

KOPS – Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science

Marcus Müller

A Theoretical Puzzle? Obamas Krieg gegen den Terrorismus und die Grenzen der liberalen Außenpolitiktheorie

No. 5 | Juli 2015

Politikwissenschaft der Technischen Universität Kaiserslautern

A Theoretical Puzzle?

**Obamas Krieg gegen den
Terrorismus und die Grenzen der
liberalen Außenpolitiktheorie**

Marcus Müller

KOPS Nr. 5 (Juli 2015)

Technische Universität Kaiserslautern
Politikwissenschaft
Postfach 3049
67653 Kaiserslautern
Telefon: +49631-205-2461
Telefax: +49631-205-3850

<http://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikationen/kops/>

ISSN 1861-7018
© Kaiserslautern, Juli 2015

Zusammenfassung

Ausgehend von Andrew Moravcsiks liberaler Außenpolitiktheorie, nach der gesellschaftliche Akteure rationale und risikoaverse bzw. kostensensitive Präferenzen verfolgen, die konstitutiv für die Außen- und Sicherheitspolitik von Staaten sind, untersucht die vorliegende Studie entlang der Fallbeispiele Afghanistankrieg, Politik der gezielten Tötungen und Schließung Guantánamos, inwiefern diese Präferenzen des amerikanischen Demos die Politik der Terrorismusbekämpfung der Obama-Administration maßgeblich beeinflussen, ob sich das politische System gegenüber dem Präferenzmuster des Demos responsiv verhält und unter welchen Kontextbedingungen gesellschaftliche Präferenzen von Kongress und Präsident repräsentiert werden. Gestützt auf der Analyse von Einstellungsmustern der amerikanischen Öffentlichkeit und dem Kongruenzabgleich zwischen gesellschaftlichen Präferenzen und dem Handeln von Kongress und Präsident ergibt sich ein widersprüchliches Bild mit Blick auf die Grundannahmen der liberalen Außenpolitiktheorie. Der amerikanische Demos favorisierte die gezielte Tötung von Terroristen, lehnte aber die Schließung Guantánamos und die Intensivierung des militärischen Einsatzes in Afghanistan ab. Der Kongress als zentraler Transmissionsriemen gesellschaftlicher Präferenzen unterstützte einerseits den Präsidenten seit 9/11 bei seiner Terrorismusbekämpfungsstrategie, scheiterte aber trotz seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen daran den exekutiven Dominanzanspruch beim Einsatz militärischer Mittel in Frage zu stellen. Andererseits verweigerte der Kongress fortlaufend die Schließung Guantánamos. Ziel dieser qualitativen Studie ist es deshalb durch Verwendung von wirkmächtigen intervenierenden Variablen wie *Schwellenwertbedingung*, *Partei-politische Polarisierung* und *Politikfeldspezifizität* - die argumentative und modelltheoretische Erweiterung der liberalen Außenpolitiktheorie voranzutreiben.

Abstract

Building on Andrew Moravcsik's liberal theory, which stresses the demands of individual and social groups in states society, this study examines in three case studies (Afghanistan war, Guantánamo closure, targeted killings and drone strikes) how risk-averse and cost-efficient societal preferences of the American public are transmitted by Congress or whether they influenced Obama's counterterrorism strategy. The rational and risk-averse social preferences as represented by domestic institutions give states an underlying stake in international relations and tend to avert aggressive and costly foreign policy. Using polling data and a comparison between policies and social preferences to investigate responsiveness to social preferences, I conclude that U.S. citizens generally favored drone strikes against suspected terrorists but opposed the closing of Guantánamo and the Afghanistan surge. After 9/11, most Democrats and Republicans in Congress were in favor of the executive branch counterterrorism-strategy, but the so-called prime transmission belt failed to pass a responsive framework, which limits the president's broad war powers in the context of targeted killings and the Afghanistan surge. On the other hand, Congress still refuses to close Guantánamo via its power of the purse. These insights are puzzling with respond to the qualitative study and emphasize the importance of intervening variables such as *Activation Condition of Public Opinion*, *Party Polarization* and *Category of Foreign Policy Issues* with regard to the scope of liberal theory.

Vorwort

Die vorliegende Studie ist eine überarbeitete Fassung der im Juli 2014 im Fachbereich Sozialwissenschaften der TU Kaiserslautern eingereichten und von Prof. Dr. Jürgen Wilzewski und Prof. Dr. Marcus Höreth begutachteten Masterarbeit.

Die erste eigene Schrift in den Händen zu halten, war für mich noch vor gut einem Jahr so unvorstellbar wie in Jules Vernes Roman »Von der Erde zum Mond« von 1868 eine bemannte Raumkapsel auf den Mond zu schießen. Dass dieses Unterfangen doch ermöglicht wurde, habe ich zunächst meinem Erstgutachter Jürgen Wilzewski zu verdanken, der mir vom ersten Entwurf im Rahmen der Masterarbeit bis zur gedruckten Endfassung ein hervorragendes Arbeitsumfeld geboten und mich zu jedem Zeitpunkt inhaltlich beraten, gefördert und motiviert hat. Mein Dank gilt auch Marcus Höreth, dessen Zweitgutachten mir bei der Überarbeitung der Masterarbeit wichtige Denkanstöße gegeben hat. Meinen Kollegen im Team Politikwissenschaft II der TU Kaiserslautern um Florian Böller, Steffen Hagemann und Lukas D. Herr möchte ich für ihre konstruktiven Vorschläge danken. Sie sind ebenso dafür verantwortlich, dass meine Arbeit in einem umsichtigen und intellektuell anregenden Umfeld stattfinden kann. Auch möchte ich Katrin Ratuschny für die Erstellung des Endmanuskripts danken. Nadine Esseln, Lukas D. Herr und Lukas Sommer haben sich dankenswerterweise bereit erklärt, den Text vor der Drucklegung nochmals Korrektur zu lesen.

Ein ganz besonderer Dank gilt meiner Familie, meinen Eltern Frank und Petra und meiner Schwester Mona. Ohne sie wäre mein Studium, so wie ich es genießen durfte, nicht möglich gewesen. Meiner Freundin Katharina, die mir durch ihr Verständnis, ihre Motivation und ihre Liebe viel Lebensfreude bereitet, widme ich diese Studie.

Kaiserslautern im Juli 2015

Marcus Müller

Inhalt

1. <i>A Theoretical Puzzle?</i> Die liberale Außenpolitiktheorie und Obamas Politik der Bekämpfung des internationalen Terrorismus	1
2. <i>Mapping Liberal Theory:</i> Amerikanische Sicherheitspolitik als Funktion gesellschaftlicher Präferenzen	7
2.1. <i>Societal Preferences Matter:</i> Die erste Grundannahme der liberalen Außenpolitiktheorie und deren Konsequenzen für die Sicherheitspolitik der USA	7
2.2. <i>Responsive Institutions Matter:</i> Das Verhältnis zwischen Kongress und Präsident und die Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen.....	12
3. <i>Testing Liberal Theory?</i> Obama, Mehrheitspräferenzen und der Kongress im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und demokratischer Kontrolle von Außenpolitik	26
3.1. <i>Ending A Costly War?</i> Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und die Beendigung der militärischen Intervention in Afghanistan	26
3.2. <i>Closing Down Guantánamo?</i> Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und der Umgang mit feindlichen Kämpfern ..	43
3.3. <i>Favoring Targeted Killings?</i> Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und die Politik der gezielten Tötungen.....	55
4. <i>Re-Mapping Liberal Theory:</i> Die USA, Obama, der Krieg gegen den internationalen Terrorismus und die Notwendigkeit einer Ergänzung der liberalen Außenpolitiktheorie	78
Quellen und Literatur.....	88
Abkürzungsverzeichnis	105
Zum Autor	106

Tabellenverzeichnis

<i>Table 1:</i> Operationalisierung der unabhängigen Variable »Gesellschaftliche Präferenzen« in drei Unterkriterien und dazugehörigen empirisch überprüfbaren Indikatoren.....	12
<i>Table 2:</i> Operationalisierung der intervenierenden Variable »Transmission Belt« in das zu testende Responsivitätskriterium.....	25

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Einstellungsmuster der US-amerikanischen Öffentlichkeit zum Afghanistankrieg: »Do you favor or oppose the War in Afghanistan?« (in Prozent).	29
<i>Abbildung 2:</i> Presidential Success Rate by Issues (Außen- und Sicherheitspolitik) im Zeitraum 2009 bis 2013.....	36
<i>Abbildung 3a:</i> Graphische Darstellung des APUS für den Senat im Zeitraum 2009 bis 2013 (in Prozent).	37
<i>Abbildung 3b:</i> Graphische Darstellung des APUS für a) Senat und b) Repräsentantenhaus im Zeitraum 2009 bis 2013 (in Prozent).....	38
<i>Abbildung 4:</i> Einstellungsmuster der U.S.-Bürger zum Umgang mit dem Gefangenenlager Guantánamo. »Do you think the United States should – or should not – close the prison at Guantánamo and move some of the prisoners to U.S. prisons?« (in Prozent).	45
<i>Abbildung 5:</i> Einstellungsmuster der U.S.-Bürger gegenüber gezielten Tötungen von Terrorismusverdächtige durch Drohnen in unterschiedlichen Kontexten: »Do you think the U.S. government should or should not use drones to ... ?« (in Prozent).....	56
<i>Abbildung 6:</i> Abbildung 6: Einstellungsmuster der U.S.-Bürger gegenüber gezielten Tötungen von Terrorismusverdächtige durch Drohnen im Zeitraum 2012 bis 2014: »Do you approve or disapprove of drone strikes?« (in Prozent).....	57

Abbildung 7: Erweiterung der liberalen Theorie. Mögliche Interdependenzen der verwendeten intervenierenden Variablen Politikfeldspezifität, Parteipolitische Polarisierung, Schwellenwertbedingung und Salienz mit der Responsivität der repräsentativen Institutionen..... 85

1. A Theoretical Puzzle?

Die liberale Außenpolitiktheorie und Obamas Politik der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Im siebten Jahr der Präsidentschaft Barack Obamas sind die Vereinigten Staaten von Amerika unverändert vielfältigen politischen Herausforderungen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ausgesetzt. Zwar hat sich Amerikas militärischer Fußabdruck mit der Beendigung des Irakkrieges zum 31. August 2010 und dem Auslaufen der ISAF-Mission in Afghanistan im Dezember 2014 verkleinert, aber mit der Ausweitung der Praxis gezielter Tötungen in asymmetrischen Konfliktregionen des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Afrika oder der ungewollten Aufrechterhaltung des Gefangenenlagers Guantánamo knüpft Obama an seinen Amtsvorgänger George W. Bush eher an, als dass er mit ihm bricht.¹

Der vom 44. Präsidenten versprochene Kurswechsel – *Change* – in der Sicherheitspolitik ist trotz des mutigen Hinweises »we reject as false the choice between our safety and our ideals« in seiner *First Inaugural Address* im Kampf gegen den Terrorismus offenbar noch nicht geglückt (Obama 2009; Wilzewski 2012a). Nach seiner Wiederwahl 2012 verkündete Obama in der *Second Inaugural Address*: »Enduring security and lasting peace do not require perpetual war. (...) A decade of war is now ending« (Obama 2013a). Damit unterstrich Obama, dass sich die US-amerikanische Außenpolitik aufgrund der Bedrohungsreduktion einer Form der reduzierten Terrorismusbekämpfung annehmen muss, die »smarter, better, nimbler, stronger« ist und nicht mehr den Anspruch eines »Global War on Terror« verfolgt (Obama 2008; McCrisken 2014: 17). Das politische System und dabei insbesondere das institutionelle Gefüge zwischen Präsident und Kongress im Rah-

¹ Innerhalb der Obama-Administration besteht auch nach dem Präsidentschaftswahlkampf 2012 breiter Konsens, dass die amerikanische Führungsrolle in der Welt unverändert notwendig und treibende Kraft zur Lösung globaler sicherheitspolitischer Probleme ist (vgl. Rudolf 2014: 1; Mildner et al. 2012: 5).

men der *Checks and Balances* stand nach 9/11 und der Ausweitung der Unilateralisierung politischer Entscheidungen im Politikfeld der Terrorismusbekämpfung und militärischer Interventionen unter Dauerdruck, was umgekehrt durchaus auf den Befund einer institutionellen Unterordnung der amerikanischen Legislative verbunden mit einem Einflussverlust gegenüber der sich als »imperial« verstehenden Exekutive zurückzuführen ist (vgl. Hils/Wilzewski 2006: 6f.; Weissman 1995: 187).

Mit Obamas Amtsbeginn zeigte sich innerhalb der amerikanischen Gesellschaft eine ausgeprägte Präferenz, das internationale *Standing* der Weltmacht zu verbessern und nach acht Jahren Bush vom weltweit kritisierten Unilateralismus im Kampf gegen den Terrorismus Abschied zu nehmen und im Gegenzug die Legitimierung amerikanischer Führungsmacht neu zu begründen (vgl. Böller 2012: 9; Bobrow 2008: 256). Ob es dem 44. Präsidenten gelungen ist, das nach dem 11. September und dem anschließenden »Global War on Terror« aus den Fugen geratene institutionelle Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative neu zu tarieren, ist nicht zuletzt kausal mit innerstaatlichen Faktoren wie den gesellschaftlichen Präferenzen und der legislativen Kontrolle von Außenpolitik verknüpft und ebnet den hier eingeschlagenen Weg einer subsystemischen, liberalen Analyse von amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Ausgehend von Andrew Moravcsiks liberaler Außenpolitiktheorie, nach der gesellschaftliche Akteure rationale und risikoaverse bzw. kostensensitive Präferenzen verfolgen, die konstitutiv für die Außen- und Sicherheitspolitik von Staaten sind, untersucht die hier vorgelegte Studie »*A Theoretical Puzzle?* Obamas Krieg gegen den Terrorismus und die Grenzen der liberalen Außenpolitiktheorie«, inwiefern diese rationale Präferenzen der US-Bürger die Politik der Terrorismusbekämpfung der Obama-Administration maßgeblich beeinflussen, ob sich das politische System gegenüber den Präferenzmustern des Demos responsiv verhält und unter welchen Kontextbedingungen risikoaverse bzw. kostensensitive Präferenzen von den intermediären Institutionen repräsentiert werden. Zwar steht im Zentrum die Frage nach der adäquaten und authentischen Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen durch die Legislative und Exekutive der USA. Im Schatten der hier geführten Analyse geht es allerdings um das Problem der Funktionsfähigkeit der amerikanischen Demokratie in der Außen- und Sicherheitspolitik, die stark abhängig ist von der *Responsiveness* der politischen

Entscheidungsträger in Exekutive und Legislative und die wiederum mit dem Durchsetzungserfolg der gesellschaftlichen Präferenzen verbunden ist (vgl. Eulau/Karps 1978: 62). Der Grad der Abweichung zwischen staatlicher Außenpolitik und den gesellschaftlichen Präferenzen soll hier nicht weniger als Aufschluss über die Desiderata der liberalen Außenpolitiktheorie geben. Mit Blick auf die ersten beiden Grundannahmen Moravcsiks (1997: 516-519) ergibt sich bei Obamas Politik der Bekämpfung des Terrorismus ein widersprüchliches Bild: Der amerikanische Demos favorisierte die gezielte Tötung von Terroristen, lehnte aber die Schließung Guantánamos und die Intensivierung des militärischen Einsatzes in Afghanistan ab. Der Kongress als zentraler Transmissionsriemen gesellschaftlicher Präferenzen unterstützte einerseits den Präsidenten seit 9/11 bei seiner Terrorismusbekämpfungsstrategie, scheiterte aber trotz seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen daran den exekutiven Dominanzanspruch beim Einsatz militärischer Mittel in Frage zu stellen und sie an gesellschaftliche Präferenzen zu binden (siehe Werle 2012; Wilzewski 2010; Rudalevige 2005). Wie passen diese Befunde mit den kostensensitiven und risikoaversen Präferenzen des amerikanischen Demos zusammen, die doch im Sinne der liberalen Theorie auf eine korrespondierende risikoaverse Außenpolitik drängen?

Die Intention dieser Studie ist folglich die Überprüfung der Erklärungskraft der liberalen Außenpolitiktheorie anhand dreier Fallbeispiele und die Offenlegung ihrer Schwachstellen. Unter Verwendung von wirkmächtigen intervenierenden Variablen (*Schwellenwertbedingung, Politikfeldspezifikation, Parteipolitische Polarisierung*) wird die argumentative (modelltheoretische) Erweiterung des kausalen Gebildes der liberalen Außenpolitiktheorie vorangetrieben und die genannten Hilfsfaktoren eingebettet. Einerseits wird dadurch die unabhängige Variable »Präferenz« spezifiziert und auf Blindstellen des liberalen Theoriegebäudes hingewiesen. Andererseits müssen Repräsentationschancen gesellschaftlicher Präferenzen vor dem Hintergrund defekter Transmissionsriemen, die auf eine Machtasymmetrie zwischen Exekutive und Legislative in den USA zurückzuführen sind, neu ausgelesen werden.

Die hier angelegte liberale Analyse nimmt eine qualitativ vergleichende Perspektive ein und schließt sich der Gepflogenheit von *Small-n Studies* in der deutschsprachigen IB-Literatur an (vgl. u.a. Wilzewski 1999; Hils 2008; Leikert 2010; Böller 2014). In Anlehnung an John

Stuart Mill's (1861) »method of difference« wird ein *Most-Similar-Cases-Design* (MSCD) benutzt, bei welchem die Herausforderung ist »to find cases that are as similar as possible in all but one independent variable and that differ in their outcomes« (Bennett/Elman 2007: 174f.). Die abhängige Variable »Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen« variiert folglich entlang dreier sehr ähnlicher Fälle mit einer Berücksichtigung und Integration verbleibender Drittvariablen (Westle 2009: 153).

Als empirische Fallbeispiele habe ich die Beendigung der militärischen Intervention in Afghanistan, die versuchte Schließung des Gefangenenlagers Guantánamo und die Debatte um den so genannten Drohnenkrieg (*Targeted Killings*) zur Überprüfung der Kernaussagen der liberalen Theorie gewählt.² Um die Repräsentativität der Fallauswahl zu erhärten, müssen negative Auswahlkriterien angelegt werden. Hierzu dient als Kriterium die zeitliche Bruchstelle mit dem Amtsantritt Barack Obamas 2009 und des außenpolitischen Priorisierens der Schließungspläne von Guantánamo, des Afghanistan-*Surge* und der Expansion der Drohnenschläge im Rahmen der Politik der gezielten Tötungen, wie es auch Obama deklarierte:

»[...] conducting a counter-terrorism campaign that would be morally acceptable, more focused and more effective« (Obama 2008; vgl. McCrisken 2014: 17).

Auch in der IB-Literatur wird *Obama's War on Terror* überwiegend entlang der hier verwendeten Fälle diskutiert (vgl. u.a. Bentley 2014; Rudolf 2014; Werle 2012; Wilzewski 2014).

Im Folgenden werde ich beginnend mit Kapitel 2.1. die erste Grundannahme der liberalen Außenpolitiktheorie Moravcsiks skizzieren und daraus Hypothesen für den Einfluss von gesellschaftlichen Präferenzen auf die Sicherheitspolitik der USA ableiten. Das Kapitel schließt mit einer Operationalisierung mithilfe des Dividierens von Einflusschancen gesellschaftlicher Präferenzen in »Quantität«, »Inhaltliche Spezifität« und »Salienz des Politikgegenstandes« ab. Die Bedeu-

² Als eigenständiges Politikfeld kann bei den gezielten Tötungen durch verdeckte Drohnenschläge erst ab 2009 die Rede sein (vgl. Aslam 2014). Unter George W. Bush waren gezielte Tötungen mit Drohnen hauptsächlich ein strategisches Mittel unter vielen in der Anti-Terrorismusstrategie. Mit Obamas Amtsantritt dissoziierten sich *Targeted Killings* von der Afghanistan-Intervention als eigenständige Strategie zur Bekämpfung von Al-Qaida und der Taliban (vgl. zu der Fokussierung der Politik der *Targeted Killings* unter Obama Kapitel 3.3.).

tung der Salienz zur Einschätzung der Repräsentationschancen von gesellschaftlichen Präferenzen geht auf Arbeiten von Alexander Höse und Kai Oppermann (2005) zurück. In Kapitel 2.2. werden mit Blick auf die zweite Grundannahme die institutionellen Bedingungen bzw. der Transmissionsriemen der USA im Kontext der Außen- und Sicherheitspolitik erläutert. Hier erweist es sich als sinnvoll, »Responsivität« als zu überprüfendes Kriterium zu operationalisieren und die von Jochen Hils (2008) vorgenommene Typologisierung in »verfälschte«, »blockierte« und »authentische Responsivität« zu benutzen³. Der empirische Teil der Studie nutzt die Folien beendeter Afghanistankrieg (Kapitel 3.1.), Guantánamo (Kapitel 3.2.) und die Praxis der gezielten Tötungen (Kapitel 3.3.) zur Überprüfung der Kernaussage der liberalen Außenpolitiktheorie. Bei auftretender Varianz des Durchsetzungserfolgs der kulminierten Präferenzen muss dann zur Aufrechterhaltung der ersten Grundannahme die Schwellenwertbedingung nach Thomas Graham (1992) herangezogen werden, nach der innenpolitischer Druck auf die repräsentativen Institutionen Kongress und Präsident erst ab einer signifikanten Schwelle von 60 Prozent möglich ist. Bleibt trotz der gesellschaftliche Unterstützung oder Ablehnung auf dem Schwellenwert-Niveau die Responsivität des politischen Systems aus, wird die von James Lindsay (1994) eingeführte *Politikfeldspezifizität* in Abhängigkeit vom Grad der durch die politischen Entscheidungsträger decodierten nationalen Bedrohungslage und die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Kongress, bzw. die *Parteipolitische Polarisierung* (*Unified versus Divided Government*) benutzt, um das ausbleibende Responsivitätsverhalten zu erklären. Insbesondere im Falle der gezielten Tötungen schlage ich zusätzlich die theoretische Brücke zur imperialen Präsidentschaft nach Arthur J. Schlesinger (2004) und der analog auftretenden legislativen Unterordnung (vgl. Weissman 1995: 187).

Als Indikator für die quantitative Ausprägung der gesellschaftlichen Präferenzen dienen Umfragedaten, die von US-amerikanischen Meinungsforschungsinstituten erhoben zur eigenständigen Interpretation verwendet werden. Im Falle des Afghanistankriegs in Kapitel 3.1. sind das *Polls* von *CNN Politics* und *Gallup*, bei der beabsichtigten Schließung

³ Unter der Responsivität kann in der Politikwissenschaft die Bereitschaft von politischen Entscheidungsträgern verstanden werden, Präferenzen der Bürger bei den Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen und umzusetzen (vgl. Eulau/Karps 1978: 64).

von Guantánamo primär Daten von *Gallup* (vgl. aber auch Abbildung 4) und bei der Politik der gezielten Tötungen ebenso Umfrageergebnisse von *Gallup*. Gestützt wird die Untersuchung der Responsivitätstypen der intermediären Institutionen auf den Kongruenzabgleich zwischen gesellschaftlichen Präferenzen und dem Handeln von Kongress und Präsident. Um den Einfluss der intervenierenden Variablen auf die Identifizierung von unterschiedlichen Responsivitätstypen mit quantitativen Daten zu belegen, benutze ich für die Politikfeldspezifizität die *Presidential Positions Votes* des *Congressional Quarterly Weekly*, die durch die Auswertung von *Roll Call Votes* (namentliche Abstimmungen, zu denen der Präsident im Vorfeld der Abstimmung im Kongress klare Position bezogen hatte) zeigen, in welchen Politikfeldern der Außen- und Sicherheitspolitik der Präsident sich am stärksten durchsetzen konnte.

Das Ausmaß der Parteipolitischen Polarisierung kann durch den *Average Party Unity Score* (APUS), bei der eine Partei mit ihrer Mehrheit gegen die andere stimmt, und speziell in der Außenpolitik durch die mittlere prozentuale präsidentielle Erfolgsrate angenähert werden. Im dritten empirischen Testfall *Targeted Killings* werden zudem zur Anzeige Parteipolitischer Polarisierung im Kongress Umfragedaten von *Gallup* in Abhängigkeit von parteipolitischer Kennung der Befragten verwendet.

2. Mapping Liberal Theory: Amerikanische Sicherheitspolitik als Funktion gesellschaftlicher Präferenzen

2.1. Societal Preferences Matter.

Die erste Grundannahme der liberalen Außenpolitiktheorie und deren Konsequenzen für die Sicherheitspolitik der USA

Vor dem Hintergrund eines positivistischen Wissenschaftsverständnisses stehen im Zentrum der Analyse der liberalen Außenpolitiktheorie von Andrew Moravcsik Präferenzmuster von Gesellschaften (Moravcsik 1997). In dieser Perspektive ist die Außenpolitik von Staaten das Ergebnis der Präferenzformation von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen – die zentralen Akteure seiner Theorie – die über das institutionelle Setting des politischen Systems an die (außen-)politischen Entscheider tradiert wird (ebd. 518). Damit wird an liberal-philosophische Schlussfolgerungen von Immanuel Kant (1795) angeknüpft, der schon früh in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« einen direkten analytischen Zusammenhang zwischen innerstaatlicher (demokratischer) Verfasstheit und auswärtigem Verhalten vermutete oder in Moravcsiks Worten den kausalen Nexus der »state – society relations« in der Außenpolitik betonte (vgl. Wilzewski 1999: 61; Moravcsik 1997: 514)⁴.

Analytische Kompatibilität zeigt der *New Liberalism* mit dem Demokratischen Frieden, der ausgehend von Ernst-Otto Czempiel innergesellschaftliche Zusammenhänge mit der friedfertigen oder kriegsverfolgenden Außenpolitik von Staaten in Verbindung setzt (Czempiel 1996: 80f.). Je intakter die Demokratie, desto wahrscheinlicher ist eine Berücksichtigung der kriegsavers gestimmten Bürger und Bürgerinnen

⁴ Die »fundamental hypotheses« der liberalen Außenpolitiktheorie haben ihre ideengeschichtlichen Wurzeln auch bei Adam Smith und John Stuart Mill (vgl. Moravcsik 2003: 20f.).

(ebd.). Staaten erhalten ihre »raison d'être« nicht aus übergeordneten »statischen Systemzwängen« wie der Anarchie des Internationalen Systems, sondern werden durch ihre eigenen nationalen Gesellschaften legitimiert (Wilzewski 1999: 60; Moravcsik 2003: 7). Staatspräferenzen variieren »exogenously« und müssen im Gegensatz zum Neorealismus nicht als »naturally conflictual« behandelt werden (Moravcsik 2003: 7). In dieser Konsequenz hat Moravcsik (1997: 517) mit dem auf drei Stufen beruhenden »bottom-up view of politics« – Gesellschaft, institutionelle Merkmale des politischen Systems, Internationales System – ein lineares Modell entwickelt, das die *Black Box* der Staaten für eine empirische Analyse öffnet (dazu auch Hils 2006: 31)⁵.

Als unabhängige Variable stellt Moravcsik in der ersten Grundannahme rationale und risikoaverse bzw. kostensensitive Präferenzen von individuellen und gesellschaftlichen Akteuren ins Zentrum, die entsprechend ihrer inhaltlichen und quantisierten Ausprägung kausal vorgeschaltet und konstitutiv für staatliches Außenverhalten sind (ebd. 516f.; vgl. Schimmelfennig 2012: 151). Unterfüttert werden die Präferenzen von exogen gegebenen und zeitlich stabilen materiellen und ideationalen Interessen von rationalen Akteuren, die entlang der drei Varianten des Liberalismus – *Ideational*, *Commercial*, *Republican* – in »divergent fundamental beliefs, conflict over scarce material goods, and inequalities in political power« (Moravcsik 1997: 517) münden können und je nach Ausprägung der Divergenz auf einen unterschiedlich starken »konfliktreichen Charakter der Interessenverfolgung« (Leikert 2010: 35) hinweisen. Angelegt ist damit ein Akteurskonzept, das sich in der Tradition der liberalen Markttheorie und des methodologischen Individualismus des Menschenbilds eines *Homo Oeconomicus*, also eines eigennützigem Nutzenmaximierers bedient (vgl. dazu Böller 2011: 6; Schieder 2006: 174). Die anfänglichen Zweifel der Politikwissenschaft am Einfluss von Präferenzänderungen der Öffentlichkeit bzw. die vernachlässigbare Bedeutung der Wählerpräferenzen für die außen- und sicherheitspolitische Agenda – Almond/Lippmann Konsensus (siehe dazu Holsti 1992: 440) – haben sich in der Meinungsforschung nach

⁵ Die dritte Grundannahme, die das Verhalten der Staaten auf internationaler Ebene durch die Konfiguration der staatlichen Präferenzen bestimmt (durch Konvergenz/Divergenz der Präferenzen), wird aufgrund der für diese Studie vorrangig empirisch – analytischen Relevanz von gesellschaftlichen Präferenzen und den institutionellen Merkmalen bzw. Bedingungen nicht näher betrachtet.

den Arbeiten von Benjamin I. Page und Robert Y. Shapiro (1992), die gesellschaftliche Einstellungsmuster zwischen 1930 bis 1980 erfolgreich auf Kohärenz und Rationalität untersuchten, nicht bestätigt:

»When it [public domain, M.M.] has changed, it has done so by responding in rational ways to international and domestic events« (Shapiro/Page 1988: 211)⁶.

Vielmehr verhält sich die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik und das dafür zuständige Institutionenduo aus Exekutive und Legislative responsiv – »policy followed opinion« (McCorwick 2009: 138) – gegenüber den Einstellungsmustern der breiten Öffentlichkeit, wobei letztere »keineswegs weniger rational und weniger kohärent als in der Innenpolitik« sind (Wilzewski 2003: 70). Gesellschaftliche Präferenzen erweisen sich zementiert in diese responsive Bindung als »Korrektiv« gegen kostenintensive und risikoaffine Außen- und Sicherheitspolitik und wirken nach Holsti (2004: 300) bereits in das Agenda-Setting legislativer und exekutiver Entscheidungsträger hinein⁷.

Aus diesem Blickwinkel stellt sich dann doch die Frage nach einem im Hintergrund aufgeladenen normativen Kern in der als »nonideological and nonutopian« (Moravcsik 1997: 513) angelegten liberalen Außenpolitiktheorie, in der die rational agierende Bevölkerung durch ihre Korrektivfunktion zur demokratischeren und friedfertigeren Außenpolitik beiträgt (Page/Shapiro 1992: 381). Den empirisch-analytischen Ansatz Moravcsiks muss man aufgrund des postulierten Transformationsprozesses gesellschaftlicher Präferenzen von Innen

⁶ Zweifel an der rationalen und kohärenten Natur von gesellschaftlichen Präferenzen formulierte zuerst Walter Lippmann (nach Holsti 1992), der eine Beeinflussung der Außenpolitik von Staaten durch ihre eigenen Bürger und Bürgerinnen als gefährlich ansah. »The instability of the mass moods and cyclical fluctuations of the mass moods« brachte Gabriel Almond (1950) axiomatisch ins wissenschaftliche Debattefeld ein. In einer Studie ging Bernard Cohen (1973) sogar soweit, der Öffentlichkeit jegliche Fähigkeit in der außenpolitischen Präferenzbildung abzusprechen, da sie als »cognitive misers on foreign policy questions« (zitiert nach Hurwitz/Peffley 1987) agiere. Nach diesem Befund gäbe es kaum Einflusschancen der Öffentlichkeit auf die Außenpolitik von Staaten.

⁷ Empirische Studien wiesen diese Korrektivfunktion für finanzielle Lasten in der Rüstungspolitik nach und postulierten ausgehend von diesem Befund eine nachhaltige Beeinflussung auf die zu verabschiedenden Rüstungsausgaben im Staatshaushalt (Eichenberg und Stoll zitiert nach Böller 2012: 6).

nach Außen als pfadabhängige Modernisierung der liberalen Theorie begreifen.

In einer kriteriengeleiteten Vorgehensweise werden Präferenzen der US-amerikanischen Öffentlichkeit für die in Kapitel 3 zu untersuchenden Fallbeispiele in drei Unterkriterien operationalisiert: *Erstens* muss die inhaltliche Ausprägung der öffentlichen Meinung überprüft werden. Umfragedaten zur Feststellung dieser Ausprägung dienen dabei als Indikator für die gesellschaftlichen Präferenzen gegenüber einem bestimmten Politikgegenstand oder anders ausgedrückt als Abbild der Präferenzen, die Teile der Gesellschaft in sich tragen. Der Schluss von öffentlicher Meinung auf gesellschaftliche Präferenzen ist als Approximation vor dem Hintergrund fehlender alternativer Messmethoden vertretbar, weil Präferenzen politischer Entscheidungsträger, die als Individuen streng nach Moravcsiks (1997: 516) erster Grundannahme auch Träger bestimmter Präferenzmuster sind, herausgefiltert werden. *Zweitens* ist nach der quantitativen Größenordnung der gesellschaftlichen Unterstützung oder Ablehnung von bestimmten Präferenzen zu einem Politikfeld zu fragen. Auch wenn der *New Liberalism* die Rahmenbedingungen von Einstellungsmustern nicht spezifiziert, die Wirkmächtigkeit von gesellschaftlichen Präferenzen ist (gekoppelt an dieses zweite Unterkriterium) umso bedeutender und bindender für Akteure des politischen Systems, je größer ein Votum für bzw. gegen einen Politikgegenstand ist. Um einen direkten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen zu können, muss *drittens* der diskutierte Politikgegenstand in den Augen der Öffentlichkeit salient genug sein und sich auf der Prioritätenliste parallel verlaufender politischer Probleme weit oben befinden (Höse/Oppermann 2005: 389f.). Wahlen sind dabei der entscheidendste Mechanismus und durch die Relevanz oder Irrelevanz von Themen für die Wahlentscheidung wird das Verhalten der Politiker auf eine bestimmte Entscheidung verpflichtet. Je nach der Verteilung der Salienz ist im Sinne des utilitaristischen Wiederwahlinteresses oder *Electoral Risk* der Anreiz für die politischen Repräsentanten gegebenenfalls groß, den ausschlaggebenden (Wahl-)Präferenzen der Bürger Folge zu leisten (vgl. Jäger 2008). Gerade in den USA, in denen aufgrund der zweijährigen Wahlrhythmen permanent alle Repräsentantenhausabgeordneten sowie jeweils ein Drittel der Senatoren dem Wahlkampf ausgesetzt sind, ist die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Präferenzen zu salienten Themen strategiebildend

und verhindert eine Entbindung der artikulierten Präferenzen von der institutionellen Repräsentation im außenpolitischen Prozess⁸. In diesem kausalen *Spider Web* zwischen Präferenzen der breiten Bevölkerung und den Abgeordneten und Senatoren werden spätestens erstere bei abweichendem Abstimmungsverhalten gegen gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen im jeweiligen Wahlkreis bestraft (vgl. Risse-Kappen 1991: 487).

Somit wird die unabhängige Variable gesellschaftliche Präferenzen in drei analytisch zugänglichen Kriterien – *Inhaltsspezifität*, *Quantität*, *Salienz* – dividiert. Gemäß der Funktionslogik demokratischer Systeme berücksichtigen politische Repräsentanten je nach Ausmaß der Unterkriterien die gesellschaftlichen Präferenzen für die Ausgestaltung autoritativ bindender Entscheidungen. Aus der obigen Diskussion ergibt sich die These bzw. Antithese, nach der gesellschaftlichen Präferenzen genau dann direkten (keinen) Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik der USA haben, wenn der Spielraum für politisch-administrative Akteure eng (groß) ist, mit (ohne) politischen Kosten bei der nächsten Wahl (*Electoral Risk*) jenseits des gesellschaftlichen Resonanzbodens zu agieren. Je inhaltlich spezifizierter sowie quantitativ höher somit die Präferenzen für einen Politikgegenstands bei gleichzeitiger hoher Salienz sind, desto wirkmächtiger ist der innergesellschaftliche Druck auf die außenpolitischen Akteure. Reziprok zum positiv auszuzeichnenden Fall wird die These genau dann falsifiziert, wenn die quantitative Größenordnung klein und die Salienzrelation dem politischen Problem keine hohe Aufmerksamkeit zuordnet oder allgemein ein Unterkriterium ausbleibt.

⁸ Auch wenn nicht unbedingt alle Wahlkreise der Kongressabgeordneten und Bundesstaaten der Senatoren kompetitiv sind. Schon im 19. Jahrhundert wurde *Redistricting* nicht nur zur Berücksichtigung der bundesstaatlichen Bevölkerungsentwicklung gemäß des zehnjährigen Zensusurnus nach Art. 1, Abschnitt 2 der US-Verfassung genutzt, sondern diente auch dazu, der Mehrheitspartei Wahlvorteile zu verschaffen, indem die Wahlkreise von der parteipolitischen Mehrheit in den bundestaatlichen Legislativkammern planvoll so gegliedert werden, dass sie zum Nachteil der politischen Gegner oder deren sympathisierenden Bevölkerungsgruppen eingehen (vgl. Partmann 2012: 2f.). In der Folge gibt es wenige Wahlkreise, die parteipolitisch umkämpft sind. Vor diesem Hintergrund ist auch der Begriff des *Gerrymandering* (benannt nach Gouverneur Elbridge Gerry von Massachusetts) zu verstehen.

Tabelle 1: Operationalisierung der unabhängigen Variablen »Gesellschaftliche Präferenzen« in drei Unterkriterien und dazugehörigen empirisch überprüfbaren Indikatoren (Eigene Darstellung).

Unabhängige Variable	Unterkriterien	Empirisch überprüfbare Indikatoren
Gesellschaftliche Präferenzen	Inhaltsspezifität	Valide inhaltliche Ausprägung auf Basis standardisierter Umfragetechniken
	Quantitative Größenordnung der Unterstützung/Ablehnung	Kulminationspunkt der öffentlichen Einstellungsmuster in Umfrageergebnissen
	Grad der Salienz des Politikgegenstandes	Relative Aufmerksamkeit und Zuteilung von Prioritäten der Öffentlichkeit gegenüber dem diskutierten Politikgegenstand

2.2. *Responsive Institutions Matter:*

Das Verhältnis zwischen Kongress und Präsident und die Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen

Nach Moravcsiks (1997: 518) zweiter Grundannahme repräsentieren Staaten »some subset of domestic society«, deren Interessen responsiv in »state preferences« transformiert und von rationalen außenpolitischen Akteuren in der Weltpolitik entsprechend verfolgt werden. Repräsentative Institutionen bilden als »Kern des neoliberalen Theorieansatzes Internationaler Politik« (Wilzewski 1999: 70) den *Transmission Belt* (Moravcsik 1997: 518), der als theoretisches Medium zwischen gesellschaftlichen Präferenzmustern auf der Inputseite und dem außenpolitischen Output fungiert. Der Staat selbst ist streng genommen keine feststehende Variable, sondern nur Agent der durchsetzungsfähigsten gesellschaftlichen Präferenzen (vgl. dazu Unterkriterien in Kapitel 2.1.) bzw. in der liberalen Konzeption eine repräsentative Institution und

ohne eigene Akteursqualität (vgl. Moravcsik 2003: 5). In der republikanischen Spielart der liberalen Theorie (ebd.) sind die Mechanismen und Prozesse der »domestic representative institutions (...) and executive – legislative relations« zentral für die Transmission und Aggregation von Mehrheitspräferenzen (Moravcsik 2008: 235). *Key Variable* für die Repräsentationswahrscheinlichkeit gesellschaftlicher Präferenzen ist das verfassungsrechtliche Design der innerstaatlich - repräsentativen Institutionen, die als intakte Transmissionsriemen die kostensensitiven Grundinteressen der Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und der gesamten Gesellschaft nach außen transmittieren (Moravcsik 2003: 15f; Moravcsik 1997: 516-519). Eine aggressive und kostenintensive Außenpolitik lässt sich hingegen in dieser Logik auf einen defekten Transmissionsriemen zurückführen, der sich der breiten Gesellschaft versperrt und »rent-seeking« und »risk-acceptant« Partikularinteressen einer privilegierten Minderheit (z.B. politische Entscheidungsträger) überrepräsentiert (ebd. 532).

Auch in politischen Systemen mit intakten Transmissionsmechanismen für die Repräsentation von gesellschaftlichen Präferenzen besteht die latente Gefahr partikularer Einflussnahme (Moravcsik 2003: 16f). Präferenzen von außenpolitischen Eliten, die sich innerhalb eines engen Radius nahe der Entscheidungsträger bewegen, sind oftmals eher konvergent zu den regierenden Eliten als die der breiten Gesellschaft und bilden sich vor allem in Krisensituationen, die schnelle Entscheidungen erfordern, in den Staatspräferenzen ab. Im Idealfall ist der Transmissionsgrad in demokratisch verfassten Staaten hoch und daher werden risikobehaftete Interessen von Minderheiten durch außenpolitisch Handelnde nicht majorisiert, sondern vielmehr gekittet. Dies geschieht unter der Annahme, dass in Demokratien Politiker an ihrer Wiederwahl interessiert sind und sich deshalb vor Wahlen und in wahlfreien Zyklen responsiv gegenüber der (Wähler-)Präferenzen verhalten bzw. Wählerwünsche vor dem Hintergrund politischer Kosten antizipieren (vgl. Böller 2011: 22).

Die Bedeutung demokratischer Institutionen wird also dadurch betont, da ohne Rekurs auf verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen kein Aufschluss über die Charakteristik der Umsetzung von Akteursinteressen und -präferenzen in Politikentscheidungen möglich ist (Wilzewski 1999: 71). Die Funktionsfähigkeit des Transmissionsriemens und die damit einhergehende Repräsentation von Präferenzen

variiert mit der Ausgestaltung der Gewaltenteilung und -verschränkung und der Zuweisung von operativen sicherheitspolitischen Kompetenzen an die exekutive Gewalt mit der gegenüberstehenden Kontrollmacht des Parlaments im amerikanischen Präsidentialismus (vgl. Steffani 1997: 113).

Die US-amerikanische Verfassung von 1787 zwingt den Präsidenten als monistische und vom Parlament unabhängige Exekutive durch das System der *Checks and Balances* in ein enges Korsett präsidentieller Handlungsfreiheiten. Dahinter stand die Sorge der Verfassungsväter vor einer »übermächtigen Regierung« und einem Machtmissbrauch unter dem Eindruck des europäischen Absolutismus (Bierling 2003: 45). Die Unterdrückung der dreizehn Kolonien unter britischer Krone motivierten die *Framers* ein politisches System zu etablieren, in dem kein »King – domestic and foreign - would ever rule again over the American People« (Sloan 2003: 17). Das Prinzip dieser komplementären Kompetenzen und wechselseitiger Kontrolle konstituiert ein politisches System, in dem Präsident und Kongress machtpolitisch verflochten sind und die gegenseitige als auch die öffentliche Unterstützung benötigen (vgl. Wilzewski 1999: 70). Das auf *Limited Government* und *Constitutionalism* fußende Verfassungssystem (siehe zu dieser Formulierung Wilzewski 2010: 51) steht in Verbindung mit »Montesquieus Lehre von der strikten Trennung der Gewalten« (Bierling 2003: 45) über der eigentlich notwendigen »Rationalität der Entscheidungsprozesse und Effizienz« in der Außenpolitik (Schweigler 2004: 464). Statt die Außenpolitik in die Hände einer kohärenten Institution in Form des Präsidenten zu legen, institutionalisierten die *Framers* das Design von Gewaltentrennung und Gewaltenbalance, was Richard Neustadt (1990: 29) mit der Formulierung »separated institutions sharing powers« auf den Punkt brachte (vgl. dazu auch Jäger 2012, Dumbrell 2003: 274).⁹ McCorwick und Wittkopf (2004: 10) sprechen von einer *Invitation to Struggle*, da bei den verfassungsgegebenen Rahmenbedingungen Konflikte und der Zwang zur Kooperation mit austarierenden Zugeständnissen in der Außenpolitik unausweichlich sind. Komplettiert und präzisiert wird

⁹ So spitzt Richard Hofstadter dieses Motiv der *Framers* zur Prävention von präsidentiellen Vollmachten als verfassungsrechtliche Norm zu: »A human being was an atom of self-interest (...) they did believe in the power of a good political constitution to control him« (zitiert nach Hansen et al 2009: 18).

Neustadts Idiom durch Charles O. Jones (2005: 24): »Separated institutions sharing and competing powers«.

Gerade in der Außenpolitik werden erhebliche Spannungen zwischen Kongress und Präsident provoziert, weil die Verfassung der Exekutive ihre vormals selbstverständlichen Prärogativen wie die Kriegserklärung und die Einberufung des Militärs beraubt und explizit in legislative Hände legt, um nach Hamilton (in *Federalist Paper No. 69*, 1994: 418) präsidentielle Alleingänge zu vermeiden.¹⁰ Im System der *Checks and Balances* kommt dem Kongress als *First Branch of Government* (Art. 1, Sec. 1 U.S. Const.) nicht nur die vorderste responsive Funktion des *Transmission Belts* zu (vgl. Braml 2006: 213), sondern auch die substantziellere Kontroll- und Mitgestaltungsfunktion in der Außenpolitik gegenüber dem *Commander-in-Chief* (Art.2, Sec. 2 U.S. Const.). Die legislativen Kompetenzen wie die *War Powers* (Art.1, Sec. 8 U.S. Const.), der Beschluss des Verteidigungsetats im Rahmen der *Power of the Purse* (Art. 1, Sec. 8 U.S. Const.) – nach James Madison (in *Federalist Paper No. 58*, 1994: 355) das wirkungsvollste Instrument im parlamentarischen Werkzeugkasten – und die Kontrolle exekutiver Behörden (z.B. der Geheimdienste) sowie die gesetzgeberische Möglichkeit zur Verpflichtung der Exekutive auf Berichterstattung, strahlen in den präsidentiellen Handlungsspielraum hinein.

Insbesondere die Entscheidung über Krieg und Frieden als äußerster demokratietheoretischer Grenzbereich von zentralstaatlicher Autorität gegenüber den Bürgern durch die mögliche Entsendung von US-amerikanischen Soldaten in lebensgefährliche Einsätze versuchten die *Framers* über die Konzentration der Kriegsvollmachten beim Kongress legitimatorisch abzufedern (vgl. Howell 2007: 3). So überrascht es kaum, dass Madison (1994: 300; 314f.) den Kongress als »impetuous vortex of power« im *Federalist Paper No. 48* und *Federalist Paper No. 51* in die Pflicht nimmt, die Exekutive auch in der Außen- Sicherheitspolitik in die Schranken zu weisen. Durch parlamentarische Selbstbehauptung

¹⁰ Vor diesem Hintergrund muss man aber auch sehen, dass die Vorgänger der Präsidenten unter den Artikeln der Konföderation nicht mehr waren als »preiding offers«, die eine einjährige Amtszeit hatten, vom kontinentalen Kongress gewählt wurden und deren institutionelle Rolle vergleichbar war mit der des heutigen *Speaker of the House* (vgl. Howell 2013: 8). Der Präsident ist in Relation zu den Kompetenzen seiner institutionellen Vorgänger nach der Verfassung von 1787 erheblich gestärkt worden.

stellt der Kongress unter Rückbezug auf die zweite Grundannahme der liberalen Theorie die adäquate Repräsentation risikoaverser und kosten-sensitiver Mehrheitspräferenzen der US-amerikanischen Gesellschaft sicher und bindet den Präsidenten auf diese zurück (vgl. Sloan 2003: 18). Disparat zu Madisons Perspektive werden verschränkt mit der quasi-axiomatischen Erweiterung exekutiver Kompetenzen nach Hamilton (in *Federalist Paper No. 8*, 1994: 40f.) legislative Rechte in nicht vorher antizipierten Notständen ausgehebelt: »It's the nature of war to increase the executive at the expense of legislative authority«.¹¹

Alexis de Toqueville (1840: 268f.), ein Beobachter des amerikanischen Demokratieexperiments, kommt zu einem ähnlichen Schluss, dass Krieg als »first axiom of science« alle Macht irreversibel (für die Dauer der militärischen Auseinandersetzung) in die administrativen Hände des Präsidenten legt. Gleichzeitig bedarf es aber einer starken Exekutive, um äußere Gefahren effizient und erfolgreich abzuwehren: »It's essential to the protection of the community against foreign attacks« (Hamilton in *Federalist No. 70*, 1994: 428.). Im Zentrum dieses verfassungsinterpretatorischen Zielkonfliktes zwischen der Notwendigkeit einer starken Exekutive im außen- und sicherheitspolitischen Bereich – Hamilton (ebd.) – und der Unabdingbarkeit parlamentarischer Kontrolle und Gegenwehr im Sinne der *Checks and Balances* – (Madison in *Federalist Paper No. 51*, 1994: 314f.) – muss der Kongress als primärer Adressat gesellschaftlicher Präferenzen die exekutive Usurpation legislativer Kompetenzen verhindern und trotz aller praktischen Argumente für *Presidential Leadership* in Krisenzeiten zusammen mit dem Präsidenten die strukturelle, strategische und operative Politik bestimmen.

Genau dieses in der Verfassung angelegte Spannungsfeld ist die Geburtsstunde einer bis heute nicht abnehmenden Kontroverse, die durch die »offene Gestalt« der Verfassung genährt wird (vgl. Fisher 2012: 323; vgl. Medick-Krakau et al. 2004: 107). Dem rationalen Bürger stehen mit beiden unabhängig voneinander gewählten Institutionen zwei Kanäle für die Artikulation ihrer Präferenzen zur Verfügung. Zum einen übertragen sich Wählerpräferenzen auf den Präsidenten, der auf Grundlage seines Wahlmandates seinen außenpolitischen Handlungs-

¹¹ In *Helvidius 4* gesteht Madison: »War is in fact the true nurse of executive aggrandizement« (zitiert nach Howell/Rogowski 2012: 2).

spielraum ausreizt oder versucht »to push the limits of [his] power« (Hastedt 2012: 158).

Bei möglicherweise divergierenden Zielen zwischen Präsident und Öffentlichkeit sorgt letztere dafür, dass permanente Evaluierungsdynamiken durch politikfeldspezifisch-eruierte Umfragewerte und Zustimmungsraten als Abbild der Mehrheitspräferenzen induziert werden, die das Weiße Haus in seiner Gestaltungsfreiheit einengen (vgl. Canes-Wrone 2005). Zum anderen sind die Abgeordneten und Senatoren im Kongress aufgrund der engen Bindung zum Wahlkreis erste Adresse der gesellschaftlichen Interessenartikulation (vgl. Böller 2011: 67). Die durch das Mehrheitswahlrecht personalisierte Wahlkreisstruktur bindet Senatoren und Abgeordnete stark an die Präferenzen ihrer lokalen Wählerschaft, *vice versa* lockert sie aber parteipolitische Bindungen auf und animiert zu mächtigen parteiübergreifenden Koalitionen gegenüber dem Präsidenten (vgl. ebd. 20f.). Aus liberaler Perspektive ist der außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsprozess also ein Ergebnis der Wechselwirkung im Spannungsfeld zwischen Repräsentation durch die intermediären Institutionen und den rationalen Präferenzen, auf deren Grundlage Bürger ihre Wahlentscheidungen bestimmen.

Die zweite Grundannahme wird folgenderweise der empirischen Analyse zugänglich gemacht: Der *Transmission Belt* als zentrale intervenierende Variable zur Analyse der Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Präferenzen ist gebunden an den Kontext der jeweiligen nationalen Verfassungen und der daraus resultierenden Charakteristika politischer Systeme. Letztere haben einen großen Einfluss auf die Adäquanz der Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen und damit auf das Außenverhalten von Staaten. Das führt auf Basis der zweiten Grundannahme der liberalen Außenpolitiktheorie zu der These, dass die Intaktheit des *Transmission Belts* und im spezifischen Fall der USA das Funktionieren der *Checks and Balances* die Repräsentation kostensensitiver Mehrheitspräferenzen garantieren. Gerade gegenüber der Öffentlichkeit responsive Institutionen mindern damit das Risiko kostenintensiver Alleingänge der Exekutive in der Außenpolitik, da demokratische Mitbestimmung in Form von Partizipation gewünscht ist. Bei einem defekten *Transmission Belt*, also der Nichtwahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch den Kongress, wird der gesellschaftliche Resonanzraum hinreichend neutralisiert und die Exekutive kann eine außenpolitische Agenda implementieren, die Partikularinteressen in

Präferenzen umsetzt, weil die Legislative ihn nicht politisch eindämmt und auf breite gesellschaftliche Präferenzen rückbindet.

Die Variable *Transmissionsriemen* muss demzufolge für eine politikfeldspezifische Untersuchung der Balance des institutionellen Verhältnisses zwischen Exekutive – der Präsident – und Legislative – der Kongress (Senat/Repräsentantenhaus) – und der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive konkretisiert werden. Das zu testende Kriterium ist hier die Responsivität der repräsentativen Institutionen gegenüber den gesellschaftlichen Präferenzen. Das Konzept der Repräsentation verbindet sich mit empirisch überprüfbarer „policy responsiveness“, die sich auf der Ebene des politischen Systems als inhaltliche Übereinstimmung oder Kongruenz des außenpolitischen Verhaltens und Handelns von Kongress und Präsident mit vorherrschenden gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen übersetzt (Eulau/Karps 1978: 71).¹²

Vor dem Hintergrund eines demokratischen Wahlrechts und einer verfassungsmäßig garantierten Mitsprache der Legislative wird die Exekutive durch die Mehrheitspräferenzen in der Außenpolitik zur Responsivität gezwungen. Nach Hils (2008: 247f.) lassen sich vier idealtypische Responsivitätsvariationen typologisieren: Im Falle authentischer Responsivität werden authentische Mehrheitspräferenzen der Gesellschaft unmittelbar von den repräsentativen Institutionen umgesetzt. Bei der blockierten Responsivität übersetzen sich genau jene authentischen Präferenzen nicht über das politische System in eine korrespondierende Außenpolitik, weil sich die adressierten Institutionen aufgrund defizitärer Strukturen gegen die Repräsentation sperren und in der Folge die parlamentarische Kontrolle unter Druck einflussreicher Partikularinteressen außer Kraft gesetzt wird. Auf verfälschte Responsivität reagiert das politische System zwar mit einer Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen, transformiert sie allerdings auf Basis verfälschter öffentlicher Einstellungsmuster. Im Extremfall entkoppel-

¹² Einen ersten empirischen Zugang zur Messung von Repräsentation zeigten Warren E. Millers und Donald E. Stokes (1963), die Repräsentation als inhaltliche Übereinstimmung des Abstimmungsverhaltens von Abgeordneten mit den Politikpräferenzen ihrer Wählerschaft im Wahlkreis konzeptualisierten. In der deutschen Repräsentationsliteratur konstatierte Frank Brettschneider (1996) für das parlamentarische System Deutschlands Repräsentation als Übereinstimmung zwischen gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen und parlamentarischem Handeln bei Gesetzentwürfen und Anfragen.

ter Responsivitäten setzt das politische System aufgrund defizitärer parlamentarischer Kontrolle und einer unilateral agierenden Exekutive verfälschte Präferenzmuster nicht um. Blockierte und entkoppelte Responsivität weisen eine grundlegende inhaltliche Differenz zwischen der politischen Positionierung der Institutionen und den gesellschaftlichen Präferenzen auf und besitzen einen Repräsentationsgrad, der logischerweise niedriger ist als bei der authentischen Responsivität. Verfälschte Responsivität dagegen hat einen hohen Repräsentationsgrad, der es aber an der Authentizität gesellschaftlicher Präferenzen fehlt. Der Zusammenhang zwischen Transmissionsriemen und Responsivität benötigt keine argumentative Beweisführung, da er aus der zweiten Grundannahme *a priori* resultiert: Verhalten sich die repräsentativen Institutionen authentisch responsiv, dann ist der Transmissionsriemen, gebildet von denselben repräsentativen Institutionen, in seiner Funktionsfähigkeit intakt. Bei blockierten, verfälschten und entkoppelten Responsivitäten existieren Defizite im Transmissionsriemen, die eine Übertragung gesellschaftlicher Präferenzen durch die Institutionen nach außen verhindern. Trotzdem weist die Typologie einem intakten Transmissionsriemen verfälschte Responsivitäten zu, weil die Übertragung der manipulierten Präferenzen im außenpolitischen Entscheidungsprozess funktioniert. Die normative Qualität der vier Responsivitätsvarianten erkennt man dagegen sofort: Korrespondiert eine authentische Responsivität mit dem demokratischen Ideal, verweisen blockierte, verfälschte und entkoppelte Präferenzen auf eine gravierende Diskrepanz zwischen Gesellschaft und institutionellen Akteuren, die sich unvermindert in einer überaus kritischen Beeinträchtigung der Responsivität ausdrückt (vgl. Hils 2008: 249f.).

Die zweite Grundannahme der bzw. die republikanische Variante der liberalen Außenpolitiktheorie ist dementsprechend kompatibel mit der liberalen Theorie Czempels (1996: 89f.). Demokratisch gewählte Institutionen, die sich gegenüber dem Mehrheitswillen responsiv verhalten, hemmen also *a priori* die staatliche Gewaltbereitschaft nach außen (vgl. Daase 2004: 3). Je responsiver sich die Institutionen gegenüber den Mehrheitspräferenzen verhalten, desto kooperativer sind die Staatspräferenzen, die in der Außen- und Sicherheitspolitik repräsentiert werden: »Broad and fair representation appears to inhibit international conflict« (Moracsik 2003: 16f.). Responsivität ist nach der Bestimmung von Robert Dahl (1971: 1) im Grunde das zentrale Quali-

tätsmerkmal von Demokratien (vgl. u.a. Fuchs 1998: 162). Eine funktionierende Demokratie bedeutet ein Höchstmaß an Responsivität repräsentativer Institutionen und korreliert eng mit der Intaktheit des Transmissionsriemens. In dieser Perspektive drängen sich geradewegs Bezüge zur Gültigkeit der Lincoln'schen Formel »government of, by, and for the people« auf (Abraham Lincoln, *Gettysburg Address*, zitiert nach Breit 2012: 185), die jede Regierung – bestehend aus Exekutive und Legislative – per se zur Responsivität verpflichtet. Nur so kann die korrigierende Wirkung von gesellschaftlichen Präferenzen (unter Rückbezug auf Abschnitt 2.1.) ungehindert entfesselt werden.

Innerhalb des liberalen Theoriegebäudes betonen Page und Shapiro (1992: 398), dass »more democratic responsiveness rather than less, would be all the good (...)«. Daraus lässt sich sofort ableiten, dass der parlamentarischen Kontrolle von Außenpolitik die zentrale Verantwortung zukommt Mehrheitspräferenzen »über den Wahltag hinaus« in das Regierungshandeln zu projizieren und so intransparente, bürokratisierende, fragmentierte und überstürzte Entscheidungsprozesse innerhalb der Exekutive – unilaterales Handeln – zu verhüten (Hils 2008: 248; Lauth 2006: 95).

Auf den Punkt gebracht garantiert parlamentarische Kontrolle als hinreichende Bedingung die politische Repräsentation der Forderungen gesellschaftlicher Akteure durch den Transmissionsriemen Kongress und in der Folge eine kostensensible und demokratische Außenpolitik (Risse-Kappen 1991: 490ff.; vgl. dazu auch Reiter/Tillman 2002).¹³ Die Forschungsliteratur konzentriert sich bei der Analyse des außenpolitischen Verhaltens des Kongresses gegenüber dem Präsidenten oder der legislativen Kontrolle von Außenpolitik auf die »formal legislations and congressional procedures« bzw. die direkte und indirekte legislative Einflussmöglichkeiten, die primär auf dem verfassungsrechtlichen Instrumentenkoffer beruhen und empirisch einfach zu messen sind (Carter/Scott 2012: 233). Zu den spezifisch außenpolitischen Kompetenzen des Kongresses zählen die Kriegserklärung, der Außenhandel, die Aufstellung und der Unterhalt von Armee und Marine (beide Art 1,

¹³ Eine von Dan Reiter und Erik R. Tillman (2002) durchgeführte vergleichende Analyse von 37 Demokratien und deren Beteiligung an internationalen Konflikten ergab, dass neben der starken Korrelation mit öffentlicher Partizipation friedfertiges Außenverhalten mit der institutionellen Ausgestaltung der exekutiv-legislativen Beziehungen in Form der parlamentarischen Kontrolle variiert.

Sec. 8), die Zustimmungspflicht bzw. das Vetorecht bei völkerrechtlichen Verträgen und Personalentscheidungen (Art. 2, Sec. 2) und *Implied Powers* wie Anhörungen, Konsultationen und Informationsbeschaffung (vgl. ebd.; Böller 2014: 64). Generell kann der Kongress über bindende und nicht-bindende Gesetze auf Grundlage von Art. 1 Sec. 1 aktiv in die Außenpolitik eingreifen. Nimmt der Kongress die *Constitutional Powers* wahr, um die Forderungen der US-amerikanischen Gesellschaft zu berücksichtigen, verhält er sich gemäß der Typologie nach Hils (2008: 247f.) authentisch-responsiv und der Transmissionsriemen ist intakt. Schwieriger wird es bei der Feststellung verfälschter und entkoppelter Responsivitäten. Dazu müsste der mediale und öffentliche Diskurs und die *Public Diplomacy* der Regierung vor dem Verdachtsmoment der Manipulation gesellschaftlicher Präferenzen analysiert werden wie Hils (2008) und Höse und Oppermann (2005) am Beispiel des Kosovo- bzw. des Irakkriegs gezeigt haben, was aber im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden kann. Zumindest gibt eine defizitäre Informationsgrundlage einen Anlass zur Analyse der Manipulation gesellschaftlicher Präferenzen, wenn der Informationsvorsprung des Präsidenten (aufgrund des inner-exekutiven Ausbaus der Sicherheitsbürokratie mit dem *Reorganization Act* 1939 und dem *National Security Act* 1947) gegenüber Kongress und Öffentlichkeit in Form von Intransparenz der Entscheidungsprozesse und der *Foreign Policy*-Gestaltung nicht ausgeglichen wird. Problematisch bei den Idealtypen der Responsivitäten erscheint die Zuordnung entkoppelter und blockierter Responsivität zu einem defekten Transmissionsriemen.

Bei beiden Responsivitätstypen (entkoppelt und blockiert) nimmt der Kongress seine verfassungsrechtliche Rolle nicht wahr, weil er auf bindende und nichtbindende Mitteln verzichtet, um den Präsidenten zu kontrollieren bzw. sich in den Entscheidungsprozessen substantiell einzumischen. Doch der Kongress kann seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen auch freiwillig nicht wahrnehmen, ohne dass automatisch von einem defekten Transmissionsriemen ausgegangen werden muss. Notwendigerweise muss er aber diesen politischen Willen aufbringen, um sich als institutionelles Gegengewicht zum Präsidenten in der Außen- und Sicherheitspolitik zu behaupten und um die Funktionsfähigkeit der *Checks and Balances* zu wahren (vgl. Mann/Ornstein 2006). Nichthandeln kann für Kongressmitglieder aber umgekehrt einen rationalen Anreiz bieten, weil politische Opportunitätskosten vermie-

den werden oder sich der Kongress durch eine stillschweigende Unterstützung des Präsidenten bzw. einer Ausstellung eines Blankoschecks ihn aus der politischen Verantwortung herausnimmt (vgl. Hils/Wilzewski 2006: 14-22). Das Wiederwahlrisiko wird in der Außen- und Sicherheitspolitik durch diese Selbstdegradierung in eine passive Rolle gesenkt, weil Senatoren und Abgeordnete nicht mehr direkt für die US-amerikanische Außenpolitik verantwortlich sind und die Reklamation außenpolitischer Nichterfolge wegfällt. Eine Bestrafung an der Wahlurne bei Nichtbefolgung der spezifischen Gesellschaftsinteressen wird obsolet.

Neuere Studien von Böller (2014) zeigen bei der Inhaltsanalyse von Kongressdebatten ein differenzierteres Bild der amerikanischen Legislative, die sich im idealtypischen Kontext von blockierten und entkoppelten Responsivitäten informellen Mitteln bedient und über das »Framing« außenpolitischer Diskurse Einfluss auf die Präferenzbildungsprozesse der Gesellschaft nimmt und somit politischen Druck auf die Exekutive ausübt. Verfassungsrichter Robert Jackson unterteilte die Handlungsfähigkeit des Präsidenten in Abhängigkeit vom Kongress in drei Kategorien (Casto 2010: 366f.; Sohnius 2014: 52): Handelt der Präsident auf Basis einer ausdrücklichen oder implizierten Kongressautorisierung, ist sein außenpolitischer Handlungsspielraum am größten. Umgekehrt ist er am geringsten, wenn der Präsident gegen den erklärten Willen des Kongresses handelt. Verweigert der Kongress eine bindende Autorisierung präsidentieller Außenpolitik kann sich der Präsident nur auf seine eigenen Verfassungskompetenzen, insbesondere die *Commander-in-Chief* Klausel berufen. Es gibt aber eine »(z)one of twilight in which he [der Präsident; M.M.] and the Congress may have concurrent authority, or in which its distribution is uncertain« (Robert Jackson, zitiert nach Casto 2010: 367).

Deckt sich die unilaterale Außenpolitik des Präsidenten noch mit den gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen, die das jeweilige Politikfeld als salient perzipieren, scheint es zusätzlich Komplikationen bei der empirischen Unterscheidung zwischen blockierten (entkoppelten) bzw. authentischen (verfälschten) Responsivitäten zu geben, da der Transmissionsriemen »Präsident« funktioniert und der Kongress freiwillig auf die Wahrnehmung seiner Kompetenzen verzichtet. Andererseits versperrt sich der Kongress in dieser Variante gegenüber künftigen Beeinflussungsmöglichkeiten amerikanischer Außenpolitik. Die dualistische

Ausbildung des Transmissionsriemens in defekt oder intakt kann in diesen Grauzonen empirisch nicht zweifelsfrei und trennscharf indiziert werden.¹⁴

Zu überprüfen ist in der Konsequenz erstens, ob das enge Netz von verfassungsrechtlichen Interferenzen eine intakte Repräsentation von Präferenzen hervorbringt, die sich in den ausgewählten Fallbeispielen inhaltlich niederschlagen. Zu Fragen ist zweitens nach dem Agieren des Präsidenten und der Ausfüllung seiner verfassungsrechtlichen Position in der Praxis und der realen Wahrnehmung der außenpolitischen Kompetenzen und Ressourcen durch den Kongress. Werden die Präferenzmuster der breiten Öffentlichkeit von Kongress und Präsident in eine inhaltlich korrespondierende Außenpolitik überführt? Bindet der Kongress den Präsidenten eng durch permanente und stringente Kontrolle sowie Mitwirkung an seine repräsentierten Mehrheitspräferenzen oder lässt er ihm einen großen Handlungsspielraum? Letzteres lässt auf eine Machtasymmetrie zwischen beiden Gewalten und damit auf blockierte oder entkoppelte Responsivitäten gesamtgesellschaftlicher Präferenzen schließen (vgl. Hils 2006: 57). Zusammengefasst bedeutet das im Hinblick auf die Folien Afghanistankrieg, Guantánamo und Drohnenkrieg: Amerikanische Sicherheitspolitik im Politikfeld der Terrorismusbekämpfung ist nicht isoliert vom gesellschaftlichen Diskurs und Willensbildungsprozess und der institutionellen Struktur, im Kern das Machtverhältnis zwischen Kongress und Präsident, zu verstehen. Denn auf diesem Hintergrund bewerten Abgeordnete, Senatoren und die Administration des Präsidenten Chancen und Risiken bei der Wahl des Umganges mit außenpolitischen Problemen (vgl. Wilzewski 1999: 71).

Die Intaktheit des Transmissionsriemens entscheidet über das Transmittieren oder die Blockade von gesellschaftlichen Präferenzen. Erfüllt das politische System der USA die Responsivitätsansprüche nicht, muss nachgefragt werden, ob die Ursache des defekten Transmissionsriemens durch überlagernde Faktoren erklärt werden kann. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Synthese aus Kapitel 2.1. und 2.2., dass genau dann bandbreite und starke Repräsentationszwänge an Kongress und Präsident übermittelt werden, wenn diese intermediären

¹⁴ Siehe für eine differenzierte Betrachtung neben Böller (2014) auch Carter und Scott (2012: 233-236).

Institutionen sich responsiv nach innen gegenüber den wirkmächtigsten Präferenzen (abhängig von Inhaltsspezifität, Quantität und Salienz) verhalten (vgl. Hils 2006: 36). Umgekehrt gilt: Je wirkmächtiger die Präferenzen der Gesellschaft sind, desto geringer wird der Spielraum für eigennützige Außenpolitikgestaltung oder Teilresponsivitäten, die eine Differenz zur vollständigen und authentischen Responsivität der repräsentativen Institutionen aufweisen. Ist der Transmissionsriemen defekt, dann sind die Einflusschancen gesellschaftlicher Präferenzen gleich welcher quantitativer und salienter Struktur niedrig.

In der Reihenfolge Afghanistankrieg, Guantanamo und Drohnenkrieg wird im nachfolgenden empirischen Teil gemäß den Unterkriterien *erstens* das Ausmaß der gesellschaftlichen Präferenzen untersucht. Auf spezifische politische Inhalte abzielende öffentliche Umfragen dienen als Indikator für Quantität und Salienz. Bei positiver Auszeichnung wird *zweitens* überprüft, ob sich die Präferenzen durch den Transmissionsriemen in staatlichen Präferenzen in Form der verfolgten Politik in diesen Fallbeispielen wiederfinden.

Aufgrund der Bindung der Durchsetzungsfähigkeit und Repräsentation von Präferenzen an responsive Institutionen wird *drittens* die Wahrnehmung und Ausschöpfung verfassungsrechtlicher Kompetenzen und Instrumenten von Präsident und Kongress analysiert. Ob sich die Mehrheitspräferenzen der US-Bürger übertragen und von den bundesstaatlichen Institutionen Kongress und Präsident repräsentiert werden, hängt von dem Ausmaß der Authentizität der Präferenzmuster und der Identifizierung von intakten *Checks and Balances* oder inhärenten verfassungspraktischen Machtasymmetrien im Hinblick auf eine (un-)wirksame parlamentarische Kontrolle ab.

Tabelle 2: Operationalisierung der intervenierenden Variable »Transmission Belt« in das zu testende Kriterium »Responsivität der intermediären Institutionen Kongress und Präsident« (Eigene Darstellung nach Hils (2006) und Eulau/Karps (1978)).

Intervenierende Variable	Kriterium	Empirisch überprüfbare Indikatoren
<i>Transmissionsriemen</i>	Authentische Responsivität	Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch Kongress zur Kontrolle des Präsidenten
		Inhaltliche Kongruenz des außenpolitischen Verhaltens und Handelns von Kongress und Präsident mit öffentlichen Einstellungsmustern
	Verfälschte Responsivität	Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch Kongress zur Kontrolle des Präsidenten
		Inhaltliche Kongruenz des außenpolitischen Verhaltens und Handelns von Kongress und Präsident mit öffentlichen Einstellungsmustern
<i>Defekt</i>	Blockierte Responsivität	Intransparenz politischer Entscheidungsprozesse und defizitäre öffentliche Informationen
		Nichtwahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch Kongress zur Kontrolle des Präsidenten
	Entkoppelte Responsivität	Inhaltliche Inkongruenz des außenpolitischen Verhaltens und Handelns von Kongress und Präsident mit öffentlichen Einstellungsmustern
		Nichtwahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch Kongress zur Kontrolle des Präsidenten

3. *Testing Liberal Theory?* **Obama, Mehrheitspräferenzen und der Kongress im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und demokratischer Kontrolle von Außenpolitik**

3.1. *Ending A Costly War?*

Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und die Beendigung der militärischen Intervention in Afghanistan

Während die Beendigung des Irakkriegs und der Abzug der US-Soldaten im Einklang mit den Einstellungsmustern der US-Bürger stand - 65 Prozent der befragten Öffentlichkeit lehnten 2010 den Einsatz ab - (Werle 2012: 226), entwickelte die Obama-Administration schon im Laufe der ersten Amtsmonate 2009 die Leitlinien für den konzeptionellen Rahmen eines *Upgrades* der Afghanistanstrategie (Rudolf 2010: 128). Möglich war diese rasche Ausfertigung durch die Adaption der im Irak angewandten *Counterinsurgency*- und *Counterterrorism*-Strategie¹⁵ unter Obamas Vorgänger George W. Bush und der damit einhergehenden Übernahme der wichtigsten Akteure wie General Stanley McChrystal und David Patraeus sowie Verteidigungsminister Robert Gates (Werle 2012: 240). Bei der Vorstellung der Afghanistanstrategie im Rahmen einer Rede an der Militärakademie *West Point* begründete Obama den *Surge* mit »vitalen Sicherheitsinteressen der USA in diesen Zeiten der Gefahr«, die von der schwierigen Lage in Afghanistan tangiert werden (Obama 2009: 1). Die Antizipation, dass der *War of Choice* in Afghanistan gegenüber der Öffentlichkeit »(...) would shortly become Obama's war«, bestärkte den 44. Präsi-

¹⁵ Integrierte zivil-militärische Aufstandsbekämpfungsstrategie mit den Elementen Sicherheit für die Bevölkerung, wirkungsvolle lokale Verwaltung und ökonomisch-soziale Entwicklung bzw. gezielte Verfolgung und Tötung von Terroristen und Aufständischen (Rudolf 2010: 139).

ten zusätzlich darin, den Krieg im Mittleren Osten zu seiner sicherheitspolitischen *Key Challenge* zu deklarieren, was sich in der massiven Truppenverstärkung von 38.000 auf 100.000 Soldaten und einem Anheben der finanziellen Mittel um rund 40 Mrd. USD auf 93,8 Mrd. USD im Haushaltsjahr 2010 ausdrückte (Singh 2012: 268 ff.). Zu erwarten waren aufgrund der militärischen Eskalationsstrategie im Gegenzug steigende Opferzahlen an zu beklagenden US-Soldaten, afghanischen Sicherheitskräften und Zivilisten (ebd. 155). Im Kern der US-Afghanistanpolitik stand das erklärte Ziel, Rückzugsgebiete von *Al-Qaida* im Hindukusch zu zerstören und die Talibanisierung der Grenzregion zwischen Pakistan und Afghanistan einzudämmen bzw. deren Rückkehr in die afghanische Gesellschaft zu unterbinden und das bis zu dem fest geplanten Abzug 2014, der jedoch zum Teil bereits 2011 anlaufen sollte (Rudolf 2010: 136f).

Die Kontinuität der militärischen Interventionspolitik auf operativer Ebene unter Barack Obama steht reziprok zu den artikulierten Präferenzen der US-Bürger in diesem Politikfeld im Zeitfenster von 2009 bis 2013 (vgl. Werle 2012: 226). So sank die öffentliche Unterstützung für Obamas Handhabung des Afghanistaneinsatzes von 56 Prozent im August 2009 auf 35 Prozent im November 2009 (Jones 2009: 1). Die Abnahme der Zustimmungsrate um 21 Punkte zur Interventionspolitik des Präsidenten korreliert stark mit dem Bekanntwerden konkreter Elemente der Afghanistanstrategie im Sommer 2009 und dem antizipierbaren Kostenanstieg (Opferzahlen und finanzielles Aufkommen). Insgesamt regierte Obama damit gegen die amerikanische Öffentlichkeit, deren Einstellungsmuster sich im Laufe des Jahres 2009 von einer noch schwachen Zustimmung vom 53 Prozent gegenüber 46 Prozent im Mai zu einer breiten Ablehnung von 58 Prozent im November 2009 wandelten (CNN Politics 2012; vgl. Abbildung 1). Gleichzeitig befürworteten nur 35 bis 37 Prozent der Befragten im November die Truppenaufstockung (Newport 2009a: 1ff). Am ehesten präferierten sie mit 44 bzw. 39 Prozent einen schnelleren Abzug der Soldaten und 66 Prozent schätzten die Lage für das US-amerikanische Militär am Hindukusch im Hinblick auf ein Erreichen der anvisierten Ziele sehr pessimistisch ein (ebd.).

Dagegen hielten im Laufe des Jahres 2009 im Mittel 35 Prozent der Befragten den Einsatz in Afghanistan, im Kontext der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und dessen Fähigkeiten zu Anschlägen auf

US-amerikanischen Boden, grundsätzlich für einen Fehler (ebd.). Diese öffentliche Perzeption nahm aber quantitativ seit dem Beginn des Afghanistankrieges immer weiter zu, so dass im Februar 2014 zum ersten Mal seit Aufzeichnungsbeginn der Einstellungsmuster eine dünne Mehrheit der Öffentlichkeit – 49 Prozent gegenüber 48 Prozent – diese Auffassung vertraten (vgl. Newport 2014: 1)¹⁶.

¹⁶ Die Umfrage von *Pew Research Center* und *USA Today* (2014) kommt zu einem anderen Ergebnis: Nur 41 gegenüber 51 Prozent vertreten die Meinung, dass der Krieg in Afghanistan ein Fehler war. Allerdings ist der Trend, dass die Öffentlichkeit den Einsatz in der Retrospektive immer negativer bewertet ähnlich.

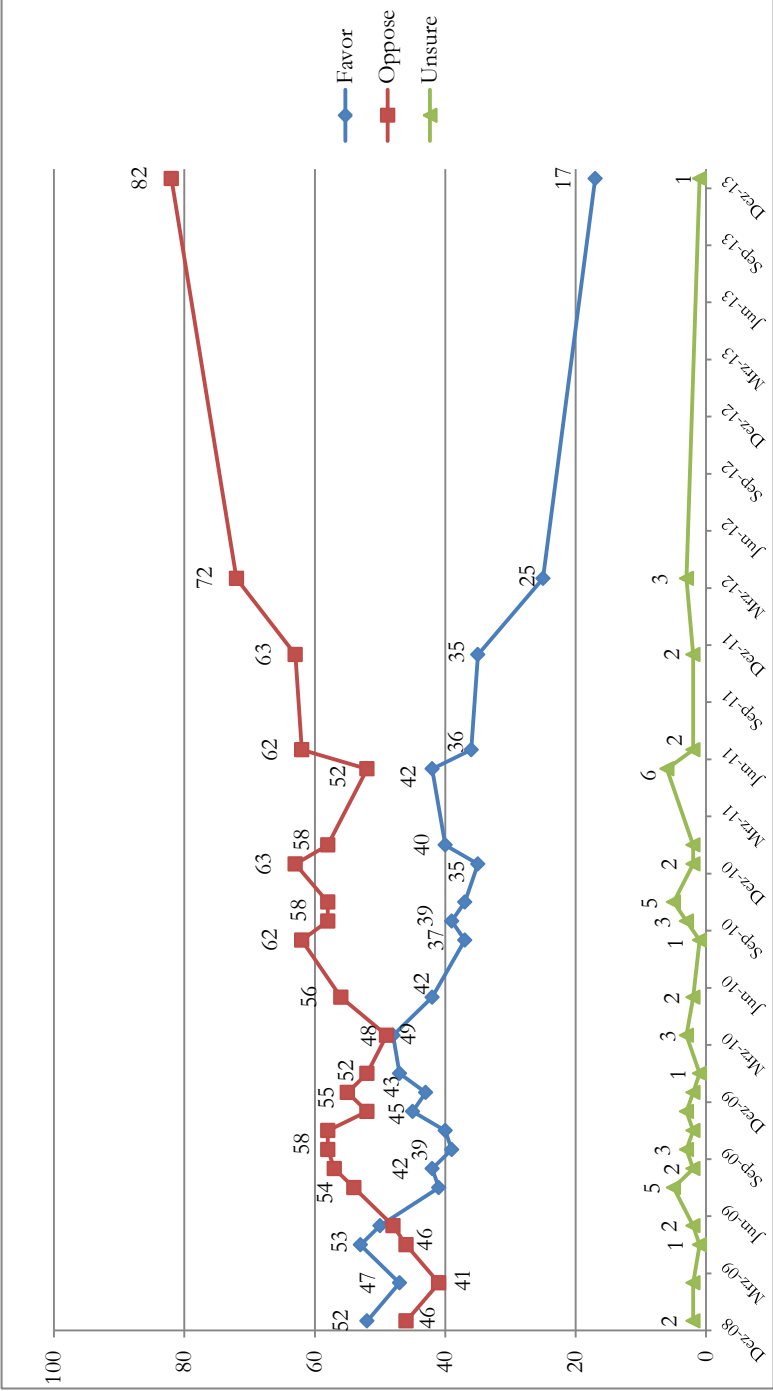


Abbildung 1: Einstellungsmuster der US-amerikanischen Öffentlichkeit zum Afghanistankrieg: »Do you favor or oppose the War in Afghanistan?« (in Prozent) (Eigene Darstellung nach Daten von CNN-Politics Poll (2013)).

Auch im Afghanistankrieg bestätigt sich die *Casualty Hypothesis* von John Mueller (1971: 371), der einen Kausalzusammenhang zwischen menschlichen Kosten für militärische Interventionen (Gefallenenzahl) und der öffentlichen Zustimmung postulierte: Die Entwicklung öffentlicher Einstellungsmuster im Laufe eines Krieges folgt dem logarithmischen Wert der kulminierten hinzunehmenden Verluste (ebd.). Dauerhafte öffentliche Unterstützung für eine militärische Intervention ist nur zu erzielen, wenn die operative Durchführung annähernd verlustfrei verläuft, sonst verfängt sich die Regierung in dieser Opfersensibilitätsfalle.

Die daraus abgeleitete Kostensensibilität der amerikanischen Gesellschaft zeigte sich auch im Bereich der Afghanistanpolitik. Während die Intervention in Afghanistan in Verbindung mit dem *War on Terror* nach dem 11. September noch auf breite öffentliche Unterstützung stieß – 79 Prozent befürworteten im Jahr 2001 und 2002 den Militäreinsatz – verringerte sich bis Dezember 2013 die gesellschaftliche Resonanz für den Krieg auf nur noch 17 Prozent, welcher strategisch zu einem Asymmetrischen geworden war und in Verbindung mit einer erhöhten Gefallenenzahl an US-Soldaten und einer finanziellen Kostenexplosion stand (vgl. Böller 2011: 56; CNN-Politics Poll 2013)¹⁷. Insbesondere die Monate Oktober und November 2009 gerieten gemessen an den Opferzahlen zu den »deadliest months« für die amerikanischen Soldaten im Laufe ihres Einsatzes in Afghanistan (Gagnon et al. 2014: 28). Von den 2.229 gefallenen US-Soldaten fielen allein im Jahr 2009 455 als unmittelbare Folge der zusätzlichen Stationierung amerikanischer Truppen (zitiert nach Werle 2012: 227)¹⁸.

Die inneramerikanische Toleranz eigener Opfer in militärischen Interventionen ist neben dem politischen Nutzen für die nationale Sicherheit stark abhängig von der Aussicht auf einen militärischen und politischen Sieg (vgl. Böller 2011: 55; Schörning 2007: 98)¹⁹. Als deklarierten *War of Necessity* sollte der amerikanischen Gesellschaft der Nut-

¹⁷ Zwischen 2001 und 2009 wurden nach Berechnungen des *Congressional Research Service* in der Summe 300 Mrd. USD für den Afghanistankrieg verwendet (vgl. Schreyer/ Wilzewski 2009: 7).

¹⁸ Im Zeitraum 2001 bis 2010.

¹⁹ John Matsumura und sein Team (2002: 5) verpackt militärischen Erfolg in die Formel »accomplished of objective, given that friendly losses are kept to a minimum and non-combatant casualties and collateral damage are acceptable«.

zen des Einsatzes zur Verhinderung terroristischer Rückzugsgebiete und der daraus unmittelbar konkludierten Relevanz für die nationale Sicherheit gezeigt werden, wohl wissend um den Zusammenhang zwischen dem Nutzen von Kriegseinsätzen für die nationale Sicherheit und der gesellschaftlichen Mobilisierungschance (vgl. ebd.).

Erhoffte sich die Obama-Administration mit der neuen »AfPak«-Strategie auch einen schnellen militärischen Sieg, so blieben die Erwartungen quasi im Sand stecken und verstärkten die gesellschaftliche Ablehnung. Denn weder konnten talibanische Kombattanten und Attentäter erfolgreich bezwungen, die Korruption innerhalb der Zentralregierung bekämpft, Anschläge durch *Al-Qaida* ganz verhindert noch die »Hearts and Minds« der ansässigen Zivilbevölkerung gewonnen werden (Newport 2014: 2; Gagnon et al. 2014: 33)²⁰. Nach Studien des Korea-, Vietnam- und des letzten Irakkriegs zeigte sich auch im Afghanistankrieg die von Christopher Gelpi (2006) beschriebene »Niederlagenaversität« oder »defeat phobic« der amerikanischen Öffentlichkeit. Erst wenn ein Sieg der amerikanischen Truppen vor Ort in weite Ferne rückt, kippt die öffentliche Unterstützung und lastet die Misserfolge direkt dem Präsidenten an (vgl. Schörnig 2007: 103).

In dieses Bild passt die zunehmend negative Perzeption des Afghanistankrieges, der nach seiner nunmehr 13 jährigen Dauer zum unpopulärsten Krieg geworden war, und das Erodieren der Zustimmungsraten für Präsident Obama (CNN 2014: 2)²¹. Das Kriterium der Quantität weist mit einer Ablehnung der Truppenaufstockung unter Obama von 58 Prozent im November 2009 sein Elongationsmaximum auf (Jones 2009: 1) und ist kongruent mit der zeitgleichen Bewertung des Afghanistankrieges, der nun mit 58 Prozent in der Spitze missbilligt wird (CNN 2012, Abbildung 1). Den festgesetzten Abzugstermin 2014 befürworteten gerade einmal 24 Prozent, während sich 50 Prozent für einen schnelleren Ausstieg aus Afghanistan aussprachen (Jones 2012: 1). Verknüpft mit der Zustimmungsrate für den Präsidenten fielen

²⁰ Letzteres hängt unter anderem mit den forcierten Drohnenschlägen gegen ausgezeichnete Terrorismusverdächtigen zusammen, die auf Kosten der Zivilbevölkerung gehen (mehr dazu in Kapitel 3.3.).

²¹ Im historischen Vergleich lehnten die US-Bürger nie eine Intervention auf diesem Niveau von 82 Prozent ab (CNN-Politics Poll 2012, Abbildung 1). Sogar dem Irakkrieg verweigerte nicht mehr als 65 Prozent der Gesellschaft die Unterstützung (CNN-Politics Poll 2010).

Obamas Zustimmungswerte auf einen statistisch gemessenen globalen Tiefpunkt von 35 Prozent (Jones 2009: 1).

Die Salienz des Themas Afghanistan für den öffentlichen Diskurs und für künftige Wahlentscheidungen zu den damaligen *Midterm Elections* 2010 kann als potenziell hoch eingeschätzt werden. Die Intervention in Afghanistan belegte nach einer Umfrage der *United Press International* den zweiten Rang hinter der Lösung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise (Werle 2012: 242). Zumindest für das Jahr 2009 scheidet die Salienz als Störfaktor aus. Trotz der inneramerikanischen Ablehnung der Intensivierung des militärischen Engagements in Afghanistan bei gleichzeitiger Wichtigkeit des Themas setzte die Obama-Regierung die geplante Strategie mit der festen Abzugsperspektive 2014 um.

Die in Kapitel 2.1. aus der ersten Grundannahme abgeleitete und operationalisierte These lässt sich vor diesem Hintergrund zunächst nicht verifizieren. Warum konnten die auf schnelleren Abzug und Reduzierung der Kosten drängenden Präferenzen keinen politischen Druck entfalten, die den *Commander-in-Chief* und die *First Branch of Government* zur Repräsentation dieser Einstellungsmuster gezwungen hätten? Immerhin lehnten 58 Prozent der US-Bürger die Truppenaufstockung und die Fortführung des Afghanistankrieges ab. Vermutlich hatten die Mehrheitspräferenzen noch keine Schwelle überschritten, die zur Wiedergabe durch Präsident und Kongress ausgereicht hätte.

Die vermeintliche Blindstelle, hier die Quantität der Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Präferenzen in der Basisannahme Moravcsiks (1997: 516), kann durch das Konzept von Thomas Graham (1994) behoben werden. Nach Graham (ebd. 241) ist innenpolitischer Druck der öffentlichen Meinung auf die Umwandlung von gesellschaftlichen Interessen in Staatspräferenzen überhaupt erst ab einer signifikanten Schwellenwertbedingung von 60 Prozent möglich. Kategorisiert wird der Einfluss der öffentlichen Meinung in die unterschiedlichen Größenordnungen *Plurality* (weniger als 50 Prozent), *Majority* (50 bis 59 Prozent) *Consensus* (60 bis 69 Prozent), *Preponderant* (70 bis 79 Prozent) und in *Nearly Unanimous Opinion* (größer als 79 Prozent) (ebd. 197). Damit erreicht die Ablehnung der Truppenaufstockung in der Spitze mit 58 Prozent und die Unzufriedenheit mit Obamas Handhabung der Afghanistanintervention – in Zahlen ausgedrückt 55 Prozent – gerade einmal die unterste Grenze des Kriteriums der *Consensus Opinion*. Der

Druck auf einen schnelleren Abzug (50 Prozent) ist im Bereich der *Majority Opinion* einzuordnen. Das Niveau des gesellschaftlichen Drucks auf eine Reduktion des militärischen Engagements in Afghanistan war im Jahre 2009 noch nicht ausreichend, um wirkmächtig auf die Obama-Administration zu sein und die gesellschaftlichen Präferenzen in eine adäquate Strategie zu gießen (siehe dazu auch Werle 2012: 243). Der Afghanistankrieg wurde zudem synchron zur wachsenden Missbilligung in der Salienzevaluation der amerikanischen Bevölkerung zunehmend vom *War on Terror* entkoppelt. Im Jahr 2012 zeigten Umfrageergebnisse des *Chicago Council of Global Affairs* (2012: 2) für die Präsidentschaftswahl 2012, dass die »very important foreign policy goals« der Schutz amerikanischer Arbeitsplätze (82 Prozent) und die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (67 Prozent) sind. Internationaler Terrorismus (57 Prozent) und der Krieg in Afghanistan/Pakistan (53 Prozent) rangieren abgeschlagen dahinter – mit einer Tendenz den Krieg gegen den Terrorismus wichtiger einzuschätzen als die Intervention in Afghanistan. Die Bedeutung des Themas für künftige Wahlscheidungen der Gesellschaft nahm stetig ab und sorgte folglich dafür, dass den Mehrheitspräferenzen von den politischen Entscheidungsträgern keine ausreichende Aufmerksamkeit mehr beigemessen wurde. Zugeständnisse gegenüber der Öffentlichkeit waren seitens Obama nur die Obergrenze von 30.000 zusätzlichen Soldaten und die Abzugsprospektive.

Eine zweite Erklärungsmöglichkeit bietet die zweite Grundannahme Moravcsiks (1997: 518) mit der These des *Transmission Belts* und das Responsivitätskriterium intermediärer Institutionen (vgl. Kapitel 2.2.). Zwischen Republikanern, den Demokraten unter Ausschluss des liberalen Flügels und dem Weißen Haus herrschte weitgehender Konsens was den Afghanistankrieg anging. Das verwundert angesichts der Tatsache, dass der Kongress im Vorfeld in keiner Weise bei der Strategieplanung im Weißen Haus mit einbezogen wurde (vgl. Gagnon 2014: 32). Dabei gab es auch innerhalb des Weißen Hauses lautstarke Stimmen von Vizepräsident Biden, *White House Chief of Staff* Rahm Emmanuel und *White House Security National Adviser* James Jones, die die Effizienz der Strategie hinterfragten und gegenüber Obama auf die Möglichkeit einer Abwahl 2012 hinwiesen, wenn die Erfolge nach der kostspieligen Truppenerhöhung ausbleiben (vgl. Gagnon et al. 2014:

34)²². Die Sorgen um die Effizienz von Obamas Afghanistanpolitik wurde im Senat von John Kerry (D-Massachusetts) und Robert Lugar (R-Indiana) geteilt und in mehreren *Hearings* des Auswärtigen Ausschusses des Senates aufgegriffen, ohne aber den von Obama gesetzten Führungsanspruch anzuzweifeln (Gagnon et al. 2014: 35). Es waren Republikaner wie z.B. Senator John McCain (R-Arizona), die auf den präsidentiellen Kurs einstimmten und sogar den geplanten Abzug kritisierten (ebd.). In den Anhörungen vom 2. und 8. Dezember 2009 im Streitkräfteausschuss äußerte die linksliberale Fraktion der Demokraten um Russell Feingold (D-Wisconsin) Kritik und Zweifel an Obamas Entscheidung (Schreyer/Wilzewski 2009: 6). Der Vorsitzende des Ausschusses Carl Levin (D-Michigan) verlangte statt mehr amerikanischen Soldaten eine bessere und höhere Schlagzahl an afghanischen Sicherheitskräften (ebda.: 7). Die Hauptakteure im Repräsentantenhaus waren die *Chairmen* Sylvestre Reyes (D-Texas), Howard L. Berman (D-Kalifornien) und Ike Skelton (D-Montana) der permanente Ausschüsse Geheimdienste, Auswärtige Angelegenheiten und Streitkräfte, *Speaker* Nancy Pelosi (D-Kalifornien) und John Murtha (D-Kalifornien) (Gagnon et al. 2014: 35). Skelton, Reyes und Berman unterstützten nach einem Treffen im Weißen Haus mit dem Präsidenten und General Stanley McChrystal die Pläne mit dem Zitat »give the general what he needs« während Pelosi die ablehnende Haltung der Öffentlichkeit sowie die finanzielle Haushaltsbelastung mit Blick auf die anstehenden *Midterm Elections* 2010 anführte (ebd. 35f). Legislative Aktivitäten kamen *de facto* nur aus Reihen der demokratischen Führungsspitze im Senat und Repräsentantenhaus. Ernsthafte gesetzgeberische Impulse, die den Präsidenten in seinem Führungsanspruch bedroht hätten, gab es dagegen nicht. Die Demokraten im Repräsentantenhaus waren letzten Endes in einem »Dilemma« zwischen Unterstützung ihres Präsidenten

²² Begleitet waren die Strategieplanung im Weißen Haus von innerinstitutionellen Differenzen zwischen Obama, Außenministerin Hillary Clinton und Vizepräsident Joseph Biden und Verteidigungsminister Gates (vgl. Gagnon et al. 2014: 33). Biden und Gates drängten vor dem Hintergrund sowjetischer Erfahrungen mit der langwierigen Okkupation Afghanistan auf einen sofortigen Abzug aller US-Truppen. Durchsetzen konnten sich dagegen der Generalstab um Stanley McChrystal, Oberkommandierender der ISAF Truppen in Afghanistan und David Petraeus, Oberkommandierender der US-Streitkräfte im Nahen und Mittleren Osten, deren Forderungen nach Truppenverstärkung zur Erreichung der gesteckten Ziele weit über die im Dezember verkündeten 30.000 Soldaten hinaus gingen (ebd.).

auf der einen und der Berücksichtigung des amerikanischen Demos auf der anderen Seite gefangen, scheuten aber den institutionellen Konflikt mit Präsident Obama (ebd. 7). Die überparteiliche Zustimmung im Repräsentantenhaus und Senat bei der Verabschiedung des Budgets für Obamas *Surge* im Rahmen der Afghanistanintervention weist auf eine geringe *Parteipolitische Polarisierung* zwischen Demokraten und Republikanern hin. Denn die Bewilligung der finanziellen Mittel im Juli 2010 zeigte quantitativ, dass sowohl die Republikaner als auch die Demokraten mehrheitlich die Gesetzesvorlage unterstützten, in den Reihen der *Grand Old Party* war die Abweichlerquote sogar deutlich niedriger als bei den Demokraten (Werle 2011: 15). Damit wird die These von Chadoin et al. (2010) zum überparteilichen Konsens in der Außen- und Sicherheitspolitik aufrechterhalten, dem als Indikator für die Parteipolitische Polarisierung die Gesetzgebungsaktivitäten im Kongress zu wichtigen außenpolitischen Themen dienen. Ein legislativer *Gridlock* konnte daher nicht festgestellt werden (vgl. Böller/Kausch 2014: 4).

In der Forschungsliteratur entgegnete das Team um Kupchan und Trubowitz (2010) mithilfe der Auswertung des Datensatzes überparteilicher Abstimmungen im Kongress, dass die Parteipolitische Polarisierung zugenommen bzw. der traditionelle überparteiliche Konsens trotz der Ereignisse rund um die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 aufgebrochen wurde. Die statistische Untersuchung des *Presidential Success by Issues* durch die prozentuale Darstellung der *Roll Call Votes* außenpolitisch relevanter Abstimmungen für das Jahr 2009 und 2010 bestätigen dagegen die niedrige Parteipolitische Polarisierung in der Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Demokraten und Republikanern im Senat und *House* (CQ 2011). Obama konnte sich dort mit 93,8 bzw. 100 Prozent im Senat und 85,7 bzw. 75 Prozent im Repräsentantenhaus mit seinen Vorhaben erfolgreich durchsetzen (ebd. 25, vgl. Abbildung 2).

Seine Erfolgsquote verdankt der demokratische Präsident zum einen den institutionellen Bedingungen des *Unified Government*, bei der die Mehrheiten beider Kammern im 111. Kongress die gleiche parteipolitische Färbung hatten (Rogers 2004: 219), wodurch jeweils Verlass auf seine demokratische Mehrheiten war (vgl. Abbildung 2). Vor allem die Demokraten im Senat hätten mit ihrer annähernden Supermehrheit zudem jederzeit die Blockade der Minderheitsfraktion – das *Filibuster* – über ein *Cloture Vote* beenden können.

Jedoch hat sich die Parteipolitische Polarisierung zwischen Republikaner und Demokraten im Kongress nach Berechnungen des *CQ Roll Call's Vote Studies* (2014) erhöht. Der *Average Party Unity Score* (APUS)

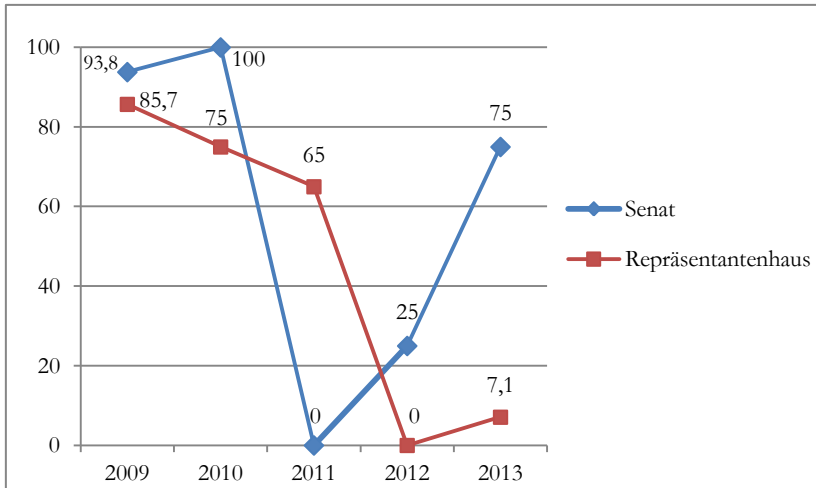


Abbildung 2: Presidential Success Rate by Issues (Außen- und Sicherheitspolitik) im Zeitraum 2009 bis 2013. (Eigene Darstellung nach Daten von *Congressional Quarterly Weekly* (2011: 25; 2012: 105; 2013: 127; 2014: 177)).

beschreibt den statistischen Wert, bei dem eine Mehrheit der Republikaner gegen die Mehrheit der Demokraten stimmt und umgekehrt. Dieser lag im Jahre 2009 für die Demokraten im Senat bei 91 Prozent, für die republikanische Minderheitsfraktion bei 85 Prozent (vgl. ebd. und Abbildung 3). Im Haus lag der APUS für die demokratische Mehrheit bei 91 Prozent und für die Republikaner bei 87 Prozent (CQ Roll Call's Vote Studies 2014; vgl. Abbildung 3). Institutionell verschärften sich also die Friktionen zwischen den Republikanern und den Demokraten im Senat und Haus sowie dem demokratischen Präsidenten.²³

²³ Erklärung für die Polarisierung im Repräsentantenhaus ist zum einen das *Redistricting* und zum anderen die gesellschaftliche und politische Polarisierung, die zu besseren Wahlerfolgchancen für an den Extremen beider Parteipolitischen Pole liegende Kandidaten führt (vgl. Böller/Werle 2012: 65). Im Senat spielt die entscheidende Rolle das »*Filibustern*« der Minderheitsfraktion (ebd.).

Folglich stimmten im Senat 2009 insgesamt im Durchschnitt nur 50, im Haus 26 Prozent der Republikaner zugunsten Obamas ab (ebd.).

Doch bei der Abstimmung über die Afghanistanpolitik unterstützten die Republikaner nahezu geschlossen den Präsidenten. Obama stellte sich vielmehr gegen seine Parteianhänger, die mit 57 Prozent eine sofortige Truppenreduzierung einforderten, während 65 Prozent der sich mit der republikanischen Partei identifizierten Befragten für die geplante Truppenvergrößerung aussprachen (Newport 2009a: 2). Auch belief sich die interparteiliche Differenz in der *Job Approval* - Rate in der Afghanistanpolitik auf einem vergleichbaren Niveau (Saad 2011: 113). Hintergrund ist womöglich die Wahrung der Glaubwürdigkeit auf Seiten der Republikaner in diesem Politikfeld, da sie bedingungslos bis zum Ende der Amtszeit Bush hinter dessen Handhabung der militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak standen (ebd. 112). Andererseits bestätigt das Verhalten der Republikaner zum anderen den Befund einer generellen »Teilkultur der Unterordnung« gegenüber dem Präsidenten in Fragen der nationalen Sicherheit und militärischen Interventionen und trägt erheblich zur Defektion der verfassungsrechtlichen Verantwortung des Kongresses bei (Hils/Wilzewski 2006: 64-77).

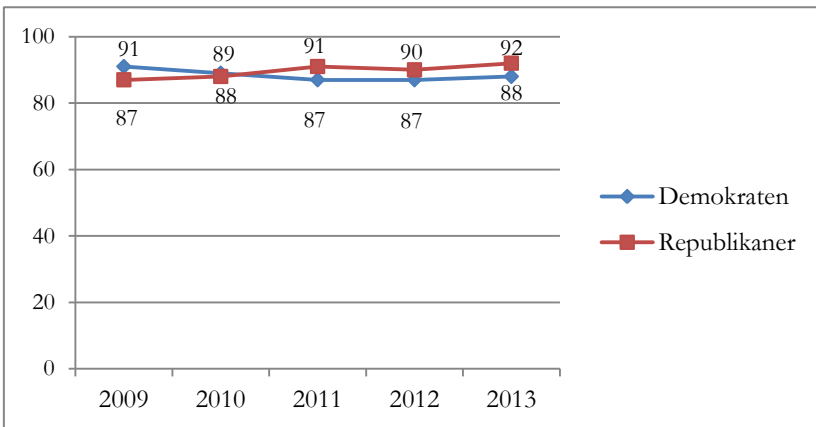


Abbildung 3a: Graphische Darstellung des APUS für den Senat im Zeitraum 2009 bis 2013 (in Prozent) (Eigene Darstellung nach Daten von CQ Roll Call's Vote Studies (2014)).

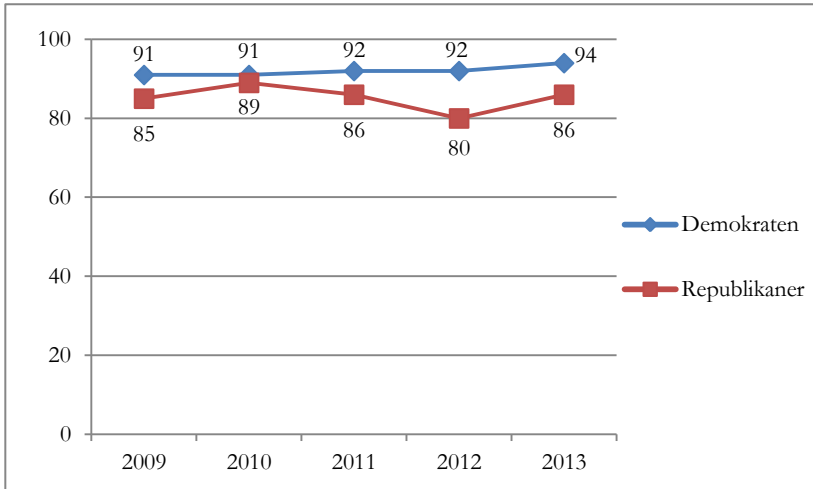


Abbildung 3b: Graphische Darstellung des APUS für das Repräsentantenhaus im Zeitraum 2009 bis 2013 (in Prozent) (Eigene Darstellung nach Daten von CQ Roll Call's Vote Studies (2014)).

Die identifizierte niedrige Polarisierung in diesem Politikfeld gegen den allgemeinen Trend der verschärften Friktionen zwischen Republikaner und Demokraten und zwischen Republikanern und Präsident ließ keinen politischen Druck und legislative Impulse zu einer stärkeren Berücksichtigung öffentlicher Einstellungsmuster erwarten (Böller/Werle 2011: 10f.). Zumal angesichts der bevorstehenden *Midterm Elections* 2010 außenpolitische Themen im öffentlichen Fokus hinter innenpolitische Herausforderungen traten und die meisten Kongressabgeordneten bei einer Einengung des exekutiven Handlungsspielraums in der Interventionspolitik um ihre Wiederwahl gefürchtet hätten (ebd. 9). Der Befund bekräftigt die *Two Presidencies*-These von Aaron Wildavsky (1998), nach der der Präsident in der Außenpolitik eine gegenüber dem Kongress dominante Stellung bezieht, wohingegen er gemessen an der gesetzgeberischen Erfolgsquote in der Innenpolitik eine schwächere Rolle einnimmt.

Das erklärt auch die Zurückhaltung der Demokraten, die die Afghanistanpolitik ihres Präsidenten zuvor scharf kritisierten und nun um den Verlust der Mehrheit in ihren Wahlkreisen bzw. Staaten zitterten. Der Wahlerfolg der Republikaner 2010 im Repräsentantenhaus und die Rückkehr des *Divided Government* – eine Konstellation, bei der die

Mehrheit einer Kammer des Kongresses das zum Präsidentenamt entgegengesetzte parteipolitische Vorzeichen hat (Rogers 2004: 219) – machten im Bereich der Interventionspolitik eine ernstzunehmende politische Behauptung des Kongress gegenüber Obama unwahrscheinlich. Obwohl der Kongress einzigartige verfassungsrechtliche Machtressourcen und Vorrechte in der Außenpolitik besitzt, sind die Abgeordneten und Senatoren extrinsisch angehalten, in Zeiten nationaler Bedrohungen bzw. in Phasen militärischer Interventionen »Partei für die nationale Sicherheit zu ergreifen (...)« und dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte »patriotische Handlungsbefugnisse« zu geben (Braml 2006: 204). Denn auch die amerikanische Bevölkerung blickt in Krisenzeiten wie 9/11 bei der darauffolgenden Handhabung militärischer Interventionen eher auf den Präsidenten als auf den Kongress, der im Kontext nationaler Sicherheit einen Deutungsvorsprung besitzt (Böller 2011: 69).

Dieser Zusammenhang, nachdem die legislative Bereitschaft des Kongresses zur Polarisierung gegenüber dem Präsidenten in Zeiten nationaler Bedrohungen abnimmt und zu einer genuinen institutionellen »culture of deference« führt, erklärt auch die mangelnde Überführung gesellschaftlicher Mehrheitspräferenzen mit der Forderung nach einem schnelleren Abzug und einer kostensensitiveren Behandlung der Intervention in Afghanistan in eine responsive Politik Obamas (Wilzewski 2012a: 68ff.). Die Kultur der Unterordnung (ebd.) – definiert als Set von Normen politischer Überzeugungen der Mitglieder des Kongresses – prägt sich in der Praxis als substanzieller *Shift* des Abstimmungsverhalten in Richtung einer konservativen Ideologie aus, die die Prädominanz der Exekutive in Zeiten nationaler Bedrohung bzw. von Kriegen nicht hinterfragt und vielmehr auf die militärische Schlagkraft der USA baut (vgl. Böller/Kausch 2014: 9f.).²⁴

Untersuchungen von Howell und Rogowski (2012) bestätigen die wachsende Zunahme des konservativen Abstimmungsverhaltens im Senat und Repräsentantenhaus nach dem 11. September in der Außen-

²⁴ Die ideologischen Perspektiven dienen den politischen Entscheidungsträgern als »Prismen, durch die die internationale Umwelt wahrgenommen wird« und fließen »über das politische Alltagsbewusstsein (...) explizit oder implizit auch in die Formulierung amerikanischer Außenpolitik ein« (Rudolf/Wilzewski 1994: 435). Mit einer konservativen Ideologie lassen sich leicht militante oder interventionistische Interessen assoziieren.

und Sicherheitspolitik. Dieser *New Bipartisan Consensus* im Krieg gegen den Terrorismus war bei Obamas Neuausrichtung der Afghanistanpolitik noch nicht aufgebrochen und die Republikaner und die meisten Demokraten stimmten sich auf diese Ausrichtung des Kongresses ein (Hurst 2009: 85). Das Beispiel Afghanistankrieg illustriert umgekehrt, dass Obama seine Rolle als Oberbefehlshaber »to use military forces as he deems« im Schatten legislativer Unterordnung voll ausschöpfte, der Kongress gegen diese institutionelle Herabstufung aber auch keinen substanziellen Widerstand aufbrachte (Gagnon et al. 2014: 28). Das frappierende Machtverhältnis kann nach Lindsay (2004: 184) mit der Abhängigkeit der Responsivität des Kongresses von der Politikfeldspezifität erklärt werden. Die Kategorisierung der Politikfelder in *Crisis Policy* – im Sinne Lindsays »(s)ituations in which officials perceive an immediate threat to U.S. national interests and are actively considering whether to use military force« – *Strategic Policy* – »the basic goals and tactics of foreign policy«– und *Structural Policy* – »how Americans resources will be used to achieve foreign policy goals« – richtet sich nach dem »pendulum of power on foreign policy (...) between congress and president« aus, welches vom Grad der nationalen Bedrohung für die nationale Sicherheit abhängt (Lindsay 1994: 147).

Der Einfluss des Kongresses gegenüber dem Präsidenten und die Transformierung der Mehrheitspräferenzen innerhalb der Gesellschaft zu konkreter Außen- und Sicherheitspolitik nehmen von der *Structural Policy* zu den *Crisis Policy* ab. Es existiert mit der *Crisis Policy* eine politikfeldspezifische Schwelle bis zu der der Exekutive eine zeitweise selbstbewusste Legislative gegenübersteht (vgl. Wilzewski 1999). Nur in Abwesenheit einer nationalen Bedrohung und damit unterhalb dieser Schwelle nimmt der Kongress seine Rolle als gleichberechtigte Institution wahr und repräsentiert gesellschaftliche Präferenzen. In Zeiten nationaler Krisen beanspruchen Präsidenten dagegen eine »emergency power«, welche die breite Auslegung ihrer Kompetenzen als Commander-in-Chief legitimieren »to take any military actions needed to defend the nation« (Edelson 2013: 7). Die Mitglieder des Kongresses versuchen angesichts ihrer Wiederwahlambitionen eine angreifbare »politically and morally difficult position of allowing funds to be cut off to troops who may be fighting for their lives« zu vermeiden, die in einer selbstbehaupteten Rolle gegenüber dem Präsidenten auf sie zukommen würde (James Lindsay, zitiert nach Howell 2007: 7).

Die Intervention in Afghanistan fällt zweifellos in die Kategorie *Crisis Policy* und Obama musste aufgrund des proportional zunehmenden *Electoral Risk* für die Abgeordneten keinen politischen Widerstand seitens des Kongresses fürchten. Daten von CQ (2011: 26) im Rahmen der Erhebung der *Presidential Positions Votes*, die die *Roll Call Votes* in beiden Kammern des Kongresses aufzeichnen, zu denen der Präsident im Vorfeld eine klare Präferenz indizierte, belegen die legislative Billigung der Truppenaufstockung, Kriegsfinanzierung (*War funding*) und der Bestätigung des Verteidigungsbudgets (*Defense Spending*), die allesamt der *Crisis Policy* zuzuordnen sind. Entgegen also der Annahme eines intakten Transmissionsriemens, nach der sich repräsentative Institutionen authentisch- responsiv (kosten- bzw. opferavers) gegenüber ihrer Gesellschaft verhalten, blockierte in diesem Fall der Kongress die Übermittlung der Mehrheitspräferenzen *gegen* den Afghanistankrieg und der Truppenerhöhung. Zu identifizieren ist in der Konsequenz der in 2.2. vorgenommenen Operationalisierung (vgl. Tabelle 2) eine blockierte Responsivität des Kongresses. Der Transmissionsriemen Kongress war zum Zeitpunkt der Planung und sukzessiven Implementierung der strategischen Neuausrichtung des Afghanistankrieges defekt und repräsentierte die authentischen Präferenzen der Gesellschaft nicht.

So gesehen war einerseits der Druck der amerikanischen Bevölkerung auf die Obama-Administration und den Kongress durch die quantitative Unterschreitung der 60 Prozent Schwelle noch nicht ausreichend, um politischen Einfluss entfalten zu können. Nach Graham (1994: 197) ist neben dem Erfüllen dieser Schwellenwertbedingung auch das Fortschreiten des außenpolitischen Prozesses innerhalb der Exekutive – *Stage of Foreign Policy Process* – und deren institutionellen Kommunikation und Synchronisierung von der Legislative abhängig. Die Obama-Administration verzichtete auf eine inhaltliche Zusammenarbeit mit dem Kongress bei der Agenda-Setzung, die jedoch für eine authentische Responsivität der beiden Institutionen entscheidend gewesen wäre. Gesellschaftliche Präferenzen wurden durch den Ausschluss bei gleichzeitiger Tendenz zur institutionellen Unterordnung des Kongresses in der *Crisis Policy* vom bürokratischen, fortgeschrittenen Prozess blockiert. Zudem sperrte sich der Kongress gegen die mehrheitlichen Präferenzen für eine kostengünstige, kriegsablehnende Afghanistanpolitik, weil die Repräsentantenhausabgeordneten und die Senatoren offensichtlich politisch gelähmt waren und sich verpflichtet

fühlten, dem *Commander-in-Chief* die gesamte politische Handhabung in der *Crisis Policy* Afghanistankrieg zu überlassen, da sie sonst an der Wahlurne hätten bestraft werden können.

Presidentialists messen nämlich dem Präsidenten im Sinne der »twilight zones« eine exklusivere Auslegung der exekutiven Kompetenzen bei den *War Powers* zu als es die herkömmliche Interpretation der Verfassung zulässt (vgl. Sohnius 2014: 52). Dem Kongress kann umgekehrt aber auch rationales Agieren attestiert werden, wenn durch die Nichtausschöpfung verfassungsrechtlicher Mittel und der Delegation der politischen Mitverantwortung das *Electoral Risk* verringert wird. Genau an dieser Stelle simplifiziert die in Kapitel 2.2. und in Tabelle 2 aufgestellte Typologie die inter- und intrainstitutionellen Realitäten und Repräsentationsbedingungen und tut sich schwer mit einem freiwilligen Verzicht des Kongresses auf gesellschaftliche Rückkopplung von Obamas *Surge*, zumal die republikanische Minderheit in beiden Kammern die Deutungshoheit des Präsidenten unterstützt und die demokratische Mehrheit ihrem Präsidenten nicht den Gestaltungsspielraum einengen wollte. Kooperation mit dem Präsidenten muss nicht automatisch den Rückschluss auf einen defekten Transmissionsriemen bedeuten, auch wenn die Feststellung blockierter Responsivität evident ist. Die Gesellschaft verfügte in diesem Fallbeispiel trotzdem nur bedingt über Einflusschancen und konnte ihre Präferenz auf eine frühere Beendigung oder zumindest kostensensitivere Behandlung des Krieges offenbar nicht durchsetzen.

In der *West Point* Rede vom 28. Mai 2014 verkündete Obama (2014) die 2009 versprochene vollständige Umsetzung des Abzugs der Truppenkontingente aus Afghanistan zum Jahresende. Nach dem Irakkrieg 2010 sollte nun auch der Afghanistankrieg Geschichte sein. Statt den nahezu 100.000 Soldaten, die seit dem *Surge* in Afghanistan stationiert waren, verbleiben bis 2016 restliche 9800 Einheiten im Land. Der verzögerte Komplettabzug ist auch heute (Stand: Juni 2014) inkompatibel mit den 82 Prozent der Öffentlichkeit, die den Afghanistankrieg ablehnen, dessen Salienz für den amerikanischen Demos allerdings in den letzten fünf Jahren dramatisch abgenommen hat (CNN 2013; CCGA 2012: 2).

3.2. *Closing Down Guantánamo?*

Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und der Umgang mit feindlichen Kämpfern

Der Umstand, dass die »älteste Demokratie der Welt« grundlegende nationale Bürgerrechte wie das Privileg des *Writ of Habeas Corpus* (Art. 1, Sec. 9 U.S. Const.) – Recht auf richterliche Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Anklage – als auch universale Menschenrechte für Terrorverdächtige auf Grundlage der 3. Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen mit der *Military Order* 2001 und der vom Kongress verabschiedeten Ermächtigungsresolution als Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September (*Authorization for Use of Military Force in Response to the 9/11 Attacks*) außer Kraft setzte, entwickelte sich schon bald zur Chiffre einer fehlgeleiteten Außenpolitik in den Bush-Jahren und führte zum Legitimitätsverlusts der USA und dem Einbüßen moralischer Autorität in den Augen der Weltöffentlichkeit (vgl. Wilzewski 2014: 26). In der sensiblen Balancierung zwischen effektiver Bekämpfung, schneller Internierung von Kombattanten ohne langwierige Gerichtsverhandlungen, dem Erzwingen von Aussagen über Operationen von Aufständischen und des Terrornetzwerkes *Al-Qaidas* und dem Festhalten an demokratischen Grundrechten und Standards in asymmetrischen Kämpfen entschieden sich die USA in der Ära Bush im Krieg gegen den Terrorismus für den ersteren Weg und verweigerten den *Enemy Combatants* ihren Anspruch auf richterliche Überprüfung der Gesetzmäßigkeit ihres Status nach Artikel I, Abschnitt 9 der amerikanischen Verfassung (vgl. Ball 2007: 3).

Demnach konnten Terrorverdächtige in geheimen Operationen der CIA gefangenengenommen, verhört, durch Militärkommissionen abgeurteilt und dem Verteidigungsministerium unterstellten Gefangenenlager Guantánamo auf der *Guantánamo Bay Naval Base* in Kuba zur unbefristeten Internierung überwiesen werden (vgl. Wilzewski 2012 b: 20). Zudem wurden die *Enemy Combatants* zwecks Informationsbeschaffung für den Krieg gegen den Terrorismus aggressiver Verhörmethoden wie dem *Waterboarding* – dem Simulieren des Ertrinkens – ausgesetzt und es erhärtete sich der Verdacht, dass die Bush-Administration schwerste Misshandlungen an den Gefangenen autorisiert und damit das humanitäre Völkerrecht wie den Kriegsgefangenschutz systematisch verletzt hatte (vgl. Wilzewski 2014: 27). Die Exekutive war nach der OLC (*Office*

of *Legal Counsel*) Rechtsauffassung im Justizministerium in Zeiten nationaler Bedrohung zu unilateralen Entscheidungen und Implementationen befähigt und demnach den beiden anderen Gewalten übergeordnet (Wilzewski 2012: 70f.).

Die Praxis der *Preventive Detention* und die drohende Fortsetzung unter Obama, der einen Kurswechsel in der Behandlung der *Detainees* im Wahlkampf 2008 angekündigt hatte, führten zur *Executive Order* 13492 vom Januar 2009, in der die Schließung des Gefangenenlagers Guantánamo und die Überführung der verbleibenden Inhaftierten in die USA oder via *Rendition* in die Herkunftsländer Jemen, Jordanien und Ägypten innerhalb eines Jahres angekündigt wurde (ebd. 19/Rudolf 2010: 48f.). Den verbleibenden *Detainees* sicherte er ihr Recht nach dem *Writ of Habeas Corpus* zu, setzte die kontroverse Militärkommissionen aus, die bis dato über das Strafmaß der Gefangenen entschieden, und verbot per *Executive Order* 13491 jegliche aggressiven Verhörmethoden (vgl. ebd. 9). Auch die rechtliche Begründung hat sich während der Obama-Präsidentschaft geändert und beruht nun vielmehr auf dem Völkerrecht, um Angehörige jener Gruppen mit denen die USA im Kriegszustand sind dauerhaft internieren zu dürfen (vgl. Rudolf 2014: 4). Den Politikwechsel im Umgang mit den *Enemy Combatants* und im Verhältnis zwischen Weißem Haus und dem *Capitol Hill*, der nun stärker in die Entscheidungen miteinbezogen werden sollte, erklärte der Präsident wenig später in einer Grundsatzrede vor den Spitzen des Kongresses in den *National Archives* am 21. Mai 2009:

»We need to update our institutions to deal with this threat. But we must do so with an abiding confidence in the rule of law and due process: in checks and balances and due process. (...) Rather than keeping us safer, the prison at Guantánamo has weakened American national security« (Obama 2009).

Den Krieg gegen den Terrorismus können die USA nur gewinnen wenn sie gleichzeitig den »Kampf der Ideen« gewinnen (Wilzewski 2014: 39). Entsprechend sprach Obama (2009) von »values as our best national security asset«. Nach seiner Wiederwahl 2012 war Guantánamo noch immer nicht geschlossen und die Obama Administration kehrte bereits im März 2011 zur umstrittenen militärischen Strafgerichtsbarkeit zurück (vgl. Cornett/Gibney 2014: 45). Die Gründe dafür sind mit Blick auf die ersten beiden Grundannahmen Moravcsiks (1997: 516ff.)

in den öffentlichen Einstellungsmustern und dem exekutiv-legislativen Verhältnis zu suchen.

Der proklamierte Korrekturimpuls des amerikanischen Präsidenten basiert nicht zwangsläufig auf den Einstellungsmustern der amerikanischen Bürger. Beginnend mit dem ersten Amtsjahr der Obama-Präsidentschaft sandte die US-Öffentlichkeit fortlaufend kein klares Mandat bezüglich einer Schließung des Internierungslagers auf Kuba aus. Umfragen im Januar 2009 ergaben, dass 35 Prozent eine Schließung befürworteten, während 45 Prozent dieser ablehnend bis skeptisch gegenüberstanden (Morales 2009: 1, vgl. Abbildung 4). Die geplante Überführung der Gefangenen auf das amerikanische Festland in Verbindung mit einer Schließung Guantánamos, lehnte die Öffentlichkeit sogar mit 65 Prozent ab (Newport 2009b: 1). Dieser Trend nahm in der Folgezeit bis einschließlich 2013 stetig zu: So sprachen sich im April 2011 70 Prozent der Befragten für ein Weiterbetreiben des Lagers aus (CNN-Politics Polling Center 2011: 2) und im Mai 2013 weiterhin 63 Prozent (FOX News Poll 2013: 2). Auch im Juni 2014 bekräftigten beinahe Zweidrittel der US-Bürger in einer Gallup-Umfrage ihre ablehnende Einstellung gegenüber einer Schließung Guantánamos (McCar-

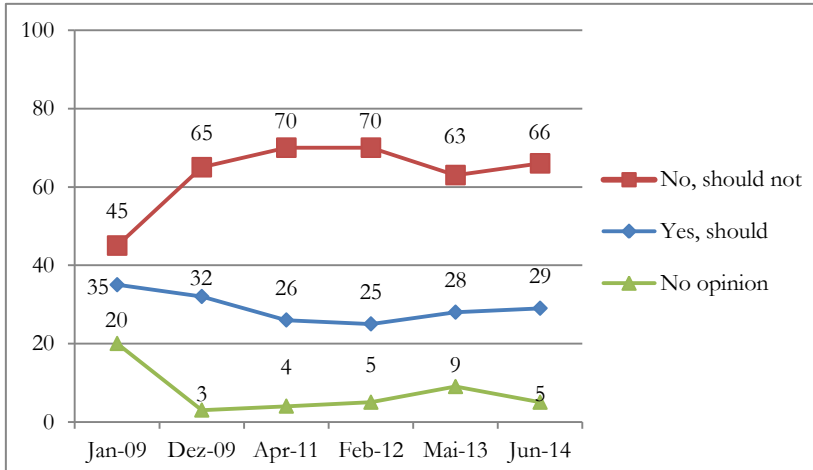


Abbildung 4: Einstellungsmuster der US-Bürger zum Umgang mit dem Gefangenenlager Guantánamo. »Do you think the United States should – or should not – close the prison at Guantánamo and move some of the prisoners to U.S. prisons?« (in Prozent). Eigene Darstellung nach Daten von Newport (2009: 1) für Januar 2009 und Dezember 2009; CNN Politics Polling Center (2011) für April 2011; Washington Post/ABC News Poll (2012) für Februar 2012, FOX News Poll (2013) für Mai 2013, McCarthy (2014: 1) für Juni 2014.

thy 2014: 1). Anhand der Kriterien Quantität, Inhaltsspezifität und Salienz als Bedingung für die Stärke des Drucks gesellschaftlicher Präferenzen kann geschlussfolgert werden, dass sich Obama mit seinen Schließungsplänen gegen die Mehrheitspräferenzen des amerikanischen Demos wendete. Als Indikator dienen für die Inhaltsspezifität die Konkretheit der Fragestellung und der darauffolgenden klaren Antwort in den Umfragen (niedrige Anzahl an Aussagen wie »No Opinion«), für die Quantität die knappe Mehrheit im Jahr 2009 gegen eine Schließung Guantánamos, die sich in den Folgejahren ausweitete, und der relativen Salienz des Themas für die Wahlentscheidung 2010, wenn man der Prioritätensetzung der US-Bürger in der Außenpolitik folgt (vgl. Jones 2013: 1f.). Denn diese diskutiert den Umgang mit den *Detainees* offenbar entlang des Risikos der Schließung Guantánamos und der Rückführung in aufnahmebereite Staaten für die nationale Sicherheit (ebd.). Verknüpft mit der in Kapitel 3.1. eingeführten Schwellenwertbedingung von Thomas Graham (1994) ordnen sich die Präferenzmuster für das Ablehnen der Schließungspläne 2009 zunächst im Bereich der *Plurality Opinion*, in den darauffolgenden Jahren 2010 in *Consensus* bzw. 2011 und 2012 in *Preponderant Opinion* ein (vgl. Abbildung 4). Im Mai 2013 und Juni 2014 bewegen sich die Einstellungsmuster noch immer auf dem Niveau der *Consensus Opinion* (vgl. Abbildung 4). Die 60-Prozent-Schwelle von Graham wurde vor diesem Hintergrund bereits im Dezember 2009 überwunden. Damit wurde das Schließen des Internierungslagers in Guantánamo und die Überführung der Gefangenen aufs Festland mit beabsichtigten zivilen Prozessen für die Obama-Administration schnell zu einer politischen »hercules task«, weil die Verwandlung der inneramerikanischen Präferenzmuster von indifferenter zu klarer Ablehnung der Schließung Guantánamos erheblichen Druck auf den Kongress zur Blockierung der präsidentiellen Vorhaben ausübten (Klaidmann 2012: 103).

In der Tat weitete sich der zunächst innerrepublikanische Widerstand gegen eine Schließung Guantánamos und Überführung der Gefangenen in Hochsicherheitsgefängnisse amerikanischer Bundesstaaten schnell zu einem parteiübergreifenden Konsens des 111. Kongress aus, der im Senat noch größer war als im Repräsentantenhaus (Wilzewski 2012a: 75). In den Entscheidungen zur Ergänzungsbewilligung 2009, Haushaltsbewilligung für den Heimatschutz 2010, zum Verteidigungsbewilligungsgesetz 2010, zur Haushaltsbewilligung für das

Innenministerium 2010 und zum Bewilligungsgesetz für den Verteidigungshaushalt 2010 machte der demokratisch kontrollierte Kongress von seiner *Power of the Purse* Gebrauch und verweigerte gegen den erklärten Willen ihres Präsidenten Obama die finanziellen Mitteln zur Überstellung der *Detainees* in die USA oder an aufnahmebereite Staaten (ebd.). Angeführt wurden von republikanischer als auch demokratischer Seite sicherheitspolitische Bedenken, weil sich angeblich Teile der entlassenen Gefangenen wieder als feindliche Kämpfer rekrutiert und wiederbewaffnet hätten (ebd.).²⁵

Vor dem Hintergrund einer hohen Salienz gegenüber der Verhinderung terroristischer Attacken als artikuliertes außenpolitisches »top goal« in der Bevölkerung wurde Guantánamo im öffentlichen Diskurs direkt mit der Bewahrung nationaler Sicherheit in Verbindung gebracht (Jones 2013: 1). Vor allem Demokraten wollten von den republikanischen Gegenkandidaten vor den *Midterm Elections 2010* als nicht zu schwach im Umgang mit Terrorverdächtigen im Kontext nationaler Sicherheit stigmatisiert werden (vgl. Wilzewski 2012b: 23). Der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses Carl Levin (D-Michigan) ließ im Juni 2010 verlauten, dass er mit einer Schließung Guantánamos bis zum Ende Obamas erster Amtszeit nicht mehr rechne (ebd. 76).

Im März 2011 machte die Obama-Administration einen politischen »flip-flop« und kehrte zur kontroversen Praxis der Militärkommissionen zurück, die über die Schuldfrage der Gefangenen entscheiden sollten (ebd.). Zuvor schon kündigten die Republikaner an, dass sie die Militärkommissionen zur Aburteilung der verbleibenden *Detainees* nicht aufgeben wollten (vgl. Cornett/Gibney 2014: 45). Die Kompatibilität zwischen den Mehrheitspräferenzen der Gesellschaft gegen eine Schließung und der simultanen legislativen Blockade der präsidentiellen Pläne weisen offensichtlich auf eine authentische Responsivität des Kongresses hin. Denn der Kongress repräsentierte die Mehrheitspräferenzen des amerikanischen Demos und überführte diese in eine korrespondierende legislative Aktivität, die über das Instrument der Budgethoheit

²⁵ Angeblich hatten sich 600 ehemalige Guantánamo-Insassen erneut radikalisiert und waren in der Vorbereitung von Terrorattacken auf die USA involviert (Wilzewski 2012b: 75). Darunter war zum Beispiel der Paschtune Mullah Abdul Qayyum Zakir, der nach seiner Überführung nach Afghanistan 2007 zur neuen Nummer zwei der Taliban aufstieg und an tödlichen Operationen gegen NATO-Truppen beteiligt war (vgl. Hamburger et al. 2014: 6).

ermöglicht wird. Zusammen mit der zweiten Grundannahme Moravcsiks (1997: 518) ist der Transmissionsriemen bei authentischer Responsivität intakt. Trotz der Tangierung von Sicherheitsinteressen führt das Thema Guantánamo mit Blick auf die Politikfeldspezifikation von Lindsay (1994) nicht zu einer legislativen Unterordnung. Stattdessen verzichtete Präsident Obama auf geerbte Sonderrechte im Bereich der *Preventive Detention* und der Kongress nutzte im Bereich der *Structural Policy* (Lindsay 2004: 184) sein Budgetrecht zur Vollblockade. Konsequenterweise wurden Bemühungen liberaler Demokraten über *Amendments* zum Bewilligungsentwurf für den Verteidigungshaushalt eine Schließung Guantánamos zu forcieren im Repräsentantenhaus überstimmt und im Senat bereits im Keim erstickt (Schreyer/Wilzewski 2013b: 14). Aufgrund der Diskussion der *Detainee*-Problematik als Bestandteil des Krieges gegen den Terrorismus hätte man den Einfluss des Kongresses nach Lindsay allerdings als niedrig eingeschätzt, bewegt sie sich doch aufgrund der erhöhten Bedrohungsvirulenz in den Augen der Öffentlichkeit und des Kongresses eher im Bereich der *Crisis Policy*. Eine vernünftige Erklärung für diesen Widerspruch ergibt sich möglicherweise durch die Zunahme weiterer Hilfsfaktoren wie der »Parteilpolitischen Polarisierung«, inklusive der binären Ausprägung der parteipolitischen Kontrolle des Kongresses in *Unified* und *Divided Government* und der Manipulation gesellschaftlicher Präferenzen.

Der Blick auf die parteipolitische Polarisierung verrät, dass der APUS 2009 und 2010 auf hohem Niveau lag und ein Konsens beider Parteien deshalb nur in Fragen nationaler Bedrohung – *Crisis Policy* – möglich gewesen wäre (vgl. Abbildung 3). Umgekehrt war in der Außen- und Sicherheitspolitik die präsidentielle Erfolgsrate im Kongress mit 80 Prozent bzw. 90 Prozent für die Jahre 2009 und 2010 enorm hoch (CQ 2011: 25; vgl. Abbildung 2). Die Auflistung der *Presidential Positions Vote* im Repräsentantenhaus 2010 und dem Senat 2011 zeigen deutlich, dass Obama Niederlagen im demokratisch kontrollierten 111. Kongress nur in der *Detainee Policy* hinnehmen musste (CQ 2011: 26; 2012: 107). Das Verhalten des 112. Kongresses unter den Bedingungen des *Divided Government* kann mit einer Verschärfung der Friktionen zwischen Präsident und der republikanischen Mehrheit durch deren Wahlerfolg im Repräsentantenhaus 2010 erklärt werden, was in der Theorie zu einer niedrigeren Erfolgsrate des Präsidenten führt (Edwards et al. 1997: 547).

Die Berechnungen des *Congressional Quarterly Weekly* (2012: 105; 2013: 127; vgl. Abbildung 2) belegen eine signifikante Abnahme der Durchsetzungsrate Obamas in der Außenpolitik seit 2011. Im Senat konnte Obama erst wieder 2012 Erfolge vorweisen, im Repräsentantenhaus sank die Rate bis 2013 rapide auf rund sieben Prozent (ebd.). Allerdings verweigerte schon die demokratische Mehrheit im 111. Kongress dem demokratischen Präsidenten ihre Gefolgschaft in der *Detainee*-Problematik unter den Bedingungen des *Unified Government*. Die binäre parteipolitische Konstellation im Kongress taugt hier als Hilfsfaktor nur begrenzt.

Im Ergebnis und angesichts der Bedrohung der Schließungspläne für die nationale Sicherheit verbündeten sich beide Parteien im Kongress gegen den Präsidenten und nutzen mit der *Power of the Purse* das verfassungsrechtlich schärfste Instrument, um ihren Einfluss in der *Structural Policy* institutionell umzusetzen. Das parteipolitische Bündnis schlug sich in den APUS-Daten kaum nieder, weil es zunächst auf die Guantánamo-Frage beschränkt war (vgl. Abbildung 3). Obamas Erfolgsrate im Kongress sank unter anderem wegen der Niederlagen in der *Detainee Policy* signifikant (vgl. Abbildung 2). Möglicherweise fällt es der *First Branch of Government* in der Kategorie *Structural Policy* zusammen mit dem Ausbleiben des Entscheidungsdrucks über den Einsatz militärischer Mittel (wie in der *Crisis Policy*) leichter, sich gegenüber gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen authentisch responsiv zu verhalten und den politischen Konflikt mit der Exekutive zu riskieren bzw. ein funktionierendes institutionelles Gegengewicht aufzubauen.

Die liberale Theorie der Außenpolitik mit der unabhängigen Variable der gesellschaftlichen Präferenzen und der intervenierenden Variable des *Transmission Belts* scheinen erweitert mit der Schwellenwertbedingung (Ablehnung der Öffentlichkeit erreicht Niveau der *Preponderant bzw. Consensus Opinion*), der geringen Parteipolitische Polarisierung bzw. hohen institutionellen Polarisierung (parteipolitischer Konsens zwischen Demokraten und Republikanern im Kongress bzw. Zunahme der Friktion zwischen Präsident und Kongress) und der Politikfeldspezifizität (Widerstand durch die Verweigerung der Mittelbewilligung im Bereich der *Structural Policy*) bestätigt.

Bindet der Kongress hier den Präsidenten aber wirklich an die risikoaversen und kostensensitiven Präferenzen der US-Bürger? An dieser Stelle ließe sich auch mit einer »institutionellen Eigendynamik« der

amerikanischen Legislative argumentieren (Böller 2012: 16). Der Kongress versucht nach dieser These über die Blockierung der finanziellen Mittel für *Guantánamo* an den Präsidenten verlorengegangene außenpolitische Befugnisse in der *Crisis Policy* zu kompensieren, indem er sich gegen die Repräsentation von gesellschaftlichen Präferenzen sperrt bzw. öffentliche Einstellungsmuster ausblendet (vgl. ebd.). Jedoch verhält sich der Kongress nach dem Befund von risikoaversen Präferenzen der Gesellschaft beim Umgang mit Terrorverdächtigen im Kontext der Verhinderung von Terroranschlägen durchaus authentisch responsiv. Somit wird die These institutioneller Eigendynamik falsifiziert, wenn man die Einstellungsmuster zur Schließung *Guantánamos* betrachtet.

Nimmt man Jochen Hils (2006) konzeptionellen Entwurf zur Überwindung der Unterspezifizierung der liberalen Theorie der Außenpolitik am Beispiel des Irakkriegs 2003, besteht die Möglichkeit, dass der Informationsraum – aufgespannt durch massenmediale und regierungsseitige Information – der amerikanischen Gesellschaft manipuliert wurde und die artikulierten Präferenzen verfälscht waren und deshalb das Responsivitätsverhalten an direkter Authentizität verlor (ebd. 29 ff.). Die *Top-Down*-Beziehung zwischen medialer und staatlicher Information und der Herausbildung von Präferenzmuster wird in der kompromisslosen »bottom-up view of politics« faktisch ausgeschlossen (Moravcsik 1997: 517). Da die Gesellschaft aber nach der zweiten Grundannahme als »boundly rational individuals« agiert und daher als Aggregat individueller Präferenzen funktioniert, ist ihre Präferenzbildung direkt von den Informationen der Regierung und Medien abhängig und kann deshalb beeinflusst bis manipuliert werden (Hils 2006: 33).

Hinter der Erfüllung des Responsivitätskriterium und der Authentizität der Präferenzmuster bleibt angesichts der geschürten Ängste vor *Unlawful Enemy Combatants*, vor allem aus den Reihen der Republikaner, ein Fragzeichen. Denn das Präferenzmuster der Gesellschaft war Anfang 2009 noch reichlich indifferent bezüglich einer absoluten Mehrheitspräferenz pro oder contra Schließung von Guantanamo und konnte auf dem Niveau der *Plurality Opinion* liegend eigentlich keinen ausreichenden politischen Druck auf den Kongress ausüben (vgl. Abbildung 4). In dieser situativen Lage waren die Gesellschaftspräferenzen besonders disponiert für negative Etikettierungen von *Enemy*

Combatants. Die Konkretisierung der Präferenzen der amerikanischen Gesellschaft zu einer breiten Ablehnung der Schließung von Guantánamo auf dem Niveau der *Consensus* bzw. *Preponderant Opinion* formierte sich dann wie die Umfragedaten deutlich zeigen erst gegen Ende des Jahres 2009 (vgl. Abbildung 4). Erst kurz nach Obamas *Executive Orders* im Januar 2009 sprang die zunächst nur in den Reihen der republikanischen Minderheit im Kongress geäußerte Kritik am Präsidenten auf die Demokraten über (vgl. Wilzewski 2012b: 75). Auslöser waren die Pläne der Obama-Administration, die Gefangenen auf amerikanisches Festland zu verlegen (am liebsten in das Hochsicherheitsgefängnis des Bundesstaates Illinois) und der umstrittene zivile Prozess gegen einen Mitdrahtzieher der Anschläge auf zwei amerikanische Botschaften von 1998 (vgl. Wilzewski 2014: 43).²⁶

Der entstandene Konsens im Kongress gegen die Schließung Guantánamos und die geschürten Sicherheitsbedenken gegenüber den *Detainees* konnten, wenn man Hils Idee (2006) der Implementation einer *Top-Down*-Dimension folgt, die gesellschaftlichen Präferenzen entscheidend zugunsten einer verstärkten Ablehnung beeinflussen. Unterstützung erfährt die Hilfhypothese durch Eric Larson (1996), der einen Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und politischer Eliten vermutete. Je konsensualer die politischen Eliten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen sind, desto eher trägt die Bevölkerung die Politik ihrer Regierung aufgrund eines gewährten Vertrauensvorschlusses mit (ebd.). Für die Hypothese von Larson fehlen aber empirische Belege. Es ist auch fraglich, inwiefern in der Außenpolitik von einem Vertrauensvorschluss gegenüber politischer Eliten besonders gegenüber dem Kongress gesprochen werden kann, greift doch die Bevölkerung und der Kongress in Fragen nationaler Sicherheit erfahrungsgemäß eher auf die Informationen des Weißen Hauses zurück. Ungeachtet dessen verhärtete sich wie oben gezeigt die Front gegen Barack Obama in der amerikanischen Legislative schon früh im Jahre 2009 (Wilzewski 2012b: 76).

Da sich Kongressmitglieder gegenüber ihrer Wählerschaft rechtfertigen müssen und letztlich zur Sicherung der Wiederwahl um Legitimität werben, versuchen sie an die vorherrschenden gesellschaftlichen

²⁶ Ahmed Gailani wurde zwar zu 20-jähriger bis lebenslanger Haft verurteilt, in mehreren Anklagepunkten mangels stichhaltiger Beweise freigesprochen (vgl. Wilzewski 2014: 43).

Mehrheitspräferenzen anzuknüpfen (vgl. Böller 2014: 76f.). Es kann angenommen werden, dass die Gesellschaftspräferenzen hin zu einer breiten Ablehnung gegen Ende von 2009 durch die Verbindung der relativen Ablehnung der Schließungspläne Guantánamos der US-amerikanischen Öffentlichkeit Anfang 2009 in Verbindung mit den eigenen Präferenzen der Kongressmitglieder gegen die Pläne des Präsidenten verstärkt wurden. Es war also weniger eine institutionelle Eigendynamik im Kongress als ein demokratischer Interaktionsprozess zwischen Gesellschaft und Parlament festzustellen. Nach der *Conditional Party Government*-Theorie von Aldrich und Rhode (2001: 275ff.) handeln Kongressabgeordnete und Senatoren dann solange weiter auf der Grundlage ihrer Präferenzen bis diese durch eine Zunahme der Salienz des Themas (in diesem Fallbeispiel die Abnahme der Bedrohungspersonen (*Detainees*)) mit den Mehrheitspräferenzen der Wählerschaft in ihrem Wahlkreis kollidieren. Inwiefern die *Top-Down*-Strategie belegt werden kann, bleibt ein empirisches Rätsel, weil es dazu für diesen Zeitraum keine klaren Befunde gibt. Klar ist aber, dass sich sowohl die Republikaner als auch die Demokraten uneins waren, inwiefern wiederum zu den Folttervorwürfen gegenüber Terrorismusverdächtige in der Bush-Ära eine öffentliche Untersuchungskommission zum *Detention And Interrogation Program* eingerichtet werden sollte (vgl. Schreyer/Wilzewski 2014a: 13f.).

Nach langem parteipolitischen Tauziehen, um die Veröffentlichung des als streng geheim eingestufteten Untersuchungsberichts, stimmte der Geheimdienstausschuss des Senats unter der Führung der Demokratinnen Dianne Feinstein am 3. April 2014 der Veröffentlichung einer Zusammenfassung mit 11:3 Stimmen zu.²⁷ Bestehend aus 499 Seiten und knapp 3000 Fußnoten wird der Öffentlichkeit im Detail dargelegt wie mutmaßlichen Terroristen in geheimen Gefängnissen so genannten »Enhanced Interrogation Techniques« ausgesetzt wurden und diese zu keinem Zeitpunkt einem nachrichtendienstlich relevanten Nutzen hatten (US-Senate Committee on Intelligence 2014: 2; siehe dazu auch Schreyer/Wilzewski 2014b: 9; Müller 2015: 15-18).

Insgesamt werfen die Untersuchungsergebnisse, wie Dianne Feinstein im Vorwort des Berichts bemerkte, grundsätzliche verfassungs-

²⁷ Der Teilbericht mit dem Titel »Committee Study for the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program« kann unter <http://www.intelligence.senate.gov/study2014/sscistudy1.pdf> eingesehen werden.

rechtliche Fragen auf, weil die Kontrolle des Kongresses von der CIA behindert wurde und Kapitol und Weißes Haus unzureichend informiert waren (vgl. US-Senate Committee on Intelligence 2014: 1-6). Ob der vollständige Report in naher Zukunft veröffentlicht wird, ist nach dem republikanischen Wahlsieg 2014 fraglich, weil der Widerstand in Reihen der republikanischen Senatoren um den neuen Geheimdienstauschussvorsitzenden Richard M. Burr weiterhin groß ist (vgl. Mazetti 2015: 1). Das illustriert, dass, obwohl Obama bereits kurz nach Amtsantritt alle zuvor als geheim eingestuften Dokumenten der Bush-Administration dem Kongress übermittelte, noch keine vollständige Transparenz gegenüber der amerikanischen Öffentlichkeit erzeugt wurde. Zudem wird die kostensensible Öffentlichkeit in Zeiten wirtschaftspolitischer Herausforderungen noch nicht ausreichend mit dem Finanzvolumen für das Gefangenenlager in Höhe von 454,1 Mio. USD bzw. 2,71 Mio. USD pro *Detainee* im Jahr 2013 konfrontiert (Department of Defense Report 2014). Der Kostenfaktor könnte durchaus eine zugängliche Strategie sein, die Einstellungsmuster der Amerikaner zu verändern, um so den Kongress im Spannungsfeld zwischen nationaler Sicherheit und den Rechten der Terrorismusverdächtigten zu einem *Turnaround* zu zwingen. Dem steht aber gegenüber, dass mit der Zunahme des Budgetdefizits, so die These von Cologna und Lopez (2010: 4), der gesetzgeberische *Gridlock* unter Bedingungen des *Divided Government* steigt, der Kongress im Bereich der *Structural Policy* bzw. Budgetpolitik weiterhin eine Kraftprobe mit dem Präsidenten eingeht.

So gesehen gilt vorläufig jenseits der hier geführten Diskussion um den Repräsentationsmechanismus und den öffentlichen Einstellungsmuster im Jahre 2009, dass der Kongress die gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen authentisch in seine Politik umsetzte und der Transmissionsriemen in diesem Fallbeispiel intakt war. Paradoxerweise muss Obama gegen seinen Willen mit den geerbten inhärenten Rechten der Exekutive in der *Preventive Detention* auf Basis der *Commander-in-Chief-Clause* weiter umgehen, obwohl er schon vor seinem offiziellen Amtseintritt von dem »imperialen Amtsverständnis« seines Vorgängers abrückte und gegenüber dem Kongress eine stärkere Einbindung in die Entscheidungen nationaler Sicherheitspolitik wie der *Detainee*-Problematik versprach (Wilzewski 2012: 74).

Die Erfolgsaussichten waren aber mit Blick auf die Entwicklung der Einstellungsmuster der Bevölkerung und deren Widerspiegelung im

Kongress von Anbeginn gering. Obama verzichtete aber ebenso auf sein verfassungsrechtlich gegebenes Instrument des suspensiven Vetos, um auf den Schließungsplänen gegen den Widerstand des Kongresses zu beharren und scheute auf Kosten der Lösung des *Guantánamos*-Problems den politischen Konflikt mit den Republikanern und seiner Partei (vgl. Wilzewski 2014: 31). Jack Holland (2014: 5) sieht die Gründe dafür auch in der sich vollziehenden Transformation Obamas in den ersten Amtsmonaten: »Obama has effectively reined himself in, as all politicians do, on making the transition from candidate, through President Elect, to Commander-in-Chief«. Daneben investierte Obama mehr politisches Kapital in seine innenpolitische Agenda wie z.B. die Gesundheitsreform, um legislative Beharrungskräfte zu überwinden als die Schließungspläne zu realisieren (vgl. McCrisken 2014: 26).

Im Rahmen der Verabschiedung des Verteidigungsgenehmigungsgesetzes 2014 (*Fiscal Year Defense Appropriations Bill 2014*) lässt die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus weiterhin keinen Zweifel daran, dass sie die Schließung *Guantánamos* permanent über das Budgetrecht verhindern will (Schreyer/Wilzeski 2013a: 8f.). Das *Window of Opportunity* scheint sich, je näher das Ende der Obama-Präsidentschaft kommt, immer weiter zu schließen. Der Obama-Administration bleiben demzufolge nur noch die Optionen kosmetischer Korrekturen bei der Behandlung der Gefangenen in *Guantánamo*, die Rückkehr zu Militärkommissionen als noch bester Rechtspraxis und der Versuch Gefangene an bereitwillige Aufnahmeländer zu überführen. Fünf Insassen konnten in der Zwischenzeit aus der *Guantánamo Bay* auf Kuba durch einen Austausch mit der Talibangeisel *Sergeant* Bowe Bergdahl im Juni 2014 entlassen werden (Hamburger et al. 2014). Umgehend kritisierten insbesondere republikanische Kongressabgeordneten und Senatoren Obamas unilaterales Vorgehen, der mit Verweis auf seine verfassungsrechtliche Stellung als Oberbefehlshaber der Streitkräfte die Freilassung Bergdahls ohne Miteinbeziehung und vorheriger Information des Kongresses beschlossen hatte (ebd. 4). Das Einlösen seines Versprechens *Guantánamo* zumindest bis zum Ende seiner Präsidentschaft zu schließen, wie in der Rede vor der Militärakademie *Westpoint* am 28. Mai 2014 nochmals bekräftigt, kann Obama (2014: 4) angesichts der zurzeit erhärteten Einstellungsmuster des amerikanischen Demos für ein Weiterbetreiben und der parteiübergreifenden Bedenken im Kongress gegen eine Schließung kaum mehr gelingen.

3.3. *Favoring Targeted Killings?*

Obama, gesellschaftliche Präferenzmuster und die Politik der gezielten Tötungen

Mit der Politik der *Targeted Killings*²⁸ hatte der 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika schnell seine »weapon of choice« gefunden und Drohnenschläge in den Keimzellen terroristischer Rückzugsgebiete innerhalb des Staatsterritoriums von Pakistan, Jemen und Somalia zum *Centerpiece* der *U.S. Counterterrorism*-Strategie erkoren (Byman 2013: 32). Während Bush erst am Ende seiner Amtszeit gezielte Drohnenschläge gegen führende *Al-Qaida* Köpfe und Talibankämpfer in Pakistan verstärkt anvisierte, adaptierte Obama gleich zu Amtsbeginn die Praxis der gezielten Tötungen, erhöhte die Frequenz der »covered drone strikes« gegenüber mutmaßlichen Aufständischen und Terroristen und vergrößerte den geografischen Einsatz auf Jemen, Somalia und Mali (zitiert nach Wilzewski 2014: 32f.). Nach Untersuchungen der *New American Foundation* sind in der Obama-Präsidentschaft allein in Pakistan 307 Luftangriffe mit aus den USA ferngesteuerten unbemannten Drohnen durchgeführt worden, bei denen geschätzte 2003 bis 3321 Tote zu verzeichnen waren (zitiert nach Schreyer/Wilzewski 2013b: 11).

In Jemen lag die Gesamtzahl der durch Drohnenangriffe getöteter Menschen bei 427 bis 679 (vgl. Rudolf 2014: 10). Getragen wird diese Art der Terrorismusbekämpfung durch einen »bürokratisierten Tötungsapparat«, der auf einen Konsens innerhalb der Obama-Administration und zwischen Pentagon und CIA beruht, die bei den Drohnenoperationen miteinander kooperieren und vom Weißen Haus bis auf die strategischen Leitlinien und den autorisierten »Tötungslisten« den großen operativen Handlungsspielraum eingeräumt bekommen (Rudolf 2014: 6).²⁹ Der Präsident selbst war bei fast allen durchgeführten gezielten Tötungen direkt involviert:

²⁸ Gezielte Tötung kann nach Nils Melzer als »intentional killing by a state of an individual identified in advance and not in the state's custody« verstanden werden (zitiert nach Altman 2012: 5).

²⁹ Der Konsens im *National Security Council* zwischen Außenministerin Hilary Clinton, dem CIA Direktor Leon E. Panetta (ab Juli 2011 bis Februar 2013 Nachfolger von Robert Gates im Verteidigungsministerium) und dem *Counterterrorism Adviser* John O. Brennan schloss lediglich Dennis Blair, den *Director of National Intelligence* aus, der neben den zivilen Opfern auch die Gefahr des Legitimitätsverlust der amerikani-

»While Obama authorizes personally every targeted killings run by Pentagon in Yemen and Somalia (...) he only gives final approval to 'about a third of the total' attacks administered by CIA in Pakistan(...)« (McCrisken 2014: 31).

In den Augen der amerikanischen Öffentlichkeit hat sich Barack Obama mit seiner harten Linie schon als »most decisive and lethal commander of Americas' shadow war« profiliert und der Einsatz von Drohnen und »hunter-killer teams«, die sich aus Spezialkräften der Streitkräfte (JSOC) und CIA-Mitarbeitern zusammensetzen, ist zum festen Bestandteil der amerikanischen Sicherheitspolitik geworden (Kleidmann 2012: 1).

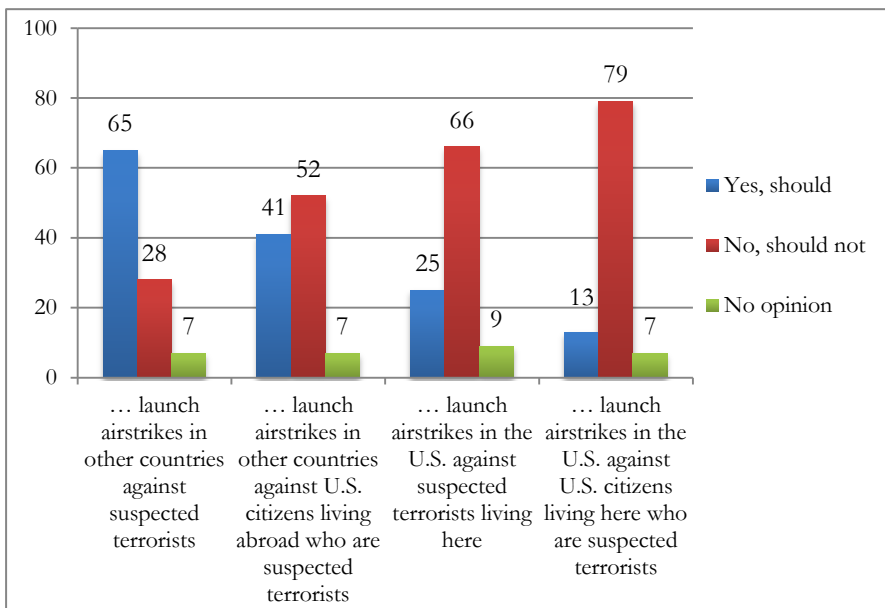


Abbildung 5: Einstellungsmuster der US-Bürger gegenüber gezielten Tötungen von Terrorismusverdächtigen durch Drohnen in unterschiedlichen Kontexten: »Do you think the U.S. government should or should not use drones to ... ?« (in Prozent) (Eigene Darstellung nach Daten von Brown/Newport (2013: 1)).

schen Führungsrolle in der betroffenen Zivilbevölkerung zu bedenken gab (vgl. Miller 2014: 3).

Die Einstellungsmuster der breiten amerikanischen Öffentlichkeit bestätigen die Praxis der gezielten Tötungen als Element der Antiterrorismusstrategie der Obama-Administration. 65 Prozent der Befragten befürworteten nach Ergebnissen von *Gallup Poll Research* (Newport 2013: 1) Drohnenschläge in den Rückzugsgebieten gegen terrorismusverdächtige Ausländer. Koinzident ist in den Umfragen eine Ablehnung mit 52 Prozent bzw. 66 Prozent von Tötungen von US-Staatsbürgern auf amerikanischem Territorium zu beobachten (ebd.).

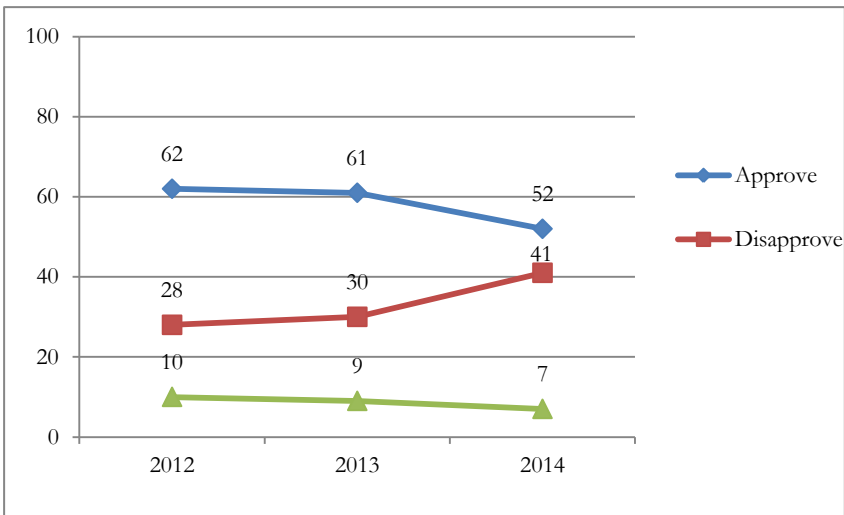


Abbildung 6: Einstellungsmuster der US-Bürger gegenüber gezielten Tötungen von Terrorismusverdächtigten durch Drohnen im Zeitraum 2012 bis 2014: »Do you approve or disapprove of drone strikes?« (in Prozent) (Eigene Darstellung nach Daten von Pew Research Center (2014)).

Die Mehrheitspräferenzen, so Ergebnisse von *Pew Research Center* (2014), waren sowohl 2012 als auch 2013 zeitlich konstant und lagen über der 60-Prozent-Schwelle (vgl. dazu Abbildung 6). Zusammen mit einer hohen Salienz der Bedrohung durch zukünftige terroristische Anschläge, die seit 2009 zwischen 36 und 40 Prozent schwankt und damit auf dem Niveau *Very Worried/Somewhat Worried* liegt, und der Verhinderung von terroristischen Attacken als sicherheitspolitische Priorität für die US-amerikanische Außenpolitik, die 97 Prozent der befragten US-Bürger als sehr bzw. relativ wichtig angeben, wird der Schluss auf eine Präferenz zugunsten der Drohnenschläge Obamas

gerechtfertigt (vgl. Gallup Historical Trends 2013: 1). Zudem glauben 50 Prozent der amerikanischen Bürger, dass Drohnenschläge gegen Terroristen und Terrorverdächtige die USA nachhaltig vor Anschlägen sicherer gemacht haben (Pew Reserach Center 2013).³⁰

Untersuchungen eines Teams um Jennifer Merolla und Elizabeth J. Zechmeister (2009: 101) hatten nachgewiesen, dass die Salienz der Terrorismusbekämpfung mit dem Grad der Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung korreliert. Je stärker die Angst vor zukünftigen Terroranschlägen innerhalb der Gesellschaft verbreitet ist, desto wahrscheinlicher favorisiert sie eine aggressive Außenpolitik in Form von gezielten Tötungen gegenüber Terrorismusverdächtigten und starke politische Führung zur Lösung der Krisensituation (ebda.: 101).³¹ Nach dem Anschlag auf den Boston Marathon im Mai 2013 bestätigte eine Umfrage des *Pew Research Centers*, dass 75 Prozent der befragten Amerikaner das Risiko weiterer Anschläge in den USA für sehr wahrscheinlich hielten (Merolla et al. 2014: 2). Mit der quantitativen Größenordnung der gesellschaftlichen Präferenzen zugunsten der Drohnenschläge und der Politik der gezielten Tötungen auf dem Niveau der *Consensus Opinion*, verbunden mit der hohen Salienz von Terrorismusbekämpfung, entsteht ein ausreichend hoher politischer Druck, der die repräsentativen Institutionen zur Umsetzung dieser Mehrheitspräferenzen in eine konforme strategische und operative Politik zwingt.

Geht man von kostensensitiven und risikoaversen Präferenzen der Gesellschaft aus, die angesichts der immensen innenpolitischen Herausforderungen und der schlechten sozioökonomischen Lage der USA auf eine Reduktion der Kosten für militärische Interventionen, des Rüstungshaushaltes und der geopolitischen Präsenz von US-Soldaten pochen, so erfüllt der Einsatz von Drohnen in dreifacher Hinsicht Bedingungen für inneramerikanische Legitimität und Resonanz (vgl. Braml 2012: 11 und Kapitel 3.1.): Erstens bilden sie die Mehrheitspräfe-

³⁰ Mit Blick auf den Afghanistankrieg glauben das in der gleichen Umfrageerhebung nur 31 Prozent (Pew Research Center 2013 a).

³¹ Die Studie umfasste einen Test mit einer Experimental- und Kontrollgruppe, die jeweils einen Zeitungsartikel über die Bedrohung durch Terrorismus oder der Schwäche der US-amerikanischen Wirtschaft lesen sollte. Im Ergebnis war nach dem Lesen einer der beiden Artikel die Unterstützung von Drohnenschlägen gegen Terroristen der Experimentalgruppe signifikant angestiegen. Die generelle Bedrohungswahrnehmung, so der Schluss, fördert die Formation risikoaffiner Präferenzen (vgl. Merolla et al. 2009).

renzen ab, die auf eine effektive Bekämpfung von Terroristen abzielen. Zweitens sind sie im Vergleich zur klassischen bemannten Luftwaffe kostengünstiger (4 bis 5 Mio. USD zu 150 Mio. USD pro Stück), effizienter bezüglich des Treibstoffverbrauchs, haben eine längere Einsatzzeit (bis zu 24 Stunden) und können im Falle des *Predator*- und *Reaper*-Typs bis zu vier lasergestützte Präzisionsraketen bzw. Marschflugkörper (*Cruise Missiles*) tragen, die ihre Ziele von großer Distanz aus treffen (vgl. Schreyer/Wilzewski 2013b: 13). Drittens, die wichtigste Überlegung im Kosten-Nutzen-Kalkül, stirbt mit einer abgeschossenen Drohne kein amerikanischer Soldat.

Vor dem Hintergrund der *Casualty Hypothesis* von John Mueller (1971: 371) sichert sich die Obama-Administration mittelfristig die Zustimmung der Bevölkerung für ihre Politik der gezielten Tötungen. Byman (2013: 32) resümiert »drones have done their job remarkably well«, denn es wurden sowohl führende Köpfe von *Al-Qaida* und der Taliban exekutiert als auch die Kommandostrukturen ersterer stark dezimiert. Die Opferrate von Zivilisten beschränke sich dagegen auf ein Minimum und läge unter dem Erwartungswert konventioneller Luftangriffe (vgl. ebd. 38). Auch die präsidentielle Sichtweise liest sich so: »Conventional airpower or missiles are far less precise than drones, and are likely to cause more casualties and more local outrage« (Obama 2013: 4). Auf die Gesamtzahl getöteter Menschen in Pakistan kommen nach Schätzungen der *New American Foundation* aber nur etwa 55 Extremisten bzw. Kämpfer, was einer Erfolgsrate von gerade einmal sechs Prozent entspricht (ebd. 11). Andere Quellen berechnen den Anteil getöteter Zivilisten für Pakistan auf 14 Prozent für das Jahr 2011 und rund drei Prozent für das Jahr 2012 (*Bureau of Investigative Journalism*, zitiert nach Rudolf 2014: 10). Im Jemen lag die Zahl der als gesichert anzunehmenden Führungspersonen *Al-Qaidas* bei 34, einer Erfolgsquote von fünf bis acht Prozent (ebd.). Die Daten speisen sich allerdings aus vorwiegend inoffiziellen und oftmals anonymen Quellen englischsprachiger Medien und sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet, weil sich einerseits die Obama-Administration über zivile Opfer ausschweigt und andererseits die Unterscheidung zwischen Zivilisten und mutmaßlichen Aufständischen bzw. Terroristen diffizil ist.

Ein Grund für zivile Opfer sind zum Beispiel die von der CIA gesteuerten *Signature Strikes* im Gegensatz zum *High-Value-Targeting* von führenden Terroristen, bei der die Einschätzung, ob beobachtete

Individuen oder Gruppen zu Terroristen oder Aufständischen gehören, auf Verhaltens- und Bewegungsmustern beruhen, die eine erheblich eingeschränkte Konfidenz mit sich bringen (vgl. ebd. 9). Alle getöteten bewaffneten Männer (und Frauen) in der »drone strike zone« werden als feindliche Kämpfer bzw. Terroristen gewertet (vgl. Cohn 2014: 1). Inwieweit zivile Opfer die risikoaverse und kostensensitive Präferenzseite der Gesellschaft efferveszierten, ist strittig (vgl. Schörnig 2007: 104). Denn die Minimierung fremder Opfer bei gleichzeitigem Schutz der eigenen Soldaten stellt sich als unauflösbarer Zielkonflikt dar, dessen gesellschaftlicher Abwägungsprozess in der Kriegsgeschichte der USA oftmals zuungunsten des ersteren ausfiel (ebd. 105).³² So schätzt die amerikanische Öffentlichkeit das durch den Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen entstandene ethische Dilemma als gering ein: Gerade einmal sieben Prozent der Befragten geben in einer Umfrage an, dass Drohnen einen zu großen Kollateralschaden verursachen und ihr Einsatz daher höchst fragwürdig ist (The Engineer 2014). Zweifünftel nehmen den beschriebenen ethischen Zielkonflikt als solchen überhaupt nicht wahr (ebd.). Dabei nährt die Ausweitung des Drohnenkriegs zusammen mit den vielen getöteten Zivilisten die dschihadistische Propaganda und die USA laufen Gefahr, bei der Rekrutierung von neuen Kämpfern und Terroristen mit dafür verantwortlich zu sein, dass ihre Strategie der Terrorismusbekämpfung *ad absurdum* geführt und eine neue Legitimitätskrise amerikanischer Außenpolitik induziert wird (vgl. Skierka 2014: 137).

Eine durch Wikileaks (2014: 4) veröffentlichte geheim eingestufte CIA-Studie zu *Targeted Killings* in Pakistan mit dem Titel »Best Practices in Counterinsurgency – Making High-Value Targeting Operations an Effective Counterinsurgency Tool« fordert die zweckrationalistischen Gründe für Drohnenschläge heraus, da gezielte Tötungen gegen dezentral-organisierte Gruppen wie die Taliban einen geringen strategischen Effekt haben, aufgrund der schnellen Rekrutierung und Ersetzung getöteter Führungskräfte. Drohnenstaffeln sind zwar unbemannt, sie benötigen aber pro Drohne eine Armee an Analysten, Bodenpersonal und letztlich lokal operierenden Agenten, die die Ziele mit Chips

³² Autoren wie Sarah Sewall argumentieren dagegen, dass die westliche Öffentlichkeit zumindest seit dem Ende des Kalten Krieges auf zivile Opfer zunehmend empfindlich reagiert und die Zustimmung und die Unterstützung amerikanischer Kampfeinsätze daran gekoppelt ist (vgl. Schörnig 2007: 104).

markieren: »For every one person on the ground that a jet-fighter mission needs, a drone mission needs ten« (Nasr 2013: 63). Die Verifizierung von zum Töten autorisierten Terroristen ist demnach von vielen Stellen abhängig.

Damit Drohnen vom amerikanischen Festland aus präzise gesteuert werden können, brauchen die heimischen Luftwaffenbasen aufwendige und teure Satellitenkommunikationssysteme bzw. Relaisstationen, die die Videobilder dem Piloten in Echtzeit zur Minimierung der sogenannten »Latenz« zwischen Standort der Steuerzentrale und dem Einsatzort der Drohne im Nahen und Mittleren Osten übermitteln (vgl. Scahill 2015).³³

Hinter der Effizienz von *Targeted Killings* leuchten daher gleich mehrere Fragezeichen auf. Es stellt sich einerseits die Frage, ob die USA bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht eher ein Problem als die Lösung darstellen. Andererseits sind seit Obamas Wiederwahl 2012 vermehrt kritische Stimmen seitens einflussreicher Menschen- und Bürgerrechtsgruppen und der Kirchen in den USA zu hören, die auf der wertrationalen Achse die ethische Legitimität sowie auf zweckrationaler die Effizienz dieser Attacken hinterfragen (vgl. Schreyer/Wilzewski 2013b: 12). Im April 2013 trugen *Amnesty International*, *Human Rights Watch* und *American Civil Liberties* in einen Brief an den Präsidenten ihre rechtlichen Bedenken und ethischen Einwände gegen *Extrajudicial Killings* vor und forderten die Exekutive auf für mehr Transparenz bei den politischen Standards und Verfahren zu sorgen (vgl. ebd.). Ein entsprechendes Schreiben der katholischen Kirche folgte wenige Tage später mit ähnlichem Inhalt und war in gleichem Atemzug an die Mitglieder des Kongresses adressiert, die zur verstärkten parlamentarischen Kontrolle aufgefordert wurden.³⁴

Die inneramerikanische Debatte löste vor allem das Bekanntwerden der gezielten Tötung des amerikanischen Staatsbürgers Anwar Al-Awlaki und seines minderjährigen Sohnes 2011 in Jemen aus, der offenbar gar nicht in terroristische Aktivitäten verwickelt war (vgl. Wilzewski 2014: 37). Rechtliche Grundlage für den Befehl der Eliminie-

³³ Unter »Latenz« versteht man die Zeit, die vergeht, bis das Joysticksignal des Piloten die Drohne im Einsatzgebiet erreicht.

³⁴ Es wird unter anderem befürchtet, dass die Hemmschwelle für den Einsatz militärischer Gewalt und für das Töten im Kampf sinkt, wenn keine eigene Soldaten und Soldatinnen getötet werden können (vgl. Franke 2013: 36).

zung amerikanischer Staatsbürger war ein gegenüber dem Kongress geheimes *White Paper* des Justizministeriums, das diesen Vorgang als unbedenklich einschätzte (ebd.).

Der Tatbestand steht in Kontrast zu den Einstellungsmustern der Öffentlichkeit, die gezielte Tötungen von Amerikanern mit immerhin 52 Prozent ablehnt (vgl. Abbildung 5). Die auf dem *Consensus Opinion*-Niveau liegenden Präferenzen für *Extrajudicial Killings* zusammen mit der hohen Salienz der Terrorismusbekämpfung und -prävention sind nicht als Freifahrtschein für eine klandestine und unkontrollierte Politik der Exekutive zu verstehen. Die Überprüfung der ersten Grundannahme der liberalen Außenpolitiktheorie ergibt aber eine deutliche Präferenz innerhalb der amerikanischen Gesellschaft zugunsten der Politik der gezielten Tötungen und Drohnenschläge Obamas.

Die erste öffentliche Senatsanhörung im *Subcommittee Constitution, Civil Rights and Human Rights* des *Judiciary Committee* im Kongress zu den *Targeted Killings* im April 2013 sowie der im März 2013 öffentlich tagende Geheimdienstausschuss des Senats im Rahmen der Nominierung von John O. Brennan zum neuen CIA-Direktor ist sicher vor diesem Hintergrund fehlender Aufklärung Obamas zu verstehen. Der Unterausschussvorsitzende Senator Dick Durban (D-Illinois) mahnte Obama zu mehr Transparenz an und verlangte eine öffentliche Begründung für die gezielten Tötungen (vgl. Schreyer/Wilzewski 2013a: 10). Die Abstimmung über die Nominierung Brennans wurde von der Ausschussvorsitzenden Dianne Feinstein (D-Kalifornien) verschoben, um mehr Informationen über das Ausmaß der Politik der *Targeted Killings* zu erhalten (vgl. Wilzewski 2014: 37). Im Ergebnis sah sich Obama bei der Abstimmung um die Personalie des neuen CIA-Direktors mit 34 Gegenstimmen, darunter zwei Demokraten, einem Unabhängigen und 31 Republikanern, konfrontiert (vgl. ebd.). Die Obama-Administration lehnte es zuvor im Rahmen der Senatsanhörungen ab, Regierungsmitglieder zur Politik der *Targeted Killings* aussagen zu lassen. Im Repräsentantenhaus waren die größten Kritiker des Drohnenprogramms in den Reihen der liberalen Demokraten, Mitglieder des sogenannten *Progressive Caucus*, zu finden, die in einem an Obama gerichteten Brief eine »vital oversight role« für den Kongress einforderten (Schreyer/Wilzewski 2013a: 14). Die verspätete legislative Aktivität nach elf Jahren *de facto* uneingeschränkter Drohnenoperationen mit gezielten Tötungen nährt

jedoch Zweifel bezüglich der intakten Überwachungsfunktion des Kongresses.

Das politische System, formiert aus Kongress und Präsident, scheint auf den ersten Blick die Mehrheitspräferenzen umzusetzen, decken sich doch die Einstellungsmuster des amerikanischen Demos mit der Politik gezielter Tötungen (vgl. Abbildung 5 und 6). Wenn man annimmt, dass die präsidentielle Politik der gezielten Tötungen den Kongress in die Entscheidungsprozesse mit einbezieht, dann würde sich die amerikanische Legislative gegenüber den Mehrheitspräferenzen der Gesellschaft authentisch-responsiv verhalten. In diesem Fall kann parlamentarische Kontrolle der Exekutive und eine wirksame Überführung gesellschaftlicher Präferenzen in korrespondierende Außenpolitik ermöglicht werden. Inwiefern aber der Zwang zur Repräsentation der Präferenzen durch die starke gesellschaftliche Befürwortung von Drohnenschlägen und gezielten Tötungen bei der Diagnose intakter Transmissionsriemen legislative Passivität zulässt, ist fraglich.

Die in Kapitel 2.2. aufgestellte Typologie attestiert dem Kongress und Präsidenten authentisch-responsives Verhalten, obwohl die amerikanische Legislative ihre verfassungsrechtlichen Instrumente zur Kontrolle der Exekutive nicht voll ausschöpft und theoretisch die Repräsentation gesellschaftlicher Einstellungsmuster durch passives und reaktives Verhalten blockiert. Wie in Kapitel 2.2. diskutiert, kann der Kongress aber auch aus strategischen Gründen freiwillig auf die Mitsprache bei der präsidentiellen Politik der gezielten Tötungen verzichten, um sich aufgrund eines rationalen Kalküls aus der Verantwortung herauszunehmen und angesichts der eindeutigen Einstellungsmuster der US-Bürger für die Drohnenschläge das elektorale Risiko zu minimieren. Die mit Blick auf die eindeutigen Mehrheitspräferenzen korrespondierende Politik des Präsidenten ermöglicht die analytische Feststellung eines intakten Transmissionsriemens. Trotz der fehlenden Kontrolle des Präsidenten durch den Kongress im Sinne der *Input*-Perspektive verhindert die repräsentative Institution nicht die Transmission der gesellschaftlichen Präferenzen, so dass diese zumindest vom Präsidenten in eine entsprechende Politik übertragen werden können. Der *Output*, also die Entscheidung des Kongresses den Präsidenten nicht zu kontrollieren, legitimiert sich in dieser Perspektive durch die Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Wünschen. Die Exekutive mit starken legislativen Kontrollambitionen zu konfrontieren, wäre mit

Blick auf die Zuordnung der Responsivitätstypen ein Ausweis blockierter Responsivität bzw. eines defekten Transmissionsriemens. Das Aufkeimen der inneramerikanischen Debatte um die Politik der gezielten Tötungen, angetrieben von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen, die darauffolgende Nichtwahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen, abgesehen von der nicht-legislativ bindenden Reaktion des Kongresses in Form von Senatsanhörungen und artikulierter Kritik an der Politik des Präsidenten, erschweren eine eindeutige Zuordnung des Kongresses zu den Responsivitätstypen und letztlich die Klassifizierung in der binären Ausprägung des Transmissionsriemens.

Der *Crucial Point* ist in diesem Fallbeispiel die parlamentarische Kontrolle der gezielten Tötungen mit Drohnenschlägen, die die liberale Theorie auf Basis der zweiten Grundannahme und ihrer vorgenommenen Operationalisierung nicht mehr befriedigend erklären kann und von den vier eingeführten Responsivitätstypen nicht voll auflösbar ist. Einen Ausweg aus der analytischen Unschärfe hinsichtlich des Verhaltens des Kongresses bieten die zuvor in Abschnitt 3.1. und 3.2. verwendeten intervenierenden Variablen »Politikfeldspezifizität« und »Parteipolitische Polarisierung«.

Auch unter Obama befinden sich die USA in einem Krieg gegen *Al-Qaida* und assoziierte Terrorismusorganisationen, die die Administration analog zur Öffentlichkeit als größte Bedrohung für die nationale Sicherheit einschätzt (Singh 2012: 268 ff.). Auf diese Bedrohung muss, um künftige Terroranschläge zu verhindern und operative Führungsköpfe zu stoppen, unmittelbar mit militärischen Mitteln in Form von Drohnen und *Special Forces* reagiert werden (vgl. Rudolf 2014: 8). Die vor diesem Hintergrund entwickelte Politik der *Targeted Killings* kann der Kategorie der *Crisis Policy* zugeordnet werden, mit einem hohem Handlungsspielraum der Exekutive durch den Einsatz von militärischen Mitteln auf der einen und niedrigem Einfluss der Legislative auf der anderen Seite.

Wie schon so oft hat sich der Kongress auch vierzehn Jahre nach 9/11 beim Kampf gegen den Terrorismus bedingungslos hinter den Präsidenten gestellt und ihm als *Commander-in-Chief* mit der permanenten Verlängerung der *AUMF*, der Ermächtigungsresolution für den *War on Terror*, den Einsatz militärischer Gewalt gegen Staaten, Organisationen und Individuen, die mit dem internationalen (islamistisch motivierten) Terrorismus in Verbindung stehen, erlaubt (Senate Joint

Resolution 23–2001/vgl. Wilzewski 2014: 33). Der Vorwurf eines »institutionellen Versagens« des Kongresses wie bei der Irakresolution durch die Ausstellung von »unchecked powers« an den Präsidenten ist nicht leicht von der Hand zu weisen (zitiert nach Wilzewski 2006: 426). In seiner Rede zum Thema »Counterterrorism« vor der *National Defense University* am 23. Mai 2013 unterstrich Obama jedoch die völkerrechtliche und verfassungsmäßige Konformität der *Precision Strikes* gegen feindliche Kämpfer und Terrorverdächtige selbstbewusst:

»We were attacked on 9/11. (...) Congress overwhelmingly authorized the use of force. Under domestic law, and international law, the United States is at war with al Qaeda, the Taliban and their associated forces. We are at war with an organization that right now would kill as many Americans as they could if we did not stop them first. So this is a just war – a war waged proportionality, in last resort, and in self-defense« (Obama 2013: 3).

Völkerrechtlich ist die Praxis der gezielten Tötungen dennoch höchst kontrovers, denn ob hier noch das auf präventive Tötungen ausgedehnte Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der UN-Charta greift, ist überaus fraglich (vgl. Schaller 2012: 14).

Die Obama-Administration befindet sich nach eigener Auffassung in einem Krieg bzw. bewaffneten Konflikt mit dem *Al-Qaida* Netzwerk und die USA damit seit dem 11. September in einem »quasi-permanenten Zustand der Selbstverteidigung« (ebd. 14). Die Feststellung eines bewaffneten Konflikts ist abhängig vom Organisationsgrad der *Al-Qaida* Verbände bzw. der Aufständischen und der Intensität der Auseinandersetzungen. Beides ist im Falle Afghanistans bzw. Pakistans in begrenzten geographischen Gebieten womöglich gegeben, nicht aber über Kontinente hinweg, die eine operative Ausdehnung über die arabische Halbinsel auf Afrika rechtfertigen würden. Auch läuft die Praxis dem Individualschutz (hier unter anderem der Zivilistenschutz) des Kriegsvölkerrechts entgegen. Diesen Schutz genießen alle Personen solange sie nicht zweifelsfrei als Mitglieder von terroristischen Kampfverbänden verifiziert werden können bzw. dann auch unmittelbar an operativen Feindseligkeiten beteiligt sind (ebd. 18). Das durch satellitengestützte und *Signature Strikes* geprägte Verifizierungsverfahren möglicher Ziele für Drohnenschläge kann Unabwägbarkeiten zwischen Zivilisten und Kämpfern nicht ausräumen und verstößt offenbar gegen die Schutznorm des Völkerrechts. Die operative Durchführung geziel-

ter Tötungen ist darüber hinaus ausdrücklich an die Zustimmung des anderen Staates (Pakistan, Jemen, Somalia) gebunden und muss vom jeweiligen Staatspräsidenten oder Parlament autorisiert werden (ebd.). Gerade im Falle Pakistan werden solche Vereinbarungen statt von politischen Institutionen eher zwischen nachrichtendienstlichen Behörden getroffen.

Neben völkerrechtlichen Bedenken berührt die Praxis der gezielten Tötungen die *Executive Order* 12333 von Ronald Reagan aus dem Jahre 1981. Dort wird verfügt, dass »no person employed by or acting on behalf of the United States Government shall engage in, or conspire to engage in assassination« (zitiert nach Elsea 2012: 10). In einem Memorandum von W. Hays Parks, *Special Assistant for Law of War Matters to The Judge Advocate General of the Army*, heißt es mit Blick auf die deutbare Begrifflichkeit »Assassination«: »The murder of a private person, if carried out für political purposes, may constitute an act of assassination« (ebd.). Dieser Standpunkt ist gerade dann fluid, wenn die getötete Person vorher als feindlicher Kämpfer verifiziert wurde:

»If a person attacked is a combatant, the use of a particular lawful means for attack (...) cannot make an otherwise lawful attack unlawful or an assassination« (ebd.; siehe dazu auch Wilzewski 2014: 36).

Das Thema der gezielten Tötungen im Krieg gegen den Terrorismus ist aus Sicht der Obama-Administration absolut unstrittig.

Die exekutive Prärogative in diesem Politikfeld auf Kosten parlamentarischer Kontrolle und Mitwirkung begründet das Justizministerium damit, dass die Verfassung den Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte dazu verpflichtet, die Vereinigten Staaten gegen jede Bedrohung zu schützen (zitiert nach Wilzewski 2014: 34). Bei Obama wird dieser Gedanke in seiner Rede vom 21. Mai 2009 folgenderweise aufgegriffen: »(...) My single most important responsibility as President is to keep the American people safe« (Obama 2013: 1). Die institutionelle Balance ist im außenpolitischen Kontext der *Crisis Policy* immer in manifester Gefahr aus dem Gleichgewicht zu geraten, insbesondere wenn der Grad der perzipierten nationalen Bedrohung durch Terrorismus von der Exekutive potenziert wird und der Präsident sich aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung als Oberbefehlshaber der Streitkräfte in Krisenzeiten als Schutzpatron der Nation versteht (vgl. Braml 2008: 15).

Daran anknüpfend ist die Disproportionalität beider intermediärer Institutionen im Bereich der Krisenpolitik in die »Bedrohungs-Hypothese« eingebettet, die einen Zusammenhang zwischen äußeren Bedrohungen und der An- bzw. Abwesenheit parlamentarischer Kontrolle produziert (Peters/Wagner 2010: 209f.). Je höher die externe Bedrohung, der das politische System ausgesetzt ist, desto wahrscheinlicher werden demokratische Entscheidungsverfahren aufgrund der simultan niedrigen Parteipolitischen Polarisierung wie der parlamentarischen Kontrolle erschwert bzw. unilaterales Verhalten der Exekutive potenziert (vgl. Rasler/Thompson 2005: 44).

Die Bush-Präsidentschaft erhielt das Etikett einer imperialen Präsidentschaft mit der AUMF, dem *U.S. Patriot Act*, der Ermächtigungsresolution zum Irakkrieg, den geheimen CIA-Operationen sowie Folterpraktiken gegenüber Terrorverdächtigten und der *Preventive Detention* (vgl. Wilzewski 2010). Barack Obama schickt sich durch die parlamentarisch unkontrollierte Praxis der *Targeted Killings* an, im Antiterrorismuskampf imperiale Züge aufzunehmen (vgl. Wilzewski 2014: 33). Die exekutiven Entscheidungen sind auch nach Ansicht des Senats intransparent, werden unilateral im Verborgenen getroffen, dem Kongress wie im Falle Al-Awlaki meistens zu spät übermittelt und fußen auf keinem klar definierten rechtlichen Ansatz (Miller 2011: 6; vgl. auch Wilzewski 2014: 33f.).

Wie Dianne Feinstein nach der Anhörung von John Brennan zu recht zu bedenken gab, sollte eigentlich der Kongress eine institutionalisierte Überwachung des Drohnenprogramms und der gezielten Tötungen betreiben und »blind spots« in der legislativen Kontrolle schnellst möglichst neutralisieren: »Whenever this [drones, M.M.] is used (...) in a lethal a manner, there ought to be careful oversight (...) by civilians.« (Dianne Feinstein, zitiert nach Miller 2011: 6; vgl. dazu auch Wilzewski 2014: 38).

Dass es an parlamentarischer Kontrolle der Politik der *Targeted Killings* mangelt, hängt wesentlich mit *drei* Faktoren zusammen: *Erstens* ergeben sich durch die operative Zusammenarbeit von CIA und Verteidigungsministerium Zuständigkeitsprobleme innerhalb des Kongresses (vgl. Miller 2011: 2). Ob nun der Streitkräfteausschuss oder der Geheimdienstauschuss des Senats die Überwachungsfunktion ausüben soll, ist bislang noch ungeklärt. Im Ergebnis üben keine der beiden eine vollwertige Kontrolle aus und erhalten nach durchgeführten Operatio-

nen von der CIA bzw. vom Pentagon nur unzureichende Informationen. *Zweitens* ist der Kongress mit der technischen Entwicklung des Drohnenprogramms und der sich daraus ergebenden politischen und ethischen Problemen überfordert. Einerseits löst diese Waffe das Opfersensibilitätsproblem, weil amerikanische Soldaten geschont und Terroristen schnell ausgeschaltet werden. Andererseits ergaben sich nach den Senatsanhörungen im Frühjahr 2013 im Kongress mehrere ethische und rechtliche Probleme, die bereits vorher aus Teilen der Gesellschaft formuliert worden waren. Die Art und Weise wie der Kongress über Operationen im Rahmen der *Targeted Killings* informiert wird, verhindert *drittens* eine sorgfältige *ex ante*-Kontrolle. Das Ausmaß des Drohnenprogramms, Verfahren und Informationen über getötete Zielpersonen sind ausschließlich nur den Spitzen der Streitkräfte – und Geheimdienstausschüsse bekannt. Nur letztere werden binnen 24 Stunden eines stattgefundenen Drohnenschlags durch ein dafür speziell vorgesehenes Faxgerät von der CIA über Details der Operation informiert. Der Streitkräfteausschuss erhält diese Informationen vom JSOC erst Tage danach (vgl. Miller 2011: 5). Die Mehrheit der Mitglieder des Kongresses, besonders die Abgeordneten im Repräsentantenhaus, hat einen solchen Informationsdraht zu der Exekutive überhaupt nicht.

Das an dieser Stelle implizierte theoretische Konzept der imperialen Präsidentschaft, der Usurpation legislativer Kompetenzen durch die Exekutive, geht auf Arthur J. Schlesinger (2004: 441) zurück und ist durch drei Faktoren gekennzeichnet: Notstandsrechte in Krisenzeiten, Kriegsvollmachten und ein ausuferndes Geheimhaltungssystem. Einigt man sich hier darauf, dass die AUMF nach wie vor umfassende und unkontrollierte Kriegsvollmachten bzw. militärische Entscheidungsbefugnisse an den Präsidenten überweist und der exekutive Apparat unter Obama die Entscheidungen pro oder contra gezielter Drohnenschläge im Geheimen und unter Ausschluss des Kongresses trifft, ist die Annahme imperialer Züge tragbar.³⁵

³⁵ Der entscheidende Schub zur dauerhaften tektonischen Machtverschiebung zugunsten der Exekutive und dem einhergehenden Informationsvorsprungs setzte mit dem *National Security Act* von 1947 ein, der in der Folge mit den neu geschaffenen und direkt dem exekutiven Apparat unterstehendem Nationalen Sicherheitsrat, der CIA und vor allem durch die Implementation des Verteidigungsministeriums zu einer Militarisierung der Exekutive führte (vgl. Kahl/Wolf 2006: 145f.). Andere Autoren kommen insbesondere nach dem 11. September mit den gleichen Kriterien zu gegenläufigen Ergebnissen. Von einer Usurpation der Kriegsvollmachten

Nimmt man die zweite Grundannahme Moravcsiks (1997: 518) hier zur Kontrolle der ersten, so müssten gesellschaftliche Präferenzen über den Transmissionsriemen Kongress nach außen repräsentiert werden und letzterer seine institutionellen Machtressourcen zur Eigeninitiative vollständig ausschöpfen, um den Präsidenten wirksam zu kontrollieren. Stattdessen drängt sich hier der Befund der imperialen Präsidentschaft auf, die den Kongress im Kontext der *Crisis Policy* bzw. nationalen Sicherheit – mit einem für Repräsentantenhausabgeordnete und Senatoren zusammenkommenden hohen Wiederwahlrisiko – zur Unterordnung zwingt bzw. den Dominanzanspruch der Exekutive akzeptieren lässt.

Das Interesse des Kongresses an einer aktiven Zusammenarbeit mit dem Präsidenten und einer institutionellen Positionierung als *First Branch of Government* ist angesichts der politischen Kosten für Senatoren und Abgeordnete, die eine institutionelle Konfrontation mit dem Präsidenten möglicherweise zur Folge hätte, im Bereich der *Crisis Policy* unwahrscheinlich. Wissend um den Bedarf an öffentlicher (und medialer) Rückhaltung für seine *Counterterrorism*-Strategie repräsentiert Obama die Kostensensibilität reflektierenden Präferenzen der US-Bevölkerung in Blick auf die Luftschläge gegen Terroristen und Sympathisanten des *Al-Qaida* Netzwerke mit unbemannten Drohnen. Eine andere Lesart ist durch einen zurückhaltenden bzw. sich unterordneten Kongress, der dem Präsidenten die Entscheidung über den Einsatz militärischer Einsätze und Schläge gegen Terroristen überlässt, gekennzeichnet. Die Verselbstständigung der Exekutive und seines Apparates sowie die Usurpation von legislativen Kompetenzen werden nach Schlesinger (2004: 327) aufgrund des »stillschweigenden Einverständnisses oder mangelnden Widerstandes« von Kongress und Öffentlichkeit erst ermöglicht. Das Ausmaß der öffentlichen Unterstützung auf *Consensus Opinion* Niveau und die kaum vorhandene Parteipolitische Polarisierung zwischen Demokraten und Republikanern in diesem Politikfeld, lassen keine interinstitutionelle Friktion zwischen den beiden Gewalten erwar-

kann dem zu Folge keine Rede sein, denn der Kongress hat eine *de facto* Kriegserklärung gegen den Terrorismus mit der AUMF ausgesprochen, die auch das politische Handeln und die Konzentration der Entscheidungsprozesse im Drohnenkrieg der Obama-Präsidentschaft legitimiert (vgl. Schreyer 2003). Generell kann also nur von einer partiellen und temporären Stärkung der Präsidentschaft ausgegangen werden (vgl. Hils 2006: 22).

ten (Brown/Newport 2013: 2). Wie im Bereich der *Crisis Policy* zu erwarten, gibt es einen zwischenparteilichen Konsens in der Politik der gezielten Tötung.

Die *Presidential Positions Vote* von CQ (2012: 105; 2013: 127; 2014: 177) belegen, dass es jenseits der Senatsanhörungen keine gesetzgeberische Aktivität des Kongresses gab, die für eine Beschränkung der Prerogative des Präsidenten gesorgt hätte. Die präsidentielle Erfolgsrate in Abbildung 2 dient daher auch nicht als Gradmesser für die problemlose Durchsetzung der Exekutive bzw. Unterordnung der Legislative. Die gesellschaftliche Unterstützung entlang der Identifikation mit einer der beiden Parteien zeigt zudem, dass die Republikaner zwar mit 79 Prozent den Präsidenten stärker als die Demokraten mit 61 Prozent unterstützen, die Politik der gezielten Tötungen aber mit Ausnahme der liberalen Demokraten breiter parteipolitischer Konsens ist (vgl. Brown 2013: 2).

Nach wie vor kann sich Obama in der operativen Terrorismusbekämpfung der politischen Unterstützung des Kongresses sicher sein. Insbesondere die breitere Unterstützung durch republikanische Abgeordnete und Senatoren im Kongress erklärt sich mit der »Teilkultur der Unterordnung« (Hils/Wilzewski 2006: 64-77). Diese Selbstunterwerfungstendenz bzw. die Akkumulation von sicherheitspolitischen Exekutivkompetenzen wird wiederum aus Sicht der »Presidentialists« mit dem Verweis auf nationale Bedrohungen legitimiert (Böller 2014: 75). Der Kongress hat in dieser Perspektive an der hauptsächlich von der Obama-Präsidentschaft institutionalisierten Praxis der gezielten Tötungen noch nichts geändert. Noch nicht mal gegen die Weigerung der Exekutive, Regierungsmitglieder in den Senatsanhörungen vernehmen zu lassen, setzte sich die Legislative zur Wehr, obwohl dringend benötigte authentische Informationen für eine effektive parlamentarischer Kontrolle von Nöten gewesen wären.

Dem Kongress fällt es schwer in der Politik der gezielten Tötungen Verantwortung zu übernehmen, weil der hohe Grad der nationalen Bedrohung im Bereich der *Crisis Policy* eine Positionierung gegen den Präsidenten mit einem hohen Wiederwahlrisikos versieht. Umgekehrt neigt bei anhaltender hoher Salienz der Terrorismusbekämpfung die Bevölkerung eher zu einer aggressiveren Politik, die demokratisch-parlamentarische Entscheidungsverfahren erschwert (Merolla/Zechmeister 2009: 101-103; Rasler/Thompson 2005: 44).

Aufgrund der breiten gesellschaftlichen Unterstützung für die gezielte Tötung von Terroristen in Pakistan, Jemen und Somalia schafft der Kongress es nicht, sich in diesem Politikfeld mit seinem verfassungsrechtlichen Gewicht einzumischen und zusammen mit dem Präsidenten strategische Leitlinien und institutionelle Rückkopplungen bei den Entscheidungsprozessen durchzusetzen. Die Mehrheitspräferenzen bedeuten aber in diesem Zusammenhang keinen Auftrag zur unilateralen Handhabung durch Präsident Obama. Stattdessen setzt die Gewährleistung der authentischen Repräsentation der Präferenzen parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle voraus.

Trotz nicht von der Hand zu weisendem Mangel an parlamentarischer Kontrolle im Fallbeispiel *Targeted Killings* ist der Transmissionsriemen intakt. Entlang einer nach Wilzewski und Hils (2006: 22) formulierten rationalistischen These, ist der Kongress aus wahlstrategischen Kalkül dazu gezwungen, sich angesichts der breiten Befürwortung der Politik der gezielten Tötungen im Jahre 2012 und 2013 dem Präsidenten in diesem Politikfeld unterzuordnen.

Es kann festgehalten werden, dass die mangelnde Bereitschaft des Kongresses den Präsident einzuschränken nicht gleichzusetzen ist mit blockierter Responsivität, weil der Präsident als zweite intermediäre Institution die Mehrheitspräferenzen repräsentiert. Trotz fehlender legislativer Aktivität auf Basis verfassungsrechtlicher Kompetenzen des Kongresses verhalten sich beide repräsentative intermediäre Institutionen authentisch-responsiv und bilden einen intakten Transmissionsriemen. Wegen der vormals angesprochenen Intransparenz der Entscheidungsprozesse bei Drohnenschlägen und der Angaben von zivilen Opferzahlen gilt es hier den Vorwurf verfälschter Präferenzen im Kontext der dualen Ausprägung des Transmissionsriemen in »intakt« und »defekt« zu entkräften oder zu erhärten.

Der Präsident kann durch Hinweis auf eine anhaltende Bedrohung für die nationale Sicherheit Amerikas (hohe Salienz außenpolitischer Themen innerhalb Öffentlichkeit) einen »Mobilisierungs- und Resonanzboden« beschwören (Wilzewski 2006: 427), der ihm in seinen Entscheidungen über Liquidierung von feindlichen Kämpfern und Terroristen »monarchische Macht« zuspricht (vgl. Fisher 2004: 155 ff.). Im Falle des Drohneneinsatzes erhält der Präsident einen weitreichenden Handlungsspielraum durch die ständige Verlängerung der AUMF. Die amerikanische Gesellschaft ist aber wie unter anderem Czempiel

(1996) und Hils (2006) festgestellt haben, durchaus Rezipient der Deutungen nationaler Bedrohungen durch die Exekutive samt ihrer Sicherheitsbürokratie. Von der Adäquatheit der Bedrohungseinstufung terroristischer Attacken und den Argumenten um die Effizienz der Drohnenschläge der Obama-Administration ist der amerikanische Demos direkt abhängig, da er zum einen eine vergleichbare Bedrohungswahrnehmung besitzt und zum anderen keine eigenen Informationen erheben kann (vgl. Merolla 2014: 2). Streng genommen sind gesellschaftliche Akteure nach Moravcsik (1997: 516f.) rational, risikoavers und utilitaristisch im Sinne des *Homo Oeconomicus*. Dass gesellschaftliche Präferenzen zugunsten von Drohnenschlägen und gezielten Tötungen die zivilen Kollateralschäden in den Einsatzgebieten jenseits des Staatsgebietes der USA auf diesem Niveau stabil bleiben und sich die amerikanische Öffentlichkeit altruistisch statt eigennützig verhält, ist mit Blick auf die sinkende Befürwortung – 52 Prozent – bei gleichzeitig steigender Ablehnung – 41 Prozent – offen (vgl. Abbildung 6; Pew Research Center 2014).

Im Jahr 2014 schlägt sich dieser Trend in den Einstellungsmustern nieder, die auf dem Niveau der *Majority Opinion* liegend nicht mehr die quantitative Schwellenwertbedingung von 60 Prozent erfüllen. Dadurch dürfte die deutliche Reduktion den Anreiz für eine aktivere parlamentarische Kontrolle des Präsidenten erhöhen, weil die politischen Kosten zur Fortführung der unilateralen Politik, trotz des fehlenden Wiederwahlrisikos in Obamas zweiter Amtszeit, hoch sein werden. Allerdings erschwert die mit 83 Prozent der befragten US-Bürgern anhaltende hohe Salienz terroristischer Bedrohungen und die indizierte Priorität diese zu bekämpfen (Pew Research Center 2013b) eine schnelle Korrektur der derzeitigen Terrorismusbekämpfungsstrategie, zumal die Opfersensibilitätsfälle durch den Einsatz von Drohnen umgangen wird (vgl. Schörnig 2007: 104).

Auch wenn die Präferenzbildung nach wie vor in einem teilweise von der Exekutive konstruierten Informations- und Transparenzvakuum fluktuiert, gibt es aufgrund der zunehmenden gesellschaftlichen Einblendung wert- und zweckrationaler Vorbehalte keinen Nexus zu verfälschten Präferenzen und Responsivitäten von Präsident und Kongress. Die Machtkonzentration des Präsidenten in der Sicherheitspolitik aufgrund der permanenten Delegation legislativer Kompetenzen durch die Verlängerung der AUMF eröffnet aber

weiterhin den Raum für die Repräsentation partikularer (und inneradministrativer) Präferenzen. Der Entscheidungsrahmen engt sich besonders bei hohen nationalen Bedrohungen ein und begünstigt gerade in sensiblen und unsicheren Verifizierungsverfahren verdächtigter Personen Fehleinschätzungen und Gruppenprozesse, die die Befehlskette zum Präsidenten als eigentlich letzten (zivilen) Entscheidungsträger sprengen (vgl. Daase 2004: 54). Die Arbeit an einem *Manual*, das Verfahren und Regularien wie in einem Handbuch festschreiben sollte und dem Kongress einen besseren Input in die Festlegung von Zielen und Entscheidungen über *Precision Strikes* anbietet, wurde nach den für Obama erfolgreichen Präsidentschaftswahlen 2012 verschoben (vgl. Rudolf 2014: 7). Obama selbst warnte vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Kritik in Form von Protestschreiben der Kirchen und Menschenrechtsorganisationen und der Debatte im Senatsausschuss in seiner *Counterterrorism*-Rede vor einem »perpetual war« (Obama 2013: 5). Er möchte daher in Zusammenarbeit mit dem Kongress die AUMF überarbeiten bzw. auslaufen lassen und stellt im Rahmen einer »comprehensive counterterrorism strategy« eine baldige Beendigung des militärischen Kampfes in Aussicht: »But this war, like all wars, must end. That's what history advises. That's what our democracy demands« (ebd. 6).

Ob die gegenwärtige Rolle des Kongresses in der Außen- und Sicherheitspolitik durch die deklaratorisch angekündigte Selbstregulierung und -kontrolle des Präsidenten und der perspektivischen Rücknahme gesetzlicher Kompetenzüberweisung wie die AUMF aufgewertet wird, bleibt abzuwarten. Die nach seiner Rede vom Mai 2013 unterschriebene *Presidential Policy Guidance* kodifizierte nur die bestehende Praxis der gezielten Tötungen ohne Überprüfung der Authentizität der aus der Gesellschaft vorgetragenen Kritik an dieser Politik und versperrte die Chance zur Umsetzung des eigentlich deklarierten Transparenzversprechens (vgl. Schreyer/Wilzewski 2013a: 11). Obwohl die Opferrate seit 2011 bei Drohnenschlägen kontinuierlich sinkt, unter anderem aufgrund des Auslaufens der Tötungslisten in Pakistan (die Listen sollen nicht mehr nach jedem Luftschlag gegen Terroristen neu »aufgefüllt« werden), zeigt der Vorfall in Jemen im Dezember 2013, bei dem offenbar nach Angaben von *Human Rights Watch* dutzende unschuldige Zivilisten umkamen, noch einmal, dass Obamas Ankündi-

gung vom Mai 2013 mehr Sorgfalt und Rücksicht auf Zivilisten zu nehmen, noch nicht eingelöst ist (vgl. Miller 2014: 1).

Die Erklärungskraft der liberalen Theorie in der zweiten Grundannahme wird durch die Repräsentation der gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen im politikfeldspezifischen Bereich der *Crisis Policy* aufrechterhalten. Auch wenn sich die intermediären Institutionen Kongress und Präsident im Vergleich zu den kumulierten öffentlichen Einstellungsmustern authentisch-responsiv verhalten und daher den Rückschluss eines intakten Transmissionsriemens zulassen, leistet die mangelnde parlamentarische Kontrolle für die Permanenz imperialer Züge der Obama-Präsidentschaft im Politikfeld der *Targeted Killings* Vorschub. Insbesondere im Kontext perzipierter hoher nationaler Bedrohung und daraus abgeleiteter Salienz in der Gesellschaft für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus erschwert die institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses und seine Fähigkeit gesellschaftliche Mehrheitspräferenzen zu adäquat zu repräsentieren. Ohne die legislative Unterordnung aus den Entscheidungsprozessen wäre die »unrestricted« Sicherheitspolitik Obamas nicht möglich (vgl. Howell 2013).

Im Falle des Drohnenkrieges ist daher weiterhin ein *Trade Off* angelegt: Die Balance zwischen demokratischer Kontrolle und der Praxis der gezielten Tötungen im Sinne von nationaler Sicherheit ist weit weg von einem Equilibrium (vgl. Wilzewski 2014: 35). Diese Spannung kann nur bei vollständigen Miteinbeziehung des Kongresses in die exekutiven Entscheidungsprozessen vermindert werden, sonst bleibt zum einen nur die *ex post*-Kontrolle nach dem gezielten Töten, ohne echte Chance zur parlamentarischen Intervention und der Überwindung des »double government« durch permanente Beanspruchung legislativer Kompetenzen in der Sicherheitspolitik (Glennon 2015: 29, 113ff.). Und zum anderen droht eine nachgeordnete Funktion der Legislative bzw. eine umgekehrt dominante Rolle der Exekutive bei Fragen nationaler Sicherheit im Bereich der *Crisis Policy*. Anders formuliert: »Presidents often win by default – either because Congress chooses not to respond or because its response is ineffective« (Dervins 2009: 399). Hier könnte Obama in der Abwägung dieser Balance durch substanzielle Richtlinien den Eindruck unilateraler Politik vermindern.

Hoffnungsvoll stimmen die zunehmende Aufmerksamkeit und Hinweise gesellschaftlicher Gruppen auf höchst rechtlich- und moralisch-kontroverse Elemente des Drohnenkrieges gegen Terroristen. Dies

zeigte sich schon im Jahr 2014 in der sinkenden Unterstützung für den unilateralen Einsatz von Drohnen, die unterhalb der 60-Prozent-Schwelle lag (vgl. Abbildung 6; Pew Research Center 2014). Der gesellschaftliche Rückhalt der Politik der gezielten Tötungen bröckelt langsam. Allerdings ist eine schnelle Politikänderung unwahrscheinlich, solange die Salienz der Terrorismusbekämpfung und –prävention als wirkmächtiger Faktor vorherrscht (vgl. Pew Research Center 2013b). Es besteht wiederum für die Obama-Administration ein »perverser Anreiz« mutmaßliche Terroristen zu töten, da die Gefangennahme oder Internierung wegen der perspektivischen Schließungspläne Guantánamos als Option ausscheidet (vgl. Miller 2011: 3). Hier erschwert die Weigerung des Kongresses internierten Terroristen und Aufständischen einen zivilen Prozess zu machen, wie es Obama eigentlich im Visier hat, beträchtlich einen anderen Umgang als das gezielte Töten (vgl. Kapitel 3.2.). Indes *Targeted Killings* und *Preventive Detention* als Nullsummenspiel zu betrachten, wäre auch verfehlt. Eine größere Sorgfalt bei der Zielauswahl und verstärkte Rücksichtnahme auf Zivilisten und der benötigte Erfolg bei der Schließung Guantánamos könnten Obamas Politik im Krieg gegen den Terrorismus aus dem Schatten der imperialen Präsidentschaft herausführen.

Auch der Fall Al-Awlakis zeigt, dass die Öffentlichkeit (und in erster Linie gesellschaftliche Gruppen mit hohem Organisationsgrad) vor dem Hintergrund des engen Korsetts der Präferenzen für Drohnenanschläge (nicht gegen amerikanische Staatsbürger und nicht auf amerikanischen Territorien) durchaus sensibel auf Fehlentscheidungen reagiert und sich diese in öffentlicher Kritik des Kongresses an der exekutiven Politik wiederspiegelt (vgl. Abbildung 5; Schreyer/Wilzewski 2013b: 10; Wilzewski 2014: 37).

Die Senatsanhörungen haben die Sorgen um die negative Wirkung der *Extrajudicial Killings* für die Akzeptanz des *War on Terror* bei der lokal betroffenen Zivilbevölkerung verstärkt, die die Propaganda *Al-Qaidas* nährt und im Umkehrschluss die Legitimität der amerikanischen Führungsrolle irreversibel beschädigt (vgl. Rudolf 2010: 145; Cronin 2013: 46). Veränderte Präferenzmuster der Gesellschaft als Folge der inneramerikanischen und internationalen Debatte um die Praxis der gezielten Tötungen und vor allem die Selbstbehauptung des Kongresses durch einen möglicherweise neu geschaffenen Überwachungsausschuss, der der Exekutive enge Grenzen und Auflagen setzt und die Zustän-

digkeiten des Streitkräfteausschusses bzw. Geheimdienstausschusses vereint, könnten zu einer Überwindung der »doppelten Standards amerikanischer Außenpolitik« (Wilzewski 2014: 39) führen und Druck auf Obama im siebten Jahr seiner Präsidentschaft entfalten, die noch nicht überwundenen »imperialen Residuen« seines Amtsvorgängers in der Antiterrorbekämpfung aufzugeben.

Die Verfassung beauftragt exklusiv den Kongress mit der Kontrolle und Einschränkung des Präsidenten, um im äußersten Fall exekutiven Machtmissbrauch einzufangen. Zwar haben sich die Verfassungsväter keine Kriegsführung vorstellen können, in denen das Risiko für eigene Soldaten durch den Einsatz von Drohnen *de facto* nivelliert wird und der Präsident die parlamentarische Zustimmung nur bei der Entscheidung von Truppenentsendungen ersucht. Trotzdem muss, wie Peter W. Singer (2012) betonte, aus verfassungsrechtlicher Perspektive festgehalten werden: »The Constitution did not leave war, no matter how it is waged, to the executive branch alone«. Beide zentralstaatlichen Institutionen müssten ein Interesse daran haben, den Einsatz von Drohnen gemeinsam verantwortlich zu regeln, um gegenüber anderen Staaten, die solche Programme ebenso fahren wollen, als Normgeber aufzutreten (vgl. Kreps/Zenko 2014: 2). Wie Dianne Feinstein im März 2013 sagte: »You can't stop the technology from improving, so you better start thinking about how you monitor it« (zitiert nach Miller 2011: 6).

Die nach wie vor auf kostengünstige Instrumente abzielenden gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen und die fehlenden Anzeichen für eine legislativ-bindende Reaktion und Einmischung des Kongresses sprechen angesichts der Unterordnung und Lähmung der meisten Abgeordneten und Senatoren in Fragen nationaler Sicherheit aber gegen eine schnelle Beendigung der Unilateralisierung amerikanischer Sicherheitspolitik im Feld der Terrorismusbekämpfung. Stattdessen kann der US-amerikanische Kongress in diesem Politikfeld weiterhin als »the broken branch« betrachtet werden (vgl. Mann/Ornstein 2006).

Die perzipierte Bedrohung durch den internationalen Terrorismus perpetuiert weiterhin einen permanenten Kriegszustand auf Basis der AUMF und kompromittiert Transparenz und innerstaatliche sowie internationale Rechtsgebundenheit in der institutionalisierten Politik der gezielten Tötungen durch Drohnen. Im Zusammenhang mit den Drohnenschlägen und gezielten Tötungen stellte John B. Bellinger in einem Beitrag für die *Washington Post* der Obama-Regierung am 3.

Oktober 2011 bereits die Frage: »Will drone strikes become Obama's Guantanamo?« (zitiert nach Braml 2013: 22). *Targeted Killings* haben auf Basis dieser Analyse durchaus das Potenzial als Chiffre für die Außen- und Sicherheitspolitik unter der Präsidentschaft Obamas einzugehen.

4. *Re-Mapping Liberal Theory:* Die USA, Obama, der Krieg gegen den internationalen Terrorismus und die Notwendigkeit einer Ergänzung der liberalen Außenpolitiktheorie

Im ersten Testfall Afghanistankrieg gibt es auf den ersten Blick keinen eindeutigen Konnex zwischen kostensensitiver Mehrheitspräferenz – die den Afghanistankrieg ablehnt – und der Kontinuität der Afghanistanpolitik Obamas im Vergleich zu seinem Amtsvorgänger Bush. Trotz des fest geplanten Abzugs 2014 wurde die Afghanistanstrategie (*Counterinsurgency*-Strategie) von Obama gegen die gesellschaftliche Ablehnung im Jahre 2009 implementiert und operativ durchgesetzt. Als Hilfsfaktor zur Erklärung dieser vermeintlichen Schwäche der liberalen Theorie konnte Thomas Graham (1994) herangezogen werden. Nach Graham ist innenpolitischer Druck auf die repräsentativen Institutionen Präsident und Kongress erst ab einer signifikanten Schwellenwertbedingung von 60 Prozent möglich. Die maximale gesellschaftliche Ablehnung lag im Spitzenwert nicht mal auf dem untersten Niveau der *Consensus-Opinion* (58 Prozent) und die geringe Parteipolitische Polarisierung zwischen Republikanern und Demokraten aufgrund des hohen *Electoral Risks* im Bereich militärischer Interventionen als *Crisis Policy* ließ keine ausreichende Einschränkung präsidientlicher Handlungsspielräume erwarten.

Im Falle der Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo, wo noch immer 116 Gefangenen (Stand Juni 2015) festgehalten werden, hat es Obama trotz seines Wahlkampfversprechens von 2008 nicht geschafft, gegenüber dem Kongress die Schließung durchzusetzen. Ursachen sind erstens ein indifferentes Präferenzmuster der breiten Öffentlichkeit zu Beginn der Aufzeichnungen der Einstellungsmuster im Januar 2009, die sich im Laufe des Jahres gegen eine Schließung ausspricht und aus Gründen der anhaltenden Bedrohungswahrnehmung terroristischer Anschläge – Prävention von Terrorismus als Top Priorität – die Überführung der Gefangenen auf das amerikanische

Festland ablehnt (vgl. Abbildung 4). Damit übt der amerikanische Demos ausreichend Druck auf den Kongress auf, seine Präferenzen umzusetzen. Zweitens hat sich das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative unter Präsident Obama in der Tat gewandelt, sodass der Kongress in der Folge von seinem Budgetrecht Gebrauch macht und jenes fortlaufend einsetzt, um die Verlegung der *Detainees* zu verhindern. Diese Entscheidungen finden ständig im Bereich der *Structural Policy* statt, die einen hohen Einfluss des Kongresses ermöglicht.

Die Analyse der Einstellungsmuster der breiten amerikanischen Öffentlichkeit mit Blick auf den Drohnenkrieg lässt den Schluss zu, dass Obama aufgrund von innenpolitischen und finanziellen Kosten des *War on Terrorism* den Einsatz unbemannter bewaffneter Flugkörper (Drohnen) forciert, um den gesellschaftlichen Rückhalt für seine *Counterterrorism*-Strategie nicht zu verlieren. Andererseits hat sich seit Obamas Wiederwahl 2012 im Kontext zunehmender Kritik gesellschaftlicher Gruppen (z.B. *American Civil Liberties Union* und die Katholischen Kirche) eine ethische Debatte formiert, die möglicherweise einen Bewusstseinswandel im Kongress zugunsten einer verstärkten legislativen Kontrolle in außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen nahelegt und damit im Rahmen des *War on Terror* gegen die klaffende Machtasymmetrie zur Exekutive wirkt.

Im Umkehrschluss zeigt das Beispiel der *Targeted Killings* vor dem Hintergrund von Arthur J. Schlesingers (2004) These der imperialen Präsidentschaft, dass auch während der Präsidentschaft Obamas in diesem Politikfeld trotz der intakten Transmissionsmechanismen zur Repräsentation der Mehrheitspräferenzen von einer mangelnden parlamentarischen Kontrolle gesprochen werden kann, die die dominante Deutung nationaler Bedrohung nicht herausfordert. Ob dies mit dem Einspruch der großen Kirchen und Bürgerrechtsorganisationen in den USA im Jahr 2013 und der sinkenden öffentlichen Unterstützung der Politik der gezielten Tötungen so bleiben wird, ist fraglich.

Aus der Untersuchung der Grenzen der liberalen Außenpolitiktheorie nach Andrew Moravcsik (1997: 516ff.) auf den sicherheitspolitischen Folien Afghanistankrieg, Schließung des Gefangenenlagers Guantánamo und der Praxis der gezielten Tötungen mit Drohnen im vorherigen Abschnitt erhärtet sich der Befund, dass in erheblichen Maßen die strukturelle Komponente und Repräsentationsseite der liberalen Theorie in der zweiten Grundannahme bei allen drei Fällen

ohne zusätzlich integrierte intervenierenden Variablen oder Hilfsfaktoren in akute Erklärungsnot gerät. Auf gesellschaftlicher Ebene müssen die Präferenzen gegenüber salienten Themen vor allem im Unterkriterium Quantität die signifikante Schwellenwertbedingung von ca. 60 Prozent überspringen, um den notwendigen Druck auf die intermediär agierende Institutionen Kongress und Präsident zur Transmission und schließlich Repräsentation entfalten zu können. Sonst ist der Spielraum groß, letztere mit Partikularinteressen auszufüllen und die Responsivität zu blockieren oder gar zu verfälschen.

Die Hinzunahme der Schwellenwertbedingung ist auch vor dem Hintergrund statistischer Unsicherheiten bedeutend. Bei knappen quantitativen Mehrheiten in Umfragen zur Erhebung gesellschaftlicher Präferenzen streuen die Werte im Mittel um wenige Prozentpunkte. Das kann aber auf dem Niveau der *Plurality* bzw. *Majority Opinion* für die politischen Entscheidungsträger der repräsentativen Institutionen einen Unterschied bei der Berücksichtigung der öffentlichen Einstellungsmuster machen, wenn sich die ergebenden Mehrheiten als indifferent und statistisch instabil herausstellen.

Ob die liberale Theorie mithilfe des Konzepts von Thomas Graham (1994) in ihrer ersten Grundannahme an Erklärungskraft gewinnt, muss an vielen weiteren empirischen Fällen getestet werden. Zumindest im Rahmen dieser Studie war die Integration der Schwellenwertbedingung zur Erklärung der Repräsentation bzw. Nichtrepräsentation gesellschaftlicher Präferenzen gewinnbringend. Die Bedeutung der Opfersensibilität nach John Mueller (1971) ist im Kontext der militärischen Bekämpfung des Terrorismus mit konventionellen Mitteln im Afghankrieg und in der Politik der gezielten Tötungen mithilfe von ferngesteuerten Kampfdrohnen insofern relevant, weil sie eine praktische und beobachtbare Realisierung der abstrakt postulierten risikoaversen und kostensensitiven Präferenzen beinhaltet. Auf institutioneller bzw. struktureller Ebene ist die Responsivität direkt abhängig vom Politikfeld und der darin ausgeprägten Parteipolitischen und institutionellen Polarisierung bzw. der Wahrnehmung nationaler Bedrohung durch Abgeordneten oder Senatoren, die im Bereich der *Crisis Policy* den Kongress aus Gründen des *Electoral Risks* zur Unterordnung gegenüber dem Präsidenten zwingen und diesem damit die imperiale Machtausübung gestatten (vgl. Lindsay 1994).

Festzustellen ist ebenso, dass das politische System der USA zögerlich auf Änderungen der Präferenzmuster reagiert und diese erst bei anhaltend hoher Salienz des Themas für die Wiederwahlinteressen wahrnimmt und zu implementieren versucht. Die angenommenen Kausalzusammenhänge bei der Analyse des Einflusses der Öffentlichkeit auf Entscheidungs- und Implementierungsprozesse speziell in der amerikanischen Sicherheitspolitik lauten demnach: Die Eintrittswahrscheinlichkeit für die Repräsentation gesellschaftlicher Mehrheitspräferenzen über die Transmissionsriemen des politischen Systems nimmt mit dem Grad der nationalen Bedrohungswahrnehmung oder der Bedeutung des Politikgegenstandes für die *Crisis Policy* ab. Damit sinkt die legislative Bereitschaft demokratische Kontroll- und Mitwirkungsverfahren einzufordern, um sich institutionell gegen den Anspruch der Exekutive auf Dominanz in der Außen- und Sicherheitspolitik zu behaupten. Der Anreiz für authentisch-responsives Verhalten und die Rückbindung der Exekutive und Legislative auf gesellschaftliche Präferenzmuster ist gering, wenn die Salienz des sicherheitspolitischen Themas klein im Vergleich zu innenpolitischen Problemen ist.

In den drei empirischen Fällen schied der Störfaktor Salienz aufgrund der hohen Wichtigkeit der Verhinderung terroristischer Anschläge aus. Das Phänomen der imperialen Präsidentschaft bzw. der Identifizierung von imperialen Elementen im präsidentiellen System der USA kann auf die funktionale Verbindung mit dem Ausmaß nationaler Bedrohungsmuster innerhalb der Politikfeldspezifität und der legislativen Unterordnung aufgrund eines angenommenen Wiederwahlrisikos zurückgeführt werden, das sich in niedriger Parteipolitischer Polarisierung und einer Marginalisierung institutioneller Mitwirkungsbereitschaft der Legislative ausdrückt.

Die defizitäre parlamentarische Kontrolle – die Nichtwahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen durch die Legislative – kann auch eine Spiegelung apathischer bzw. indifferenter Präferenzmuster der Gesellschaft sein, die keinen Handlungszwang impliziert und so vom politischen System als irrelevant ignoriert wird, wie im Falle Guantánamos für Anfang 2009 (vgl. Abbildung 4).

Die dichotome Struktur der Präferenzen »authentisch-verfälscht« muss eventuell um die weitere Erscheinungsform »apathisch-indifferent« ergänzt werden. Allerdings kollidiert diese modelltheoretische Ergänzung der Responsivitätstypen mit der liberalen Annahme

rationaler Präferenzen, die sich immer in klarer Befürwortung und Ablehnung politischer Themen ausprägen. Bezieht man die Apathie der Gesellschaft auf die kollektiven Einstellungsmuster, so macht die Ergänzung Sinn, weil dadurch eine Verbindung zu dem *Plurality* bzw. *Majority Opinion*-Niveau von Thomas Graham hergestellt wird, auf dem der Zwang zur Responsivität gegenüber den gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen nicht signifikant genug ist. Der Raum für die Umsetzung institutioneller Eigeninteressen wird damit aufgespannt.

Es erscheint aus diesem Grund sinnvoll die hinreichenden Erklärungsmöglichkeiten für die Schwachstellen der Präferenzartikulation und Repräsentationsseite der liberalen Theorie zu systematisieren und in einer daraus generierten Synthese logisch zu verknüpfen und einzubetten: Die gesellschaftliche Komponente generiert nur dann einen politischen Druck auf die repräsentativen Institutionen, wenn die Salienz des Politikgegenstandes hoch ist und die Mehrheitspräferenzen die 60-Prozent-Schwelle überspringen. Die Repräsentationsseite – und damit ist vor allem das responsive Verhalten der Legislative gemeint – ist der Einwirkung der »Politikfeldspezifizität« und der »Parteipolitischen Polarisierung« ausgesetzt. Der Einfluss der Legislative auf die Außen- und Sicherheitspolitik ist vom Politikfeld und dessen Relevanz für die nationale Bedrohung abhängig. Je größer die nationale Bedrohungslage, desto geringer ist der Einfluss und die responsive Transformation gesellschaftlicher Präferenzen in eine korrespondierende Politik.

Die Bedeutung parteipolitischer Kräfteverhältnisse für das Verhalten und Handeln des Kongresses ist nach wie vor nicht gesichert. Einerseits stellt sich die Parteipolitische Polarisierung als direkte Funktion der Politikfeldspezifizität bzw. des Grades der nationalen Bedrohung dar. Der Konsensdruck auf beide Parteien im Kongress ist bei starken Bedrohungslagen enorm, wenn es sich um militärische Interventionen oder den Umgang mit mutmaßlichen Terroristen handelt. Dies würde implizieren, dass eine hohe Polarisierung eher zur Einschränkung des Präsidenten führt. Das amerikanische System der *Checks and Balances* bringt aber auch den gegenteiligen Effekt vor, dass unterschiedliche Mehrheiten im Kongress die Legislative schwächen können, weil kein gemeinsames gesetzgeberisches Auftreten gegenüber den Präsidenten möglich ist, um dessen Präponderanz zu kompromittieren (vgl. Böller/Kausch 2014: 5). Die Polarisierung zwischen beiden legislativen Kammern und interinstitutionell zwischen Kongress und

Präsident muss deshalb als Spezialfall des politischen Systems weiter untersucht werden. Ob in der parteipolitischen Konstellation des *Divided Government* die Wahrscheinlichkeit der Anwendung militärischer Gewalt sinkt, wie Howell und Pevehouse (2007) durch eine quantitativ durchgeführte Studie feststellten, bedarf noch einer qualitativen Überprüfung.

Die intervenierenden Variablen »Schwellenwertbedingung« (Graham 1994), »Parteipolitische und Institutionelle Polarisierung« und die »Politikfeldspezifität in Abhängigkeit zur nationalen Bedrohung« (vgl. Braml 2006; Wilzewski 2012a; Lindsay 2004) erweitern also die Blindstellen der liberalen Theorie in der Durchsetzungsfähigkeit der Präferenzen und in der institutionellen Wechselwirkung zwischen Exekutive und Kongress im Blick auf die politischen Prozesse jenseits des Repräsentationszwanges und der Responsivität. Sie werden im theoretischen Setting der liberalen Theorie in Form von intervenierenden Variablen integriert. Das Auflösungsvermögen der typologischen Verbindung der Responsivitätstypen und der dualistischen Ausprägung des Transmissionsriemens kann in weiteren Studien durch die bessere Einordnung fehlender parlamentarischer Kontrolle erhöht werden (vgl. Tabelle 2). Sonst bleibt das empirische Rätsel der mangelnden legislativen Kontrolle bei gleichzeitiger Repräsentation der gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen durch den Präsidenten bestehen.

Im Falle des Afghanistankrieges führte die fehlende parlamentarische Kontrolle, addiert mit diametral verlaufenden öffentlichen Einstellungsmustern, zu blockierter Responsivität, weil der *Output* in Form des Surge inkompatibel mit den Mehrheitspräferenzen war. Dadurch, dass der Präsident eine mit den Mehrheitspräferenzen kongruente Politik der gezielten Tötung verfolgt und eine aktive Mitwirkung des Kongresses auf der *Input*- und *Output*-Ebene ausbleibt, lässt sich authentische Responsivität deduzieren. Das theoretische Modell fasst diese Varianz der Responsivität im Falle von fehlender parlamentarischer Kontrolle nicht zufriedenstellend. Die Analyse von staatlicher Außenpolitik durch das Brennglas der liberalen Theorie sollte verstärkt politisch-prozessuale Phänomene in den Fokus der Internationalen Beziehungen stellen, da dadurch der Einfluss der öffentlichen Einstellungsmuster und umgekehrt die Responsivität der intermediären Institutionen gegenüber den Mehrheitspräferenzen stark beeinträchtigt werden.

Die Politikfeldspezifikation in Abhängigkeit vom Grad der nationalen Bedrohung des betroffenen Politikfeldes, die Parteipolitische und Institutionelle Polarisierung sowie die Schwellenwertbedingungen für die Durchsetzung gesellschaftlicher Präferenzen sind in der Außenpolitikforschung unumgänglich zur Aufrechterhaltung der Reichweite der liberalen Außenpolitiktheorie. Denn der Handlungsspielraum der exekutiven Gewalt in der Sicherheitspolitik in welcher es um den Einsatz militärischer Mittel und Strategiebildung geht, scheint ohne die zusätzlichen Annahmen und kontextabhängigen Ergänzungen größer als die liberale Theorie es vorhersagt. Sie geht nämlich davon aus, dass die Legislative und Exekutive nur Transmissionsriemen gesellschaftlicher Präferenzen sind, also kein institutionelles Eigenleben führen. Genau hier besteht weiterhin Forschungsbedarf, um die Hilfsfaktoren kausal zu verknüpfen und anschließend in das liberale Theoriegebäude einzubauen.

In der Tat müsste also im empirischen Teil, wie der Titel dieser Studie »*A Theoretical Puzzle?*« anmuten lässt, das theoretische Rätsel der Varianz der Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen durch die intermediären Institutionen, die die ersten beiden Grundannahmen der liberalen Theorie induzieren, durch hinzugenommenen intervenierenden Variablen justiert werden. Die Defizite in der Reichweite der liberalen Theorie nach Andrew Moravcsik liegen in der Konzeption selbst. Mit der strengen *Bottom-Up*-Perspektive und der Reduzierung von Institutionen als Transmissionsriemen wird im Vergleich zum strukturellen Realismus die *Black Box* »Staat« geöffnet, gleichzeitig aber neue Blindstellen in der *Politics*-Dimension konstruiert. Weil (außen-)politische Entscheider ebenso Träger gesellschaftlicher Präferenzen sind, können sie bei defekten Transmissionsriemen gesellschaftliche Präferenzmuster mit eigenen risikofreundlichen und kostspieligen Partikularinteressen *framen* und verfälschte Responsivitäten verursachen oder Entscheidungen treffen, die inkongruent mit gesellschaftlichen Präferenzen sind.

Die stetig lineare *Bottom-Up*-Perspektive muss deshalb zugunsten von manipulativen Rückwirkungsprozessen oder *Top-Down*-Strategien, die sich aus dem Informationsvorsprung der Institutionen ergeben – hier ist zuallererst die Exekutive durch den unterstehenden außenpolitischen Apparat bzw. Bürokratie zu nennen – analytisch differenziert werden. So kann die politische Elite in den Bürokratien im Extremfall

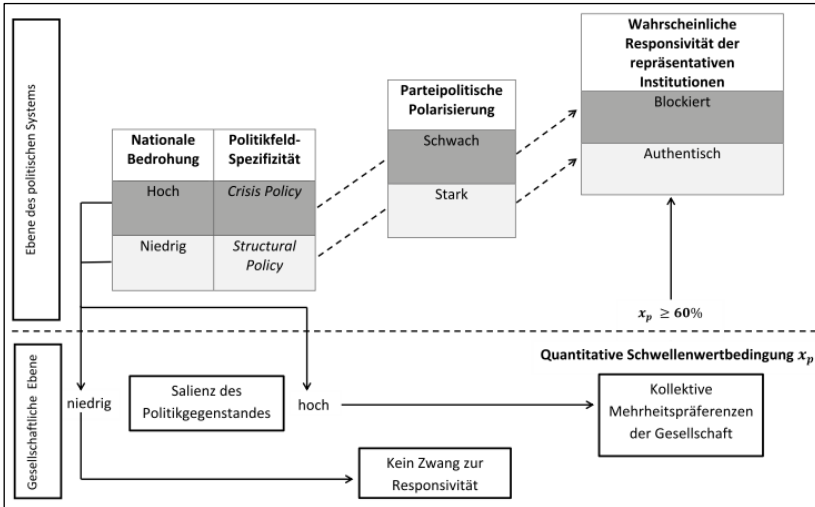


Abbildung 7: Erweiterung der liberalen Theorie. Mögliche Interdependenzen der verwendeten intervenierenden Variablen Politikfeldspezifität, Parteipolitische Polarisierung, Schwellenwertbedingung und Saliens mit der Responsivität der repräsentativen Institutionen (Eigene Darstellung).

mittels medial kommunizierten Informationen und der Selbstbestimmung an Transparenzgraden der Entscheidungen auf die gesellschaftliche Ebene einwirken. Denn bei Degenerierung institutioneller Machtbalancen ist kein verlässliches Urteil über die Korrektheit der Informationen beispielsweise über das Ausmaß von Drohnenattacken möglich, was in der Gesellschaft als Rezipient sicherheitspolitischer Informationen und Zusammenhänge verfälschte Präferenzmuster hervorrufen kann (Hils 2006: 39f.). Auf diese Möglichkeit der Verzerrung des Volkswillens mit partikularen Interessen privilegierterer gesellschaftlicher Gruppen hat auch schon Ernst-Otto Czempiel (1996) hingewiesen. Manipulation erscheint als günstige Strategie für Regierende, Responsivitätszwänge zu neutralisieren. Dem *Bottom-Up View Of Politics* ist auch die vermeintliche theoretische Nichtberücksichtigung des Funktionsänderungspotenzials nationaler Bedrohungen geschuldet. Während sich die Politikwissenschaft insgesamt der historisch bedingten und pfadabhängigen Prerogative der Exekutive in außenpolitischen Entscheidungsprozessen bewusst ist, versucht die liberale Außenpolitiktheorie die Wirkmächtigkeit von Institutionen auf eine reine Repräsentationsfunktion zu reduzieren, die aber dann bei der Feststellung

oder Beobachtung imperialer Auswüchse der Exekutive erhebliche Probleme mit Blick auf die zweite Grundannahme und des postulieren *Transmission Belt* aufwirft, der die beiden Gewalten durch gegenseitige Kontrolle zur Responsivität verpflichtet. Wie Howell (2010: 100) bereits bemerkte, ist die machtpolitische Konstellation von Legislative und Exekutive im Falle der amerikanischen Demokratie abhängig von nationalen Bedrohungslagen, die aufgenommen und verarbeitet von Präsident und Kongress letzteren tendenziell zu unterwürfigem und unentschlossenem Verhalten verleitet.

Die kausalen Mechanismen (bedingt durch Bedrohungssituationen) sind für die weitere Forschung und Überprüfung der liberalen Außenpolitiktheorie interessant. Denn streng nach der liberalen Theorie müssten Bedrohungslagen im gesellschaftlich-diskursiven Aushandlungsprozess definiert werden, wenn bestimmte Situationen eine akute Gefährdung für die ideationalen Interessen darstellen. In der Empirie zeigt sich aber, dass vermehrt die repräsentativen Institutionen, allen voran die Exekutive Bedrohungen ohne Einbeziehung des Kongresses und der Gesellschaft definiert und zugunsten des eigenen Dominanzanspruches überzeichnet, die dann im Sinne einer *Top-Down* gesteuerten Rückwirkung Präferenzen der Gesellschaft manipulieren.

Wie Bedrohungen in Konsistenz mit den liberalen Annahmen entstehen und die gesellschaftliche Präferenzformation und die Funktionalität des politischen Systems beeinflussen, ist noch nicht differenziert und systematisch genug ausgeleuchtet. An dieser Stelle müssten sich nachfolgende Studien auf den Präsidenten konzentrieren, weil dieser durch den Deutungsvorsprung in Fragen nationaler Sicherheit dominierend im Politikfeld der *Crisis Policy* ist und als zweiter Transmissionsriemen öffentliche Unterstützung mobilisieren kann (vgl. Wind 1987: 125; Kuypers 1997: 17ff.). Aus liberaler Perspektive ist die weitere Forschung deshalb von Bedeutung, weil nationale Bedrohungssituationen möglicherweise eine intervenierende oder gar erklärende Variable für das Kongressverhalten darstellen, das bei einem hohen Grad der Bedrohung zur blockierten Responsivität neigt.

Umgekehrt wird mithilfe einer rationalistischen Argumentation dieser Nexus durch das Phänomen der »legislativen Unterordnung« aus dem strategischen Kalkül des Kongresses gedämmt (Hils/Wilzewski 2006; vgl. auch Weissman 1995). Dem Kongress kommt auch neben seiner Funktion als primärer Transmissionsriemen die Aufgabe zu, das

Kräfteverhältnis zum Präsidenten durch parlamentarische Kontrolle im Gleichgewicht zu halten. Die Beanspruchung der Exekutive und seiner Regierungsbehörden von Kompetenzen wie der Entscheidung über den Einsatz militärische Mittel oder Kampfdrohnen verweist auf eine nachhaltige graduelle Aushebelung der Kontrollmechanismen des Kongresses unter Berufung auf eine nationale Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus.

Im Bereich der *Strategic Policy* eröffnet sich eine weitere Forschungsfrage, inwiefern sich Kongress und Präsident gegenüber Öffentlichkeit angesichts hoher verfassungsrechtlicher Hürden für eine Ratifikation völkerrechtlicher Verträge im Senat responsiv verhalten.

Mit Blick auf das Ende der Präsidentschaft Obama ist zu hoffen, dass sich der Kongress mit einem verändernden sicherheitspolitischen Diskurs, der auch die Methoden zur Terrorismusbekämpfung und -prävention hinterfragt, seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen zur Transmission gesellschaftlicher Präferenzen bewusst wird und die manifeste Gestaltungsdominanz des Präsidenten in Fragen nationaler Sicherheit begrenzt.

Quellen und Literatur

Primärliteratur:

CNN-Politics Polling Center (2010): Do you favor or oppose the war in Iraq? <http://www.pollingreport.com/iraq.htm> (aufgerufen am 27.05.2014).

CNN-Politics Polling Center (2011): Nearly 70 Approve of Decision to Keep Guantanamo Bay Prison Open, <http://edition.cnn.com/POLITICS/pollingcenter/polls/2689> (aufgerufen am 12.10.2013).

CNN-Politics Polling Center (2012): Do you favor or oppose the War in Afghanistan? <http://www.Pollingreport.com/afghan.htm> (aufgerufen am 27.05.2014).

CNN-Politics Polling Center (2013): Do you favor or oppose the War in Afghanistan? <http://www.Pollingreport.com/afghan.htm> (aufgerufen am 27.05.2014).

CNN-Politics Polling Center (2014): Another Vietnam? American support for War in Afghanistan hits historic low, <http://www.rt.com/usa/afghan-war-support-vietnam-985/> (aufgerufen am 27.05.2014).

Congressional Quarterly Weekly (2011): Presidential Support Background. Presidential Success by Issues, http://media.cq.com/media/2011/votestudy_2011/graphics/ (aufgerufen am 18.06.2014).

Congressional Quarterly Weekly (2012): Presidential Support Background. Presidential Success by Issues, <http://media.cq.com/blog/2013/01/vote-studies/> (aufgerufen am 18.06.2014).

Congressional Quarterly Weekly (2013): Presidential Support Background. Presidential Success by Issues, <http://www.cq.com/doc/weeklyreport-4207217?6> (aufgerufen am 18.06.2014).

Congressional Quarterly Weekly (2014): Presidential Support Background. Presidential Success by Issues, <http://www.cq.com/graphics/weekly/2014/02/03/wr20140203-04prezsupport-cht7.pdf> (aufgerufen am 18.06.2014).

CQ Roll Calls Vote Studies (2014): 2013 – in Review, <http://media.cq.com/votestudies/> (aufgerufen am 18.06.2014).

- Department of Defense Report (2014): Facility and Personal Costs of GITMO drafted for the Senate Intelligence Committee, <http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Feinstein-DOD-Guantanamo-Costs-01-Dec-14.pdf> (15.02.2015).
- FOX News Poll (2013): <http://www.foxnews.com/politics/2013/05/22/fox-news-poll-voters-say-want-guantanamo-bay-kept-open/> (aufgerufen 12.10.2013).
- Gallup Historical Trends (2013): Terrorism in the United States, <http://www.gallup.com/poll/4909> (aufgerufen am 24.08.2013).
- Jones, Jeffrey M. (2009): Obama Approval on Afghanistan, at 35%, Trails Other Issues, <http://www.gallup.com/poll/124520> (aufgerufen am 06.09.2013).
- Jones, Jeffrey M. (2012): In U.S. Half Say U.S. Should Speed Up Afghanistan and Withdrawal, <http://www.gallup.com/poll/153260> (aufgerufen am 06.09.2013).
- Jones, Jeffrey M. (2013): Americans Say Preventing Terrorism Top Foreign Policy Goal, <http://www.gallup.com/poll/160628> (aufgerufen am 24.08.2013).
- McCarthy, Justin (2014): Americans Continue to Oppose Closing Guantanamo Bay. Opinions on closing the prison have changed little since 2009, <http://www.gallup.com/poll/171653> (aufgerufen am 16.06.2014).
- Morales, Lymari (2009): Americans Send No Clear Mandate on Guantanamo Bay, <http://www.gallup.com/poll/113893/americans-send-no-clear-mandate-guantanamo-bay.aspx> (06.09.2013).
- Newport, Frank (2009a): In U.S. More Support for Increasing Troops in Afghanistan. Americans now tilt slightly toward sending in new troops as opposed to reducing number, <http://www.gallup.com/124490> (aufgerufen am 06.09.2013).
- Newport, Frank (2009b): Americans Oppose Closing Gitmo, Moving Prisoners to U.S., <http://www.gallup.com/poll/124727> (aufgerufen am 06.09.2013).
- Newport, Frank (2013): In U.S. 65 % Support Drones Attacks on Terrorist Abroad, <http://www.gallup.com/poll/161474> (aufgerufen am 24.08.2013).
- Newport, Frank (2014): More Americans Now View Afghanistan War as a Mistake. Republicans most likely to say the war was not a mistake, <http://www.gallup.com/poll/167471/americans-view-afghanistan-war-as-a-mistake> (aufgerufen am 19.02.2014).

- Obama, Barack (2008): Obama's Remarks on Iraq and Afghanistan, <http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html> (aufgerufen am 14.12.2014).
- Obama, Barack (2009): Speech on National Security, National Archives, Washington, D.C.; <http://whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-security-5-21-09> (aufgerufen am 30.09.13).
- Obama, Barack (2013a): Second Inaugural Address, 21.01.2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama> (aufgerufen am 05.01.2015).
- Obama, Barack (2013b): Remarks by the President at the National Defense University, Washington D.C., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23> (aufgerufen am 06.09.2013).
- Obama, Barack (2014): Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, New York, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> (aufgerufen am 01.07.2014).
- Pew Research Center (2013a): 50% Say Drones Have Made U.S. Safer. Just 31% Say Same About Afghan War.: »Has each made U.S. safer from terrorism, less safe or hasn't it made a difference?« <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/12-3-2013-13/> (aufgerufen am 02.02.2014).
- Pew Research Center (2013b): Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips Many of Public's Top Foreign Policy Goals Reflect Domestic Concerns <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/12-3-2013-8/> (aufgerufen am 02.02.2015)
- Pew Research Center (2014): US Image. Drone Strikes: Do you approve or disapprove of the U.S. using drone strikes to target extremists? <http://www.pewglobal.org/database/indicator/52/survey/14/> (aufgerufen am 02.02.2015).
- Pew Research Center/USA Today (2014): Do you think the U.S. made the right decision or the wrong decision in using military force in Afghanistan, <http://www.pollingreport.com/afghan.htm> (aufgerufen am 27.05.2014).
- Senate Joint Resolution 23 (2001): Public Law 107-40. Sept. 18, 2001, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf> (aufgerufen am 01.10.2013).

- US-Senate Committee on Intelligence (2014): „Committee Study for the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program“, <http://www.intelligence.senate.gov/study2014/sscistudy1.pdf> (aufgerufen am 16.12.2015).
- Saad, Lydia (2011): New Low of 26% Approve of Obama on the Economy Ratings on Afghanistan and foreign affairs have also declined, <http://www.gallup.com/poll/149042/new-low-approve-obama-economy.aspx> (aufgerufen am 06.09.13).
- The Engineer (2014): The Use of unmanned aerial vehicles (aka drones) in warfare is now an established factor of many nations. Which option is closest to your feelings on this? <http://www.theengineer.co.uk/opinion/last-weeks-poll-drone-warfare-ethics/1018315.article> (aufgerufen am 01.04.2014).
- Washington Post/ABC NEWS (2012): http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postabcpoll_020412.html (aufgerufen am 06.12.2013).
- Wikileaks (2014): CIA Best Practices in Counterinsurgency, <http://wikileaks.org/cia-hvt-counterinsurgency> (aufgerufen am 19.12.2014).

Sekundärliteratur:

- Aldrich, John H./Rohde, David W (2001): The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection, in: Congress Reconsidered (7. Aufl.), CQ Press, S. 269-292.
- Almond, Gabriel A. (1950): The American People and Foreign Policy (1. Aufl.), New York: Harcourt, Brace and Company.
- Altman, Andrew (2012): Introduction, in: Finkelstein, Claire/Ohlin, Jens David/Altman, Andrew (Hrsg.): Targeted Killings. Law and Morality in an Asymmetrical World, Oxford: University Press, S. 1-27.
- Aslam, Wali (2014): Drones and the issue of continuity in America's Pakistan policy under Obama, in: Bentley, Michelle/Holland, Jack (Hrsg.): Obama's Foreign Policy. Ending the War on Terror. New York: Routledge, S. 139-161.
- Ball, Howard (2007): Bush, the Detainees, and the Constitution: The Battle over Presidential Power in the War on Terror, Lawrence: University Press of Kansas.
- Bennett, Andrew/Elman, Colin (2007): Case Study Methods in the International Relations Subfield, in: Comparative Political Studies 40:2, S. 170-195.

- Bentley, Michelle (2014): Continuity we can believe in: escaping the War on Terror, in: Bentley, Michelle/Holland, Jack (Hrsg.): Obama's Foreign Policy. Ending the War on Terror. New York: Routledge, S. 91-107.
- Bierling, Stephan (2003): Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Von 1917 bis zur Gegenwart, München: C.H. Beck.
- Bobrow, Davis B. (2008): International Public Opinion. Incentives and Options to Comply and Challenge, in: Bobrow, Davis B. (Hrsg.): Hegemony Constrained, Evasion, Modification, and Resistance to American Foreign Policy, Pittsburg, S. 222-260.
- Böller, Florian (2011): Varianz demokratischer Außenpolitik. Deutsche und amerikanische Politik im Vorfeld des Irakkriegs 2003, in: Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS) Nr. 4, Kaiserslautern.
- Böller, Florian (2012): Responsive Politics or Presidential Leadership? Die Rolle der öffentlichen Meinung, in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen/ Wolf, Reinhard (Hrsg.): Assertive Multilateralism and Preventive War. Die Außen- und Weltordnungspolitik der USA von Clinton zu Obama aus theoretischer Sicht, Baden-Baden: Nomos, S. 35-36.
- Böller, Florian (2014): Selbstbehauptung Vs. Unterordnung. Der US-Kongress und die demokratische Kontrolle der militärischen Interventionspolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden: Nomos.
- Böller, Florian/Kausch, Oliver (2014): A Dysfunctional Political System? Polarization, Fragmentation, and the Future of the Executive – Congressional Relationship in U.S. Foreign Policy, in: Hagemann, Steffen/Tönnemann, Wolfgang/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama, Trier: WVT, S. 51-84 [im Entwurf ursprünglich S. 1-33].
- Böller, Florian/Werle, Sebastian (2012): Lame Duck or Great President? Obamas Präsidentschaft am Scheitelpunkt, in: Welttrends 82 (Januar/Februar), S. 97-106.
- Braml, Josef (2006): Tyranny of Majority? Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte nach den Terroranschläge von New York und Washington in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Defekte Demokratie - Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier: WVT, S.189-228.
- Braml, Josef (2008): Defizite der Vorbild-Demokratie USA, in: APuZ 37:38 (September 2008), Bonn, S. 14-20.
- Braml, Josef (2012): Amerika - Der gefesselte Riese. Sicherheitspolitik II. Die verschuldeten USA werden Lasten verringern und abgeben, in: Das Parlament 41:42 (Oktober 2012), S. 11.

- Breit, Gotthard (2011): Abraham Lincoln, in: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.): *Demokratietheorien – von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Interpretationen* (. Aufl.), BpB Schriftenreihe Band 1188, S. 185-189.
- Brettschneider, Frank (1996): Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Streitfragen zwischen 1949 und 1990, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27:1, S. 108-126.
- Byman, Daniel (2013): Why Drones Work. The Case for Washington's Weapon of Choice, in: *Foreign Affairs* 92:4 (Juli/August), S. 32-43.
- Canes-Wrone, Brandice (2006): *Who Leads Whom? President, Policy and The Public*, Chicago: University Press.
- Carter, Ralph G./Scott, James M. (2012): Congress, in: Steven W. Hook/Christopher M. Jones (Hrsg.): *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York: Routledge, S. 231-246.
- Casto, William R. (2010): Attorney General Robert Jackson's Brief Encounter with the Notion of Preclusive Presidential Power, in: *Pace Law Review* 30:2, S. 364-395.
- Chaudoin, Stephen/Milner, Helen V./Tingley, Dustin H. (2010): The Center Still Holds. Liberal Internationalism Survives, in: *International Security* 35:1. S. 75-94.
- Cheeser, Susan G. (2010): Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians, <http://www.fas.org/sgp/natsec/R41084.pdf> (aufgerufen am 30.09.2013).
- Cohn, Marjorie (2014): Killer Drones Are a Lethal Extension of American Exceptionalism, <http://www.truth-out.org/progressivepicks/items/28221-killer-drones-are-a-lethal-extension-of-american-exceptionalism> (aufgerufen am 29.12.2014).
- Cologna, Peter T./Lopez, Edward J. (2010): Divided We Vote, <http://www.springerlink.com/content/742p646510040154> (aufgerufen am 14.02.2011).
- Cornett, Linda/Gibney, Mark (2014): The Rights of Detainees: Determining the Limits of Law, in: Carter, Ralph G. (Hrsg.): *Contemporary cases in U.S. foreign policy: from terrorism to trade* (5. Aufl.), Texas: CQ Press, S. 61-80.
- Croning, Audrey Kurth (2013): Why Drones Fail. When Tactics Drive Strategy, in: *Foreign Affairs* 92:4 (Juli/August), S. 44-54.
- 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 Unsicherheit von Demokratien, in: Schweitzer, Christine/ Aust, Björn/ Schlotter, Peter (Hrsg.): Demokratien im Krieg, Baden-Baden: Nomos, S. 52-72.
- Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press.
- Dervins, Neal (2009): Presidential Unilateralism and Political Polarization: Why Today's Congress Lacks the Will and the Way to Stop Presidential Initiatives, in: Faculty Publications, Paper 32, <http://www.scholarship.law.wm.edu/facpubs/32> (aufgerufen am 02.03.2015).
- De Toqueville, Alexis (2000): Democracy in America (9. Aufl.), Indianapolis: University of Chicago Press.
- Dumbrell, John (2003): Foreign Policy, in: Singh, Robert (Hrsg.): Governing America. The Politics of a Divided Democracy, Oxford: University Press; S. 267-285.
- Edelson, Chris (2013): Emergency Presidential Power. From the Drafting of the Constitution to the War on Terror, Madison: University Press.
- Edwards, George C./Barret, Andrew/Peake, Jeffrey (1997): The Legislative Impact of Divided Government, in: American Journal of Political Science 41:2, S. 545-563.
- Elsea, Jennifer K. (2012): Legal Issues Related to the Lethal Targeting of U.S. Citizens Suspected of Terrorists Activities, CRS Memorandum 7-5700, Washington D.C. (aufgerufen 01.04.2014).
- Eulau, Heinz/Karps, Paul D. (1978): The Puzzle of Representation: Specifying Components, in: Eulau, Heinz/Walk, John C. (Hrsg.): The Politics of Representation. Continuities in the Theory and Research, Beverly Hills: Sage, S. 55-72.
- Fisher, Louis (2004): Presidents who Initiates Wars, in: McCorwick, James M./Wittkopf, Eugene (Hrsg.): The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence (4. Aufl.), Oxford: University Press, S. 155-170.
- Fisher, Louis (2012): Basic Principles of War Power, in: Journal of National Security Law & Policy 5:2, S. 319-337.
- Franke, Ulrike Esther (2013): Verbreitung von Drohnen und unbemannten Flugzeugen, in APuZ 63:37 (September), S. 33-38.
- Fuchs, Dieter (1998): Kriterien demokratischer Performanz in liberalen Demokratien, in: Greven, Michael T. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur

- des Westens? (20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), Opladen: Leske & Budrich, S. 151-179.
- Gagnon, Frédérick/Hendrickson, Ryan C. (2014): The United States versus Terrorism: From Embassy Bombings in Tanzania and Kenya to the Surge and Drawdown of Forces in Afghanistan, in: Carter, Ralph G. (Hrsg.): Contemporary cases in U.S. foreign policy: from terrorism to trade (5.Aufl.), Texas: CQ Press, S. 11-40.
- Gelpi, Christopher (2006): The Costs of War. How Many Casualties Will America Tolerate?
<http://www.foreignaffairs.com/articles/61222/christopher-gelpi-and-john-mueller/the-cost-of-war> (aufgerufen am 02.06.2014).
- Glennon, Michael J. (2015): National Security and Double Government, New York: Oxford University Press.
- Graham, Thomas (1994): Public Opinion and U.S. Foreign Policy Decision Making, in: Bennett, Lance W. / Deese, David A. (Hrsg.): The New Politics of American Foreign Policy, New York: St. Martin's Press, S. 190-215.
- Hamburger, Tom/Sieff, Kevin (2014): Joy about Bergdahl release gives way to questions,
http://www.washingtonpost.com/world/national-security/hagel-discusses-details-of-us-operation-to-exchange-taliban-detainees-for-captive-soldier/2014/06/01/551c21f8-e95f-11e3-a86b-362fd5443d19_story.html (aufgerufen am 02.06.2014).
- Hamilton, Alexander (1994a): The Federalist No. 8, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel, Paderborn: UTB, S. 38-44.
- Hamilton, Alexander (1994b): The Federalist No. 69, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel, Paderborn: UTB, S. 415-422.
- Hamilton, Alexander (1994c): The Federalist No. 70, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel, Paderborn: UTB, S. 424-432.
- Hansen, Victor M./Friedman, Lawrence (2009): The Case for Congress. Separation of Powers and the War on Terror, Farnham/Burlington: Ashgate.
- Hastedt, Glenn P. (2012): American Foreign Policy. Past, Present, and Future (9. Aufl.), London: Pearson.
- Hils, Jochen (2006): Missionary Foreign Policy? Demokratie und gewaltsamer Demokratieexport der USA aus der Sicht der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.):

- Defekte Demokratie - Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier: WVT, S. 21-76.
- Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (2006): Second Image Reconsidered. Die parlamentarische Kontrolle von Militärinterventionen der USA in den 1990er Jahren, in: Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS) Nr.1, Kaiserslautern.
- 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 2:15, S. 237-271.
- Holsti, Ole R. (1992): Public Opinion and Foreign Policy, in: International Studies Quarterly 36:4, S.439-466.
- Holsti, Ole R. (2004): Public Opinion and American Foreign Policy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Höse, Alexander/Oppermann, Kai (2005): Die öffentliche Meinung als Katalysator für transatlantische Kooperation und Konflikte, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen: Sicherheit - Wirtschaft - Öffentlichkeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 375-396.
- Howell, William G. (2010): Presidential Power in War, in: Annual Review of Political Science 14:89 (Dezember 2010), S. 89-105.
- Howell, William G. (2013): Thinking about the Presidency, Princeton: University Press.
- Howell, William G./ Pevehouse, Jon C. (2007): While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers, Princeton: University Press.
- Howell, William G./ Rogowski, John C. (2012): War, the Presidency, and the Legislative Voting Behaviour, in: American Journal of Political Science 57:1 (Januar 2012), S. 150-166.
- Hurst, Steven (2009): Parties, partisanship and US foreign policy. The growing Divide, in: Paramar, Inderjeet/Miller, Linda B./Ledwidge, Mark (Hrsg.): New Directions in US Foreign Policy, Abingdon: Routledge.
- Hurwitz, Jon/Peffley, Mark (1987): How Are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model, in: American Political Science Review Nr. 81 (Dezember 1987), S. 1099-1120.
- Jäger, Thomas (2008): Die Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren System und die Bedeutung der von Public Diplomacy als strategischer und taktischer Kommunikation ,in: Jäger, Thomas/Viehlig,

- Henrike (Hrsg.): Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit? Theoretische und empirische Analysen der Public Diplomacy zum Irakkrieg, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-38.
- Jäger, Wolfgang (2012): Who's the Chief? Präsident und Kongress im politischen System der USA, in: in: Haas, Christoph M./Jäger, Wolfgang (Hrsg.): What a President Can - Barack Obama und die Reformpolitik im Systemkorsett der USA, Baden-Baden: Nomos, S. 169-191.
- Jones, Charles O. (2005): The Presidency in a Separated System, Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Kahl, Martin/Wolf, Reinhard (2006): National Security State? Terror, Sicherheitsfixierung und die Entwicklung der amerikanischen Demokratie, in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Defekte Demokratie - Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier: WVT, S. 141-182.
- Kant, Immanuel (1795): Zum ewigen Frieden, in: Kants Werke Akademie-Textausgabe Band VIII, Berlin.
- Klaidmann, Daniel (2012): Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency (1.Aufl.), New York: Mariner Books.
- Kreps, Sarah/Zenko, Micah (2014): The Next Drone Wars. Preparing for Proliferation, in: Foreign Affairs, <http://www.foreignaffairs.com/articles/140746/sarah-kreps-and-micah-zenko/the-next-drone-wars> (aufgerufen am 17.06.2014).
- Kupchan, Charles A./Trubowitz, Peter (2010): The Illusion of Liberal Internationalism's Revival, in: International Security 35:1, S. 95-109.
- Kuypers, Jim A. (1997): Presidential Crisis Rhetoric and the Press in the Post-Cold War World, Westport: Praeger.
- Larson, Eric V. (1996): Casualties and Consensus. The Historical Role of Casualties in Domestic Support of U.S. Military Operations, Santa Monica: Rand.
- Lauth, Hans-Joachim (2006): Deficient Democracy. Qualität und außenpolitische Relevanz der Demokratie aus der Sicht der empirischen Demokratietheorie, in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Defekte Demokratie - Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier, S. 77-108.
- Leikert, Katja (2010): Zwischen Eindämmung und Diplomatie. US-Sicherheitspolitik gegenüber Iran und Nordkorea, Baden-Baden: Nomos.
- Lindsay, James M. (1994): Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism, in: International Studies Quarterly 38, S. 281-304.

- Lindsay, James M. (2004): From Deference to Activism and Back Again. Congress and the Politics of American Foreign Policy, in: McCorwick, James M./Wittkopf, Eugene (Hrsg.): *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence* (4. Aufl.), Oxford: University Press, S. 183-194.
- Madison, James (1994a): The Federalist No. 48, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): *Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel*, Paderborn: UTB, S. 299-304.
- Madison, James (1994b): The Federalist No. 51, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): *Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel*, Paderborn: UTB, S. 313-318.
- Madison, James (1994c): The Federalist No. 58, in: Adams, Angela/Adams, Willi Paul (Hrsg.): *Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist Artikel*, Paderborn: UTB, S. 352-357.
- Mann, Thomas E./Ornstein, Norman J. (2006): *The Broken Branch. How Congress is failing America and how to get it back on track*, Oxford: University Press.
- Matsumura, John/Steeb, Randall/Gordon, John/Sternberg, Paul (2002): *Preparing for Future Warfare with Advanced Technologies. Prioritizing the Next Generation of Capabilities*, Santa Monica: Rand.
- Mazetti, Mark (2015): <http://www.nytimes.com/2015/01/21/world/cia-report-found-value-of-brutal-interrogation-was-inflated.html> (aufgerufen am 02.02.2015).
- McCorwick, James (2009): American foreign policy after the Bush administration. Insights from the public, in: Parmar, Inderjeet/Miller, Linda B./Ledwidge, Mark (Hrsg.): *New Directions in US Foreign Policy* (1. Aufl.), London: Routledge, S. 136-149.
- McCorwick, James M./Wittkopf, Eugene R. (2004): Introduction. The Domestic Sources of American Foreign Policy, in: Ders. (Hrsg.): *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence* (4. Aufl.), Oxford: University Press, S. 1- 13.
- McCrisken, Trevor (2014): Obama's war on terrorism in rhetoric and practice, in: Bentley, Michelle/Holland, Jack (Hrsg.): *Obama's Foreign Policy. Ending the War on Terror*. New York: Routledge, S. 17-44.
- Medick-Krakau, Monika/Robel, Stefan/Brand, Alexander (2004): Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA, in: Krell, Gert (Hrsg.): *Einführung in die internationale Politik* (4. Aufl.), Oldenburg, S. 92-134.
- Merolla, Jennifer/Zechmeister, Elizabeth (2009): *Democracy at Risk: How Terrorists Threats Affect the Public* (1. Aufl.), Chicago: University Press.

- Merolla, Jennifer/Fisk, Kerstin/Ramos, Jennifer/Zechmeister, Elizabeth (2014): How Terrorism threats elevates public support for drones, <http://www.huffingtonpost.com/jennifer-merolla-phd/public-opinion-drones-b-3340280.html> (aufgerufen am 28.05.2014).
- Mildner, Stormy-Annika/Rytz, Henriette/Thimm, Johannes (2012): State of the Union. Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt, SWP Berlin.
- Mill, John Stuart (1861): Representative Government, o.O.
- Miller, Greg (2011): Under Obama, an emerging global apparatus for drone killing, http://www.washingtonpost.com/national/national-security/under-obama-an-emerging-global-apparatus-for-drone-killing/2011/12/13/gIQANPdILP_story.html (aufgerufen am 16.06.2014).
- Miller, Greg (2014): Report: Deadly drone strike in Yemen failed to comply with Obama's rules to protect civilians, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/report-deadly-drone-strike-in-yemen-failed-to-comply-with-obamas-rules-to-protect-civilians/2014/02/19/46bc68f2-997d-11e3-b931-204122c514b_story.html (aufgerufen am 16.06.2014).
- Miller, Warren E./Stokes, Donald 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 (2003): Liberal International Relations Theory. A Scientific Assessment, in: Elman, Colin/Elmar, Miriam Fendius (Hrsg.): Progress in International Relations Theory, Cambridge: MIT Press, S. 1-46.
- Moravcsik, Andrew (2008): The New Liberalism, in: Reusmit, Christian/Snidal, Duncan (Hrsg.): The Oxford Handbook of International Relations, Oxford: University Press, S.234-254.
- 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.
- Müller, Marcus (2015): Schaden ohne Nutzen, in: ADLAS-Magazin 9:1, adlasmagazin.files.wordpress.com/2015/06/adlas-01_2015.pdf (aufgerufen am 02.06.2015).
- Nasr, Vali (2013): The Dispensable Nation. American Foreign Policy In Retreat, New York: Anchor Books.
- Neustadt, Richard E. (1990): Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, New York: Free Press.

- Page, Benjamin/Shapiro, Robert Y. (1992): *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*, Chicago/London: University of Chicago Press.
- Partmann, Michael (2012): *Redistricting. Die Neueinteilung der Wahlkreise zum US-Repräsentantenhaus und ihre politische Implikationen*, in: Working Papers des Forums Regensburger Politikwissenschaftler – FRP Working Paper Nr. 3, Regensburg.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang (2010): *Parlamentsvorbehalt oder Exekutivprivileg? Ursachen unterschiedlicher Entscheidungsverfahren beim Einsatz von Streitkräften*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 17:2, S. 203-234.
- Rasler, Karen/Thompson, William (2005): *Puzzles of Democratic Peace: Theory, Geopolitics, and the Transformation of World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Reiter, Dan/Tillman, Erik R. (2002): *Public, Legislative, and Executive Constraints on Democratic Initiation of Conflict*, in: *The Journal of Politics* 64:3, S. 810-826.
- Risse-Kappen, Thomas (1991): *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, in: *World Politics* 43:4, S. 479-512.
- Rogers, James R. (2004): *The Impact of Divided Government on Legislation Production*, <http://www.springerlink.com/content/r24k530917125n66> (aufgerufen am 14.02.2011).
- Rudalevige, Andrew (2005): *The Executive Branch and the Legislative Process*, in: Aberbach, Joel D./Peterson, Mark A. (Hrsg.): *The Executive Branch*, New York: The Annenberg Foundation Trust at Sunnyslans/Oxford University Press, S. 419-450.
- Rudolf, Peter (2010): *Das neue Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Suhrkamp.
- Rudolf, Peter (2014): *Winning the War on terror? Die Herausforderung durch den transnationalen Terrorismus und die Zukunft der amerikanischen Weltführungsrolle*, in: Hagemann, Steffen/ Tönnemann, Wolfgang/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): *Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama*, Trier: WVT, S. 285-308 [ursprünglich im Entwurf S. 1-24].
- Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (1994): *Weltpolitik als Weltordnungspolitik? Amerikanische Außenpolitik zwischen Prinzip und Pragmatismus*, in: Dembinski, Matthias/Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden: Nomos, S. 431-442.

- Scahill, Jeremy (2015): Germany is the tell-tale heart of America's drone war, <https://firstlook.org/theintercept/2015/04/17/ramstein/> (aufgerufen am 17.04.2015).
- Schaller, Christian (2012): Gezielte Tötungen: Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Rudolf, Peter/Schaller, Christian (Hrsg.): Targeted Killings. Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung, SWP Berlin, S. 11-22.
- Schieder, Siegfried (2006): Neuer Liberalismus, in: aus: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen (3. Aufl.), Opladen: UTB, S. 187-222.
- Schimmelfennig, Frank (2012): Internationale Politik (3. Aufl.), Paderborn: UTB.
- Schlesinger, Arthur J. (2004): The Imperial Presidency Redux. With A New Introduction, Boston/New York: Mariner Books.
- Schörnig, Niklas (2007): Visionen unblutiger Kriege: Hightech Antworten zur Umgehung der Opfersensibilitätsfalle, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Schattenseiten des demokratischen Friedens, Frankfurt am Main: Campus, S. 93-121.
- Schreyer, Söhnke (2003): Zurück zur »Imperialen Präsidentschaft«? ZENAF Arbeits- und Forschungspapiere (ZAF) Nr. 3, Frankfurt am Main.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (2009): Congress. Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 24: 11-12, Kaiserslautern, S. 5-7.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (2013a): Congress Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 28: 4-6, Kaiserslautern, S. 8-14.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (2013b): Congress Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 28: 7-9, Kaiserslautern, S. 13-16.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (2014a): Congress Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 29: 1-3, Kaiserslautern, S. 11-14.
- Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (2014b): Congress Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 29: 11-12, Kaiserslautern, S. 8-13.
- Schweigler, Gerhard (2004): Rätselhafte Supermacht, in: Losche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Geographie, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur (4.Aufl.), Bonn, S. 456-464.

- Shapiro, Robert Y./Page, Benjamin I. (1988): Foreign Policy and the Rational Public, in: *Journal of Conflict Resolution* Nr. 32, S. 211-247.
- Singer, Peter W. (2012): Do Drones undermine Democracy? *The New York Times Sunday Review*, <http://www.nytimes.com/2012/01/22/opinion/sunday/do-drones-undermine-democracy> (aufgerufen am 18.11.2014).
- Singh, Robert S. (2012): Continuity and Change in Obama's Foreign Policy, in: Campbell, Collin/ Rockmann, Bert A./Rudalevige, Andrew (Hrsg.): *The Obama Presidency. Appraisals and Prospects*, Chicago: CQ Press, S. 268-294.
- Sloan, Stanley R. (2003): Constitutional and Institutional Dimensions: White House-Congress Relations After the End of the »Imperial Presidency«, in: May, Bernhard/Hönicke Moore, Michaela (Hrsg.): *The Uncertain Superpower. Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Opladen: Leske & Budrich, S. 17-19.
- Skierka, Isabel (2014): Die Illusion vom »sauberen Krieg«. Neue Bücher über Amerikas Kampf gegen den Terror, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2014/maerz-april/die-illusion-vom-sauberen-krieg> (aufgerufen am 01.04.2014).
- Sohnius, Stephanie (2014): The United States: the American way of leading the world into democratic wars, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.): *The Militant Face of Democracy. Liberal Forces for Good*, New York: Cambridge University Press, S. 51-88.
- Steffani, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Weissman, Stephen R. (1995): *A Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy (with an update on Bosnia)*, New York: Basic Books.
- Werle, Sebastian (2011): Patisan Powers? Polarisierter Kongress, der Präsident und die Weltordnungspolitik der USA, in: Böller, Florian/Heyck, Matthias/Weis, Michael/Werle, Sebastian/Wilzewski, Jürgen (2010): Die Zwischenwahlen, die Obama-Präsidentschaft, und die Zukunft der amerikanischen Außenpolitik, in: *Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS) Nr. 3*, Kaiserslautern, S. 13-19.
- Werle, Sebastian (2012): Terminating the Wars in Afghanistan, Pakistan and Iraq. Die US-Interventionspolitik der USA unter Obama, in: Böller, Florian/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): *Weltmacht im Wandel. Die USA in der Ära Obama*, Trier: WVT, S. 225-247.

- Werle, Sebastian/Böller, Florian (2011): The Broken Promise of Bipartisanship: Obamas Präsidentschaft und die fortdauernde Parteipolitische Polarisierung in den USA, in: International, IV., S. 8-12.
- Westle, Bettina (2009): Methoden der Politikwissenschaft (1. Aufl.), Baden-Baden: Nomos.
- Wildavsky, Aaron (1998): The Two Presidencies, in: Society 35:2, S. 23-31.
- Wilzewski, Jürgen (1999): Triumph der Legislative. Zum Wandel amerikanischer Sicherheitspolitik 1981-1991, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Wilzewski, Jürgen (2003): Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika, in: Kremp, Werner/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier: WVT, S. 63-91.
- Wilzewski, Jürgen (2006): A Preset Crusade? Die Bush-Administration und der Präventivkrieg gegen den Irak, in: Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Defekte Demokratie - Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier: WVT, S. 425-460.
- Wilzewski, Jürgen (2010): Testing the Constitutional System? Die Bush-Doktrin und die Rückkehr der imperialen Präsidentschaft, in: Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht in der Krise? Die USA am Ende der Ära George W. Bush, Trier: WVT, S. 47-71.
- Wilzewski, Jürgen (2011): Closing Down Guantánamo? Der Umgang mit Enemy Combatants?, in: Böller, Florian/Heyck, Matthias/Weis, Michael/Werle, Sebastian/Wilzewski, Jürgen (2010): Die Zwischenwahlen, die Obama-Präsidentschaft, und die Zukunft der amerikanischen Außenpolitik, in: Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science (KOPS),Nr. 3, Kaiserslautern, S. 19-24.
- Wilzewski, Jürgen (2012a): Suspending the Imperial Presidency? Obama und das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, in: Böller, Florian/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht im Wandel: Eine Zwischenbilanz der Ära Obama, Trier: WVT, S. 57-88.
- Wilzewski, Jürgen (2012b): Change and Continuity - Amerikanische Außenpolitik von George W. Bush zu Barack Obama, in: Haas, Christoph M./Jäger, Wolfgang (Hrsg.): What a President Can - Barack Obama und die Reformpolitik im Systemkorsett der USA, Baden-Baden: Nomos, S. 169-191.
- Wilzewski, Jürgen (2014): Taking Smart Power Seriously: Obama, präventive Inhaftierungen, gezielte Tötungen und die Zukunft der amerikanischen Weltordnungspolitik, in: Hagemann, Steffen/Tönnemann, Wolfgang/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht vor neuen

Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama, Trier: WVT, S. 19-52.

Windt, Theodore O. (1987): The Presidency and Speeches on international Crises: repeating the Rhetorical Past, in: Windt, Theodore/Ingold, Beth (Hrsg.): The Presidential Rhetoric (2. Aufl.), Dubuque: Hunt Publishing Company, S. 125-134.

Abkürzungsverzeichnis

APUS	Average Party Unity Score
AUMF	Authorization for Use for Military Force Against Terrorists
CIA	Central Intelligence Agency
CQ	Congressional Quarterly
D	Demokraten
IB	Internationale Beziehungen
JSOC	Joint Special Operations Command
OLC	Office of the Legal Counsel
R	Republikaner

Zum Autor

Marcus Müller, M. Ed., wissenschaftlicher Mitarbeiter, TU Kaiserslautern, Fachbereich Sozialwissenschaften, Politikwissenschaft II, Technische Universität Kaiserslautern, Internationale Beziehungen/Außenpolitik,
Kontakt: marcus.mueller@sowi.uni-kl.de

**Kaiserslautern Occasional Papers in
Political Science (KOPS)**

ISSN 1861-7018

Herausgeber

Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Technische Universität Kaiserslautern

Postfach 3049

67653 Kaiserslautern

[www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/
publikationen/kops/](http://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/publikationen/kops/)