Ebene zu erwarten, dass sich die Präferenzen der Öffentlichkeit als kriegsabgeneigt erweisen. Tatsächlich deutet die inhaltliche Dimension der Präferenzstruktur allerdings auf eine sich im Laufe der Jahre abschwächende Kriegsaversion hin. Im Falle der ersten größeren Beteiligung deutscher Soldaten an Auslandseinsätzen im Bürgerkrieg des ehemaligen Jugoslawiens war die Zustimmung noch schwankend. Während im Januar und Juni 1995 eine Beteiligung der Bundeswehr an der UN-Schutztruppe für Bosnien von den Befragten noch abgelehnt wurde, sprach sich in den Monaten Juli, September und Oktober jeweils eine Mehrheit für einen Einsatz aus. Nachfolgende Einsätze stießen auf eine breitere Akzeptanz in der Bevölkerung, etwa die Bundeswehrebeteiligung im Kosovokrieg oder zumindest in den Anfangsjahren die *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan.¹⁵

Tabelle 4: Öffentliche Meinung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr – Durchschnittliche Zustimmungsraten¹⁶

<i>Einsatz</i>	<i>Zustimmung in Prozent</i>	<i>Anzahl der Umfragen</i>
Kosovo	65,0	2
Ehem. Jugoslawien	50,3	8
Irak mit UN-Mandat	46,0	5
Mazedonien	46,0	1

¹⁵ Umfragedaten aus Politbarometer (2004).

¹⁶ Hinweis: Umfragen teils mit anderem Wortlaut und zeitlichem Bezug zum Einsatz. Prozentsätze gerundet. Relative Mehrheit der Zustimmung im Fall Mazedoniens, relative Mehrheit im Fall Irak für Ablehnung. Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Meinungsumfragen: *Mazedonien*: PB 08/2001; *Kosovo*: PB 04/1999, PB 06/1999; *Ehem. Jugoslawien*: PB 02/1994, PB 01/1995, PB 06/1995, PB 07/1995, PB 09/1995, PB 10/1995, PB 11/1995, AJfD 1995; *Irak*: PB 09/2002, PB 10/2002, Infratest dimap 10/2002, PB 07/2003, PB 08/2003.

Angesichts dieser Zustimmungsraten kann von einer absoluten Kriegsaversion innerhalb der deutschen Bevölkerung zu konkreten Auslandseinsätzen der Bundeswehr nicht die Rede sein. Dieser Befund steht damit jedoch nicht im Widerspruch zur im vorigen Kapitel identifizierten Skepsis gegenüber militärischer Außenpolitik. Zum einen bevorzugt die deutsche Öffentlichkeit militärische Auslandseinsätze, die im Rahmen multilateraler Kooperation und robuster völkerrechtlicher Legitimierung durchgeführt werden (AJdD 1997: 1143; AJdD 2002: 979). Zum anderen kann die latent vorhandene Skepsis gegen die Einsätze vermindert werden, wenn diese in einen glaubwürdigen Zusammenhang mit den bestehenden außenpolitischen Normen gerückt werden. In der Betonung von Multilateralität und entsprechender Zielsetzung für humanitäre Hilfe, Friedensicherung und -herstellung können die Interventionen Unterstützung in der Bevölkerung finden. Die höhere Zustimmung zu friedenssichernden Maßnahmen gegenüber friedensherstellenden Interventionen scheint zudem mit rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen kompatibel zu sein, da erstere im Vergleich zu letzteren wohl mit geringerem Risiko behaftet sind. Das Beispiel des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr illustriert diesen Zusammenhang: Mit zunehmenden Verlusten und gestiegenem Risiko des Einsatzes angesichts einer Verschärfung der Sicherheitslage wuchs die öffentliche Ablehnung der Mission.¹⁷ Angesichts von Zustimmungsraten für die Auslandseinsätze knapp an der 50% Grenze erscheint die Meinung innerhalb der Öffentlichkeit als geteilt, so dass nicht von einer stark konsensualen Präferenz gesprochen werden kann.

Ein ähnliches Bild zeigt der Blick auf die deutschen Parteien. War die Frage nach der Legalität von *Out of Area*-Einsätzen Anfang der 1990er Jahre noch umstritten und lehnten ihn insbesondere SPD und Grüne vehement ab,¹⁸ ist diese Ablehnung inzwischen einer lediglich

¹⁷ Im April 2010 befürworteten 41% der Befragten den Einsatz, während es im Dezember 2009 45%, im Februar 2008 noch 52% waren (PB 04/2010; 02/2008).

¹⁸ SPD und Grüne mussten in den 1990er Jahren erhebliche innerparteiliche Konflikte austragen, um Parteibasis und pazifistischen Flügeln die veränderte Praxis der Auslandseinsätze nach dem Regierungsantritt 1998 zu vermitteln (vgl. Beck 2007: 15). Den Grünen fiel auf Grund ih-

latenten Skepsis gewichen (vgl. Katsioulis 2004: 246). Militärische Auslandseinsätze werden von Grünen und SPD kritischer bewertet als von CDU/CSU und FDP – eine strikte Ablehnung vertritt jedoch nur die Linkspartei. Die Auseinandersetzung um die Auslandseinsätze offenbarte dabei ein ähnliches Konfliktmuster wie andere außenpolitische Kontroversen. Wiederbewaffnung, neue Ostpolitik und NATO-Doppelbeschluss waren zwar jeweils heftig umstritten und wurden auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen, langfristig erwiesen sich die von den Regierungen getroffenen Entscheidungen aber jeweils als konsensfähig. Getroffene Politikentscheidungen wurden auch nach einem Regierungswechsel nicht rückgängig gemacht.

Die starke Position der Parteien kann bei gleichzeitiger Verknüpfung zwischen Parteiprogrammen und Interessen der Bürger eine Voraussetzung für die herzustellende Responsivität des politischen Systems sein. Parteien sind auf die Unterstützung der Wähler an der Urne angewiesen und zwar auch außerhalb der Bundestagswahlen, wenn Landtags- oder Europawahlen mit bundespolitischen Themen besetzt werden. Während die Verbindung von gesellschaftlichen Präferenzen und Politik im nachfolgenden Abschnitt untersucht wird, bleibt die Vorbedingung einer funktionierenden Responsivität zu klären. Diese besteht in der Wichtigkeit außenpolitischer Themen. Als allgemeiner Trend lässt sich feststellen, dass nach den einschneidenden Ereignissen des 11. Septembers 2001 außen- und sicherheitspolitische Fragestellungen als drängender wahrgenommen wurden als in der Phase nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Wichtigkeit internationaler Politik in der öffentlichen Wahrnehmung ging jedoch in den Phasen nach dem 11.9.2001 und vor Beginn der deutschen Diskussion um einen möglichen Irakkrieg (ab August 2002) sowie nach dem Einmarsch der USA in den Irak (ab Mai 2003) zurück (vgl. Oppermann/Viehlig 2009: 933). Eine wahlentscheidende Bedeutung kam einem außenpolitischen Problem allerdings erst einmal zu: dem Thema des Irakkrieges bei den Bundestagswahlen 2002.

Zu dieser Besonderheit im Kontext der öffentlichen Präferenzen in Bezug auf den Irakkrieg 2003 reihen sich mit der öffentlichen Mei-

rer Herkunft aus der Friedensbewegung die realpolitische Transformation dabei schwerer als der SPD (vgl. Volmer 1998: 585).

nung und der Haltung der Parteien aus der vorigen Diskussion erwartbare Bausteine. Die Ablehnung gegenüber einer militärischen Beteiligung am Irakkrieg war innerhalb der deutschen Öffentlichkeit einhellig. Die kriegsaversen Präferenzen der Bürger bezüglich der Irakfrage waren zudem stabil und änderten sich auch nach der Instrumentalisierung durch Bundeskanzler Schröders Wahlkampf, der das Thema massiv mit der Verkündung eines „deutschen Wegs“ in der Irakfrage während einer Veranstaltung in Hannover am 5.8.2002 zu nutzen versuchte, nicht signifikant. Im November 2001 sprachen sich 57% der Befragten gegen eine Beteiligung der Bundeswehr an möglichen – insofern unkalkulierbaren – Militäraktionen der USA aus (vgl. PB 11/2001). Im September 2002 waren es 50%, die auf keinen Fall eine deutsche Beteiligung an einem Irakkrieg unterstützten (vgl. PB 09/2002). Mit Blick auf die in Umfragen erkennbare Zustimmung der Bevölkerung zur Haltung der Regierung lässt sich insgesamt eine deutliche Kongruenz zwischen öffentlicher Meinung und Regierungsverhalten feststellen: 69% der Befragten hielten im Oktober 2002 Schröders „striktes Nein“ für richtig, damit hat sich die Grundtendenz seit März kaum gewandelt, als 79% Joschka Fischers Kritik an einem möglichen Militärschlag gegen den Irak für berechtigt hielten (Infratest dimap 10/2002; Infratest dimap 03/2002). Allerdings verstärkte sich während des Wahlkampfs die Antikriegstendenz innerhalb der Bevölkerung: Diese bekundete Unterstützung verdeckt insofern die differenziertere Grundhaltung innerhalb der Wählerschaft, schließlich hätten bei vorliegendem UN-Mandat immerhin 46% der Deutschen (im Durchschnitt verschiedener Umfragen) für eine Beteiligung votiert, bei nur 47,4% strikten Ablehnern.¹⁹

Auch die Analyse der Haltung der deutschen Parteien offenbart einen größeren Konsens als die Wahlkampfretorik zunächst glauben machen könnte (vgl. Jäger/Viehrig 2005: 8). Zwar standen CDU/CSU und FDP dem von Kanzler Schröder propagiertem deutschen Weg kritisch gegenüber: Stoiber warnte vor einer Isolation Deutschlands, weil das doppelte Nein als neuer Nationalismus missverstanden werden könnte (FAZ v. 12.8.2002). Die Positionen von Opposition und Regie-

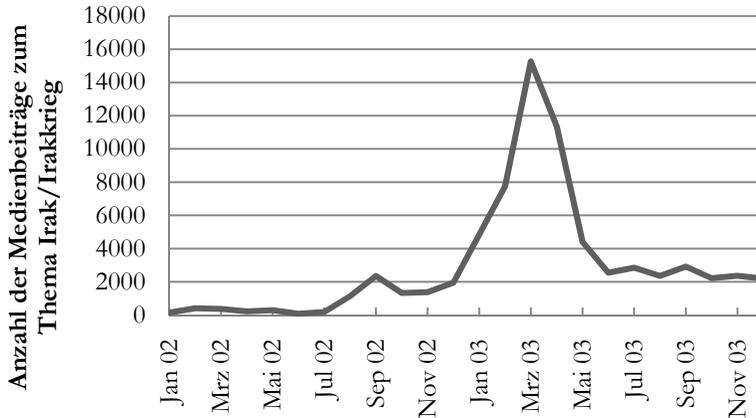
¹⁹ Umfragedaten aus Politbarometer (PB) 09/2002; PB 10/2002; Infratest dimap 10/2002; PB 07/2003; PB 08/2003.

zung waren im Kern jedoch kaum verschieden. Auch CDU/CSU und FDP hielten ein unilaterales Vorgehen der USA im Irak für bedenklich.²⁰ Hinzu kommt, dass Schröders Gegenkandidat Stoiber um einen weiteren Nachteil im direkten Vergleich mit dem Amtsinhaber fürchten musste, wenn er nicht das eindeutige öffentliche Meinungsbild konzediert hätte. Er glich seine „sowohl als auch“ in eine „niemals“-Haltung zum Irakkrieg an Bundeskanzler Schröders Vorgabe an und widersprach damit der bisherigen Parteiposition.²¹ Dass eine CDU/CSU geführte Regierung Bundeswehreinheiten in den Irak geschickt hätte, erscheint insofern als unwahrscheinlich.

²⁰ So warnte Guido Westerwelle bereits im März 2002 vor einem möglichen „Flächenbrand“, der durch einen Irakkrieg entstehen könnte (zit. in: FTD v. 13.3.2002).

²¹ Matthias Geis schrieb dazu in der ZEIT: „Der entschiedene Populismus des Bundeskanzlers in der Irak-Frage ist eben nur die eine Seite (...). Die andere ist Stoibers Lavieren, sein zaghafter Populismus, mit dem er die Atlantiker in den eigenen Reihen irritierte, ohne von der Stimmungslage in der Bevölkerung zu profitieren“ (Die ZEIT 2002 v. 19.9.2002).

Schaubild 1: Medienecho zum Irakkrieg in deutschen Zeitungen (200 Medien insgesamt)



Quelle: Analyse nach Daten von LexisNexis (2010).

Wie oben angedeutet war kann die Saliensituation der Wahl 2002 als Sonderfall angesehen werden. Zwar rangierte der Kontext von Terror, Krieg und Frieden in Umfragen nach den wichtigsten politischen Themen zunächst klar hinter wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischen Fragen und bis in die erste Septemberwoche auch hinter der im August aufgetretenen Hochwasser-Problematisierung in Ostdeutschland. In der letzten Phase des Wahlkampfes wandelt sich diese Saliensituation allerdings: Nur noch 4% der Befragten sahen zu diesem Zeitpunkt die „Flut“ als wichtigstes Thema an, 16% sagten dies für die Irakfrage. Sie war damit knapp zwei Wochen vor der Wahl wichtigstes Thema (Politbarometer 2004). Ein Blick auf die Resonanz des Themas Irakkrieg in den deutschen Printmedien lässt ebenfalls einen Bedeutungszuwachs des Irakkriegs kurz vor der Bundestagswahl 2002 erkennen (vgl. Schaubild 1 oben). Die Kompetenzzuordnung der Bürger in der Irakfrage war dabei eindeutig. Die Wähler trauten der SPD und den Grünen in der Frage der Friedenssicherung mehr zu als der Opposition (Infratest dimap 09/2002). Die Verdrängung der klassischen innenpolitischen

Themen in der letzten Wahlkampfphase erwies sich für die Koalition zudem als günstig (Brettschneider 2004: 24f.). Frappierend ist außerdem, dass gerade im Osten Deutschlands, wo die Frage einer deutschen Kriegsteilnahme noch eindeutiger beantwortet wurde als im Westen, die SPD Erfolge verbuchen konnte, und die PDS an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte (Erb 2003: 206). Das Krisenmanagement des Kanzlers während der Oder-Flut ist sicherlich – gerade für den Wahlausgang in Ostdeutschland – ebenso wenig zu missachten. Im Gegensatz zur bewusst gesetzten Irakfrage war es allerdings ein zufälliges Thema. Der Stimmungsumschwung, der die Wahl für die Koalition rettete, stand auf der Zielgeraden am deutlichsten mit der effektiv inszenierten Oppositionshaltung in der Irakfrage in Verbindung (vgl. Chandler 2003: 170; Quandt 2005: 179).

Für die gesellschaftlichen Präferenzen in der Irakfrage gilt daher, dass die Öffentlichkeit eine Beteiligung klar ablehnte und hierbei mit der traditionellen Skepsis gegenüber unkalkulierbaren militärischen Risiken reagierte. Die hervorgehobene Stellung des Themas im Wahlkampf 2002 tritt als eine wichtige Vorbedingung zur Repräsentation der Präferenzen über den außenpolitischen Transmissionsriemen hinzu. Die Ausgestaltung des *Transmission Belt* in seinen institutionellen Besonderheiten und auf Ebene der Repräsentation wird im Folgenden untersucht.

3.3 Repräsentation der Kriegsabneigung und die Bundestagswahl 2002 als intakter Transmissionsriemen

Im Theorieteil wurde anschließend an Moravcsiks liberaler Theorie argumentiert, dass die spezifische institutionelle Struktur einer Gesellschaft, also der *Transmission Belt*, als intervenierende Variable, die dominanten gesellschaftlichen Interessen identifiziert, die von den außenpolitisch Handelnden repräsentiert werden. Um diese Hypothese zu testen, wird zunächst für den deutschen Fall der Blick auf die institutionellen Merkmale des Transmissionsriemens in der deutschen Außenpolitik geworfen, um danach die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen unter diesen institutionellen Bedingungen zu untersuchen.

Die erste Verortung der institutionellen Merkmale des *Transmission Belts* bezieht sich auf die Exekutive und deren Position, Mittel und Kohärenz. Im Verhältnis zu den übrigen Gewalten fällt zunächst die Betonung exekutiver Kompetenzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf: Die Karlsruher Richter bezeichneten Außenpolitik als „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ (BVerfGE 68, 1: 144) und stützten sich dabei auf die Annahme, dass nur die Regierung über die nötigen Informationen und Kompetenzen verfügt, in diesem Bereich das Staatshandeln adäquat auszuführen. Allerdings wird dieses einseitige Bild vom Bundesverfassungsgericht in seinen neueren Entscheidungen – und hier gerade in Bezug auf die *War Powers* – nicht mehr verfolgt (vgl. Callies 2006).

Mit Blick auf die Bestimmung zur Richtlinienkompetenz in Art. 65 GG, die Organisationsgewalt zur Bildung der Ministerien und Ernennung der Minister nach Art. 64 I GG, die Möglichkeit, Vertrauensfrage und Gesetzesabstimmung zu verknüpfen (Art. 68 I GG) sowie die Zuweisung der Befehlsgewalt im Verteidigungsfall (Art 115b GG) ist der Bundeskanzler innerhalb der Bundesregierung mit einem potentiell hohem Machtreservoir ausgestattet. In der politischen Wirklichkeit ist die Kanzlermacht wie in anderen Politikfeldern auch in der Außenpolitik durch verschiedene Vetostrukturen beschränkt. Dem Kanzlerprinzip als Zusammenfassung der oben genannten verfassungsmäßigen Instrumente stehen Ressort- und Kollegialprinzip (Art. 65 GG, Satz 2 und 3f.) sowie das informelle Koalitionsprinzip gegenüber. Angesichts dieser Strukturbedingungen und auch der Position in der eigenen Partei konnten die bisherigen Kanzler Deutschlands nicht immer eine hohe Prägestkraft auf die Außenpolitik ausüben (vgl. Haftendorn 2001). Der Einfluss des Bundeskanzlers gerade auf Ministerien, die nicht von Politikern der gleichen Partei besetzt sind (dies gilt zumeist auch für den Außenminister), ist aufgrund des faktischen Erfordernisses Koalitionsregierungen zu bilden begrenzt (vgl. Helms 2007: 386f.). Die Machtrestriktionen für den Kanzler nehmen mit dem Potential des jeweiligen Koalitionspartners zu, die Koalition verlassen zu können oder durch andere Drohstrategien Einfluss zu nehmen. Trotzdem bleibt die im deutschen Kontext hervorgehobene Position des Bundeskanzlers in der Außenpolitik bestehen (Siwert-Probst 2001: 33). Hierzu tragen institutionell der Ausbau außenpolitischen Kapazitäten im Bundeskanzleramt,

ein relativer Machtverlust des Außenministeriums (Eberlei 2001: 255-259) und die Möglichkeiten des Kanzlers, als Agenda-Setter in der Außenpolitik zu wirken, bei (Wilhelm 2006: 178).

Obwohl gerade in Bezug auf die Europäische Integration von einer Entparlamentarisierung der Außenpolitik gesprochen wird (Beyme 1998) und zur Funktionslogik einer parlamentarischen Demokratie die enge Verflechtung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion gehört, bleiben dem Bundestag als institutioneller Gegenmacht der Exekutive in der Außenpolitik spezifische Kontrollinstrumente (vgl. Grewe 1996: 943). Vom Grundgesetz vorgesehen ist die Ratifizierung *politischer* Verträge nach Art. 59 II GG (vgl. Wolfrum 2007: 159; BVerfGE 1, 372: 33). Des Weiteren muss der Bundestag Verträgen zustimmen, deren Inhalt Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist, womit der innerstaatliche Gesetzesvorbehalt vor einer „Erosion“ (Callies 2006: 604) geschützt werden soll. Gleiches gilt für die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24. I GG, auch hier ist ein Gesetzesvorbehalt inbegriffen. Der Bundestag kann über verschiedene Instrumente auch indirekten Einfluss auf die Außenpolitik nehmen. Dazu ist zunächst das Budgetrecht geeignet, das sich ausdrücklich auch auf den Bereich der Streitkräfte bezieht (Art. 87a I GG). Hinzu kommt die Beeinflussung des Bundestages durch dessen Arbeit in Ausschüssen wie der Parlamentarischen Kontrollkommission zur Überwachung der nachrichtendienstlichen Aktivitäten des Bundes, im Verteidigungsausschusses oder durch den Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45a I GG; 45b; vgl. BVerfGE 90, 286: 332). Diese legislativen Ressourcen in der Außenpolitik können sich auch publizitätswirksam entfalten, wenn der Bundestag durch Debatten, Befragungen, Untersuchungsausschüsse oder symbolische EntschlieÙungen öffentlichen Druck auf die Regierung ausübt und damit in begrenzten Umfang initiativ tätig werden kann.

Neuralgischer Punkt im Verhältnis von Exekutive und Legislative in der Außenpolitik bilden die *War Powers*. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12.7.1994 zur Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes von Bundeswehrsoldaten in AWACS-Flugzeugen der NATO (BVerfGE 90, 286: 321) einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt bei allen Einsätzen deutscher Soldaten festgeschrieben: „Das Grundgesetz hat die Entscheidung über Krieg und Frieden dem Deutschen Bundestag als Repräsentationsorgan des Volkes anvertraut“ (2 BvE 1/03: 57). Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) von 2004

(BGBl. 2005: 775f.) goss die Kernelemente des Gerichtsentscheids und der daraufhin entstandenen Praxis in Gesetzesform. Es sieht einen vorhergehenden Parlamentsbeschluss bei „bewaffnete(n) Unternehmungen“ (PBG §1, Abs. 1), vereinfachte Verfahren bei geringer Intensität des Einsatzes (§4) und ein Rückholrecht (§8) für den Bundestag vor. Im Vergleich zu anderen Ländern erscheint der Begriff „Parlamentsheer“ für Deutschland gerechtfertigt, sind doch die *War Powers* des Bundestages weit reichend (Dieterich/ Hummel/Marschall 2007: 16).²²

Der Regierungschef besitzt zwar im konstitutionellen Arrangement der Bundesrepublik eine herausgehobene Stellung, diese wird jedoch durch die Bedingungen der Parteiendemokratie beschränkt. Hinzu kommt die Gegenmacht des Bundestages, der seine vom Verfassungsgericht mehrfach bestätigten Vorbehaltsrechte in Fragen von Krieg und Frieden ausspielen kann. Der hohe Grad dieser Kontroll- und Verflechtungsinstanzen spricht daher prinzipiell für die Funktionsfähigkeit institutioneller Barrieren gegenüber potentiellen Kriegsbestrebungen.

Die spezifischen Merkmale des Transmissionsriemens legen nicht nur die institutionalisierten Einflussmöglichkeiten der politischen Akteure in Regierung und Parlament fest, sie beeinflussen auch die Bedingungen der Repräsentation sozialer Interessen. Dabei geht es insbesondere um die Frage der Vermittlung gesellschaftlicher Präferenzen über repräsentative Institutionen. Bedingt durch das parlamentarische Regierungssystem ist eine direkte Kontrolle der Regierung zuvorderst über den Bundestag möglich. Die Legitimationskette ist somit länger, die Verantwortlichkeit des Politikers gegenüber den Interessen des Bürgers weniger unmittelbar. Trotzdem kann angesichts der hervorgehobenen Stellung der Kanzlerkandidaten in den Wahlkämpfen zur

²² Der Bundestag konnte erreichen, dass Einsatzbeschlüsse detaillierte Regelungen bezüglich Auftrag, Einsatzgebiet, rechtlicher Grundlagen, Größe und Dauer des Einsatzes, Fähigkeiten der Streitkräfte, Kosten und Finanzierung des Mandats enthalten müssen (§3, 2). Diese Normierung zeigt nach Sebastian Harnisch Züge einer ausgeprägten Interorganvereinbarung und nicht nur das funktionelle Regelwerk eines Ratifikationsprozesses (2006: 300). Vgl. aber die Kritik bei van Ooyen an den *War Powers* des Bundestages (2008: 100).

Bundestagswahl²³ diese indirekte Rückbindung über das Parlament, das den Kanzler wählen und abwählen kann, hergestellt werden. Die Durchsetzungsfähigkeit des Kanzlers ist zudem von dessen Unterstützung durch die Regierungsparteien abhängig. Die Parteien können an dieser Stelle als intermediäre Instanz Druck auf die Regierung ausüben. Der Bundestag als zweiter maßgeblicher Akteur unterliegt ebenso dem Einfluss der Parteien. Sie kontrollieren den Zugang zu den Kandidatenlisten und die Kandidaten wiederum sind weniger den Interessen der Wahlkreise verpflichtet als der Parteilinie. Die Fraktionsdisziplin ist ebenfalls höher: Die Repräsentation der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung wird von der jeweiligen Mehrheitsfraktion im Bundestag hergestellt und nicht durch die Abweichung einzelner Abgeordnete gestört. Wichtig ist dabei ein Korrektiv zu einer Tyrannei der Mehrheit: Im Unterschied zum Mehrheitswahlrecht werden auch die Interessen kleinerer Bevölkerungsgruppen durch kleinere Parteien aufgefangen. Da innerhalb des deutschen Parteiensystems die Chance auf eine Alleinregierung einer Partei gering ist, erhöht sich der Zwang zu Koalitions- und damit Konsensbildung. Minderheitsinteressen können also nicht einfach ignoriert werden und bleiben repräsentiert. Zudem gilt hier mit Blick auf das Wahlsystem, dass die Chancen auf eine Repräsentation der außenpolitischen Interessen des Wählers bedingt durch die unmittelbare Legitimationskette mit proportionalem Wahlrecht höher sind. Dies gilt v.a. für die Repräsentation von Mehrheitsinteressen, da eine Wahlkreis-Repräsentation wie im amerikanischen System weniger stark ausgeprägt ist. Die Repräsentationsdimension hängt daher sowohl in Bezug auf die Abgeordneten im Parlament als auch gegenüber der Regierung maßgeblich von der transmittierenden Funktion der Bundestagswahlen ab.

Die Analyse der spezifischen institutionellen Merkmale des Transmissionsriemens und darin angelegter Chancen auf eine Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die zum einen die Begrenzung von unabhängigem Regierungshandeln durch die Gegenmacht des Parlaments in der Frage von Krieg und Frieden verdeutlichte, und zum anderen auf die Herstellung von Verantwortlichkeit der Akteure durch

²³ Allerdings ist die Personalisierung der Wahl in Deutschland im Vergleich zu den USA weniger stark ausgeprägt (Brettschneider 2009: 517).

Wahlen und vermittelt über Parteien hinweg, lässt sich am empirischen Beispiel der politischen Entscheidung Deutschlands im Vorfeld des Irakkriegs 2003 verdeutlichen.

Zunächst erscheint die Entscheidung der Regierung, eine Beteiligung am bevorstehenden Irakkrieg auszuschließen, nicht in erster Linie vom Kanzler dominiert gewesen zu sein. Auch die innerparteiliche Situation des Koalitionspartners gibt Aufschluss über die deutsche Irakpolitik bis zum Einmarsch der USA. Nach der Beinahe-Spaltung der Grünen Partei durch die mit der Vertrauensfrage verknüpfte Abstimmung zum Afghanistan-Einsatz, wäre eine abermalige Disziplinierung der Fraktion hin zur Bündnistreue und für eine etwaige Beteiligung der Bundeswehr am Irakkrieg nicht durchsetzbar gewesen (Kaarbo/Lantis 2003: 221). Außenminister Fischer versuchte daher schon früh, mit Rücksicht auf die innerparteilichen Mehrheiten, eine militärische Intervention in Afghanistan von etwaigen anderen Krisengebieten abzugrenzen. Bereits vor Schröder stellte Fischer die Meinungsverschiedenheiten zwischen deutscher und amerikanischer Politik in der Frage von Irak, UNO und NATO klar.²⁴ Im Ton diplomatischer, in der Sache aber auf Koalitionslinie, trägt der Stellvertreter des Bundeskanzlers als Führungsfigur seiner Partei die Irakpolitik der Regierung mit, gerade um die seit dem Kosovokrieg gestörte Verbindung zwischen Parteiführung und Parteibasis sowie den Stammwählern nicht weiter zu gefährden. Dies zeigt einerseits die Vetomacht auch kleiner Parteien als Koalitionspartner und andererseits, wie das innenpolitischen Strukturen geschuldete Koalitionsprinzip die Kriegsbeteiligung Deutschlands für die Regierung unter hohe politische Kosten gestellt hätte.

Spätere Versuche der Regierung, nach der Instrumentalisierung durch Schröder während des Wahlkampfes, einen Mittelweg zwischen rigoroser Ablehnung der amerikanischen Weltpolitik und notwendiger

²⁴ „Bündnispartnerschaft unter freien Demokratien reduziert sich nicht auf Gefolgschaft, Bündnispartner sind nicht Satelliten“ (Fischer im Februar 2002, zit. n. Staack 2004: 207). Fischers Argumentation in der Irakfrage stand angesichts der Betonung eines „europäischen Weges“ (Harnisch 2004: 183) eher als Schröders Rhetorik in der Tradition einer Zivilmachtspolitik.

Kittung des gespaltenen transatlantischen Verhältnisses zu finden,²⁵ wurden auch durch legislative Zustimmungserfordernisse verengt (Harnisch 2006: 312). Die Bundesregierung stand vor dem Dilemma aus Anforderungen durch Bündnisverpflichtungen einerseits und mangelnder Durchsetzungsfähigkeit von entsprechenden Beschlüssen im Parlament andererseits. Sie konnte somit nur schwer der Frontstellung gegenüber der US-Regierung entkommen (vgl. Harnisch 2006: 311).

Die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen über den institutionellen Transmissionsriemen wurde durch die zeitliche Nähe zur Bundestagswahl und deren responsiven Hebel auf die politischen Akteure erheblich verstärkt. Die relative Einstimmigkeit in der ablehnenden Haltung zu einer militärischen Beteiligung am Irakkrieg in der deutschen Öffentlichkeit wie auch in der Parteienlandschaft verstärkt den Eindruck einer intakten Repräsentation zwischen Demos und Politik. Die vorgegebene Präferenzsituation wird durch das geschickte Agenda-Setting Schröders im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2002 eher genutzt als erzeugt. Dies kann man kritisch als Instrumentalisierung bezeichnen, es ist aber nicht unbedingt eine Frage gestörter Repräsentation, wenn, wie argumentiert wurde, dadurch keine Veränderung der grundsätzlichen Präferenzen der Bürger zu erkennen ist.

In Kombination mit der Wichtigkeit des Themas Irak im Wahlkampf 2002, die in der Analyse der gesellschaftlichen Präferenzen zuvor festgestellt wurde, zeigt sich, dass die Voraussetzungen für ein Funktionieren des Transmissionsriemens in der Irakfrage für Deutschland gegeben waren. Politiker, die gegenüber der bekundeten Ablehnung eines Kriegseinsatzes eine andere Politik verfolgt hätten, wären durch die Wahl bestraft worden. Umgekehrt wurde die klare Positionierung des Bundeskanzlers in der Irakfrage durch den Wähler belohnt. Diese funktionierende Repräsentation auf der zweiten Ebene der Annahmen von Moravcsik über die Ursachen internationaler Politik trägt zur Sicherung des Demokratischen Friedens für den deutschen Fall bei.

²⁵ Am 27.11.2002 werden die Überflugrechte für die USA genehmigt und Soldaten zum Schutz von amerikanischen Militäreinrichtungen in Deutschland bereitgestellt. Auch die Fuchs-Panzereinheiten bleiben in der Krisenregion (vgl. Jakobs 2005: 135).

4. Populärer Präsident und untätiger Kongress: Innergesellschaftliche Bestimmungsfaktoren der Entscheidung zum Irakkrieg in den USA

4.1 Normative Grundlinien der „exceptionellen Nation“ und der Irakkrieg

Schon Alexis de Tocqueville (1987: 9) war beeindruckt, wie wirkungsvoll gesellschaftlich geteilte Werte in den USA „(...) weit über die politischen Zustände und die Gesetze hinaus (...)“ die Meinungen, Gefühle und Gebräuche der amerikanischen Bürger beeinflussen könnten. Normen und Werte bieten aus konstruktivistischer Perspektive einen wichtigen Schlüssel zum Verständnis amerikanischer Außenpolitik. Präsident und Kongress müssen der amerikanischen Öffentlichkeit ihre Politikentscheidung begründen, um spätestens am Wahltag die notwendige Unterstützung für die jeweilige Politik zu generieren. Normen und Werte transportieren dabei Information und kognitive Orientierungspunkte über die Begründetheit, Notwendigkeit und Angemessenheit einer bestimmten Außenpolitik. Die Stärke dieser Orientierung wird, wie für den deutschen Fall, im Folgenden an drei Normen gemessen. Die heuristische Vorauswahl orientiert sich an den Grundlinien amerikanischer Außenpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Diese Phase der Weltpolitik war in starkem Maße geprägt durch einen amerikanischen Internationalismus, der die Herausbildung wichtiger multilateraler Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die NATO mitgestaltete und auch darüber hinaus kaum isolationistische Tendenzen kennzeichnete (vgl. Mandelbaum 2005: 24; Chaudoin/Milner/Tingley 2010: 76f.). Amerikas exzeptionelle Stelle in den internationalen Beziehungen begründete sich auch und gerade durch seine Selbstwahrnehmung als Exempel und Erlöser für ein neues Zeitalter der Weltgeschichte einzustehen. Demokratiespezifische Werte, insbesondere die in der Unabhängigkeitserklärung angelegte

Betonung von Gleichheit, Menschenrechten und politischer Repräsentation, bildet dabei den normativer Kern der *City upon a Hill*, bzw. des *Redeemer*.²⁶ Als zu testende Normen werden folglich *Universelle Werte*, *Multilateralismus* und *Interventionismus* hier behandelt.

Universelle Werte als außenpolitische Norm

Die Idee, als außergewöhnliche Nation – Demokratie, Menschenrechte und Gleichheit – auch nach außen aktiv zu vertreten, wird in der politischen Kultur Amerikas durch eine Vielzahl unterschiedlicher Elemente symbolisiert – Versatzstücke christlicher Traditionen sind dabei ebenso zu finden wie der bewusste Vergleich Amerikas mit dem (stilisierten) römischen Imperium oder die Huldigung des eigenen Gründungsmythos.²⁷ Doch welche messbare Rolle spielen diese Werte als Politikziele abseits feierlicher Kontinuitätshuldigungen?

Mit Blick auf Umfragen lassen sich auf zivilgesellschaftlicher Ebene zunächst keine Hinweise auf eine generelle Identifizierung mit universellen Werten als Außenpolitikziele finden: Nur 17% der befragten Amerikaner glauben, dass Demokratieförderung ein sehr wichtiges außenpolitisches Ziel sei. 76% sagen dies hingegen über die Sicherung amerikanischer Arbeitsplätze (CCGA 2006: 17). Diese Rangfolge unterscheidet sich nicht substantiell von den Ergebnissen bei Elite-Umfragen, wobei sich innerhalb dieser Gruppe Parteigänger der Demokraten von Republikanern insoweit unterscheiden, als dass sie dem Schutz der Menschenrechte und der Demokratieförderung eine höhere Präferenz einräumen (Holsti 2006a: 259). Eine generelle Bereitschaft zu aktiver Demokratieförderung in der amerikanischen Gesellschaft erscheint damit ebenso fragwürdig und zeigt die Unmöglichkeit, innerhalb dieser Norm zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten zu unterscheiden. Was im deutschen Fall für Menschenrechts- und Friedensnorm galt, offenbart sich auch hier: Verschiedene Politik-

²⁶ John Winthrop prägte den Begriff 1630 (2007: 158) in Anlehnung an Matthäus 5,14 („Ihr seid das Licht der Welt. Eine Stadt, die auf einem Berg liegt, kann nicht verborgen bleiben“).

²⁷ Hannah Arendt (1963: 262-276) beschreibt das Verhältnis zwischen Religion, Tradition und Neugründung in der amerikanischen Revolution.

optionen können sich auf die gleiche Norm beziehen. Abwegig erscheint daher die These, das amerikanische Volk lasse sich zu Kreuzzügen allein im Namen von universalen Werten mobilisieren.

Wie passt dieser negative Befund zu einem oftmals in programmatischen Aussagen und damit im politischen Normkreis offensiv vertretenen Selbstbild, eine moralische Außenpolitik zu verfolgen, die universellen Werten zur Gültigkeit verhilft? Der Hinweis auf universelle Werte, die als Kompass in der Außenpolitik dienen, gehört zum Standardrepertoire in den Reden amerikanischer Präsidenten, von Wilson über Bush bis hin zu Obama (vgl. Widmaier 2007: 779ff.).²⁸ Offenbar ist die Zurückhaltung in Bezug auf offensive Demokratisierung nicht gleichzusetzen mit einer prinzipiellen Ablehnung der Verknüpfung von Außenpolitik und Moral. Direkt nach solchen Werten gefragt, antworteten 2004 72% Prozent der befragten US-Bürger, dass Außenpolitik moralischen Prinzipien folgen sollte. Damit rangiert dieser Wert noch vor den Prioritäten „being cautious“ und „being decisive“ (Pew 2004: 23).

Die amerikanische Bevölkerung mag mehrheitlich davor zurückschrecken, in innere Angelegenheiten anderer Staaten einzugreifen, um amerikanische Werte dort zu verbreiten. Werden jedoch ebensolche Staaten als Bedrohung wahrgenommen, ist diese Zurückhaltung nicht mehr gegeben. Die Kopplung von Sicherheit und Normen zeigt sich in dem Umstand, dass außenpolitische Gefahren neben einer materiellen Bedrohungskomponente auch als Angriff auf amerikanische Werte verstanden werden. Anderes zu erwarten hieße, amerikanische Interessen auf ökonomischer oder ordnungspolitischer Ebene von ihren

²⁸ Wenn etwa Präsident Bush (2003) sagt, „(t)he American flag stands for more than our power and our interests. Our founders dedicated this country to the cause of human dignity, the rights of every person, and the possibilities of every life. This conviction leads us into the world to help the afflicted, and defend the peace, and confound the designs of evil men“ bewegt er sich im gleichen Diskursrahmen wie sein Nachfolger Obama (2010): „As the leader of the free world, America will do more than just defeat on the battlefield those who offer hatred and destruction—we will also lead among those who are willing to work together to expand freedom and opportunity for all people.“

Wechselwirkungen zu amerikanischen Werten wie Freiheit, eben auch als Freiheit der Märkte, oder Demokratie zu entkoppeln.²⁹

Seitens der Bevölkerung wird zumindest ein Begründungszusammenhang zwischen militärischer Intervention und moralischen Prinzipien erwartet. Was umgekehrt auch bedeutet, dass die Gegennorm in Form von reiner Interessenpolitik ohne moralische Rechtfertigung keine Mehrheit finden würde. Die Tatsache, dass der amerikanische Demos nicht allein aus humanitären Motiven in den Krieg ziehen will, bedeutet umgekehrt nicht, dass ohne das Bewusstsein für eine gerechte Sache Gewalt anzuwenden, Legitimität generiert werden kann.³⁰

Multilateralismus als außenpolitische Norm

Wie auch andere Bereiche der Normdiskussion der USA zeigen, handelt es sich beim Vergleich Multilateralismus versus Unilateralismus keineswegs um eine Schwarz-Weiß-Unterscheidung. Dazu sind einerseits die historischen Traditionen der US-Außenpolitik, andererseits das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Präferenzen und jenen der politischen Entscheidungsträger zu komplex. Dennoch kann in der seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgten Institutionalisierungswelle multilateraler Arrangements, die kontinuierlich von den USA vorangebracht wurden, wie auch insgesamt in der Nachkriegspolitik der USA eine Konstante in der Außenpolitik gesehen werden, die sich auf das

²⁹ Dahingehend ist auch Paul Wolfowitz zu verstehen: „Democracy is a universal idea, (...) letting people rule themselves happens to be something that serves Americans and America’s interest“ (zit. n. Ricks 2007: 17).

³⁰ Wenig aufschlussreich ist hingegen der Blick auf die rechtliche Dimension der Norm. Während im deutschen Fall durch das Grundgesetz relativ weit reichende materielle Vorgaben bezüglich einer inhaltlichen Beeinflussung der Außenpolitik vorgegeben sind, bleibt die amerikanische Verfassung neutral und lediglich aus der Präambel lässt sich ein, allerdings vage bleibendes, Bekenntnis zu einer friedlichen Zusammenarbeit der Völker ableiten, was wiederum den Prozess bestimmenden Charakter der *Constitution* (mit Ausnahme der *Bill of Rights*) gegenüber dem mit ungleich mehr materiell-rechtlichen Bestimmungen beladenen Grundgesetz verdeutlicht (Schwarz 1995: 329f.).

Kriterium der Kontinuität einer außenpolitischen Norm beziehen lässt (Ikenberry 2003: 543). Sie stützt sich seit der unmittelbaren Nachkriegszeit und mithin Hochphase des Ost-West-Konfliktes bis zum Vietnamkrieg auf einen breiten innenpolitischen Konsens. Hernach wird die innenpolitische Normdiskussion Mitte der 70er Jahre zwar diffuser, dennoch lassen sich deutliche Tendenzen innerhalb der zivilgesellschaftlichen und politischen Normkreise feststellen, welche die These einer unilateralen Norm oder gar eines Neoisolationismus wenig glaubwürdig erscheinen lassen (Kull 2002: 117). Entgegen anders lautenden Prognosen erweist sich die mehrheitliche Zustimmung zu den multilateralen Verpflichtungen auf zivilgesellschaftlicher Ebene nämlich als außerordentlich stabil (Holsti 2006b: 303).³¹ In seiner Studie zu den Einstellungsmustern der amerikanischen politischen Elite konnte Holsti analog zu Umfragen innerhalb der breiteren Bevölkerung einen Konsens für multilaterale Vorgehensweise belegen (Holsti 2006b: 285). Auch Diskursanalysen von außenpolitischen Grundsatzäußerungen der amerikanischen Regierung stützen die These einer vorhandenen Multilateralismus-Norm (Kirste 1998: 116).

Es bleibt die Schwierigkeit, eine Beziehung zwischen außenpolitischen Normen und Handeln zu erklären, wenn einerseits innerhalb der Bevölkerung wie auch innerhalb der amerikanischen politischen Elite ein Konsens über die hohe Bedeutung des Ziels multilateraler Konfliktlösung herrscht, aber andererseits Amerika als unilateralistisch kritisiert wird. Dieser Widerspruch lässt sich bei einer genaueren Aufschlüsselung des amerikanischen Verständnisses für Multilateralismus auflösen. Dabei ist zum einen auf ein relativ hohes Residuum an Bereitschaft zu unilateralen Vorgehensweisen als *Ultima Ratio* hinzuweisen,

³¹ So stimmten 2006 der Aussage „It will be increasingly necessary for the US to work through international institutions“ 69 Prozent der Befragten zu, was eine Steigerung gegenüber 2004 (64%) und 1999 (56%) bedeutete (WPO 2009). Die gegensätzliche Position „It is better for the US to try and solve problems like terrorism and the environment on our own“ unterstützten 2006 entsprechend nur 23% (2004: 30%, 1999: 39%; vgl. WPO 2009). Diese Mehrheiten konnten durch verschiedene Studien kontinuierlich bestätigt werden und zeigen eine langfristige Präferenz für Multilateralismus in der amerikanischen Bevölkerung (Pew 2004: 12; Eichenberg 2005: 175).

was amerikanische Präsidenten nicht erst seit George W. Bush auch kontinuierlich betonen (vgl. Leffler 2005: 397-399). Robert Kagan (2004: 82) wies daher darauf hin, dass Amerikaner unter dem Konzept des Multilateralismus etwas anderes verstehen als Europäer. Der Charakter des Multilateralismus sei im europäischen Kontext formaler und legalistischer, gerade in Bezug auf das Völkerrecht. Die Bereitschaft multilaterale Arrangements einzugehen, erfolgt jenseits des Atlantiks eher aus der rationalen Erwägung, Kosten einzusparen und die Effizienz von Außenpolitik zu erhöhen. Dies zeigt, dass Normen eine durchaus rationale Komponente besitzen und nicht das Gegenstück zu reinen Interessen bilden, zumal auch ebensolche Effizienzüberlegungen im Kontext außenpolitischer Entscheidungen diffus bleiben. Amerikanischer Multilateralismus ist demnach kein Selbstzweck, der in einer klaren Unterscheidung zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten mündet. Dieser Multilateralismus ist vielmehr Katalysator für die Erreichung weithin eigener Ziele. Im Kern ist dies ein strategischer Multilateralismus mit einem Führungsanspruch der USA, der die prinzipiell mögliche, aber bedingte Bereitschaft zur Fortentwicklung internationaler Institutionen, unter dem Offenhalten einer Exit-Option für unilaterales Handeln einschließt.

Interventionismus als außenpolitische Norm

Universelle, democratiespezifische Werte werden, wie gesehen, nicht allein als die Besten für Amerika angesehen, sondern als für alle Menschen göltig betrachtet. Daher sind die Komponenten des Beispiels und des Missionars im amerikanischen Selbstverständnis verknüpft. Aus dem auf die neue Welt fixierten Erstversuch einer repräsentativen Demokratie, entfaltet sich die Mission und der Anspruch ein geschichtliches Endziel, eine „novus ordo saeculorum“,³² errichten zu wollen. Sendungsbewusstsein paart sich mit dem Stolz auf die vertretenen Werte zur Energiequelle der „Globalisierung der Mission Amerikas“ (Juncker 2004: 13).

³² „Novus ordo saeculorum (A New Order of the Ages)“ ist eine der Inschriften im Sitzungssaal des amerikanischen Senats.

Intervention als Norm ist im amerikanischen Kontext als ein Motiv der Stärke eng verwoben mit dem Interesse, die staatliche Unabhängigkeit und Sicherheit zu garantieren. Sowohl Unabhängigkeit als auch Sicherheit schienen zunächst gerade mittels einer Emanzipation von alt-europäischen Politikstilen erreichbar. Das Bestreben der amerikanischen Gründungsgeneration, ein unabhängiges Volk frei von der Fremdbestimmung der europäischen Heimatländer zu sein, ist als integrierter Gründungsmythos seit jeher in den gesellschaftlichen Ideen und Werten, und damit als soziale Norm kontinuierlich vorhanden. Unabhängigkeit verliert an Wirksamkeit je geringer die Macht zur Durchsetzung dieses eigenen unabhängigen Willens ist. Ohne Stärke und Macht gegenüber anderen ist die unabhängige Nation nicht zu sichern.

Das 20. Jahrhundert wird als *Amerikanisches Jahrhundert* bezeichnet (Luce 1999: 168) und der amerikanische Demos hat den Gestaltungsanspruch für eine neue Weltordnung mehrheitlich befürwortet. Seit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Aufstieg neuer Mächte in Asien hat sich dieser Anspruch nicht verflüchtigt: Auf die Frage, ob die USA eine aktive Rolle in der Weltpolitik spielen sollten, antworteten nie weniger als 54% (1982) mit Ja. Tatsächlich lag die Zustimmung für einen Interventionismus abseits eines Tiefs infolge des Vietnamkrieges in einem stabilen Korridor zwischen 60 und 70% (CCGA 2008a: 2).

Mit Blick auf die politische Dimension tritt ein zweiter Normkreis hinzu. Hier lässt sich feststellen, dass ein Bekenntnis zur Verantwortung Amerikas für seine Verbündeten, aber auch für eine weiter gefasste Definition des eigenen Interesses, bei keinem Präsidenten mindestens seit Wilson fehlte. Die programmatischen Reden zur Außenpolitik unterscheiden sich in dieser Position rhetorisch nur graduell.³³ Diskursanalysen stützen die Diagnose einer aktiven Bejahung des

³³ Z.B. Bill Clinton (*State of the Union Address* 1999): „You know, no nation in history has had the opportunity and the responsibility we now have to shape a world that is more peaceful, more secure, more free“; Jimmy Carter (*State of the Union Address* 1980): „We can thrive in a world of change if we remain true to our values and actively engaged in promoting world peace“; George W. Bush (*Inaugural Address* 2005): „(...) it is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture (...).

internationalen Engagements der Vereinigten Staaten über Parteigrenzen hinweg (Hansen 2007: 144).

Problematisch ist wiederum die Genauigkeit dieser Norm. Schließlich ist nicht eindeutig, wann die Schwelle zur Aktivierung der interventionistischen Grundhaltung überschritten wird. Wann also ein Eingreifen zur Verteidigung der amerikanischen Werte angemessen erscheint, hängt auch von normfernen Faktoren ab – ein Opportunismus, nur dann einzugreifen, wenn die erwarteten Kosten gering oder der Nutzen hoch ist, muss hier in Betracht gezogen werden. Immerhin ist die Unterscheidbarkeit dieser Norm relativ hoch, da zwischen Eingreifen und Nichteingreifen quasi binär differenziert werden kann.

Amerikas Normen und der Irakkrieg 2003

Zumindest in Grenzen liefert die Analyse außenpolitischer Normen Antworten auf die Fragen *ob* (Interventionismus), *wie* (strategischer Multilateralismus) und *warum* (universelle Werte) eine amerikanische Außenpolitik auch zu nicht-friedlichen Mitteln bereit sein kann. Ähnlich zur Analyse der deutschen Normen hat sich eine durchgehende mehrheitliche Unterstützung von Wert-Universalismus, Multilateralismus und Interventionismus sowohl im zivilgesellschaftlichen als auch im politischen Kontext feststellen lassen. Die Normen finden damit eine Basis in verschiedenen Normkreisen, wenn auch bedingt durch die Konstruktion der amerikanischen Verfassung weniger auf den rechtlichen Normkreis gestützt. Die Normen sind zudem zumindest bezogen auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine kontinuierliche Entwicklung gekennzeichnet. Allerdings müssen sich Multilateralismus und Interventionismus mit unilateraler bzw. isolationistischer Strategie relevanten Gegennormen stellen. Diese sind zwar bei weitem nicht mehrheitsfähig, müssen jedoch als Einschränkung der Kommunalität der Mehrheits-Normen gelten. Als weitere Minderung der Aussagekraft dieser Normen kann deren nicht vorhandene Genauigkeit gelten, da eine Differenzierung zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten nicht stringent möglich ist.

This is not primarily the task of arms, though we will defend ourselves and our friends by force of arms when necessary“.

Aufgrund dieses geteilten Bildes zwischen hoher Kommunalität und geringer Genauigkeit der Normen ergibt sich auch eine geteilte Prognose für normkonforme amerikanische Außenpolitik. Eine militärische Intervention im Irak mag zwar keine zwangsläufige Folge der außenpolitischen Normvorgaben sein, lässt sich aber mithin durch diese rechtfertigen.

Wertuniversalismus, Interventionismus und die Betonung der Universalität eigener Werte sprechen eher dafür, dass sich wesentliche Elemente der Irakkriegspolitik als eine Kontinuität der amerikanischen Außenpolitik interpretieren lassen. Auch liefert die Interventionismus-Norm als hoch konsensuale und kontinuierliche Norm eine Mitteilung auf die Frage, ob Amerika seine Ziele in der Welt aktiv verfolgen soll und ist gepaart mit der wahrgenommenen Bedrohungssituation nach dem 11. September. Diese Diskurs-Elemente sind wirksam, um Bedenken gegen einen Präventivkrieg auszuräumen und die Intervention gegenüber der Gesellschaft zu begründen.

Die entstehenden Entscheidungsspielräume können von der US-Regierung genutzt werden, indem sie sich gesellschaftliche Anerkennung über eine abstrakte Verbindung zum Selbstverständnis Amerikas als *City upon a Hill* verschafft und von einem Multilateralismus mit Exit-Option nicht restringiert werden kann. Der Präsident kann sich – nicht nur rhetorisch – sondern kraft der Überzeugung eine angemessene Handlung zu vollziehen auf den „Value Solar Frame“ (Wilzewski 2006: 435) beziehen, welcher wiederum auf einen starken amerikanischen Patriotismus und Missionsgedanken zurückgreift. Die Intervention von 2003 wird somit als wertekonform deklariert. Ohne diese normativen Elemente zu beachten, wäre der Irakkrieg nicht zu verstehen. Ein moralisch gerecht erscheinender Kriegsgrund, so umstritten er letztendlich sein mag, ist wohl kein hinreichender, aber doch ein notwendiger Bestandteil der inneren Legitimität amerikanischer Außenpolitik (vgl. Hancock 2007: 27). Auf diese Rechtfertigung konnte der amerikanische Präsident nicht verzichten.

4.2. Öffentliche Unterstützung, Rationalität und Bedrohung in der Irakkriegsentscheidung

Die Analyse der normativen Kontexte amerikanischer Außenpolitik ergab bereits eine grundsätzliche Zustimmung zu multilateraler Kooperation. Diese Zustimmung hat neben einer wertrationalen auch eine zweckrationale Komponente: Multilaterale Außenpolitik verringert die Kosten für die einzelne Nation. Denn spätestens seit dem Krieg in Vietnam ist klar, dass die öffentliche Meinung sensibel auf die entstehenden – hier insbesondere menschlichen – Kosten des internationalen Engagements reagiert. John Mueller hat am Beispiel des Vietnamkriegs gezeigt, dass die Unterstützung der Öffentlichkeit für einen Krieg von der Zahl der zu beklagenden Opfer abhängt (1971: 371). Spätere Studien bestätigten die „Casualty Hypothesis“ und belegten gar eine zunehmende Kostensensibilität des amerikanischen Demos (Mueller 2005a: 45).

Allerdings darf eine solche Opfer-Sensibilität nicht zu einer generellen Kriegsaversion umgedeutet werden. Die Öffentlichkeit ist durchaus in der Lage, Kosten und Nutzen militärischer Interventionen abzuwägen. Sie reagiert dabei insbesondere bei potentiellen Niederlagen kritisch (Gelpi/Feaver/Reifler 2005: 45; Reiter/Stam 2003: 177). Dies deutet ebenso auf eine rationale Kalkulation der Interessen des Demos hin, wie die These, die amerikanische Öffentlichkeit sei in Bezug auf die Unterstützung militärischer Außenpolitik „pretty prudent“ und „neither as trigger-happy as accused by some nor as gun-shy as bemoaned by others“ (Jentleson 1992: 50). Die Zustimmung zu Auslandseinsätzen hängt demnach vor allem von den Politikzielen ab, für die das Militär eingesetzt wird. Kriege sind populärer, sobald sie zur Bekämpfung einer Bedrohung des nationalen Sicherheitsinteresses geführt werden (Eichenberg 2005: 163; Jentleson 2002: 278).

Rationale Überlegungen und die normative Aufladung des Begriffes der Sicherheit lassen sich an dieser Stelle kaum trennen. Peter Liberman hat in diesem Zusammenhang Verbindungen zwischen bestimmten moralischen Überzeugungen und außenpolitischen Präferenzen, mithin zwischen internalisierten Normen und rationalen Interessen, festgestellt (2006: 712). Des Weiteren werden Kriege zumindest

rhetorisch nicht nur mittels eines singulären Ziels, z.B. „Sicherheit“, begründet, sondern vielmehr durch ein Bündel aus schwer zu entflechtenden Begründungsmustern. Die Rhetorik wirkt sich zudem auf die Wahrnehmung einer Bedrohung und die Überzeugung einer Kriegsrechtfertigung aus.

Tabelle 5: Öffentliche Meinung zu Militäreinsätzen in Amerika – Durchschnittliche Zustimmungsraten

<i>Einsatz</i>	<i>Zustimmung in Prozent</i>	<i>Anzahl der Umfragen</i>
„War against terror“	79	75
Sudan/Afghanistan, Luftangriffe vor 2001	73	5
Golfkrieg	64	63
Irakkonflikt 1992-2003	62	244
Somalia	56	41
Kosovo	49	99
Ruanda	47	3
Bosnia	46	141
Haiti	37	50

Quelle: Eichenberg (2005: 157).

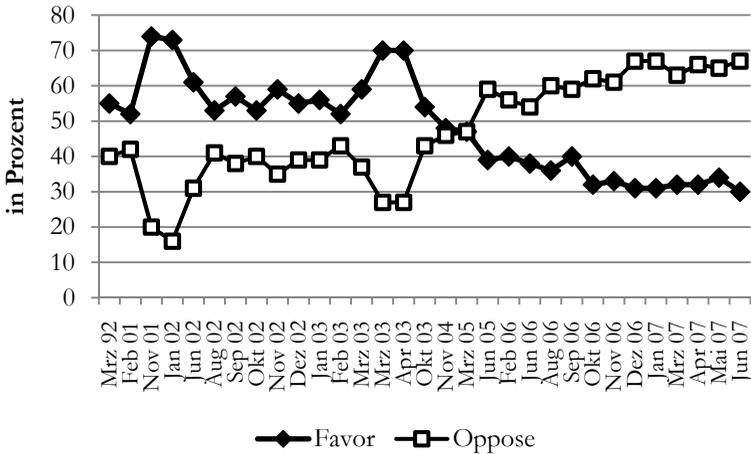
Der Einfluss der öffentlichen Meinung ist stark abhängig von der Wichtigkeit des Themas im öffentlichen Diskurs. Bei geringer Salienz eines Themas, ist die Öffentlichkeit weniger interessiert und die Entscheidungsfreiheit des Präsidenten oder anderer politischer Akteure größer (Knecht/Weatherford 2006: 708). Damit erscheint in Krisenzeiten, in der Außenpolitik etwa vor der Entscheidung über den Einsatz militärischer Mittel, die aufmerksame Öffentlichkeit die politischen Entscheidungsträger wirksam kontrollieren zu können – sobald eine Entscheidung hier allerdings gefallen ist, versammelt sich die Bevölke-

rung entlang der „Rally around the flag“ hinter ihrer politischen Führung, wovon insbesondere der Präsident profitieren kann (vgl. Hetherington/Nelson 2003: 37).

Angesichts der Dominanz innenpolitischer Themen auf der politischen Agenda und dem Fehlen einer außenpolitischen Bedrohung für die USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Lindsay 2000), muss angenommen werden, dass die Kosten für Politiker die Präferenzen der Öffentlichkeit zu missachten gesunken sind (vgl. Hils 2004: 22-24). Die Anschläge vom 11. September 2001 rückten außen- und sicherheitspolitische Themen jedoch wieder ins Zentrum des öffentlichen Diskurses. Dies trifft insbesondere auf den Kontext der Terrorbekämpfung (Galup 2006) und später des Irakkrieges zu.

Der Befund einer nicht grundsätzlich kriegsaversen US-Öffentlichkeit bei gleichzeitig hoher Salienz außenpolitischer Themen bestätigt sich auch für den Fall des Irakkrieges. Die Problematik des Falles ergibt sich aus dem Widerspruch, dass der rationale Bürger im klassischen Argument des Demokratischen Friedens kriegsabgeneigte Präferenzen haben müsste und diese entlang der demokratischen Logik in eine entsprechende Politik münden müssten. Im Vorfeld des Irakkrieges 2003 bekundete demgegenüber jeweils eine konstante Mehrheit der Befragten ihre Zustimmung zu einem möglichen Militärschlag im Zeitraum zwischen Anfang 2001 und dem Beginn des Krieges im März 2003. Deutlich ist das kurzzeitige Anwachsen der Zustimmung nach dem 11. September 2001 auf über 70% gegenüber 52% im Februar 2001. Dieser Effekt ist jedoch in der Befragung vom Juni 2002 bereits nivelliert und die Zustimmungsraten stabilisiert sich in der Folge in einem Korridor zwischen 53% und 59% (Zahlen nach CNN Opinion Research 2007). Eine frühe Umfrage aus dem Jahr 1998 weist allerdings eine starke Mehrheit der Gegner eines Militärschlages (60%) aus (Foyle 2004: 273f.).

Schanbild 2: Zustimmung für einen Militärschlag gegen den Irak in der amerikanischen Öffentlichkeit



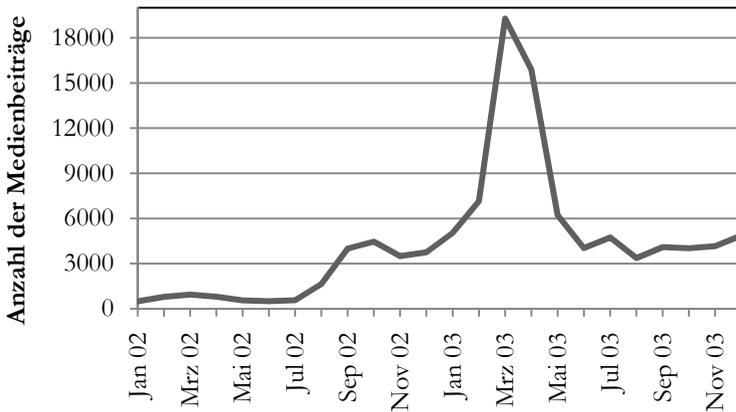
Quelle: Darstellung nach Daten von CNN Opinion Research (2007).³⁴

Diese Präferenzsituation wirft Fragen zur Rationalität, Authentizität und Begründung der Interessenlage des amerikanischen Demos auf. Bei einem politischen Thema, das zumindest nach dem 11. September eine hervorgehobene Stellung im gesellschaftlichen Diskurs

³⁴ Alle Angaben in Prozent; an 100 fehlende: keine Angabe/Meinung; „favor“ = Zustimmung, „oppose“ = Ablehnung; Fragestellungen: „Do you favor or oppose the U.S. war in Iraq?“ (03/2003* bis 06/2007), „Would you favor or oppose invading Iraq with U.S. ground troops in an attempt to remove Saddam Hussein from power?“ (09/2002 – 03/2003) „Would you favor or oppose sending American ground troops to the Persian Gulf in an attempt to remove Saddam Hussein from power in Iraq?“ (06/2002 u. 08/2002), „Would you favor or oppose sending American troops back to the Persian Gulf in order to remove Saddam Hussein from power in Iraq?“ (03/1992 - 01/2001); Umfrage 01/2002: Gallup Organization zit. in Foyle (2004: 273).

einnimmt, kann nicht von einer uninteressierten Bevölkerung ausgegangen werden, die sich über die Konsequenzen der politischen Entscheidung aufgrund geringer Wichtigkeit nicht im Klaren ist. Dies zeigt auch der Blick auf das Medienecho amerikanischer Zeitungen zum Kontext einer Invasion oder eines Krieges gegen den Irak: Bereits ab August 2002 wurde die Thematik eingehender in den Medien behandelt (mithin eine ähnlicher Trend wie im deutschen Fall).

Schaubild 3: Medienecho amerikanischer Zeitungen zum Irakkrieg (39 Medien insgesamt)



Quelle: Darstellung nach Daten von Lexis Nexis (2010).

Der Krieg, soviel war zu erwarten, würde beim Ziel eines Regimewechsels auch durch überlegene Waffensysteme nicht ohne eigene Verluste zu bestreiten sein. Die *Revolution in Military Affairs* würde nicht ausreichen, um den Irakkrieg als „kleinen“ Krieg „günstig“ oder risikoarm werden zu lassen.

Der mögliche Ausweg zur Ehrenrettung des rationalen Demos wäre der Verweis auf die erhöhte Bedrohungssituation nach dem 11. September. Schließlich betonte die US-Administration die Gefahr, die von einem „Rogue-State“, der mit Massenvernichtungswaffen ausgerüstet ist, für die nationale Sicherheit Amerikas ausgehe. Das Kosten-

Nutzen-Kalkül schlägt dann in umgekehrte Richtung aus: Die vom Irak ausgehende Bedrohung wird zum größeren Übel als der Verlust von Menschenleben durch eine Militärintervention. Diese Argumentation könnte auf das Ansteigen der Zustimmung zu einem Irakkrieg nach den Anschlägen vom 11. September verweisen. Außerdem erscheint die amerikanische Bevölkerung bei einer Bedrohung der Sicherheitssituation eher bereit zu sein, dem Einsatz militärischer Mittel zuzustimmen, als etwa in der Verfolgung rein idealistischer Ziele, handelt in dieser Perspektive also „pretty prudent“ (Jentleson 1992: 71; Hils 2007b: 37). Dabei lässt sich auch dieses Argument innerhalb eines rein rationalen Handlungsmodells nicht aufrechterhalten. Bereits die Definition des nationalen Interesses ist sozial konstruiert und dehnbar. Zudem wurde gerade der Irakkrieg nicht nur aus Sicherheitserwägungen heraus geführt. Insbesondere die von der Exekutive entworfenen Bedrohungsszenarien enthielten erheblich überzeichnete Elemente: Mueller spricht hier von einer „threat inflation“ (2005b: 221f.), mit welcher die *Feindbilder* zu Bedrohungen der nationalen Sicherheit stilisiert wurden – mithin kann keine vollständige Rationalität unterstellt werden.

Insofern drängt sich die Frage nach der Authentizität der Präferenzen auf, denn unter der Bedingung einer gezielten Manipulation des Diskurses durch die Regierung wäre die Bevölkerung gar nicht in der Lage gewesen, eine rationale Entscheidung zu treffen (vgl. Czempliel 1996: 90; Hils 2008: 266). Hierfür spricht die Charakterisierung des Entscheidungsprozesses der Bush-Administration als verzerrter „Groupthink“ (Kuntz 2007: 121-141). Das bereits vor 9/11 anvisierte Ziel eines Regimewechsels im Irak wurde trotz fehlender Beweise mit dem Hinweis auf die Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen und der Verbindung zwischen Al-Quaida und dem Irak in einer erst „latenten“ dann „manifesten“ Medienkampagne als notwendige Politikoption der Öffentlichkeit angeboten (Hils 2007a: 15f.).³⁵ Indes

³⁵ In der Folge glauben zwischen September 2002 und März 2003 nach Umfragen jeweils deutliche Mehrheiten in der Öffentlichkeit an die Kernbotschaft der Vermarktungsstrategie der Bush-Administration, wonach der Irak Massenvernichtungswaffen besitze (Jacobson 2007: 258). Problematisch erscheint daran, dass die Kriegsgegner wesentlich seltener an die – erwiesenermaßen falschen – Informationen der US-Regierung über angebliche irakische MVW und an die Verbindung zwi-

überzeugt die Manipulationsthese nicht völlig. Nicht erst eine von der Regierung durch Fehlinformationen gesteuerte „*securitization*“ des Diskurses“ (Schwarz 2008: 279f., Herv. i. Orig.) verfälschte die Präferenzen der Bürger in Richtung Kriegszustimmung. Wie aus oben angeführten Umfragen ersichtlich existierte schon *vor* der Medienkampagne keine eindeutige Kriegsaversion. Hier mag man nun eine unterschiedliche Gewichtung der Umfrageergebnisse vornehmen und die höhere Skepsis bei Fragen mit Verweis auf mögliche Opfer hervorheben. Dies kann jedoch nicht verdecken, dass schon vor dem 11. September eine Mehrheit in der US-Bevölkerung für den Irakkrieg optierte – ein Umstand der aus der Perspektive des Demokratischen Friedens betrachtet zumindest problematisch ist (vgl. Hils 2007b: 28). Trotz der Marketingstrategie der Bush-Regierung erscheint das Meinungsbild stabil. Gleichzeitig ist auch der stärkste verzeichnete Meinungswandel, nämlich der Anstieg der Zustimmung nach dem 11.9.2001 nur temporär und bildet sich im Laufe des Jahres 2002 zurück.

Deshalb erscheint die gering ausgeprägte Kriegsaversion als authentische Präferenzstruktur unter der Bedingung einer von normativen Begründungsmustern beeinflussten Rationalität. Angesichts dieses Präferenzgefüges wäre zu erwarten, dass tatsächlich der Entscheidung zum Irakkrieg eine Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen zu Grunde lag – die Mechanismen dieser Repräsentation werden im Folgenden untersucht.

schen Irak und Al-Quaida glaubten (Kull/Ramsay/Lewis 2003: 576). Chaim Kaufmann ist der Ansicht, der „marketplace of ideas“ (2004: 5) im Irakkriegsdiskurs habe versagt: Die Exekutive habe ihre Deutungshoheit gegenüber den Medien behaupten können und gestützt durch die selektive Veröffentlichung von Geheimdienstinformationen der vom 11. September schockierten Bevölkerung einen Krieg verkauft.

4.3 Repräsentation ohne Gewaltenkontrolle in der Entscheidung zum Irakkrieg

Welchen Weg müssen gesellschaftliche Akteure im politischen System der USA nehmen, um ihren Interessen gegenüber repräsentativen Institutionen Gehör zu verschaffen? Aus der Perspektive einer liberalen Außenpolitiktheorie stellt sich zunächst die Frage nach den spezifischen institutionellen Merkmalen des Transmissionsriemens, wobei für die Außenpolitik zunächst die Rolle des amerikanischen Präsidenten und danach die Stellung des Kongresses relevant sind.

Die institutionelle Position des Präsidenten wird in Art. II der US-Verfassung definiert. *Section 1* erklärt ihn zur Spitze der Exekutive und *Section 2* zum *Commander in Chief* der Streitkräfte. Er ist Staatsoberhaupt, Regierungs- und Behördenchef, oberster Diplomat und Befehlshaber. Gerade im Vergleich zu Deutschland fällt zunächst auf, dass im präsidentiellen Regierungssystem von vornherein eine größere Unabhängigkeit angelegt ist als dies im parlamentarischen System der Fall sein kann. Der Präsident ist vom Volk gewählt, was ihm eine eigene Legitimationsquelle verschafft, und er ist nicht abberufbar durch die Legislative und mithin unabhängig von Koalitionen oder auch von seiner eigenen Partei. Es wäre allerdings verfehlt, von dieser Unabhängigkeit auf eine ungeteilte Führungsrolle des Präsidenten in der Außenpolitik zu schließen. Zum einen bedeutet die fehlende Abberufbarkeit durch das Parlament umgekehrt die größere Unabhängigkeit der Abgeordneten vom Präsidenten, der den Kongress nicht auflösen kann. Zum anderen muss, wie in anderen Politikfeldern, der Präsident seine Fähigkeit zum *Leadership* gegenüber der Legislative im politischen Prozess behaupten. Die Verfassung ist in der Ausdifferenzierung dieser Machtbalance keineswegs eindeutig und Debatten hierzu dauern an (vgl. Ely 1993: 5; Yoo 2005: 17-24). Bedingt durch die institutionell angelegte Gegenmachtstellung des Kongresses begrenzen insbesondere Konstellationen des *Divided Government*, in denen der Partei des Präsidenten die Mehrheit in einer oder beiden Parlamentskammern fehlt, die Möglichkeit zur Politikgestaltung.

Das Ausmaß präsidentieller Handlungsfreiheit in der Außenpolitik hängt damit vom Zusammenwirken der (uneindeutigen) verfas-

sungsrechtlichen Vorschriften mit den politischen Machtkonstellationen und bürokratischen Ressourcen³⁶ ab. Zwei weitere Faktoren kommen hinzu, die in der Vergangenheit eher dem Präsidenten genutzt haben. *Erstens* kann der Präsident als politische Leitfigur einen starken Sammlungseffekt gegenüber der Bevölkerung auslösen, was insbesondere in Krisenzeiten eine Rolle spielt (Hetherington/Nelson 2003: 37). *Zweitens* hat sich das oberste Gericht der USA der *Political Question Doctrin* folgend herausgehalten, den prozeduralen Kampf zwischen Kongress und Präsident in der Außenpolitik endgültig zu entscheiden.

Dabei nennt die Verfassung den institutionellen Gegenspieler des Präsidenten an erster Stelle, was angesichts des Selbstverständnisses amerikanischer Präsidenten über ihren außenpolitischen Entscheidungsspielraum verwundern mag.³⁷ Nichtsdestotrotz kommen dem Kongress wirksame außenpolitische Ressourcen und Einflussmöglichkeiten zu.

Das in der Meinung von James Madison (Fed. Nr. 58) entscheidendste Instrument der Mitwirkung des Kongresses ist dessen Ausgaberecht (Hamilton/Madison/Jay 1994: 355). Für die Außenpolitik bedeutet dies, dass der Kongress verantwortlich ist „(to) provide for the common defense“ und „to raise and support Armies“ (Art. I Sec. 8 US-Verf.). Der Kongress entscheidet dabei nicht nur über den Verteidigungsetat allgemein, sondern auch über angrenzende Bereiche wie die Bewilligung von Auslandshilfen oder das Budget für internationale Organisationen. Das Budgetinstrument wirkt jedoch vor allem restriktiv, die außenpolitische Initiative verbleibt beim Präsidenten.

³⁶ Dem Präsidenten stehen dabei ein über die Jahre gewachsener Verwaltungsapparat, privilegierter Informationszugang auch durch die regierungsunterstellten Geheimdienste zur Verfügung. Nationaler Sicherheitsrat und Gemeinsamer Generalstab unterstützen den Präsidenten und bilden weitere wichtige Herrschaftsinstrumente. Diese Strukturen sind zugleich angesichts ihrer Akteursvielfalt nicht unproblematisch in der politischen Steuerung – Kritiker sehen das Regierungsmanagement durch zunehmenden Koordinationsaufwand gekennzeichnet (vgl. Sloan 2003: 25).

³⁷ Z. B. Präsident Clinton: „But I think that, clearly, the Constitution leaves to the President, for good and sufficient reasons, the ultimate decision-making authority“ (zit. in Friedman 1993).

Soll der Kongress die Außenpolitik wirksam kontrollieren, muss er über zureichende Informationsquellen und -instrumente verfügen. Unterstützt wird er dabei durch personalstarke Informationsdienste, die persönlichen Assistenten der Abgeordneten und informale Zusammenschlüsse von Parlamentariern, wodurch die eigentliche Koordinierung in den Ausschüssen des Arbeitsparlaments erfolgen kann. Diese Ausschüsse können auch durch Anhörungen, zusätzliche Expertisen von der Exekutiven oder Dritten unabhängig von speziellen Gesetzgebungsverfahren einfordern. Zudem kann der Kongress per Gesetz die Exekutive zur Berichterstattung verpflichten, um damit die Umsetzung oder die Auswirkungen eines Gesetzes zu kontrollieren. Für die Kontrolle der Geheimdienste zeichnen sich gleichgestalt die zuständigen Ausschüsse im Kongress verantwortlich (vgl. Rosati/Scott 2007: 337-341).

Zu Budget- und Kontroll-, bzw. Informationsrechten treten spezifische Mitwirkungskompetenzen. Bei internationalen Verträgen und Abkommen muss der Senat mit Zweidrittel-Mehrheit zustimmen. Durch die Verabschiedung von Zusätzen, Einschränkungen oder Interpretationen hat der Senat zudem Möglichkeiten, eigene Vorstellungen durchzusetzen.³⁸ Wie bei der Ernennung von Bundesrichtern und Ministern seines Kabinetts ist der Präsident bei der Berufung von Botschaftern und politischen Beamten im diplomatischen Dienst und im militärischen Bereich auf die Zustimmung des Senats angewiesen, was mitunter von den Senatoren zur politischen Einflussnahme genutzt wird (vgl. Wittkopf/Jones/Kegley 2008).

An der vorangegangenen Beschreibung der Kompetenzen ist bereits erkennbar, dass die Gewaltenteilung in der Außenpolitik keineswegs strikt getrennt aufgestellt ist, sondern Kompetenzstreitigkeiten durch überlappende Zuständigkeiten und gemeinsam durchzuführende Politikentscheidungen geradezu provoziert werden.³⁹ Den sensibelsten

³⁸ Allerdings machen solche Abänderungen am ursprünglichen Vertrag meist Neuverhandlungen nötig und diese werden wieder vom Präsidenten geführt. Auch in der zunehmenden Praxis von *Presidential-Executive Agreements*, die keiner Zustimmung des Senats bedürfen, lassen sich Tendenzen zur Umgehung der legislativen Mitsprache erkennen.

³⁹ Für Madison (Fed. Nr. 47) war die Sicherung der Demokratie nicht durch die strikte Trennung der Gewalten zu erreichen, sondern „(...)

Punkt im Geflecht der außenpolitischen *Checks & Balances* stellen die *War Powers* dar. Nach den Erfahrungen von Vietnam, einem Krieg, dem keine offizielle Kriegserklärung voranging und der in der Niederlage und dem Abzug der US-Truppen mündete, beschloss der Kongress 1973 in Übereinstimmung des Vetos Nixons die *War Powers Resolution* (WPR) und versuchte damit, die parlamentarischen Rechte zum Einsatz der Streitkräfte gesetzlich zu stärken (Grimmett 2006: 3). Das Gesetz speist sich aus den verfassungsmäßigen Vorgaben des Rechts „to declare war“ (Art. I Sec. 8 US-Verf.). Es schreibt demnach Konsultationen zwischen Kongress und Präsident im Vorfeld des Einsatzes der Streitkräfte, die Berichtspflichten während und die Notwendigkeit eines Parlamentsbeschlusses spätestens 90 Tage nach Beginn der Entsendung vor.⁴⁰ Bei Interventionen unterhalb der Kriegs-Schwelle hat sich das Parlament als wenig einflussreich gezeigt. Der 60 bis 90 Tage große Spielraum kann der Exekutive genügen, um kleinere Militäroperationen durchzuführen, die dann lediglich eine Berichterstattung notwendig machen. Auch die in der WPR vorgeschriebene Pflicht zur Konsultation ist derart unklar definiert, dass die Exekutive wohl kaum illegal handelt, wenn sie – wie dies meist der Fall ist – den Kongress lediglich über eine bereits getroffene Entscheidung kurz vor Beginn der Militäroperation informiert (vgl. Hendrickson 2002: 169).⁴¹

indem die innere Struktur des Regierungssystems so gestaltet wird, daß dessen verschiedene konstitutive Teile durch ihre wechselseitigen Beziehungen selbst zum Mittel werden, den jeweils anderen Teil in seine Schranken zu verweisen“ (Hamilton/Madison/Jay 1994: 313).

⁴⁰ Der Kongress besaß zudem das Recht, die Truppen bei nicht vorliegender Kriegserklärung, spezifischer Autorisierung oder durch entsprechenden Beschluss zurückzurufen. Nach der *Supreme Court* Entscheidung im Fall „Immigration and Naturalization Service v. Chadha et al.“ ist dieses legislative Veto allerdings nicht mehr verfassungsgemäß (*Supreme Court* 462 U.S. 919).

⁴¹ Zwar wurden daher in der Vergangenheit eine Vielzahl von Berichten zu Truppeneinsätzen im Kongress vorgetragen, nur einer dieser Berichte berief sich allerdings explizit auf Section 4(a) (1) der WPR, wonach ein Parlamentsbeschluss nach 60 Tagen notwendig werden würde (nämlich im Fall des Mayaguez-Einsatzes 1975; vgl. Grimmett 2006: 3). Der eigentliche Selbstauslöser des Gesetzes funktioniert also nicht. Für die 1990er Jahre wird dem Kongress folgerichtig ein überwiegend

Es wäre übertrieben, die politische Realität der *War Powers* allein der institutionellen Konstruktion zu schulden. Wer das Instrument zum Handeln besitzt, muss auch den nötigen politischen Willen beweisen. Zum Strukturproblem der diffusen Verfassungslage kommt ein Hang zur freiwilligen Selbstbetäubung der Protagonisten. Wohlgermerkt ist diese Freiwilligkeit erklärbar: Die Parlamentarier sehen sich einem Anpassungsdruck ausgesetzt, der einerseits durch wahltaktische Überlegungen und andererseits durch eine spezifische „Kultur der Unterordnung“ (Weissmann 1995: 17) geprägt ist. Letztere wiederum resultiert aus einem unklaren bis unterwürfigen Verständnis der Rolle des Kongresses gegenüber dem *Commander in Chief*.⁴² Daher ergibt sich eine zweigeteilte Bewertung des Kongresses in der Außenpolitik: Einerseits handelt es sich um ein typischerweise starkes Parlament im präsidentiellen Regierungssystem, das andererseits Schwächen in der Praxis der Kontrolle von Militäreinsätzen offenbart. Für die Erkenntnisziele dieser Arbeit handelt es sich dabei um ein schwerwiegendes Defizit. Wenn der wichtigste institutionelle Vetospieler hier ausfällt, hat dies für die Ermöglichung von demokratischen Kriegen katalytische Konsequenzen.

Aus der institutionellen Gewaltenordnung ergeben sich spezifische Bedingungen für die Chancen gesellschaftlicher Akteure zur Durchsetzung ihrer Interessen. Das amerikanische System der *Checks & Balances* spricht zunächst dafür, dass den gesellschaftlichen Interessen

schlechtes Zeugnis ausgestellt: Der Einfluss des Kongresses auf die Kriegsentscheidungen des Präsidenten war gering bis nicht vorhanden während der größeren militärischen Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges. Weder in den Kriegen Clintons in Haiti, Bosnien und im Kosovo, noch im Falle seines Vorgängers und den Einsätzen am Golf und in Somalia hat der Kongress seine verfassungsmäßigen Rechte effizient ausgeübt (vgl. zur Diskussion der *War Powers* Fisher 2004: 155; Hess 2005: 63; konträr: Auerswald/Cowhey 1997: 524).

⁴² Als Beispiel führen Jochen Hils und Jürgen Wilzewski den Republikanischen Speaker (1995-1999) Newton L. Gingrich an: „(...) I want to strengthen the current Democratic president because he is the President of the United States. (...) the President (...) deserves to be strengthened in foreign affairs and strengthened in national security.“ Gingrich begründete mit dieser Kompetenzbeschreibung seine Zustimmung zu einem (dann gescheiterten) Gesetz zur Erweiterung präsidentieller Kriegsvollmachten (zit. nach Hils/Wilzewski 2006: 72).

zwei verschiedene Einflusskanäle in der Außenpolitik zur Verfügung stehen (vgl. Risse-Kappen 1991: 487). Beide Organe müssen bei Wahlen um die Legitimierung durch das Volk konkurrieren – eine Missachtung der Wählerpräferenzen wird für beide unter politische Kosten gestellt. Die Durchsetzungsfähigkeit einer Institution wird erhöht, wenn sie die Unterstützung der Wählerschaft hinter sich versammeln kann. Diese Legitimitätskette schafft auch Raum für taktische Möglichkeiten im Machtkampf der Gewalten. So kann der Präsident mit Hilfe der öffentlichen Unterstützung seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen politischen Akteuren erhöhen. Sein „political capital“ (Knecht/Weatherford 2006: 708) wächst in Abhängigkeit seiner Popularität gespiegelt in stetig gemessenen Umfragen. Der limitierende Effekt der öffentlichen Meinung ist zumal an die Aufmerksamkeit des Demos gebunden. Bei geringer Salienz eines Themas ist die Öffentlichkeit weniger interessiert und die Entscheidungsfreiheit des Präsidenten größer. Damit erscheint in Krisenzeiten, in der Außenpolitik etwa vor der Entscheidung über den Einsatz militärischer Mittel, die aufmerksame Öffentlichkeit den Präsidenten wirksam kontrollieren zu können – sobald eine Entscheidung hier allerdings gefallen ist, versammelt sich die Bevölkerung wiederum hinter ihrem Regierungschef (vgl. 4.2).

Da das Regieren gegen einen von der Opposition dominierten Kongress auch in der Außenpolitik für den Präsidenten schwierig ist, kann dieser kaum die Parlamentswahlen ignorieren. Es entsteht die Situation eines latenten Wahlkampfzustands, denn zu den Präsidentschaftswahlen alle vier, treten alle zwei Jahre die Wahlen zum Repräsentantenhaus und für jeweils ein Drittel des Senats (vgl. Bowler/Donovan/Heerde 2005: 185).

Institutionelle Regelungen schränken zudem die Wirkung der Parteien ein, die zumindest potentiell eine direkte Verbindung zwischen Elektorat und Politik stören können. Der Befund des Niedergangs der Parteien im amerikanischen System gilt selbst bei einer von Politikwissenschaftlern konstatierten Zunahme der parteilichen Polarisierung des Kongresses (Carter/Scott 2004: 59). Grund ist hierfür zunächst, dass durch die direkte Wahl des Präsidenten dieser weitgehend vom Einfluss der Parteien befreit ist. Auch durch die Abwesenheit eines Listenwahlsystems und die Kandidatenauswahl durch Vorwahlen, verlieren die Parteien an Einfluss auf die Rekrutierung der politischen Eliten. Weitere institutionelle Merkmale zur Einschränkung der Parteienmacht ist

das System der staatlichen Wahlkampffinanzierung für Kandidaten statt Parteien sowie die schwächere außerparlamentarische Parteiorganisation: Die Abgeordneten verdanken ihre Wahl nicht den Parteien, sondern in direkterer Logik dem Wähler (Helms 1999: 308-310).

Der Fall des Irakkriegs ist ein Musterbeispiel für das komplexe Zusammenspiel von institutionellen und gesellschaftlichen Bedingungen der Repräsentation der öffentlichen Interessen in der Außenpolitik. Es drängen sich in diesem Zusammenhang vor allem die Fragen auf, inwiefern die zuvor festgestellte Präferenz der Öffentlichkeit für den Krieg gegen den Irak im politischen System transformiert wurde und inwieweit eine gegenseitige Kontrolle der Gewalten angesichts der vorhanden gesellschaftlichen Unterstützung des Regierungskurses stattfinden konnte.

In Bezug auf letztere Frage findet zwar über die Wünschbarkeit einer funktionierenden Gewaltenkontrolle eine lebhafte verfassungsrechtliche Debatte statt (vgl. Yoo 2005: 88; Fisher 2006: 1254; Hansen/Friedman 2009: 7-19), empirisch ist die Antwort auf die Frage für den Fall des Irakkriegs allerdings weniger umstritten: Die Exekutive hat ihren weitgehenden Machtanspruch durchsetzen können, und für ihre Politik, die letztlich zur Invasion des Iraks im März 2003 führte, die Unterstützung der Mehrheit der Öffentlichkeit gewinnen können, während der Kongress seine institutionell angelegten Mitspracherechte nicht entfalten konnte und wollte (vgl. Wilzewski 2010: 55-64).

Erstaunlich ist dabei weniger das Selbstbewusstsein der Exekutive, als vielmehr die Selbstunterwerfung des Kongresses. Mit der Verabschiedung der „Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002“ (P.L. 107-243) am 10. Oktober 2002 ermächtigten Senat und Repräsentantenhaus zu einem frühen Zeitpunkt den Präsidenten für den Irakkrieg und setzten sich als Kontrollinstanz selbst außer Kraft. Damit wurde nicht etwa ein vorliegender Beschluss zum Einmarsch in den Irak ratifiziert – vielmehr gaben beide Teile der Legislative ihre von der Verfassung garantierten Rechte mit der Bezugnahme auf einen erforderlichen Burgfrieden in Zeiten äußerer Bedrohung freiwillig und *ex ante* an den Präsidenten ab. Darin kann eine Verzerrung der verfassungsrechtlichen Balance gesehen werden, selbst wenn das Verfahren an sich kein Bruch der Verfassung oder Überschreitung der exekutiven Kompetenzen des Präsidenten sein mag.

Was waren die Gründe für das zeitweilige und politikfeldspezifische Defektieren der *Checks & Balances*? Gerade im Fall von äußeren Bedrohungen scheint es dem Präsidenten stärker als dem Kongress zu gelingen, Unterstützung für seinen politischen Gestaltungsanspruch zu gewinnen.

Außer auf den Effekt der äußeren Bedrohung kann zur Erklärung des Verhaltens des Kongresses in der Irakfrage wiederum auf eine „Kultur der Unterordnung“ (Weissman 1995: 17; vgl. Hils/Wilzewski 2006: 64f) verwiesen werden. Die „Kultur“, also die wertegeleitete Überzeugung dem Präsidenten Entscheidungshoheit in der Außenpolitik zuzugestehen, wird zudem von rationalen Kosten-Nutzen Erwägungen der Abgeordneten beflügelt. Die durch seine mediale Stellung begünstigte Interpretationshoheit des Präsidenten, verband sich mit der von der öffentlichen Meinung gestützten Politikposition George W. Bushs und generierte hohe potentielle Kosten, falls sich Abgeordnete des Kongresses gegen den *Commander in Chief* gestellt hätten. Die Verabschiedung der Resolution fand kurz vor der *Midterm Election* 2002 statt, welche thematisch durch den Krieg gegen den Terror dominiert war (vgl. Hess 2006: 112). Dem Interesse an einer Wiederwahl hätte es widersprochen, sich gegen die Kriegspläne des Präsidenten zu stellen.⁴³ Dieses Verhalten belegt somit die Bedeutung der öffentlichen Meinung, die sich über den Mechanismus von Wahlen für die Politikentscheidung zum Irakkrieg Einfluss verschaffte. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass bei einer stärkeren Kriegsaversion in der Bevölkerung weniger Abgeordnete für die Ermächtigungsresolution gestimmt hätten – und diese war ein wichtiger Baustein für die innerstaatliche Legitimierung des Krieges.

Es war kein Krieg gegen die Präferenzen des Demos: „(D)ie Bush-Regierung ritt eher auf der Welle der öffentlichen Meinung als sie zu erzeugen“ (Hils 2007b: 31). Mit Blick auf die Erwartungen der Theorie des Demokratischen Friedens ist dies ein paradoxer Befund. Denn einerseits lässt sich hinsichtlich der Übereinstimmung von Mehrheits-

⁴³ Der Opposition muss zu Gute gehalten werden, dass 126 von 208 Demokraten im Repräsentantenhaus (zzgl. sechs Republikanern und einem Unabhängigen) und 21 von 50 Senatoren (zzgl. jeweils einem Unabhängigen und Republikaner) gegen die Ermächtigungsresolution stimmten (vgl. Schreyer/Wilzewski 2002).

präferenzen der Öffentlichkeit und Politikentscheidung von einer funktionierenden Repräsentation gesellschaftlicher Interessen sprechen. Andererseits war der institutionelle Rahmen in dem die Repräsentation stattfand verzerrt, da das zur Kontrolle der Exekutive vorgesehene Organ seinen verfassungsmäßigen Auftrag nicht erfüllte. Paradox an dieser Situation ist, dass der Kongress die Selbstaufgabe auch aus vorseilendem Gehorsam gegenüber der öffentlichen Meinung, die den Präsidenten stützt, vollzog. Hätte der Kongress seine Kontrollrechte wahrgenommen und gerade die von der Regierung verbreiteten Gründe für den Krieg hinterfragt, hätte sich die öffentliche Meinung wahrscheinlich weniger eindeutig für den Krieg gegen den Irak ausgesprochen. Auf diesen Zusammenhang verweist auch John Huber (2003: 400f.): „(...) it seems almost certain that had the Democrats adopted a principled stand against the strident unilateralism of President Bush from the outset, American public opinion would have looked much more like the public opinion found among America's allies (hätte die Kriegsentscheidung also stärker abgelehnt, F.B.).“ Die Kritik an der Apathie der Demokraten und Kongressmitglieder insgesamt, lässt sich mit dem Hinweis auf die Überzeichnung der Bedrohungslage durch die Exekutive einschränken. Allerdings hätten die Repräsentanten des Demos diese Überzeichnung bei der Wahrnehmung ihres verfassungsmäßigen Kontrollauftrages (z.B. der Geheimdienstinformationen) hinterfragen müssen.

5. Protokoll einer Varianz: Innergesellschaftliche Bedingungen der deutschen und amerikanischen Position zum Irakkrieg 2003

Die vorliegende Studie zeigte in einem theoriegeleiteten und systematischen Vergleich zwischen Deutschland und den USA für den Fall des Irakkriegs 2003 die Wirkung unterschiedlicher innergesellschaftlicher Bedingungen für außenpolitisches Verhalten auf. Der Vergleich richtete dabei das Augenmerk auf die jeweiligen Unterschiede in Bezug auf innergesellschaftliche Normen, Präferenzen und Institutionen, wodurch ein Beitrag zur Theoriediskussion über die Ursachen der Varianz im Außenverhalten von Demokratien geleistet werden sollte. Es wurde gemäß einem liberalen Theorieverständnis angenommen, dass Normen vorprägend auf die - analytisch betrachtet - unabhängige Variable der gesellschaftlichen Präferenzen wirken (vgl. Moravcsik 1997: 516). Der institutionelle Transmissionsriemen beeinflusst als intervenierende Variable die Auslese der maßgeblichen innergesellschaftlichen Präferenzen, bevor die Regierungen im internationalen System die jeweils dominierenden Präferenzen umzusetzen versuchen.

Die erste Vergleichsperspektive galt daher gesellschaftlichen Normen. Die Diskussion um die Schattenseiten des Demokratischen Friedens kann im Aufzeigen von Ambivalenzen demokratischespezifischer Werte prinzipiell die Möglichkeit demokratischer Kriege begründen. Aber es gibt nicht *die* demokratische Norm, welche in allen Demokratien gleich gültig ist. Unter Beachtung der Klippen konstruktivistischer Vorgehensweisen wurde ein Kriterienkatalog entwickelt, der die Aussagekraft von gesellschaftlichen Normen für außenpolitisches Verhalten überprüft. Mittels dieser Operationalisierung sollte getestet werden, ob stark kommunale und spezifische Normen, die auf Kooperation und Gewaltabneigung zielen, eine entsprechende Außenpolitik bewirken.

Tatsächlich hat sich in Deutschland ein Verständnis von Werten etabliert, das im Beharren auf den zivilen Prinzipien der westlichen Wertegemeinschaft im Umgang mit außenpolitischen Bedrohungen größere Geduld beweist als das der USA. Diese Geduld ist nicht grenzenlos. Die Militäreinsätze z.B. im ehemaligen Jugoslawien können

jedoch nicht dahingehend uminterpretiert werden, dass Deutschland die USA im Irak hätte ebenso gut unterstützen können, nämlich dann, wenn sich die spezifischen Fallbedingungen unterschieden hätten, also statt einer sozialdemokratisch eine CDU/CSU-geführte Regierung unterschieden hätte. Hierzu sind die festgestellten Unterschiede zu tief in gesellschaftlichen Normen verwurzelt: Im deutschen Fall ergibt sich aus einer breit unterstützten Friedensnorm eine im Vergleich zu den USA höhere Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel. Es wurde gezeigt, dass Frieden als Norm in Deutschland keineswegs unumstritten war und sich die Zurückhaltung der Politik im Zeitverlauf verschoben hat – das Engagement der Bundeswehr bei Friedensmissionen und Kampfeinsätzen von UN und NATO zeigt dies. Nichtsdestotrotz offenbart sich hierin gegenüber den USA ein wichtiger Unterschied, der Politik, Zivilgesellschaft und Rechtsverständnis diesseits und jenseits des Atlantiks trennt.

Weiterhin wurde argumentiert, dass eine Multilateralismus-Norm beide Gesellschaften kennzeichnet. Doch auch hier sind diese keineswegs gleich – weder bezogen auf ihren Normgehalt noch bezüglich ihrer Prägekraft. Während in Deutschland Multilateralismus nicht nur als ein Mittel der Außenpolitik angesehen wird, sondern selbst als Ziel fungiert, ist der amerikanische Begriff von Multilateralismus von einem strategischeren Verständnis geprägt. Zudem wurde festgestellt, dass im deutschen Fall Multilateralismus durchaus eine spezifische Handlungswirkung entfaltet, die angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet. Dies gilt nicht für die USA: Hier steht der in Bevölkerung und Politik geteilte Wille zu multilateraler Vorgehensweise immer unter dem Vorbehalt im Notfall auch alleine zu handeln. Diese Exit-Option ergibt sich im deutschen Fall nicht und würde als Normverstoß verstanden werden.

Höhere Gemeinsamkeiten lassen sich *prima facie* zwischen der Menschenrechtsnorm im deutschen Fall und dem Bezug zu universellen Werten im amerikanischen Diskurs feststellen. Beide Normen zeitigen zunächst keine spezifische Handlungswirkung. Sie sind auf die entsprechende Interpretation der Akteure angewiesen. Ein offensichtlicher Verstoß gegen diese Normen wäre jedoch nicht tragbar. So ist kaum vorstellbar, dass Amerika in einen Krieg eintritt, ohne dass eine zumindest im politischen Diskurs vorgetragene Rechtfertigung über den Hinweis auf universelle Werte stattgefunden hätte. Dieser Recht-

fertigungskontext kann auch für den deutschen Fall als gegeben betrachtet werden. Jedoch prägt hier ein weniger als Auftrag zur aktiven Weltpolitik verstandener Begriff von universellen Werten das Verständnis und die Interpretation der Norm.

In mehrfacher Hinsicht haben sich damit für die Kernfragestellung dieser Studie Erkenntnisse ergeben: Die amerikanische Gesellschaft, deren Normen von einem strategischen Multilateralismus und einem unilateralen Residuum gekennzeichnet sind, steht militärischen Politikmitteln weit weniger skeptisch gegenüber als ein europäisiertes Deutschland, das die Parole „never alone“ weiterhin befolgt. Die Unterstützung für Kriege lässt sich innerhalb einer breiten Koalition der westlichen Wertegemeinschaft schwieriger organisieren als alleine oder mit „strategischen“ Partnern. Das Selbstverständnis die besten Werte zu vertreten, ist in den USA – gepaart mit der Einschätzung, als einzig verbliebene Weltmacht einer Verantwortung zu aktiver Weltpolitik gerecht werden zu müssen – zu einem Katalysator für die Überwindung von Kriegsvorbehalten geworden. Die Forschung zum Demokratischen Frieden hat zwar bisher auf die Ambivalenz von demokratischen Normen hingewiesen, sie hat jedoch die Unterschiedlichkeit dieser Werte zwischen den Demokratien nicht genauer beleuchtet und die Verbindung dieser ambivalenten Wirkung zu anderen sozialen Normen nicht expliziert. Sicher sind sowohl in Deutschland als auch in Amerika demokratischespezifische Normen Teil des Selbstverständnisses. Sie sind als bindendes Element der westlichen Wertegemeinschaft auch nicht grundverschieden. Sie dienen bisweilen gar als Grund, gemeinsam militärische Interventionen durchzuführen (z.B. in Afghanistan). Andererseits trennen beide *erstens* die oben besprochenen Normen und es ergeben sich dadurch unterschiedliche Aktivierungshürden für militärische Außenpolitik. *Zweitens* ist die Wirkung der Demokratienormen in beiden Staaten unterschiedlich: Amerika sieht sich als Teil einer Wertegemeinschaft, im gleichen Zusammenhang jedoch auch als Führer dieser Gruppe mit daraus erwachsender „exzeptioneller“ Verantwortung in der Weltpolitik bis hin zur Intervention. Diese besondere Wirkung entfaltet die Demokratienorm in Deutschland nicht. Dies ist freilich ein Beispiel dafür, dass Normen einen nicht unerheblichen Interpretationsspielraum besitzen. Andererseits interagieren in beiden Ländern unterschiedliche Normen miteinander, so dass nicht generalisierend von *der* Ambivalenz der Normen gesprochen werden kann. Eine derart stark

internalisierte Norm wie der Multilateralismus erzeugt gepaart mit der aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges resultierenden Selbstbeschränkung nach wie vor kein Sendungsbewusstsein. Eben das ist, wie im Fall der USA, nötig, um entsprechend selbstbewusst die als universal angesehenen Werte nach außen zu tragen.

Die zweite Vergleichsperspektive galt den gesellschaftlichen Präferenzen. Der klassische Demokratische Frieden nach Kant geht davon aus, dass die Präferenzen der Bürger immer gegen Kriege gerichtet seien, allerdings haben jüngere Forschungen gezeigt (z.B. Eichenberg 2005; vgl. 4.2), dass der risikoaverse Kantsche Bürger im 21. Jahrhundert nicht jeden Krieg ablehnt, und in verschiedenen Gesellschaften unterschiedliche Interessen in der Mehrheit sind. Die unterschiedlichen Präferenzen in den untersuchten Staaten drängen folglich auf unterschiedliche Außenpolitiken. Die Untersuchung zeigte dabei, dass in Deutschland gemäß der aus dem normativen Kontext geschlossenen Erwartung eine größere Skepsis gegenüber militärischer Außenpolitik anzutreffen ist. Diese Einstellungen sind zwar keineswegs überraschend – mit Blick auf die Zustimmung der deutschen Öffentlichkeit zu Auslandseinsätzen ist die Friedensneigung aber auch nicht absolut. Wann die deutsche Bevölkerung bereit ist, eine militärische Aktion der Außenpolitik zu unterstützen, lässt sich erst anhand längerfristiger Einstellungsmuster im Kontext sozialer Normen ergründen. Dann wird durchaus eine Skepsis gegenüber nicht-multilateralen, militärischen Interventionen deutlich, die dergestalt in der amerikanischen Öffentlichkeit nicht vorhanden ist.

Der Fall des Irakkriegs 2003 bestätigte die These einer interventionsskeptischen Öffentlichkeit. Bereits vor der Instrumentalisierung im Wahlkampf durch Schröder sprach sich eine Mehrheit gegen den Krieg aus, was auf eine genuine Präferenz der Öffentlichkeit gegen eine deutsche Beteiligung an der Irakintervention hindeutet. Zudem erreichte das Thema Irakkrieg in den Wochen vor der Bundestagswahl 2002 eine hervorgehobene Stellung im öffentlichen Diskurs. Diese Wichtigkeit des Themas verstärkte den öffentlichen Druck auf die Politik den Präferenzen des Demos zu folgen, bzw. entsprechend der Präferenzen politische Strategien vorzuschlagen.

Im Gegensatz zur deutschen Öffentlichkeit befürwortete in Umfragen eine konstante Mehrheit in den USA die Intervention gegen den Irak. Auch hier blieben diese Präferenzen selbst dann noch stabil, als

die Regierung für ihre Position in der Irakfrage zu werben begann. Die Diskussionen um einen möglichen Irakkrieg und im weiteren Kontext die Herausforderungen des internationalen Terrorismus dominierten dabei die politische Agenda gegenüber innenpolitischen Themen. Ähnlich wie im deutschen Fall kann also davon ausgegangen werden, dass die Präferenzen der Öffentlichkeit durchaus von der Politik wahrgenommen worden sind, gerade im Vorfeld der *Midterm Elections* 2002.

Es soll in dieser Kontrastierung nicht der Anschein erweckt werden, der amerikanische Demos sei im Gegensatz zum deutschen kriegslustig. Dagegen spricht, dass die Zustimmung der US-Öffentlichkeit zu Militäreinsätzen gerade nicht für alle Interventionen gleich hoch ist. Vielmehr zeigte sich die Öffentlichkeit in der Vergangenheit „pretty prudent“ (Jentleson 1992), in dem sie den Einsatz der Armee zur Abwehr von Gefahren der nationalen Sicherheit gegenüber militärischer Demokratieförderung favorisierte. Allerdings muss diese Rationalität der Entscheidung für oder gegen einen Militäreinsatz im Verhältnis zur Variabilität des Sicherheitsbegriffs betrachtet werden. Das Gefühl der Bedrohung der Sicherheit ist schließlich abhängig von Wahrnehmungen und nicht rein rational kalkulierbar. Die Irakkriegsentscheidung zeigt: Bei einer Übertreibung der Bedrohungsszenarien durch Feindbilder – eng verbunden mit dem Wertekern der amerikanischen Gesellschaft – treten dann auch der ansonsten bevorzugte Multilateralismus und die Opfersensibilität in den Hintergrund: Dass diese Bedrohungslage durch die Regierung überzeichnet war und gerade im Hinblick auf angeblich vorhandene Massenvernichtungswaffen die Öffentlichkeit nicht adäquat informiert war, erklärt zumindest teilweise die Varianz im Präferenzgefüge der beiden untersuchten Gesellschaften.

Der dritte Teil der empirischen Analyse wurde von der These angeleitet, dass sich Unterschiede in der institutionellen Struktur des politischen Systems auf die Außenpolitik auswirken und hier insbesondere ein System der *Checks & Balances* und die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen kriegsrische Außenpolitik verhindern können. Auch dieses Argument geht auf die Überlegung Kants zurück, nach denen eine repräsentative Verfassung zu den Voraussetzung des „Ewigen Friedens“ gehört, wobei jedoch daraus folgend eine defekte Gewaltenteilung und nicht-responsive Institutionen den Frieden gefährden.

Vergleicht man zunächst die Anordnung der Institutionen in beiden Ländern und hier insbesondere das Verhältnis zwischen Exeku-

tive und Legislative, fällt als Gemeinsamkeit die politikfeldspezifisch hervorgehobene Stellung der Regierungsspitzen auf. Trotz dieser Ähnlichkeit ist der deutsche Regierungschef von der Handlungsfreiheit eines US-Präsidenten in der Außenpolitik weit entfernt. Gerade in Krisenzeiten offenbart sich die Macht des Präsidenten, gestärkt durch die öffentliche Meinung überparteilichen Rückhalt zu generieren. In Deutschland wird eine ausgreifende Inanspruchnahme des exekutiven Führungsanspruchs durch eine ungleich höhere Zahl institutioneller Strukturen begrenzt: Das Verfassungsgericht kontrolliert auch auswärtiges Regierungshandeln, Koalitionen sind zu berücksichtigen und die Opposition stellt sich selten hinter den Kanzler.⁴⁴ Hinzu kommt das Parlament als kontrollierender Akteur und Hürde für präsidentielle bzw. Regierungs-Initiativen. Auf dem Papier verfügen sowohl amerikanischer Kongress als auch deutscher Bundestag über starke Mitspracherechte in der Außenpolitik. Der US-Kongress wurde bisweilen als außenpolitisch stärker beschrieben (Thaysen/Davidson/Livingston 1990: 543; vgl. Wilzewski 1999: 221). Diese Einschätzung trifft indes nicht auf die Ausübung der Kontrollrechte zum Einsatz der Streitkräfte zu (vgl. Hils/Wilzewski 2006: 5). Der Kongress zeigt sich in der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen *War Powers* als schwach, während der Bundestag hier seine Position gegenüber der Exekutiven eher ausbauen konnte: Bei Militäreinsätzen ist der Bundestag seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 grundsätzlich mit einem konstitutiven Vorbehalt ausgestattet. Eine derartige Mitbestimmung bei Militäreinsätzen übt der Kongress nicht aus, dessen *War Powers* blieben in der Vergangenheit – und nicht nur während der Entscheidung zum Irakkrieg – weitgehend ungenutzt, während der Präsident seine Entscheidungsmacht behaupten konnte.

Das Fallbeispiel des Irakkriegs bestätigte die Beziehung zwischen institutionellen Strukturen und Politikentscheidung. In den USA konnten Senat und Repräsentantenhaus keine wirksame Kontrolle der Regierung ausüben. In Deutschland wäre eine andere Politik als die vollzogene Ablehnung des Krieges auch aufgrund der institutionellen Voraus-

⁴⁴ Dies war z. B. bei der Abstimmung zum Afghanistan Einsatz zu erkennen. Hier stimmte die Opposition trotz sachlicher Übereinstimmung gegen Schröder, was nicht allein durch die Verknüpfung der Sach- mit der Vertrauensfrage zu erklären ist.

setzungen kaum wahrscheinlich gewesen. Eine Verallgemeinerung dieses ersten Ergebnisses ist allerdings nur beschränkt möglich. Die freiwillige Abgabe der *War Powers* des amerikanischen Kongresses kann nicht allein aufgrund der institutionellen Konfiguration des politischen Systems erklärt werden. Die Funktion der demokratischen Institutionen beschränkt sich nämlich nicht allein auf die gegenseitige Kontrolle und den Schutz vor der Dominanz einer der Gewalten. Als Transmissionsriemen in der Außenpolitik kommt ihnen die Aufgabe zu, die Interessen der Gesellschaft zu repräsentieren.

Der Vergleich des Repräsentationsmechanismus im Fall der Irakkriegsentscheidung 2003 deutete auf die korrekte Transmission der gesellschaftlichen Präferenzen in beiden Ländern hin. Im deutschen Fall wirkte die Diskussion um eine Beteiligung an einer Intervention gegen den Irak im Vorfeld der Bundestagswahlen 2002 als starker Anreiz für die Politiker den Präferenzen der Mehrheit, die sich gegen den Krieg aussprach, zu folgen. Schröder gewann die Wahl zu erheblichem Maße aufgrund seiner Haltung in der Irakfrage. Auch im amerikanischen Fall lässt sich aufgrund der Zustimmung der Öffentlichkeit für eine Intervention von einer Übereinstimmung zwischen gesellschaftlichen Interessen und Politik sprechen. Problematisch an dieser Verbindung ist *nota bene* nicht nur, wie oben diskutiert, die Überzeichnung der Bedrohungslage durch die Exekutive. Vielmehr kann in der öffentlichen Unterstützung für den Präsidenten ein Grund für das Versagen der parlamentarischen Kontrolle gesehen werden. Schließlich fand die Selbstunterordnung der Legislative kurz vor den *Midterm Elections* 2002 statt, womit die Abgeordneten und Senatoren die Strafe des Wählers für nicht-responsives Verhalten hatten fürchten müssen. Die einfache, von der Verfassung vorgeschriebene horizontale *Accountability* ist wirkungslos, wenn nicht politische Akteure angeleitet durch entsprechende gesellschaftliche Präferenzen diese Möglichkeiten nutzen. Wenn der Kongress keinen politischen Anlass zum Handeln erkennt, da er sich sonst gegen die Interessen seiner Wähler stellen würde, ordnet er sich dem Präsidenten eher unter.

Daraus wird ersichtlich, dass der Repräsentationsmechanismus allein keinen Schutz vor militärischer Außenpolitik bietet. Insbesondere dann nicht, wenn – wie gesehen – in der Diskussion um die Rechtmäßigkeit des Irakkrieges von der Exekutive Argumente bereitgestellt werden, die sich im Nachhinein als falsch herausstellen, und damit die

Bedrohungslage massiv überzeichnen (Wilzewski 2006: 429). Wäre der Kongress allerdings bereits in der Phase unmittelbar nach dem 11. September 2001 seinem verfassungsmäßigen Auftrag der Kontrolle der Exekutive auch in Bezug auf die Rolle der Nachrichtendienste nachgekommen, ist kaum vorstellbar, dass das Parlament willfährig dem Deutungsangebot der Regierung über die vom Irak ausgehende Bedrohung gefolgt wäre. Die parlamentarische Untersuchung der Terroranschläge durch die *9/11 Commission* konstatierte in diesem Zusammenhang selbstkritisch: „Congressional oversight for intelligence—and counterterrorism—is now dysfunctional. Congress should address this problem“ (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: 420). Tatsächlich ist anzunehmen, dass ein *Congress*, der seine Kontrollrechte nicht wahrnimmt, zur Stärkung der Position der Exekutive in der Öffentlichkeit noch beiträgt. Hinzu kommt der weitgehende Ausfall der Demokratischen Opposition im Vorfeld des Irakkriegs, der sich insofern auf die öffentliche Debatte auswirkte, als dass eine Kritik der Exekutive in dieser Frage kaum Gehör fand (Huber 2003: 400f.). Das komplexe Zusammenspiel von Gewaltkontrolle und Repräsentation erweist sich damit als Achillesferse für den Demokratischen Frieden.

In der Gesamtbetrachtung bestätigt sich die Notwendigkeit zwischen Normen, gesellschaftlichen Präferenzen und den Bedingungen ihrer Repräsentation zu differenzieren. Die festgestellten Unterschiede wirken sich auf die demokratische Außenpolitik aus und können deren Varianz erklären. Die Unterscheidung zweier Demokratien, die sich auf allen drei Untersuchungsebenen voneinander abgrenzen lassen, ermöglicht es, die Bedingungen zu ergründen, warum und unter welchen Bedingungen der Demokratische Frieden zu einem demokratischen Krieg wird. Für die liberale Forschung zum Demokratischen Frieden legen die Befunde des Vergleichs zwischen deutscher und amerikanischer Politik im Vorfeld des Irakkriegs nahe, die Wechselwirkungen von Normen, Präferenzen und Repräsentation stärker in den Blick zu nehmen. Eine monokausale, kriegsauslösende Variable erscheint angesichts der Interdependenz der Erklärungsfaktoren jedenfalls unzureichend zu sein. Die vorgeschlagene Kausalkette ausgehend von der vorprägenden Wirkung gesellschaftlicher Normen auf die unabhängige Variable der gesellschaftlichen Interessen, die sich über den Weg des (intervenierenden) gesellschaftlichen Transmissionsriemens in Außenpolitikentschei-

dungen übersetzen, zeigt jedoch das Potential einer differenzierten liberalen Theorie, die den Fokus auf die innergesellschaftlichen Bedingungen von Außenpolitik richtet.

Quellen und Literatur

1. Offizielle Dokumente

BGBI. 2005: Teil I, Nr. 17, ausgegeben zu Bonn am 23. März 2005, Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), in, S. 775-776.

Bush, George W. 2003: State of the Union Address (28.01.2003), <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> (Zugriff: Juni 2008), Washington, D.C.

Bush, George W. 2005: Inaugural Address (20.01.2005), <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html> (Zugriff: Juli 2008), Washington D.C.

BVerfGE 1, 372: Urteil v. 29.7.1952, Aktenzeichen 2 BvE 2/51.

BVerfGE 2 BvE 1/03: Urteil v. 7.5.2008, Aktenzeichen 2 BvE 1/03.

BVerfGE 68, 1: Urteil v. 18.12.1984, Aktenzeichen 2 BvE 13/83.

BVerfGE 90, 286: Urteil v. 12.7.1994, Aktenzeichen 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93.

Carter, Jimmy 1980: The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress (23.1.1980), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079> (Zugriff: Juli 2008), Washington, D.C.

Clinton, William J. 1999: Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union (19.1.1999), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=57577> (Zugriff: Juli 2008), Washington D.C.

Genscher, Hans-Dietrich 1991: Rede des Bundesaußenministers vor den Vereinten Nationen. 46. Generalversammlung in New York (25.9.1991), in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin 104, S. 825-830.

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm> (Zugriff: Juli 2008), Washington, D.C.

- Obama, Barack 2009: Remarks by the President on a New Beginning (Cairo University 4.6.2009), http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/ (24.6.2009).
- Obama, Barack 2010: Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq (31.8.2010), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (Zugriff: August 2010), Washington, D.C.
- Schröder, Gerhard 2002: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Finanzplan des Bundes 2002 bis 2006 vor dem Deutschen Bundestag am 13. September 2002 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin 73-1, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/bulletin/85/439385/multi.htm> (Zugriff: Juli 2008), Berlin.
- Supreme Court 462 U.S. 919: Urteil v. 23.6.1983, Immigration and Naturalization Service v. Chadha et al., Aktenzeichen 462 U.S. 919.

2. Zeitungsartikel

- Die Zeit 2002: Kohl große Kinder. Vier Jahre Opposition: Der Union geht es besser als sie es verdient - trotz und dank Stoiber. Von Matthias Geis (v. 19.9.2002), Hamburg.
- FAZ 2002: Schröders „deutscher Weg“ stößt auf Ablehnung (12.8.2002), Frankfurt a.M.
- Friedman, Thomas L. 1993: STANDOFF IN HAITI; Clinton Vows to Fight Congress On His Power to Use the Military (New York Times v. 19.10.1993), New York.
- FTD 2002: Information über Afghanistan umstritten. Opposition beschwert sich über vage Angaben der Regierung (13.3.2003), Hamburg.

3. Meinungsumfragen

- AjdD (Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie) 1997: Bd. 10, 1993-1997, München: Saur.
- AjdD (Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie) 2002: Bd. 11, 1998-2002,

München: Saur.

CCGA (Chicago Council on Global Affairs) 2006: Global Views 2006. The United States and the Rise of China and India. Results of a 2006 Multinational Survey of Public Opinion, http://www.thechicagocouncil.org/User-Files/File/POS_Topline%20Reports/POS%202006/2006%20Full%20POS%20Report.pdf (Zugriff: September 2010), Chicago (IL).

CCGA 2008: Global Views 2008 – Foreign Policy Report, http://www.thechicagocouncil.org/User-Files/File/POS_Topline%20Reports/POS%202008/2008%20Public%20Opinion%202008_US%20Survey%20Results.pdf (Zugriff: September 2010), Chicago (IL).

Eurobarometer 2003: Support for Common Foreign and Security Policy (CFSP) Is Reinforced, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/notes/csf_pesc_papr03_en.pdf (Zugriff: September 2010), Brüssel: Europäische Kommission.

Eurobarometer 2007: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Eurobarometer Nr. 67, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf (Zugriff: September 2010), Brüssel: Europäische Kommission.

Gallup 2006: Top Midterm Election Issues: Iraq, Terrorism, Healthcare, Corruption (19.1.2006), <http://www.gallup.com/poll/20977/Top-Midterm-Election-Issues-Iraq-Terrorism-Healthcare-Corruption.aspx> (Zugriff: September 2010).

Infratest dimap: DeutschlandTrend, Ausgaben: 03/2002; 09/2002; 10/2002, Berlin.

Lexis Nexis 2010: Wirtschaft. Wirtschafts-, Presse- und Brancheninformationen, <http://www.lexisnexis.com> (Zugriff: September 2010), Münster.

Pew (Pew Research Center For The People & The Press) 2004: Foreign Policy Attitudes Now Driven By 9/11 And Iraq, <http://people-press.org/report/222/foreign-policy-attitudes-now-driven-by-911-and-iraq> (September 2010) Washington, D.C.

Politbarometer 2004: Politbarometer 1977-2002 (CD-ROM), Köln: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung Köln Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen / Forschungsgruppe Wahlen e.V.

PB (Politbarometer): Monatliche repräsentative Umfrage, Ausgaben: 02/1994; 01/1995; 06/1995; 07/1995; 09/1995; 10/1995; 11/1995; 04/1999; 06/1999; 08/2001; 08/2002; 09/2002; 10/2002; 7/2003; 08/2003;

- 02/2008; 04/2010, Mannheim: Forschungsgruppe Wahlen e.V.
- SOWI (Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr) 2008: Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in Deutschland. Kurzbericht. Straußberg.
- WPO (WorldPublicOpinion.org) 2009a: US Role in the World. Multilateral Cooperation and International Institutions, http://americans-world.org/digest/overview/us_role/multilateralism.cfm (Zugriff: Mai 2009).

4. Sonstige Literatur

- Aldrich, John H./Gelpi, Christopher/Feaver, Peter/Reifler, Jason/Thompson Sharp, Kristin 2006: Foreign Policy and the Electoral Connection, in: Annual Review of Political Science 9, S. 477-502.
- Almond, Gabriel A. 1961: The American People and Foreign Policy, 2. Aufl., New York: Praeger.
- Arendt, Hannah 1963: Über die Revolution, München: Piper.
- Auerswald, David P./Cowhey, Peter F. 1997: Ballotbox Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force, in: International Studies Quarterly 41:3, S. 505-528.
- Auerswald, David P. 1999: Inward Bound: Domestic Institutions and Military Conflicts, in: International Organization 53:3, S. 469-504.
- Bach, Jonathan P.G. 1999: Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989, Münster: Lit.
- Banchoff, Thomas 1996: German Foreign Policy: The Cases of Adenauer and Brandt, in: German Politics and Society 14:2, S. 36-53.
- Baumann, Rainer 2006: Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Beck, Kurt 2007: Sozialdemokratische Außenpolitik im 21. Jahrhundert - Eine Einführung, in: Kurt Beck/Hubertus Heil (Hg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 11-22.
- Berger, Thomas U. 1998: Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan, Baltimore et al.: Johns Hopkins Univ. Press.
- Beyme, Klaus von 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik

- und nationale Entscheidungshoheit, in: *Internationale Politik* 4/1998, S. 21-30.
- Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: *Constructivist Foreign Policy Theory*, in: Volker Rittberger (Hg.), *German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester/New York: Manchester Univ. Press, S. 105-140.
- Böller, Florian/Heyck, Matthias/Weis, Michael/Werle, Sebastian/Wilzewski, Jürgen 2011: *Locked in for Conflict? Obama, die Zwischenwahlen 2010 und die Außenpolitik der USA* (Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science, No. 3/2011), Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern.
- Born, Hans 2004: *The Use of Force Under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, in: Hans Born/Heiner Hänggi (Hg.), *The „Double Democratic Deficit“. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, S. 203-217.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd/Heerde, Jennifer van 2005: *The United States of America: Perpetual Campaigning in the Absence of Competition*, in: Michael Gallagher/Paul Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford/New York: Oxford Univ. Press, S. 185-205.
- Brettschneider, Frank 2004: *Agenda-Setting, Agenda-Cutting, Agenda-Surfing. Themenmanagement bei der Bundestagswahl 2002*, in: Heinrich Oberreuter (Hg.), *Der versäumte Wechsel. Eine Bilanz des Wahljahres 2002*, München: Olzog, S. 9-34.
- Brettschneider, Frank 2009: *Die „Amerikanisierung“ der Medienberichterstattung über Bundestagswahlen*, in: Oscar W. Gabriel/Bernhard Weßels/Jürgen W. Falter (Hg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden: VS Verl., S. 510-535.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Calliess, Christian 2006: *Auswärtige Gewalt*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: *Aufgaben des Staates*, 4. Aufl., Heidelberg: Müller, S. 589-632.
- Carter, Ralph G./Scott, James M. 2004: *Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U.S. Foreign Policy*, in: *Politics & Policy* 32:1, S. 34-70.
- Chandler, William M. 2003: *Foreign and European Policy Issues in the 2002 Bundestag Elections*, in: *German Politics and Society* 21:1, S. 161-176.

- Chaudoin, Stephen/Milner, Helen V./Tingley, Dustin H. 2010: The Center Still Holds. Liberal Internationalism Survives, in: *International Security* 35:1, 75-94.
- Czempiel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem oder Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:1, S. 79-101.
- Daase, Christopher 2004: Demokratischer Frieden – Demokratischer Krieg: Drei Gründe für die Unfriedlichkeit von Demokratien, in: Christine Schweitzer/Björn Aust/Peter Schlotter (Hg.), *Demokratien im Krieg*, Baden-Baden: Nomos, S. 53-71.
- Daggett, Stephen 2010: Costs of Major U.S. Wars (CRS Report for Congress RS22926), Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Dahl, Robert A. 1989: *Democracy and Its Critics*, New Haven/London: Yale Univ. Press.
- Damrosch, Lori Fisler 2004: The United States Congress, the German Bundestag, and NATO's Intervention in Kosovo, in: Hans Born/Heiner Hänggi (Hg.), *The „Double Democratic Deficit“. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, S. 131-146.
- De Mesquita, Bruce Bueno 1980: An Expected Utility Theory of International Conflict, in: *American Political Science Review* 74:4, S. 917-931.
- Dieterich, Sandra 2007: Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht (Paks Working Paper 2), Düsseldorf.
- Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2007: Vom demokratischen zum parlamentarischen Frieden? Die EU-Staaten und der Irakkrieg 2003 (Beitrag für die Zweite Offene Tagung der Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft Darmstadt, 13. bis 14. Juli 2007), Darmstadt.
- Dixon, William J./Senese, Paul D. 2002: Democracy, Disputes, and Negotiated Settlements, in: *The Journal of Conflict Resolution* 46:4, S. 547-571.
- Downs, Anthony 1957: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: *Journal of Political Economy* 65:2, S. 135-150.
- Doyle, Michael W. 1983: Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2, in: *Philosophy and Public Affairs* 12:4, S. 323-353.
- Doyle, Michael W. 2005: Three Pillars of the Liberal Peace, in: *American Political Science Review* 99:3, S. 463-466.
- Duffield, John S. 1999: *Political Culture and State Behavior: Why Germany*

- Confounds Neorealism, in: *International Organization* 53:4, S. 765-803.
- Eberlei, Walter 2001: Globalisierte Politikfelder mitgestalten: Das Auswärtige Amt vor neuen Herausforderungen, in: Thomas Fues/Brigitte I. Hamm (Hg.), *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn: Dietz, S. 225-261.
- Eichenberg, Richard C./Stoll, Richard 2003: Representing Defense: Democratic Control of the Defense Budget in the United States and Western Europe, in: *Journal of Conflict Resolution* 47:4, S. 399-422.
- Eichenberg, Richard C. 2005: Victory Has Many Friends. U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005, in: *International Security* 30:1, S. 140-177.
- Elman, Miriam Fendius 2000: Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace, in: *Security Studies* 9:4, S. 91-126.
- Ely, John Hart 1993: *War and Responsibility. Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton (NY): Princeton Univ. Press.
- Erb, Scott 2003: *German Foreign Policy. Navigating a New Era*, Boulder (CO)/London: Lynne Rienner.
- Fisher, Louis 2004: Presidential Wars, in: Eugene R. Wittkopf/James M. McCormick (Hg.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, Lanham (MD) et al.: Rowman u. Littlefield, S. 155-170.
- Fisher, Louis 2006: Lost Constitutional Moorings: Recovering the War Power, in: *Indiana Law Journal* 81, S. 1199-1254.
- Foyle, Douglas C. 2004: Leading the Public to War? The Influence of American Public Opinion on the Bush Administration's Decision To Go To War in Iraq, in: *International Journal of Public Opinion Research* 16:3, S. 269-294.
- Friedrich, Carl Joachim 1966: *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, 2. Aufl., Heidelberg: Quelle u. Meyer.
- Geiger, Rudolf 2002: *Grundgesetz und Völkerrecht. Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht. Ein Studienbuch*, 3. Aufl., München: C.H. Beck.
- Geis, Anna 2001: Diagnose: Doppelbefund - Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den demokratischen Frieden, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42:2, S. 282-298.

- Geis, Anna/Müller, Harald/Schörnig, Niklas 2010: Liberale Demokratien und Krieg. Warum manche kämpfen und andere nicht. Ergebnisse einer vergleichenden Inhaltsanalyse von Parlamentsdebatten, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 17:2, S. 171-202.
- Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang 2007: Das Kantsche Friedensprogramm und seine Schattenseiten, in: Anna Geis/Harald Müller/Wolfgang Wagner (Hg.), *Schattenseiten des Demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik*, Frankfurt a. M. et al.: Campus, S. 11-42.
- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald 2007: Demokratische Kriege als Antinomien des Demokratischen Friedens: Eine komplementäre Forschungsagenda, in: Anna Geis/Harald Müller/Wolfgang Wagner (Hg.), *Schattenseiten des Demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik*, Frankfurt a. M. et al.: Campus, S. 69-91.
- Gelpi, Christopher/Feaver, Peter D./Reifler, Jason 2005: Success Matters. Casualty Sensitivity and the War in Iraq, in: *International Security* 30:3, S. 7-46.
- Goetschel, Laurent 1999: Aussenpolitikanalyse in der Schweiz: Paradigma oder Sonderfall? Zum Einfluss von Entscheidungsprozessen auf nationale Rollenkonzepte, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6:2, S. 349-370.
- Graham, Thomas 1988: The Pattern and Importance of Public Knowledge in the Nuclear Age, in: *Journal of Conflict Resolution* 32:2, S. 319-334.
- Graham, Thomas 1994: Public Opinion and U.S. Foreign Policy Decision Making, in: W. Lance Bennett/David A. Deese (Hg.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, S. 190-215.
- Grewe, Wilhelm G. 1996: Auswärtige Gewalt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, S. 921-975.
- Grimmett, Richard F. 2006: War Powers Resolution: Presidential Compliance (CRS Report for Congress IB81050), Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Haftendorn, Helga 2001: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945-2000*, Stuttgart/München: Dt. Verl.-Anst.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John 1994: Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, hg. v. Angela Adams/Willi Paul Adams, Paderborn et al.: Schöningh.

- Hancock, Jan 2007: *Human Rights and US Foreign Policy*, London/New York: Routledge.
- Hänggi, Heiner 2004: *The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and „Democratic Deficits“*, in: Hans Born/Heiner Hänggi (Hg.), *The „Double Democratic Deficit“. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, S. 3-16.
- Hansen, Lene 2007: *Security as practice. Discourse analysis and the Bosnian war*, London et al.: Routledge.
- Hansen, Victor M./Friedman, Lawrence 2009: *The Case for Congress. Separation of Powers and the War on Terror*, Farnham/Burlington (VT): Ashgate.
- Harnisch, Sebastian 2000: *Außenpolitisches Lernen. Die US-Außenpolitik auf der koreanischen Halbinsel*, Opladen: Leske u. Budrich.
- Harnisch, Sebastian 2003: *Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels*, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 313-359.
- Harnisch, Sebastian 2004: *Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Nonproliferationspolitik gegenüber dem Irak*, in: Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Baden-Baden: Nomos, S. 173-200.
- Harnisch, Sebastian 2006: *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 2000: *Integrating Theories of International Regimes*, in: *Review of International Studies* 26:1, S. 3-33.
- Hasenclever, Andreas 2001: *Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Helms, Ludger 1999: *Parteiorganisation und parlamentarische Parteien in der amerikanischen Präsidentschaftsdemokratie*, in: Ludger Helms (Hg.), *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen: Leske u. Budrich, S. 307-329.
- Helms, Ludger 2007: *Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M./New York:

Campus.

- Hendrickson, Ryan C. 2002: *The Clinton Wars. The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville: Vanderbilt Univ. Press.
- Hess, Gary R. 2005: *Authorizing War: Congressional Resolutions and Presidential Leadership, 1955-2002*, in: Donald R. Kelley (Hg.), *Divided Power. The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville: Arkansas Univ. Press, S. 39-64.
- Hess, Gary R. 2006: *Presidents and the Congressional War Resolutions of 1991 and 2002*, in: *Political Science Quarterly* 121:1, S. 93-118.
- Hetherington, Marc J./Nelson, Michael 2003: *Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism*, in: *Political Science and Politics* 36:1, S. 37-42.
- Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen 2006: *Second Image Reconsidered. Die parlamentarische Kontrolle von Militärinterventionen der USA in den 1990er Jahren* (Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science, No. 1/2006), Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern.
- Hils, Jochen 2004: *Zwischen Hyperdemokratie und „Minderheitstyannei“.* Die USA zu Beginn des 21. Jahrhunderts (ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte Nr. 1/2004), Frankfurt a.M.
- Hils, Jochen 2007a: *Manipuliertes Volk? Mediendemokratie und die militärische Interventionspolitik der USA am Beispiel der Kosovokriege*, Baden-Baden: Nomos.
- Hils, Jochen 2007b: *Manipuliertes Volk? Mediendemokratie und die militärische Interventionspolitik der USA* (Beitrag für die Zweite Offene Tagung der DVPW Sektion Internationale Politik, Darmstadt, 13. bis 14. Juli 2007), Darmstadt.
- Hils, Jochen 2008: *Der „demokratische Krieg“ als Folge verfälschter Präferenzbildung? Eine systematische Formulierung des Manipulationsverdachts der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 15:2, S. 237-271.
- Holsti, Ole R. 1992: *Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus*, in: *International Studies Quarterly* 36:4, S. 439-466.
- Holsti, Ole R. 2004: *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor (MI): Univ. of Michigan Press.
- Holsti, Ole R. 2006a: *Public Opinion and Foreign Policy* (zuerst 2001), in: Ole R. Holsti (Hg.), *Making American Foreign Policy*, New York: Routledge, S.

- 237-268.
- Holsti, Ole R. 2006b: A Return to Isolationism and Unilateralism? American Public Opinion, Pre- and Post-September 11 (zuerst 2003), in: Ole R. Holsti (Hg.), *Making American Foreign Policy*, New York: Routledge, S. 269-310.
- Holsti, Ole R. 2008: *To See Ourselves as Others See Us: How Publics Abroad View the United States after 9/11*, Ann Arbor (MI): Univ. of Michigan Press.
- John D. Huber 2003: Sleepwalking Democrats and American Public Support for President Bush's Attack on Iraq, in: *Constellations* 10:3, S. 392-407.
- Ikenberry, John G. 2003: Is American Multilateralism in Decline, in: *Perspectives on Politics* 1:3, S. 533-550.
- Jacobson, Gary C. 2007: The Public, the President, and the War in Iraq, in: George C. Edwards/Desmond S. King (Hg.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford et al.: Univ. Press, S. 245-284.
- Jäger, Thomas/Viehrig, Henrike 2005: *Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmungen und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003 (AIPA 1/2005)*, Köln.
- Jakobs, Nadine 2005: *Deutsche Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 (Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik 12/05)*, Trier.
- Jentleson, Bruce W. 1992: The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force, in: *International Studies Quarterly* 36:1, S. 49-73.
- Jentleson, Bruce W. 2002: Use of Force Dilemmas: Policy and Politics, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River: Pearson, S. 266-281.
- Junker, Detlef 2004: *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, 3. Aufl., Freiburg i.B.: Herder.
- Kaarbo, Juliet/Lantis, Jeffrey S. 2003: The „Greening“ of German Foreign Policy in the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions, in: *Acta Politica* 38:3, S. 201-230.
- Kagan, Robert 2004: America's Crisis of Legitimacy, in: *Foreign Affairs* 83:2, S. 65-87.
- Kant, Immanuel 1968a: *Zum Ewigen Frieden (zuerst 1795)*, in: *Kants Werke Akademie-Textausgabe Bd. VIII*, Berlin: Gruyter & Co.

- Kant, Immanuel 1968b: Die Methaphysik der Sitten (zuerst 1797), in: Kants Werke Akademie-Textausgabe Bd. VI, Berlin: Gruyter & Co.
- Katsioulis, Christos 2004: Deutsche Sicherheitspolitik im Parteiendiskurs: Alter Wein in neuen Schläuchen, in: Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden: Nomos, S. 227-252.
- Kaufmann, Chaim 2004: Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas, in: *International Security* 29:1, S. 5-48.
- Kirchgässner, Gebhard 2000: Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2, S. 283-312.
- Kirste, Knut 1998: Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt a. M. et al.: Lang.
- Knecht, Thomas/Weatherford, M. Stephen 2006: Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making, in: *International Studies Quarterly* 50, S. 705-727.
- Kull, Steven 2002: Public Attitudes Toward Multilateralism, in: Stewart Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder (CO)/London: Lynne Rienner, S. 99-120.
- Kull, Steven/Ramsay, Clay/Lewis, Evan 2003: Misperceptions, the Media, and the Iraq War, in: *Political Science Quarterly* 118:4, S. 569-598.
- Kuntz, Friederike 2007: Der Weg zum Irak-Krieg. Groupthink und die Entscheidungsprozesse der Bush-Regierung, Wiesbaden: VS Verl.
- Leffler, Melvyn P. 2005: 9/11 and American Foreign Policy, in: *Diplomatic History* 29:3, S. 395-413.
- Legro, Jeffrey W. 1997: Which Norms Matter? Revisiting the „Failure“ of Internationalism, in: *International Organization* 51:1, S. 31-63.
- Levy, Jack S. 1988: Domestic Politics and War, in: *Journal of Interdisciplinary History* 18:4, S. 653-673.
- Liberman, Peter 2006: An Eye for an Eye: Public Support for War Against Evildoers, in: *International Organization* 60:3, S. 687-722.
- Lindsay, James M. 2000: The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy, in: *Foreign Affairs* 79:5, S. 2-8.
- Linz, Juan J. 1990: The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy* 1:1,

S. 51-69.

Lippmann, Walter 1990: Die öffentliche Meinung (zuerst 1922), Bochum: Brockmeyer.

Luce, Henry 1999: The American Century (Wiederabdruck von 1941), in: *Diplomatic History* 23:2, S. 159-171.

Luedtke, Adam 2005: European Integration, Public Opinion and Immigration Policy, in: *European Union Politics* 6:1, S. 83-112.

Lutz, Felix Philipp 2000: Das Geschichtsbewußtsein der Deutschen. Grundlagen der politischen Kultur in Ost und West, Köln/Weimar/Wien: Böhlau.

Malici, Akan 2006: Germans as Venutians: The Culture of German Foreign Policy Behavior, in: *Foreign Policy Analysis* 2:1, S. 37-62.

Mandelbaum, Michael 2005: The Case for Goliath. How America Acts as the World's Government in the Twenty-first Century, New York: PublicAffairs.

Maoz, Zeev/Russett, Bruce 1993: Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986, in: *The American Political Science Review* 87:3, S. 624-638.

Maull, Hanns W. 2006: Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verl., S. 421-446.

Meiers, Franz-Josef 2006: Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990 - 2000, Paderborn et al.: Schöningh.

Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eichner, Claudia/Thiery, Peter 2003: Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, Opladen: Leske u. Budrich.

Miller, Warren E./Stokes, Danald E. 1963: Constituency Influence in Congress, in: *American Political Science Review* 57:1, S. 45-56.

Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization* 51:4, S. 513-553.

Moravcsik, Andrew 1999: „Is something rotten in the State of Denmark?“ Constructivism and European Integration, in: *Journal of European Public Policy* 6:4, S. 669-681.

Moravcsik, Andrew 2001: Liberal International Relations Theory: A Social Scientific Assessment (Weatherhead Center for International Affairs Work-

- ing Paper Nr. 01-02), Cambridge (MA).
- Moravcsik, Andrew 2008: The New Liberalism, in: Christian Reus-Smit/Duncan Snidal (Hg.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Univ. Press, S. 234-254.
- Morgenthau, Hans J. 1952: *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*, New York: Knopf.
- Mueller, John E. 1971: Trends in Popular Support for the Wars in Korea and Vietnam, in: *American Political Science Review* 65:2, S. 358-375.
- Mueller, John E. 2005a: The Iraq Syndrome, in: *Foreign Affairs* 84:6, S. 44-54.
- Mueller, John E. 2005b: Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration, in: *International Studies Perspectives* 6:2, S. 208-234.
- Müller, Harald 2004: The Antinomy of Democratic Peace, in: *International Politics* 41:4, S. 494-520.
- Müller, Harald 2006: Kants Schurkenstaaten: Der „ungerechte“ Feind und die Selbstermächtigung zum Kriege, in: Anna Geis (Hg.), *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-250.
- Ooyen, Robert Chr. van 2008: Krieg, Frieden und außenpolitische Parlamentskompetenz. John Lockes „föderative Gewalt“ im Staatsverständnis des Bundesverfassungsgerichts, in: *Internationale Politik und Gesellschaft Online* 3/2008, 86-106.
- Oppermann, Kai/Viehrig, Henrike 2009: The Public Salience of Foreign and Security Policy in Britain, Germany and France, in: *West European Politics* 32:5, S. 925-942.
- Page, Benjamin I./Shapiro, Robert Y. 1992: *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*, Chicago/London: Univ. of Chicago Press.
- Page, Benjamin I./Bouton, Marshall M. 2006: *The Foreign Policy Disconnect. What Americans Want from Our Leaders but Don't Get*, Chicago (IL)/London: Univ. of Chicago Press.
- Peterson, Susan 1995: How Democracies Differ: Public Opinion, State Structure, and the Lessons of the Fashoda Crisis, in: *Security Studies* 5:1, S. 3-37.
- Pitkin, Hanna Fenichel 1972: *The Concept of Representation*, Berkeley (CA) et al.: Univ. of California Press.
- Pond, Elizabeth 2004: *Friendly Fire: The Near-death of the Transatlantic Alliance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Quandt, Markus 2005: Neue Themen, neue Lage: Irak-Krise und Elbe Hochwasser als wahlentscheidende Ereignisse?, in: Manfred Güllner et al. (Hg.), Die Bundestagswahl 2002. Eine Untersuchung im Zeichen hoher politischer Dynamik, Wiesbaden: VS Verl., S. 161-180.
- Ragsdale, Lyn 1997: Disconnected Politics: Public Opinion and Presidents, in: Barbara Norrander/Clyde Wilcox (Hg.), Understanding Public Opinion, Washington: Congressional Quarterly, S. 229-251.
- Rauch, Carsten 2005: Die Theorie des demokratischen Friedens. Grenzen und Perspektiven, Frankfurt a. M. et al.: Campus.
- Rawls, John 1971: A Theory of Justice, Cambridge (MA): Harvard Univ. Press.
- Raymond, Gregory A. 1997: Problems and Prospects in the Study of International Norms, in: Mershon International Studies Review 41:2, S. 205-245.
- Reiter, Dan/Tillman, Erik R. 2002: Public, Legislative, and Executive Constraints on the Democratic Initiation of Conflict, in: The Journal of Politics 64:3, S. 810-826.
- Reiter, Dan/Stam, Allan C. 2003: Understanding Victory. Why Political Institutions Matter, in: International Security 28:1, S. 168-179.
- Ricks, Thomas E. 2007: Fiasco. The American Military Adventure in Iraq, 2. Aufl., London et al.: Penguin.
- Risse, Thomas 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn/Gunther Hellmann (Hg.), Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 99-132.
- Risse, Thomas 2007: Deutsche Identität und Außenpolitik, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verl., S. 49-61.
- Risse-Kappen, Thomas 1991: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics 43:4, S. 479-512.
- Risse-Kappen 1995: Democratic Peace - Warlike Democracies?: A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument, in: European Journal of International Relations 1:4, S. 491-517.
- Rosati, Jerel A./Scott, James M. 2007: The Politics of United States Foreign Policy, 4. Aufl., Belmont: Thomson Wadsworth.
- Rousseau, David L. et al. 1996: Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918-88, in: American Political Science Review 90:3, S. 512-533.

- Rudolf, Peter 2010: Das „neue“ Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama, Berlin: Suhrkamp.
- Sampson, Martin W./Walker, Stephen G. 1987: Cultural Norms and National Roles: A Comparison of Japan and France, in: Stephen G. Walker (Hg.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham: Duke Univ. Press, S. 105-122.
- Schiedermair, Stephanie 2006: *Der internationale Frieden und das Grundgesetz*, Baden-Baden: Nomos.
- Schörnig, Niklas 2008: Macht und Opfervermeidung - Eine theoretisch informierte Betrachtung der aktuellen militärischen Hightech-Transformation, in: Jan Helmig/Niklas Schörnig (Hg.), *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Militärische und politische Dimensionen der aktuellen „Revolution in Military Affairs“*, Frankfurt a. M. et al.: Campus, S. 49-62.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen 2002: Congress Report Nr. 10/2002. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, <http://www.sowi.uni-kl.de/wcms/430.html>, Technische Universität Kaiserslautern.
- Schreyer, Söhnke /Wilzewski, Jürgen (Hg.) 2010: *Weltmacht in der Krise. Die USA am Ende der Ära George W. Bush*, Trier: WVT.
- Schuster, Jürgen/Maier, Herbert 2006: The Rift: Explaining Europe's Divergent Iraq Policies in the Run-Up of the American-Led War on Iraq, in: *Foreign Policy Analysis* 2:3, S. 223-244.
- Schwaabe, Christian 2003: *Antiamerikanismus. Wandlungen eines Feindbildes*, München: Fink.
- Schwarz, Henning 1995: *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Verfassungsvergleich Deutschland - USA*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schwarz, Christoph 2008: Krieg trotz Risikoaversion - Die fragwürdige These von der post-heroischen Verfasstheit entwickelter Gesellschaften und die soziale Dimension strategischen Handelns, in: Mandana Biegi et al. (Hg.), *Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden: VS Verl., S. 269-288.
- Sirakov, David 2010: *Die russisch-amerikanischen Beziehungen von 2001-2008. Innersgesellschaftliche Präferenzbildung und exekutive Handlungsautonomie*, Baden-Baden: Nomos.
- Siverson, Randolph M. 1995: Democracies and War Participation. In *Defense of the Institutional Constraints Argument*, in: *European Journal of International Relations* 1:4, S. 481-489.

- Siwert-Probst, Judith (2001), Traditional Institutions of Foreign Policy, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg.), *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, S. 19-37.
- Sloan, Stanley R. 2003: Constitutional and Institutional Dimensions: White House-Congress Relations After the End of the „Imperial Presidency“, in: Bernhard May/Michaela Hönicke Moore (Hg.), *The Uncertain Superpower. Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Opladen: Leske u. Budrich, S. 15-28.
- Staack, Michael 2004: Nein zur Hegemonialmacht. Deutschlands außenpolitische Entscheidungsprozesse im Irak-Konflikt, in: Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hg.), *Europa nach dem Irak-Krieg. Ende der transatlantischen Epoche?*, Baden-Baden: Nomos, S. 203-230.
- Steffani, Winfried 1997: *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen/Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Tewes, Henning 2002: *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging Nato and the European Union*, Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan.
- Thaysen, Uwe/Davidson, Roger H./Livingston, Robert G. 1990: Summary: Comparing Congress and the Bundestag, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hg.), *The U.S. Congress and the German Bundestag*, Boulder: Westview, S. 539-547.
- Tocqueville, Alexis de 1987: *Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil von 1835*, hg. v. Hans Zbinden, Zürich: Manesse.
- Verba, Sidney et al. 1967: *Public Opinion and the War in Vietnam*, *American Political Science Review* 61:2, S. 317-333.
- Volmer, Ludger 1998: *Die Grünen und die Außenpolitik - ein schwieriges Verhältnis. Eine Ideen-, Programm- und Ereignisgeschichte grüner Außenpolitik*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wagner, Wolfgang 2006: *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Occasional Paper 12), Genf.
- Weissman, Stephen R. 1995: *A Culture of Deference. Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York: BasicBooks.
- Westle, Bettina 1999: *Kollektive Identität im vereinten Deutschland Nation und Demokratie in der Wahrnehmung der Deutschen*, Opladen: Leske u. Budrich.
- Widmaier, Wesley W. 2007: *Constructing Foreign Policy Crises: Interpretive*

- Leadership in the Cold War and War on Terrorism, in: *International Studies Quarterly* 51:4, S. 779-794.
- Wilhelm, Andreas 2006: *Außenpolitik. Grundlagen, Strukturen und Prozesse*, München et al.: Oldenbourg.
- Wilzewski, Jürgen 2010: Testing the Constitutional System? Die Bush-Doktrin und die Rückkehr der imperialen Präsidentschaft, in: Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht in der Krise. Die USA am Ende der Ära George W. Bush*, Trier: WVT Verl., S. 49-74.
- Wilzewski, Jürgen 2006: A Preset Crusade: Die Bush-Administration und der Präventivkrieg gegen den Irak, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier: WVT Verl., S. 425-460.
- Wilzewski, Jürgen 1999: *Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981-1991*, Campus: Frankfurt a.M./New York.
- Winthrop, John 2007: A Model of Christian Charity (zuerst 1630), in: *The Norton Anthology of American Literature. Vol. A, Beginnings to 1820*, hg. v. Nina Baym, 7. Aufl., New York/London: Norton, S. 147-158.
- Wittkopf, Eugene R./Jones, Christopher M./Kegley, Charles W. 2008: *American Foreign Policy. Pattern and Process*, Belmont: Thomson Wadsworth.
- Wolfrum, Rüdiger 2007: Grundgesetz und Außenpolitik, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verl., S. 157-168.
- Yoo, John 2005: *The Powers of War and Peace. The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, Chicago/London: Chicago Univ. Press.

Zum Autor

Florian Böller, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Politikwissenschaft II, Technische Universität Kaiserslautern, Internationale Beziehungen/Außenpolitik, Kontakt: boeller@sowi.uni-kl.de

KOPS – Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science

bereits veröffentlicht wurden

- 1 Hils, J.; Wilzewski, J.: Second Image Reconsidered. Die parlamentarische Kontrolle von Militärinterventionen der USA in den 1990er Jahren
2006, ISSN 1861-7018 **€ 25**

- 2 Hans, S.; Hönnige, C.: Noughts and Crosses. Challenges in Generating Political Positions from CMP-Data
2008; ISSN 1861-7018 **€ 25**

- 3 Böller, F.; Heyck, M.; Weis, M.; Werle, S.; Wilzewski, J.: Locked in for Conflict? Obama, die Zwischenwahlen 2010 und die Außenpolitik der USA
2011, ISSN 1861-7018 **€ 25**

- 4 Böller, F.: Varianz demokratischer Außenpolitik. Deutsche und amerikanische Politik im Vorfeld des Irakkriegs 2003
2011, ISSN 1861-7018 **€ 25**



Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS)
ISSN 1861-7018

Herausgeber
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Druck
Technische Universität Kaiserslautern
Postfach 3049
D-67653 Kaiserslautern

<http://www.uni-kl.de/politik/pubs/kops>