

HSFK STANDPUNKTE

Beiträge zum demokratischen Frieden

© 2007 Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/Peace Research Institute Frankfurt

Nr. 5/2007

Demokratie auf dem Rückzug?

Zur Konfrontation zwischen amerikanischem Präsidenten und Kongress über einen Truppenabzug aus dem Irak

EDITORIAL

Im US-Präsidentschaftswahlkampf 2008 ist der Irakkrieg eines der wichtigsten Themen. Die Amerikaner sind allmählich kriegsmüde und die Mehrheit befürwortet einen Truppenrückzug aus dem Irak. Das brachten bereits der Ausgang der Kongresswahlen im Jahr 2006 sowie regelmäßige Meinungsumfragen zum Ausdruck.

Es ist nun anzunehmen, dass in der ältesten Demokratie der Welt Volkes Wille direkten Einfluss auf die Politik haben müsste. Doch dies ist nur bedingt der Fall. Besonders Präsident George W. Bush hat wiederholt klargestellt, dass die Stimmung in der Bevölkerung für ihn in der Irakfrage nicht maßgebend sei. Für ihn zähle vielmehr, wie die Generäle vor Ort die aktuelle Sicherheitslage und die Fortschritte einschätzen. Dagegen versucht der seit Ende 2006 von Demokraten dominierte Kongress immer wieder, Rückzugspläne mit festen Fristen zu etablieren. Bislang ist sein Erfolg jedoch bescheiden.

Vor allem die fehlende Unterstützung der Republikaner im Kongress und die Blockadepolitik des Präsidenten waren dafür verantwortlich. Hinter der Konfrontation steht eine tiefergehende Auseinandersetzung über die Kompetenzverteilung zwischen Präsident und Kongress bei Kriegsentscheidungen, die in der US-Verfassung in einer Grauzone bleibt.

Stephanie Sohnies verknüpft vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund die Aufarbeitung der aktuell wichtigsten US-außenpolitischen Debatte mit der Frage, ob sich die Demokratie in den USA in der Ära des „Krieges gegen den Terrorismus“ (weiterhin) auf dem Rückzug befindet.

Marlar Kin



Am letzten Januar-Wochenende 2007 protestierten rund 300.000 Menschen in Washington D.C. gegen eine Fortsetzung des Irakkrieges.
Bild: picture alliance

Stephanie Sohnies

„Es herrscht Kriegsmüdigkeit in Amerika... Diese Müdigkeit beeinflusst unsere Psychologie... Ich verstehe das. Es ist ein schrecklicher Krieg.“¹ Diese Einschätzung stammt nicht etwa von einem Friedensforscher oder von Kriegsgegnern im US-Kongress. Präsident George W. Bush sprach im Juli 2007 so über den seelischen Zustand seiner Nation. Und Bush hat Recht. Die Mehrheit der Amerikaner unterstützt die Irakpolitik ihres Präsidenten nicht mehr und fordert einen allmählichen Rückzug der US-Soldaten aus dem Irak. Im Jahr 2007 beschäftigte die sonst eher auf innenpolitische Themen konzentrierten Amerikaner laut Umfragen kein anderes Thema stärker als der Irakkrieg. Nicht nur wird der Krieg eines der wichtigsten Themen bei der anstehen-

den Präsidentschaftswahl 2008 sein, er hat bereits den Wahlausgang der letzten Kongresswahl bestimmt. Im In- und Ausland machte der Wahlsieg der demokratischen Partei im November 2006 vielen Menschen Hoffnung auf einen Kurswechsel der USA in ihrer Irakpolitik.

Hatte die Bush-Regierung den Amerikanern vor Kriegsbeginn suggeriert, der Krieg gegen den Irak werde kurz, erfolgreich und opferarm sein, so sieht die Realität nach mehr als vier Kriegsjahren ganz anders aus. Bis Ende Dezember 2007 kostete der Krieg rund 480 Milliarden US \$², fast 3900³ US-Soldaten und schätzungsweise zwischen 79 000 bis 86 000⁴ Iraker verloren durch den Krieg ihr Leben.

Die demokratischen Parlamentarier bemühten sich im letzten Jahr intensiv darum, das Wählermandat ernst zu nehmen und den Präsidenten zu einem Strategiewechsel

im Irak zu bewegen. Seit Januar 2007 findet zwischen dem Präsidenten und dem Kongress eine längst überfällige Konfrontation über eine Rückzugsstrategie statt. Doch die Hoffnungen wurden enttäuscht. Mehr als ein Jahr nach der Kongresswahl stehen mit über 160 000 US-Soldaten so viele Amerikaner wie nie zuvor im Irak. Insgesamt war das Jahr 2007 mit rund 900 toten US-Soldaten für die USA das verlustreichste seit Kriegsbeginn und das Kriegsbudget wächst weiter in astronomische Höhen. Die Demokraten konnten ihre von der Mehrheit der Amerikaner unterstützte Rückzugspolitik trotz vielseitiger Bemühungen nicht gegen den Präsidenten und die republikanische Minderheit im Kongress durchsetzen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika gehören zu den ältesten und stabilsten Demokratien der Welt. Eigentlich ist anzunehmen, dass sich eine von dem Mehrheitswillen der Bevölkerung getragene Kongressmehrheit in einer eindeutigen politischen Entscheidung niederschlagen sollte. Wie ist es also zu erklären, dass es der demokratischen Mehrheit im Kongress nicht gelungen ist, den Willen in der Gestaltung der Irakstrategie widerzuspiegeln? Wurden die demokratische Prämisse „Alle Macht geht vom Volk aus“ und das Prinzip der Gewaltenteilung in Folge der patriotischen Ohnmacht der politischen Elite nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 so in Mitleidenschaft gezogen, dass sie auf kriegsrelevante Entscheidungen keinen Einfluss mehr haben?

Der Krieg im Irak und der Wandel der öffentlichen Meinung

Abgesehen von den menschlichen Opfern und den immensen finanziellen Kosten, sind die Vereinigten Staaten mit zahlreichen weiteren Problemen im Irakkrieg konfrontiert. Der im Rahmen der präventiven US-Interventionsstrategie⁵ geführte Krieg und Menschenrechtsskandale wie Abu Ghraib schaden sowohl dem moralischen Ansehen als auch dem Einfluss der einzigen Supermacht in der Welt. Gegenwärtig stammen bereits über 90% der Soldaten im Irak aus den USA und die Partner der „Koalition der Willigen“ ziehen nach und nach ihre Truppen zurück. Die wichtigsten Kriegsrechtfertigungen, wie irakische Massenvernichtungswaffen und enge Verbindungen des

„Schurkenstaats“ Irak zu al-Qaida, erwiesen sich als falsch.

Erst nachdem diese beiden Rechtfertigungen entfielen, erkor Bush die Demokratisierung des Iraks zum Hauptziel der USA im Irak. Das brachte die Regierung in die Zwickmühle, dass ein Erfolg der USA im Irak nun mindestens durch den Aufbau einer stabilen politischen Ordnung definiert ist. Doch der Irak versinkt heute im Chaos. Im Grunde lief alles schief, was die in die US-Militärdoktrine eingegangenen „Lehren von Vietnam“ verhindern wollten. De facto betreibt die US-Regierung nur noch Schadensbegrenzung. Heute herrscht ein vielschichtiger, blutiger Bürgerkrieg in Folge des Regimewechsels. Vor seiner destabilisierenden Wirkung im Irak und der Region hatten viele Kriegsgegner stets gewarnt, sodass Bushs Vater sich 1991 noch gescheut hatte, ihn durchzuführen.

Der Machtkampf zwischen der von den USA aufgebauten sunnitischen Minderheitsregierung von Präsident Dschawad al-Maliki und der im Süden des Landes lebenden schiitischen Mehrheit sowie der kurdischen Minderheit im Nordirak verhindert den Aufbau einer stabilen Ordnung des Landes. Die humanitären und ökonomischen Verhältnisse sind miserabel. Rund zwei Millionen Iraker verließen bisher ihre Heimat und noch einmal so viele sind innerhalb des Iraks auf der Flucht. Der Irak wurde *erst durch* den Krieg zu einem Sammelplatz des internationalen Terrorismus und die Sicherheitslage der USA hat sich in Folge des Krieges verschlechtert. Die Verwicklungen der Nachbarstaaten Iran, Syrien, Türkei und Saudi-Arabien in den Krieg destabilisieren die Region und tragen, aktuell vor allem im Falle des Irans und der Türkei, zu neuen Konflikten mit der Supermacht bei.

Diese Entwicklungen beeinflussten auch die Meinungsbildung der Amerikaner. In den Vorkriegsdebatten ist jede US-Regierung darauf bedacht, ihren Bürgern stets kurze, erfolgreiche, opferarme und die nationalen Interessen verteidigende Kriege mit klaren Einsatz- und Rückzugsstrategien zu suggerieren. Denn jede Regierung weiß, dass die Kriegsunterstützung der Amerikaner besonders seit den Vietnamerfahrungen an Bedingungen geknüpft ist und schwindet, sollten diese nicht erfüllt werden. So auch im Falle des Irakkriegs.

Die Zufriedenheit mit Bushs Amtsführung erreichte in den Wochen kurz nach dem 11. September 2001 historische Höchstwerte von

über 90%. Rund 70% der befragten Amerikaner befürworteten einen Krieg gegen den Irak. In der Vorkriegsphase von Sommer 2002 bis Mitte März 2003, als die Kriegspropaganda der Regierung richtig begann, stimmten einem Krieg, der Irakpolitik wie auch der Amtsführung Bushs bei vielen Umfragen nur noch knappe Mehrheiten zu. Erst wenige Tage vor dem Krieg setzte der „Rally Around the Flag“-Effekt ein, das heißt der patriotische Eifer, mit dem die Amerikaner in Kriegszeiten hinter ihrer Regierung und ihren Soldaten stehen. Dieser fiel zwar etwas stärker aus als bei Clintons Balkankriegen, aber viel schwächer als beim Irakkrieg 1991. Zu Kriegsbeginn und während der offiziellen Kampfhandlungen (20. März bis 1. Mai 2003) unterstützten teilweise über 70% der befragten Amerikaner den Krieg, die Irakpolitik Bushs und seine Amtsführung.

In Folge der oben geschilderten Entwicklungen schwenkte die Stimmung langsam um. Die Zufriedenheit mit der Irakpolitik und Amtsführung Bushs, die Kriegsunterstützung sowie die Auffassung, dass der Krieg sich bei Abwägung von Kosten und Nutzen gelohnt habe, sank mit einigen Schwankungen über die kommenden Jahre und lag wie auch die Erfolgserwartungen bei Umfragen 2007 zum Teil nur noch bei rund einem Drittel.

ABC News/Washington Post-Umfragen verdeutlichen, dass in den Jahren 2006 und 2007 mit fast kontinuierlich steigender Tendenz stets Mehrheiten einer Verringerung der Truppen zustimmten (52-60%). Die Option der Beibehaltung der Truppenstärke fand viel weniger Zustimmung (23-36%, einmalig 48%) und eine Truppenerhöhung befürwortete nur eine Minderheit (9-21%).

In den ersten zwei Kriegsjahren waren laut der Umfragen des Pew Research Centers stets Mehrheiten (50-56%) der Meinung, die USA sollten ihre Truppen im Irak stationiert lassen bis sich die Situation stabilisiert habe. Ab Herbst 2005 stimmten meist ebenso viele Befragte für wie gegen einen Rückzug. Seit Februar 2007 sprachen sich dann stets knappe Mehrheiten (52-56%) für einen Rückzug aus. Zu beachten ist, dass in den vergangenen zwei Jahren mehr Befürworter eines Truppenrückzuges einen graduellen Rückzug über die nächsten ein bis zwei Jahre unterstützen (28-36%) als einen sofortigen Rückzug (14-20%). Die Mehrheit (65%) der Befragten einer ABC News/Washington

Post-Umfrage von Juli 2007 traute dem Kongress und nicht Präsident Bush (31%) die Kompetenz zu, über einen Truppenrückzug zu entscheiden. Die Zufriedenheit mit der Arbeit des Kongresses war 2007 zwar allgemein nicht sehr groß (28-44%), aber in der Irakkriegfrage wurde den Demokraten stets mehr zugetraut als den Republikanern. Prinzipiell unterstützten den Republikanern zugeneigte Befragte die Irakpolitik Bushs eher als Demokraten.

Freilich ist generell Vorsicht gegenüber der Repräsentativität von Umfrageergebnissen sowie den komplexen Wechselwirkungen zwischen „Öffentlicher Meinung – Politik – Medien“ geboten. Auch soll hier nicht unterstellt werden, dass eine Mehrheitsmeinung per se eine moralisch oder politisch „bessere“ Meinung darstellt. Gleichwohl können sowohl die dargestellten Meinungstrends als auch das Ergebnis der Kongresswahl 2006, anders als von der Bush-Regierung häufig dargestellt, keineswegs als Ausdruck einer irrationalen, kurzfristigen Laune der Amerikaner abgetan werden, die in einer Demokratie einfach ignoriert werden kann.

Repräsentativität, Gewaltenteilung und Kriegsvollmachten

Auf den ersten Blick scheint das repräsentative Demokratiemodell der USA, dessen Kernstück die Idee „Alle Macht geht vom Volke aus“ bildet, die Voraussetzungen zu erfüllen, dass eine vom Gros der Bevölkerung sowie der Mehrheit der Legislative getragene Forderung sich in eine politische Entscheidung umsetzen lässt. Der Präsident genießt im präsidentialen Demokratiesystem zwar Privilegien, aber eines der wichtigsten Ziele der Verfassungsväter war es, in Abgrenzung zum damals feudalen Europa, die Möglichkeit einer Alleinherrschaft des Staatsoberhaupts über das Volk zu verhindern. Zugleich waren sie besorgt, dass die gewählten Repräsentanten des Volkes im Namen des „allgemeinen Volkswillens“ die Interessen des Individuums missbrauchen und eine Zentralisierung staatlicher Macht entstehen könnte. Um die Freiheit des Einzelnen und Minderheiten vor einer „Tyrannei der Mehrheit“ zu schützen sowie eine Machtkonzentration zu verhindern, verankerten die Gründerväter im politischen System der USA in Anlehnung



Seit Kriegsbeginn im März 2003 starben bis Ende Februar 2008 im Irak fast 4000 US-Soldaten, etwa 30 000 wurden verwundet.

Bild: Sgt. JoAnn S. Makinano/www.defenselink.mil/multimedia/

an Montesquieus Gewaltenteilungsprinzip ein vielfältiges Netz der wechselseitigen Kontrollen („Checks and Balances“). Die Dreiteilung in Exekutive, Legislative, und Judikative steht in seinem Zentrum. Innerhalb der Institutionen sind wiederum komplexe *Checks and Balances* verankert, wie das Zweikammersystem und bestimmte Prozeduren im Kongress verdeutlichen. Die Instanzen Präsident und Kongress sind aber nicht strikt voneinander getrennt, sondern im politischen Prozess häufig wechselseitig aufeinander angewiesen.

Betrachtet man das demokratische System der USA jedoch etwas genauer, so wird deutlich, dass die älteste demokratische Verfassung der Welt bezüglich der Zuständigkeiten von Kongress und Präsident in vielen Fragen in der Grauzone bleibt, so auch bei den Kriegsführungsvollmachten. Daher entfachen sich quasi systemimmanent immer wieder Dispute⁶ über die Auslegung des Verfassungstextes. Die jeweils aktuelle demokratische Praxis wird in den USA somit beachtlich davon geprägt, wer bei der Verfassungsinterpretation gerade mehr Einfluss hat – der Präsident oder der Kongress. In Artikel I Abschnitt 8 der Verfassung wird dem Kongress das Recht zugesprochen, Krieg zu erklären, in Artikel II Abschnitt 2 wird der Präsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte genannt.⁷ Die bis auf die Gründerzeit zurückreichende Kontroverse um die in den beiden Artikeln umrissenen „War Po-

Zitate

“Every day you are successful here in Iraq draws nearer to the day when America can begin calling you and your fellow servicemen and women home. But I want to tell you this about the decision – about my decision about troop levels. Those decisions will be based on a calm assessment by our military commanders on the conditions on the ground – not a nervous reaction by Washington politicians to poll results in the media.”

George W. Bush beim Truppenbesuch im Irak am 3. September 2007

„The president now knows that he does not have a blank check from Congress without any justification. ...In the days ahead, Congress will exercise its Constitutional responsibilities by giving the President's latest proposal the scrutiny our troops and the American people expect. We will demand answers to the tough questions that have not been asked or answered to date. The American people want a change of course in Iraq. We intend to keep pressing President Bush to provide it.”

Nancy Pelosi am 7. Januar 2007

wers“ wird durch zwei Verfassungsinterpretationen der sogenannten „Congressionalists“ und „Presidentialists“ geprägt.

Verfassungsvater James Madison, der häufig von *Congressionalists* zur Unterstützung ihrer Position herangezogen wird, stellte fest, dass die Exekutive dazu tendiere, Kriege zu führen. Dem Kongress, der das von den Lasten des Krieges betroffene Wählervolk am unmittelbarsten repräsentiert, kommt laut Madison die Aufgabe zu, Kriege zu erklären. So sollte verhindert werden, dass der Präsident wie ein Despot oder König gegen den Willen des Volkes Kriege führen kann. Die Berücksichtigung der Präferenzen der Bevölkerung und die Gewaltkontrolle hat für *Congressionalists* höchste Priorität. Sie betonen außerdem, dass der Präsident die Stellung des Oberbefehlshabers primär zur Gewährleistung der zivilen Kontrolle über das Militär inne habe. Außer bei akuten Verteidigungssituationen könne er von diesem Amt keine weitreichenden Kompetenzen ableiten.

Vertreter der Position der *Presidentialists* und die meisten Präsidenten versuchen indes in Anlehnung an den Verfassungsvater Alexander Hamilton, die Vorrechte des Präsidenten hinsichtlich der Kriegserklärung und -führung durch seine Stellung als Oberbefehlshaber zu rechtfertigen. Außerdem betonen sie die besondere Autorität und Ressourcen des Präsidenten, wie zum Beispiel den privilegierten Zugang zu (Geheim-)Informationen oder das Recht auf Geheimhaltung. Durch diese Vollmachten und den Verzicht auf langwierige Verhandlungsprozesse sei ihrer Meinung nach eine effektive, informierte und reaktions-schnelle Außenpolitik überhaupt möglich. Viele *Presidentialists* zweifeln zudem an der Möglichkeit der rationalen und konstanten Meinungsbildung der Öffentlichkeit, insbesondere bei komplexen außenpolitischen Themen. Die Einflussnahme der öffentlichen Meinung wird daher für die Formulierung einer effektiven Außenpolitik als hinderlich beurteilt.⁸

zen. Eine bessere Balance zwischen Kongress und Präsidenten konnte durch die Resolution nicht erreicht werden. Denn jeder Präsident seit Nixon streitet die Rechtsgeltung der Resolution ab. Bislang wurden von über 200 Militäreinsätzen der USA nur fünf Kriege vom Kongress offiziell erklärt, davon keiner nach 1945. Aus politischen Gründen ersuchen Präsidenten allerdings oft Kongressresolutionen zur Autorisierung von Gewaltanwendungen.¹⁰ Seit den 1990er Jahren zieht die Exekutive auch vermehrt UN-Resolutionen oder NATO-Beschlüsse als Legitimationsquellen heran.

Die *Presidentialists* sehen den Präsidenten als Oberbefehlshaber auch berechtigt, über den Kriegsverlauf und die Kriegsdauer zu entscheiden. James Madison entgegnete dieser Auffassung, dass die kriegsausführende Instanz keine richtigen Urteile darüber fällen könne, ob ein Krieg erklärt, weitergeführt oder beendet werden solle. Die *Congressionalists* heben daher die Kompetenz des Kongresses, den Haushalt („Power of the Purse“) zu bewilligen, hervor. Der Kongress kann das Kriegsbudget blockieren oder versuchen, Bedingungen an seine Vergabe zu knüpfen, wie zum Beispiel Rückzugspläne. Dem steht das Vetorecht des Präsidenten gegenüber, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses überwunden werden kann.

Des Weiteren hat der Kongress in seiner „Überwachungsfunktion“ („Oversight“) durch Anhörungen, Untersuchungen und Konsultationen die Möglichkeit, Manipulationen oder Fehler der Exekutive aufzudecken. Der Frage, ob ein Krieg dem nationalen Interesse (weiterhin) dient und er die Opfer sowie Steuergelder „lohnt“, vermag der Kongress so nachzugehen. Durch solche Aufklärungsarbeit ist es dem Kongress möglich, ein kritisches Gegengewicht zur Regierungsmeinung in den Kriegsdebatten zu schaffen.¹¹

In der War Powers Resolution von 1973 legte der Kongress fest, dass der Präsident ohne die Legitimation des Kongresses für maximal 90 Tage Truppen im Ausland einsetzen darf. Quelle: The National Archives, www.archives.gov/legislative/



In Zeiten starker Bedrohungswahrnehmungen, wie im Kalten Krieg oder dem „Krieg gegen den Terrorismus“, kann der Präsident seine privilegierten Befugnisse zur „imperialen Präsidentschaft“ ausbauen. Im Namen der „nationalen Sicherheit“ können demokratische Prinzipien dann eher missachtet und die Militarisierung der Außenpolitik vorangetrieben werden. Der Vietnamkrieg wurde zum Sinnbild des Auswuchses der „imperialen Präsidentschaft“. Als Reaktion darauf kämpfte der Kongress insgesamt nachdrücklicher um seine Kompetenzen und verabschiedete 1973 auch die *War Powers Resolution*. Laut dieser kann der Präsident ohne Legitimation des Kongresses die Truppen höchstens 90 Tage im Ausland einset-

Die Gewaltenteilung und der Irakkrieg

Das politische System der USA ist aufgrund der Interpretationsspielräume der Verfassung von Pendelschwüngen zwischen Phasen der Machtausweitung der Exekutive und Phasen der größeren demokratischen Kontrolle durch den Kongress geprägt. Die

amerikanische Geschichte hat gezeigt, dass Phasen der umfassenden Machtausweitung der Exekutive – wie beim Vietnamkrieg, der Iran-Contra-Affäre und zuletzt dem Irakkrieg – teilweise schwere Folgen hatten. Nicht nur der Weltfrieden, die Demokratie und das moralische Ansehen der USA litten in solche Zeiten. Auch verloren die USA zumindest langfristig an Machteinfluss in der Welt und die nationale Sicherheit sowie die effektive Gestaltung der Außenpolitik wurden beeinträchtigt.

Gehört die Kongressmehrheit der gleichen Partei wie der Präsident an, so hat dies meist eine geringere Kritik- und Kontrollfunktion des Kongresses zur Folge.¹² Doch den Kongress erfasste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zudem eine patriotische Ohnmacht. Der gleichzeitige Machtausbau der Exekutive zur „imperialen Präsidentschaft“¹³ im Kontext des „Krieges gegen den Terrorismus“ und die hegemoniale Verfassungsinterpretation der Exekutive führte zur Lähmung des Kongresses.

In allen drei Kompetenzbereichen – *War Powers*, *Power of the Purse* und *Oversight* verhielt sich der von den Republikanern dominierte Kongress in den Jahren 2002 bis 2006 insgesamt passiv. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die schweren Fehler der Regierung bei der Begründung des Irakkrieges und der Kriegs- sowie Nachkriegsplanung. So verabschiedete der Kongress bereits ein halbes Jahr vor Kriegsbeginn und ohne dass Druck aus der Bevölkerung bestanden hätte, eine Autorisierung der Gewaltanwendung gegen den Irak. An einer groß angelegten Offensive gegen die Irakpolitik Bushs fehlte es in den kommenden Jahren und vereinzelte Initiativen von Parlamentariern verliefen im Sand.

Doch nach der Kongresswahl 2006 erlangte der Kongress Selbstbewusstsein zurück. Bei der aktuellen Rückzugsdebatte handelt es sich um die wohl schärfste Konfrontation über die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Exekutive und der Legislative in Sachen Kriegsführung seit dem Vietnamkrieg.

Die meisten Demokraten vertraten im Kongress während der Rückzugsdebatte 2007 die Position der *Congressionalists* und versuchten durch eine intensivere „Überwachungspolitik“ und Nutzung ihrer *Power of the Purse* die legislative Kontrolle über die Irakpolitik zu reaktivieren und den Wählerwillen durchzusetzen. In der republikanischen Partei überzog indes die Lo-

yalität gegenüber der Kriegspolitik des Präsidenten.

Bush agierte während der Debatte ganz im Sinne der Verfassungsinterpretation der *Presidentialists*. Der Präsident betonte bei etlichen Gelegenheiten, er als Oberbefehlshaber der Streitkräfte beschließe einen Krieg und beende ihn auch, der Kongress habe lediglich die Aufgabe Kriegsgelder bereitzustellen. Er drohte das ganze Jahr 2007 über, gegen jeden Rückzugsplan des Kongresses sein Veto einzulegen. Die Lage vor Ort und die Kommandeure im Irak, nicht etwa der von Umfragewerten getriebene Kongress, definiere die Kriegsstrategie. Bush äußerte 2006 sogar provokant, selbst wenn ihn nur noch seine Frau und seine Hunde unterstützten, hielte er an seiner Irakpolitik fest.¹⁴ Gegenüber Rückzugsbefürwortern nahm er eine kompromisslose Haltung ein: Sie seien unpatriotisch, verrieten die Soldaten vor Ort, spielten den Terroristen in die Hände und beförderten das Chaos im Irak. Zwar zurückhaltender als in den Jahren zuvor, doch regelmäßig beschwor Bush weiterhin die Wichtigkeit eines Erfolges im Irak für den übergeordneten „Krieg gegen den Terrorismus“. Obwohl viele Experten warnten, dass eine umfassende politische und multilaterale Initiative unerlässlich sei, hielt Bush an seiner auf militärische Mittel fokussierten Siegesstrategie fest. Der Präsident verfolgt scheinbar vor allem sein persönliches Ziel, Zeit zu gewinnen und die heikle Frage „Who lost Iraq?“ bis nach seine Amtszeit zu vertagen.

Truppenaufstockung statt Truppenrückzug

Bereits im Kontext der Kongresswahl und vor dem Hintergrund der Gewalteskalation im Irak 2006 erhitzte sich die Diskussion um einen Truppenrückzug. Anders als noch bei der Präsidentschaftswahl 2004, stand bei der Kongresswahl im November 2006 das Thema Irak bei Umfragen an erster Stelle. Der auf einen Rückzug und Strategiewechsel im Irak drängenden demokratischen Partei trauten die Wähler in der Irakpolitik mehr zu als den Republikanern. Erstmals seit zwölf Jahren erlangten die Demokraten die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses. Das Wahlergebnis galt als Referendum der Wähler gegen den Krieg und für einen Rückzug aus dem Irak.

Kriegskosten im Vergleich

Krieg	Kosten in Mrd. US \$
Koreakrieg(1950-1953)	470
Vietnamkrieg(1964-1973)	673
Irakkrieg 1991 (1990-1991)	94
Irakkrieg 2003 (2003-2008)	611 (geschätzt)

Quelle: National Priorities Project 2007

Bush reagierte auf die Wahlniederlage lediglich mit einem Bauernopfer und entließ, wie lange gefordert, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld. Vor allem aufgrund der sich 2006 sehr verschlechternden Lage im Irak, suchte das Weiße Haus nach monatelanger Passivität¹⁵ im Dezember jedoch dringend nach einem neuen Ansatz in der Irakstrategie.

Der vom Kongress im März 2006 in Auftrag gegebene und mit viel Spannung erwartete Bericht¹⁶ der hochkarätig besetzten und überparteilichen „Iraq Study Group“ (ISG) legte am 6. Dezember 2006 seine 79 Empfehlungen vor. Die ISG forderte einen graduellen Rückzug der Kampftruppen bis Anfang 2008 und darüber hinaus den Verbleib einer nur kleineren Anzahl von Trainings-, Antiterror- und Schutztruppen. Ein genauer Zeitplan wurde nicht vorgelegt, was radikalere Rückzugsbefürworter kritisierten. Eine Truppenerhöhung lehnte die ISG explizit ab, da der Krieg mit keinem Militäraufkommen dieser Welt zu gewinnen sei. Die ISG drängte darauf, nach politischen Lösungen zu suchen und die Nachbarstaaten intensiv in Verhandlungen einzubeziehen. Die Mehrheit der befragten Amerikaner waren Anfang Januar der Ansicht, Bush solle den Rückzugsplan der ISG umsetzen.

Bush betonte zwar, die Vorschläge der ISG zu berücksichtigen, de facto entschied er sich jedoch für das genaue Gegenteil: eine Truppenaufstockung. Der geeinte Druck der Militärelite stand nicht dahinter, sondern Bush musste sogar um die Unterstützung einiger Generäle werben, die um die Einsatzflexibilität der US-Armee besorgt waren.

Der Präsident verkündete am 10. Januar 2007¹⁷ den „Surge Plan“, durch den er eine Truppenerhöhung von rund 30 000 Soldaten anordnete. Im Großraum Bagdad sollten fünf Heeresbrigaden den Kampf gegen Aufständische, Terroristen und den Aufbau irakischer Sicherheitskräfte unterstützen. In die Unruheprovinz Ankar sollten zwei Marinebrigaden entsendet werden, insbesondere zum Kampf gegen al-Qaida.

Die Truppenerhöhung stellte Bush als Bestandteil der Strategie „The New Way Forward in Iraq“ vor. Wie bei vorherigen Strategiedokumenten war es das Ziel, durch primär militärische Mittel die sicherheitspolitische Lage zu verbessern, um auf dieser Basis politische Stabilität und nationale Versöhnung zu erreichen. Der irakischen Regierung sollte

dabei schrittweise mehr Verantwortung übergeben werden. Von einer umfassenden diplomatischen Offensive in der Region oder gar einem detaillierten politischen Ansatz ist im Dokument nicht viel zu lesen.

Am letzten Januar-Wochenende 2007 demonstrierten mehr als 300 000 Menschen in Washington gegen die Truppenaufstockung und den Krieg. Bei Umfragen lehnten rund 60% der Befragten den *Surge Plan* ab und ebenso viele Amerikaner zweifelten an seinem stabilisierenden Effekt im Irak.

Die Frühjahrsoffensive des Kongresses

Seit ihrem Wahlsieg verkündeten die Mehrheitssprecherin des Repräsentantenhauses Nancy Pelosi und der Mehrheitsführer im Senat Harry Reid immer wieder, die Partei werde das Wählermandat ernst nehmen und für einen Rückzug kämpfen. Bei der Wahl gewannen die Demokraten von den 435 Sitzen im Repräsentantenhaus 233, 201 Sitze gingen an die Republikaner und einen Sitz erhielt ein unabhängiger Parlamentarier. Im Senat haben die Demokraten und Republikaner von den 100 Sitzen jeweils 49 Sitze inne und einer der beiden unabhängigen Sensoren, Joe Liebermann, stimmt über den Irakkrieg stets mit den Republikanern ab. Einige wenige republikanische Sensoren votieren im Senat meist für Rückzugspläne, sodass teilweise knappe Mehrheiten erreicht wurden. Doch diese reichten dann nicht aus, wenn Sensoren mit dem sogenannten Filibuster drohten. Die Minderheit im Senat kann nämlich durch die Androhung oder Durchführung von Dauerreden eine Beschlussfassung verhindern oder verschieben. Drei Fünftel der Stimmen der Sensoren (60%) werden gebraucht, um ein solches Filibuster zu überstimmen.

Gleich zu Jahresbeginn 2007 kochte die Stimmung im Kongress hoch. Viele demokratische und einzelne republikanische Parlamentarier äußerten an der fehlenden Neuausrichtung des „New Way Forward in Iraq“ und der Truppenerhöhung teilweise heftige Kritik. Nach zahlreichen Diskussionen und Anhörungen verabschiedete das Repräsentantenhaus am 16. Februar mit 246 zu 182 Stimmen eine nichtbindende Resolution, welche die Truppenerhöhung ablehnte. Es handelte sich nur um eine nichtbindende

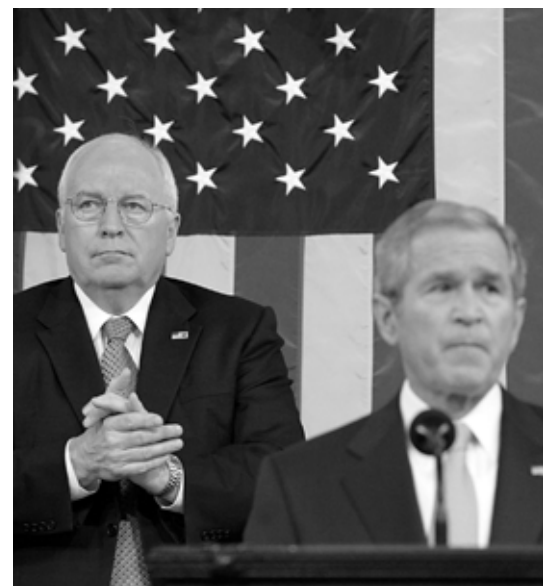
Resolution ohne Konsequenzen, aber zumindest votierten erstmals eine Reihe von Republikanern (17) gegen einen Aspekt von Bushs Irakpolitik, was für die Demokraten ein erster symbolischer Erfolg war. Im Senat blockierten die Republikaner die Resolution jedoch zweimal durch Filibuster.

Als nächster Schritt stand die Bewilligung der Zusatzfinanzierung der Kriege im Irak und Afghanistan, von rund \$ 95 Milliarden für die Monate Juni bis September 2007, an. Die Demokraten und einzelne Republikaner konzentrierten sich darauf ihre *Power of the Purse* zu nutzen, um die Finanzierung an einen Truppenrückzug zu binden. Eine Vielzahl an Gesetzesentwürfen, von denen die wichtigsten im Folgenden vorgestellt werden, lag vor.

Im März verabschiedeten das Repräsentantenhaus (218 zu 221) und der Senat (51 zu 47) einen Entwurf, der einen Rückzugsbeginn der Truppen 120 Tage nach Inkrafttreten des Gesetzes vorsah. Anders als im Senat legte das Repräsentantenhaus ein Enddatum (1. September 2008) fest. Bush drohte jedoch weiterhin, ein Veto einzulegen.

Nach zähen Verhandlungen stimmten das Repräsentantenhaus (218 zu 208) und der Senat (51 zu 46) Ende April einem Entwurf zu. Dieser sah im Falle der Nichterfüllung von Zielvorgaben (Benchmarks) durch die irakische Regierung den Beginn eines Truppenrückzugs am 1. Oktober 2007 vor und setzte ein nichtbindendes Enddatum (31. März 2008). Am 1. Mai legte Bush tatsächlich sein Veto ein – erst sein zweites in

George W. Bush bei seiner Rede zur Lage der Nation vor dem Kongress am 10. Januar 2007, Präsident Dick Cheney und die Sprecherin des Repräsentantenhauses Nancy Pelosi.



seiner gesamten Amtszeit überhaupt. Es konnte nicht durch die nötige Zweidrittelmehrheit im Kongress überstimmt werden. Die Mehrheit (54%) der Befragten einer CNN-Umfrage lehnten das Veto ab und befürworteten ein Gesetz mit Rückzugszeitplan (57%). Einige Republikaner sensibilisierten Bush nach dem Veto dafür, dass selbst konservative Republikaner seinen Irakkurs angesichts des öffentlichen Drucks nicht mehr monatelang durchhalten könnten. Das Argument des öffentlichen Drucks lehnte Bush zwar wie gewöhnlich ab, erklärte sich aber kurz darauf bereit, die Idee der Zielvorgaben zu akzeptieren, die er ohnehin bereits vorgesehen hatte.

Auf dieser Basis wurde ein Kompromissentwurf ohne Rückzugsplan erarbeitet. Die Regierung wurde darin nur noch aufgefordert, Mitte Juli und Mitte September 2007 einen Fortschrittsbericht über die Erfüllung von 18 Zielvorgaben und Erfolge der Truppenaufstockung zu präsentieren. Sollten die Berichte keine Fortschritte zeigen, würde die US-Regierung aufgerufen, ihre Irakstrategie zu ändern. Im Senat (80 zu 14) stimmten am 24. Mai fast alle Republikaner für den Entwurf. Von den Demokraten votierten 37 mit Ja und 10 mit Nein. Im Repräsentantenhaus (280 zu 142) stimmten fast alle Republikaner und 89 Demokraten zu, aber die meisten Demokraten (140) votierten dagegen. Am 25. Mai unterzeichnete Bush das Gesetz und feierte es als einen Etappensieg.

Wurde das Gesetz vom 25. Mai von einigen Demokraten und vielen Antikriegsgruppen

kritisiert, so interpretierten seine Unterstützer es als Teilerfolg, die Finanzierung erstmals überhaupt an Bedingungen geknüpft zu haben. Die Parteiführung versicherte, weiter zu kämpfen und im Juli erneut über Rückzugspläne zu verhandeln.

Im Verlauf der Debatte hatten sich Probleme herauskristallisiert, die auch im weiteren Verlauf der Rück-

zugsdebatte Bestand hatten. Ein einheitliches Konzept der Demokraten zur Rückzugsfrage lag nicht vor. Generell gilt, dass schnellere und striktere Rückzugspläne eher vom linken Parteiflügel als von moderaten oder konservativen Demokraten gefordert wurden. Viele Demokraten waren mit dem Dilemma konfrontiert, für ihr Abstimmungsverhalten entweder vom linken Parteiflügel sowie von Antikriegsgruppen attackiert oder von konservativeren Politikern und Wählern als „Vernachlässiger der Truppen“ kritisiert zu werden. Außerdem diskutierten die demokratischen Kandidaten im Kontext des Kampfes um die Präsidentschaftskandidatur politisch sehr aufgeladen über verschiedene Rückzugspläne, was nicht gerade zur Einheit der Partei beitrug. Ferner hatten die Demokraten die Unnachgiebigkeit vieler Republikaner sowie die Filibuster-Hürde im Senat und die Vetobereitschaft Bushs unterschätzt. Eine Anpassung an diese Faktoren trat bald ein – über strikte und sofortige Rückzugspläne wurde immer seltener abgestimmt.

Eine erhitzte Debatte im Sommer

Nach Abschluss der Truppenerhöhung im Juni stand die Einschätzung der Fortschritte des „Surge Plans“ im Vordergrund der Kontroverse. Widersprüchliche Beurteilungen der Lage im Irak von Regierungsmitgliedern, Geheimdiensten, Wissenschaftlern, Militärs und in den Irak reisenden Parlamentariern kursierten während des gesamten Sommers. Die gleichen Informationen und Statistiken wurden von Regierung und Opposition zur Unterstützung der eigenen Position, je nach Bedarf als Erfolgszeichen oder Misserfolg, bewertet. Den ganzen Sommer über kämpften die Demokraten und Bush, jeweils unterstützt von Millionen-Dollar-Kampagnen zivilgesellschaftlicher Gruppen, intensiv um Stimmen der republikanischen Parlamentarier.

Der Präsident warnte beständig vor einem voreiligen Rückzug. Am 22. August verglich er die Folgen eines sofortigen Rückzugs sogar mit der Situation in Vietnam. Bei jeder Gelegenheit rief Bush zur Geduld bis zum Septemberbericht des im Januar zum Oberkommandierenden im Irak ernannten Generals David Petraeus auf. Durch die Konzentration auf das Berichtswesen fokussierte Bush die Debatte so, dass er eine Positionie-

Truppenrückzug

„Do you think the U.S. should keep military troops in Iraq until the situation has stabilized, or do you think the U.S. should bring troops home as soon as possible?“

	Keep troops in Iraq	Bring troops home	Unsure
November 2007	41%	54%	4%
Oktober 2007	42%	54%	7%
September 2007	39%	54%	7%
Juli 2007	39%	54%	5%
Juni 2007	39%	56%	6%
April 2007	41%	53%	5%
März 2007	43%	52%	5%
Februar 2007	42%	53%	6%
Mitte Januar 2007	46%	48%	6%
Anfang Januar 2007	41%	53%	6%
Dezember 2006	44%	50%	6%
November 2006	46%	48%	7%
Oktober 2006	46%	47%	6%

Zum Vergleich:

Juli 2005	52%	43%	5%
Dezember 2004	57%	36%	7%
September 2003	64%	32%	4%

Kriegsunterstützung

„Do you think the U.S. made the right decision or the wrong decision in using military force against Iraq?“

	Right	Wrong	Don't know
Oktober 2007	39%	54%	7%
September 2007	42%	50%	8%
Juli 2007	41%	53%	6%
Juni 2007	40%	51%	9%
April 2007	45%	47%	8%
Februar 2007	43%	49%	8%
19. Januar 2007	40%	51%	6%
10. Januar 2007	40%	53%	7%
Dezember 2006	42%	51%	7%
November 2006	41%	51%	8%
Oktober 2006	43%	47%	10%

Zum Vergleich:

April 2004	54%	37%	9%
Dezember 2003	67%	26%	7%
Ende März 2003	74%	21%	5%

Quelle: Pew Research Center for the Public and the Press

am 23. Januar 2007. Hinter ihm sitzen Vize-Vize-Pelosi. Bild: picture-alliance





General David Petraeus wird im Irak von einer Fox News-Journalistin interviewt. In seinem Bericht im September 2007 beschrieb er die Sicherheitslage im Irak als insgesamt verbessert, trotz „verbleibender Schwierigkeiten“, und warnte ebenso wie US-Botschafter Ryan Crocker vor den Folgen eines sofortigen Rückzuges. Bild: Spc. Davis Pridgen/www.defenselink.mil/multimedia/

zung zur Irakstrategie bis September aufgeschoben konnte.

Den vom Gesetz im Mai geforderte „Benchmark-Report“¹⁸ über erste Fortschritte des *Surge Plans* präsentierte Bush am 12. Juli 2007. Er konzentrierte sich dabei darauf, ihn insgesamt als optimistische Zwischenbilanz darzustellen. Bei acht der 18 Zielvorgaben wurden Fortschritte verzeichnet, bei acht – vor allem politischen Vorgaben – wurden keine und in zwei Bereichen gemischte Ergebnisse festgestellt. Dabei wurden im Sicherheitsbereich größere Fortschritte als im politischen Bereich und der nationalen Versöhnung resümiert. Auf den Zwischenbericht reagierten viele Demokraten und einzelne Republikaner mit Zweifeln und bewerteten ihn als Zeichen des Scheiterns der Irakpolitik Bushs.

Im Kontext der zweiwöchigen Verhandlungen zum Verteidigungshaushalt 2008 stimmte der Kongress im Juli erneut über Gesetzesvorlagen zum Irak ab. Die wohl wichtigste Abstimmung im Repräsentantenhaus fand über einen Entwurf des Demokraten Ike Skelton statt, der am 12. Juli angenommen wurde (223 zu 201). Innerhalb von 120 Tagen sollte der Rückzug beginnen und bis zum 1. April 2008 abgeschlossen sein. Wie in vielen Entwürfen wurde eine Transformation der Truppenmission hin zu Schutz-, Trainings- und Terrorbekämpfungsaufgaben gefordert. Einen ähnlichen

Entwurf der demokratischen Senatoren Carl Levin und Jack Reed blockierten die Republikaner am 18. Juli mit einem Filibuster (52 zu 47), obgleich das Enddatum des Rückzugs im Senatsentwurf nur eine Empfehlung war. Da keine Gesetzesvorlage in beiden Kongresskammern Erfolg hatte und die Sommerpause am 5. August begann, vertagte der Kongress die Verhandlungen auf September.

Im Juli befürwortete wie auch Mitte September eine knappe Mehrheit der Befragten (55%) einer ABC News/Washington Post-Umfrage Gesetzesvorlagen, die eine Rückzugsfrist bis Frühjahr 2008 vorsahen.

Showdown im September

Der Berichtsmarathon im September begann mit zwei vom Kongress in Auftrag gegebenen Berichten. Das „Government Accountability Office“ (GAO) bilanzierte, dass nur drei der 18 Zielvorgaben erfüllt worden seien. Von Februar bis Juli habe sich das Gewaltniveau ebenso wenig verringert wie die täglichen Angriffe auf Zivilisten. Ein Bericht des Generals a. D. James L. Jones teilte die negative Gewaltanalyse und forderte zu einem fundamentalen Strategiewandel und einer massiven Truppenreduzierung auf.

Die Ouvertüre der September-Offensive des Weißen Hauses war ein Überraschungsbesuch des Präsidenten am 3. September

im Irak. Zwar enthüllte Bush nicht wie am 1. Mai 2003 ein „Mission Accomplished“-Plakat, doch er beschwor weiter die Erfolgsaussichten im Irak.

Nicht zum ersten Mal, als Vertrauen und Argumente fehlten, flog ein Präsident zu Fototerminen ins Kampfgebiet und schickte einen hochdotierten General an die Heimatfront. Die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit von General Petraeus' Bericht stellten einzelne Demokraten vorab in Frage. Am 10. September schaltete die parteinahe Antikriegsgruppe MoveON.org in der New York Times eine enorm Aufsehen erregende Anzeige, die Petraeus als Lügner beschimpfte („General Betray Us“). Den Demokraten wurde von den Republikanern und Bush erneut fehlende Loyalität gegenüber dem Militär unterstellt und der Kongress verabschiedete sogar Resolutionen, die sich von der Anzeige distanzieren.

Etliche Stunden berichteten General Petraeus und der US-Botschafter im Irak, Ryan Crocker, am 10. und 11. September in teils vom TV übertragenen Anhörungen. Die Räume waren überfüllt mit Parlamentariern, Journalisten und teilweise protestierenden Besuchern. Die Kernaussage¹⁹ des Generals war, dass die militärischen Ziele des *Surge Plans* in weiten Teilen erfüllt seien und die Sicherheitslage sich, trotz der verbleibenden Schwierigkeiten, verbessert habe. Auf dieser Basis sei eine Truppenreduzierung um 30000 Soldaten bis zum Juli 2008, das heißt auf das Niveau von vor dem *Surge Plan*, möglich. Eine erste Kampfbrigade werde im Dezember heimkehren, vier weitere dann bis Juli 2008 folgen. Der General verwies auf seinen neuen Lagebericht im März 2008, auf dessen Grundlage dann weitere Entscheidungen gefällt würden.

Petraeus hob im Sicherheitsbereich Fortschritte in Bagdad und der Provinz Angbar hervor, die sich aber nicht überall im Irak gleichermaßen zeigen würden. Die Anzahl der Zivilopfer, der Anschläge und konfessionell motivierter Gewalttaten seien noch immer hoch, aber viel geringer als im Dezember 2006. Den Aufbau der irakischen Sicherheitskräfte und den Kampf gegen al-Qaida lobte Petraeus generell, wies jedoch auch auf Probleme hin.

Zur politischen Situation referierte Botschafter Crocker²⁰. Er berichtete über nur schleppende Fortschritte bei der politischen Versöhnung und den politischen Reformen.

Petraeus und Crocker warnten vor den schlimmen Folgen eines sofortigen Rückzuges und machten die Nachbarländer Syrien und Iran für die Instabilität im Irak mitverantwortlich. Mit Siegeshymnen hielten sie sich zurück. Der Tenor war: ein Erfolg ist möglich, aber Geduld nötig.

Der zweite *Benchmark-Report*²¹ vom 14. September kam zu ähnlichen Einschätzungen über die Lage im Irak und verzeichnete in neun – eine mehr als im Juli – der 18 Zielvorgaben Fortschritte. In drei Zielvorgaben wurden nicht zufriedenstellende Fortschritte, in vier weiteren gemischte Erfolge identifiziert, und über zwei Kategorien konnten keine Aussagen gemacht werden.

In seiner ebenfalls mit Spannung erwarteten „Rede an die Nation“²² verkündete der Präsident am 13. September den von Petraeus vorgestellten Teilrückzugsplan von 30 000 Soldaten bis Juli 2008. Bush rief zum Abwarten bis zum nächsten Bericht des Generals im März 2008 auf und sprach nicht mehr von einem möglichen Sieg („Victory“), sondern nur noch von einem Erfolg („Success“) im Irak. Er hob aber die Fortschritte der *Surge* Strategie hervor und präsentierte die Formel „Return on Success“: „Je erfolgreicher wir sind, desto mehr Truppen können heimkehren.“

Gleichzeitig stimmte der Präsident die Amerikaner deutlicher als je zuvor auf ein langes Engagement der USA im Irak ein. Er verkündete, dass eine reduzierte Truppe mit Trainings-, Schutz-, Ausrüstungs- und Antiterroraufgaben über seine Präsidentschaft hinaus im Irak präsent sein werde. Zwei Monate später verabschiedeten Bush und Maliki die „Declaration of Principles“²³ über eine langfristige politische, ökonomische und militärische Unterstützung des Iraks auf den Weg zur vollen staatlichen Souveränität. Für die Zeit nach Ablauf des um ein Jahr verlängerten UN-Mandats zur multilateralen Streitkräftepräsenz, soll 2008 ein bilaterales Abkommen erarbeitet werden. Grundsätzlich scheint ein langjähriges Engagement der US-Armee mit rund 50 000 Trainings-, Schutz-, Ausrüstungs- und Antiterrortruppen vorgesehen zu sein.

Die Regierung hatte den Teilrückzug der Truppen bis Juli 2008 wohl primär aufgrund von militärischen Überlegungen beschlossen, da im Frühjahr 2008 die Einsatzzeit für viele im Januar 2007 entsendete Soldaten, die zum Teil schon zum zweiten oder drit-

ten Mal im Irak kämpften, ohnehin endete. Einige Militärführer sorgten sich außerdem zusehends um die weltweite Einsatzflexibilität der US-Armee. Ferner war der Teilabzug, und besonders die vom einflussreichen Senator John Warner geforderte Heimkehr einer Brigade bis Weihnachten, eine Geste an die moderaten Republikaner. Zugleich wollte Bush das wahlrelevante Thema „Rückzug“ wohl nicht länger nur auf der Agenda der Demokraten wissen.

Für viele Kriegsgegner war die Truppenreduzierung auf das Niveau von vor der Truppenerhöhung eine Farce, was sich auch in den Antikriegsdemonstrationen Mitte September äußerte. Generell beeinflussten die Berichte die Meinungsumfragen zum Irakkrieg kaum. Bereits während der Anhörungen reagierten viele demokratische und einzelne republikanische Parlamentarier auf Bushs „Rückzugspläne“ mit Empörung und kritisierten die in ihren Augen geschönte Darstellung der Lage im Irak.

Im September begann die große Debatte über das Haushaltsbudget für 2008. Die Demokraten versuchten die Vergabe von \$ 150 Milliarden für die Kriege in Afghanistan und Irak an Rückzugspläne zu binden. Der Mehrheitsführer des Senats, Senator Reid, verabschiedete sich, zum Missfallen der Parteilinken, von seiner kompromisslosen Haltung und ließ auch weichere Gesetzesvorlagen zur Abstimmung zu.

Den schärfsten Entwurf reichte der demokratische Senator Russ Feingold ein. Ähnlich wie bereits im Mai und später im Dezember wurde dieser von einer großen Mehrheit (28 zu 70) und fast allen Republikanern abgelehnt. Der innerhalb von 90 Tagen beginnende Rückzug sollte bis zum 30. Juni 2008 beendet werden. Da eine Finanzierung der Truppen darüber hinaus strikt verweigert wurde, hatten auch einige Demokraten (18) Bedenken, sie könnten als Vernachlässiger der Truppen gelten.

Die mildere Senatsvorlage von Carl Levin und Jack Reed sah indes nur eine nichtbindende Abzugsfrist nach 120 Tagen des Rückzugsbeginns vor. Es wurde, anders als noch im Juli (52 zu 47), nur noch ein Patt (47 zu 47) erreicht. Beide Vorlagen forderten eine Transformation der Truppenmission.

Nur im Repräsentantenhaus stimmte am 2. Oktober eine große Mehrheit (377 zu 46) einer überparteilichen Vorlage zu. Innerhalb von 60 Tagen sollte der Verteidigungsmini-

Anmerkungen

- 1 Präsident Bush, Pressekonferenz vom 12.7.2007, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/07/20070712-5.html>. Eingesehen am 15. August 2007.
- 2 Die Kosten des Irakkrieges unter: <http://www.nationalpriorities.org/Cost-of-War/Cost-of-War-3.html>. Eingesehen am 26.12.2007.
- 3 Die US-Opferzahlen unter: <http://www.defenselink.mil/news/casualty.pdf>. Eingesehen am 26.12.2007.
- 4 Die irakischen Zivilopferzahlen unter: <http://www.iraqbodycount.org/>. Eingesehen am 26.12.2007.
- 5 Harald Müller/Stephanie Sohnius: Intervention und Kernwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA, HSFK-Report Nr. 1/2006, Frankfurt/M.
- 6 Edward S. Corwin: The President: Office and Power 1787-1951, New York, 1957.
- 7 Louis Fisher, Presidential War Power, University Press of Kansas, Second Edition Revised, 2004.
- 8 Richard Sobel: The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam, New York, 2001.
- 9 Arthur M. Schlesinger Jr.: War and the American Presidency, New York/London, 2004. Arthur M. Schlesinger Jr.: The Imperial Presidency, London, 1974.
- 10 Michael Bothe/Andreas Fischer-Lescano: The Dimension of Domestic Constitutional and Statutory Limits on the Use of Military Force, in: Michael Bothe u.a. (Hg.): Redefining Sovereignty, The Use of Force After the Cold War, Ardsley, 2005, S. 195-122.
- 11 Die in diesem Zusammenhang wichtige Rolle der Medien wird in anderen HSFK-Standpunkten genauer untersucht: Harald Müller: Zwischen Information, Inszenierung und Zensur. Zum Verhältnis von Demokratie, Krieg und Medien, HSFK-Standpunkte Nr. 4/2002. Frankfurt/M. sowie Harald Müller: Demokratie, die Medien und der Irak-Krieg. Zum Kriegsdiskurs in Europa und Amerika. HSFK-Standpunkte Nr. 6/2003, Frankfurt/M.

Fortsetzung auf Seite 11

ster einen Plan für einen Rückzug und eine Transformation der Truppenmission präsentieren und alle 90 Tage weitere Berichte liefern. Ein Zeitplan oder eine Implementierungspflicht wurden festgelegt, sodass 30 Demokraten mit Nein abstimmten.

Außerdem verabschiedete der Kongress einige nicht direkt mit der Rückzugsfrage verknüpfte Resolutionen zum Irak. Diese betrafen zum Beispiel die Dezentralisierung des Iraks oder die im Kontext des Blackwater-Skandals viel diskutierte verbesserte Kontrolle privater US-Sicherheitsfirmen im Irak.

Im September kam es in verschiedenen Haushaltsfragen, insbesondere über die von den Demokraten geforderten zusätzlichen Milliardenbeträge für innenpolitische Projekte, zu keiner Einigung. Da das Haushaltsjahr aber am 31. September 2007 endete, verabschiedete der Kongress ein Überbrückungsgesetz, sodass auch die Gelder für den Irakkrieg zunächst bis Mitte November 2007 weiter liefen.

Während die Kampagne der Demokraten die Republikaner nicht überzeugen konnte, hatte die Offensive der Regierung ihr Ziel erreicht. Mit dem Ausgang der Rückzugsdebatte im September waren viele Demokraten und Antikriegsgruppen unzufrieden. Senator Reid äußerte sich frustriert, es sei nun der Krieg Bushs und der Republikaner im Senat. Die Enttäuschung der Bevölkerung drückte sich unter anderem darin aus, dass die Zufrieden-

heit mit dem Kongress bei Umfragen Ende September 2007 auf ein Rekordtief sank.

Zum Jahresende ein Triumph für Bush

Die Haushaltdebatte ging im Herbst weiter und Bush forderte den Kongress nachdrücklich dazu auf, noch 2007 zusätzlich zu den geplanten \$ 150 Milliarden weitere ca. \$ 46 Milliarden für die Kriege im Irak und Afghanistan zu bewilligen. Die demokratische Parteispitze konzentrierte sich ab Oktober jedoch auf innenpolitische Themen und lehnte Verhandlungen über das \$ 196 Milliarden-Kriegsbudget vor Jahresbeginn 2008 zunächst ab. Von Mitte Oktober bis Dezember debattierte der Kongress nur noch sporadisch über Rückzugspläne, die im Senat alle an der Filibuster-Hürde scheiterten.

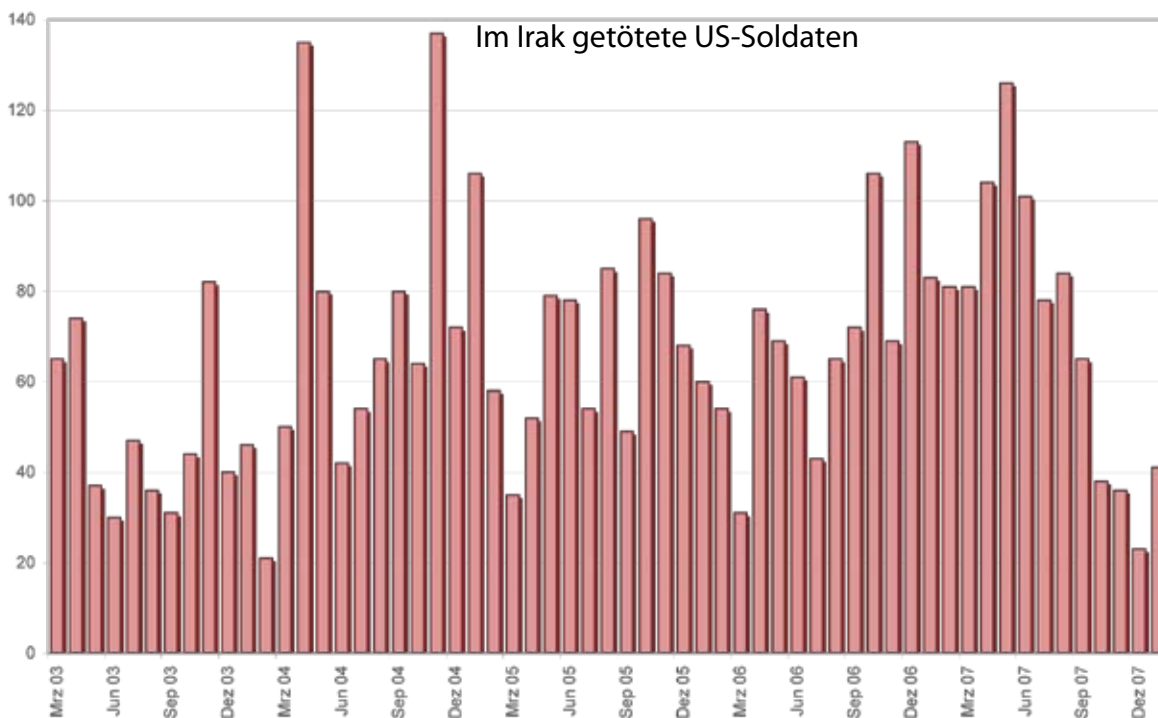
Bush warnte, er lege gegen das ganze Haushaltsgesetz sein Veto ein, sollte es Rückzugsforderungen beinhalten. Zudem drohte er damit, um die Kriege finanzieren zu können, Militäreinrichtungen in den USA schließen und Pentagonangestellte entlassen zu müssen. Unter dem Druck, nicht als Vernachlässiger des Militärs gelten zu wollen und vor allem die zusätzlich geforderten Gelder für innenpolitische Maßnahmen durchzusetzen, waren einige Demokraten im Dezember bereit nachzugeben.

Ohne Rückzugspläne daran zu binden, bewilligte der Senat (70 zu 25) kurz vor der Weihnachtspause mit der Unterstützung von 21 Demokraten \$ 70 Milliarden für die Kriege in Afghanistan und Irak. Letztlich stimmte auch das Repräsentantenhaus (272 zu 142) mit der Unterstützung von 78 Demokraten zu. Zwar kritisierte das Pentagon, dass die Gelder nur einige Monate ausreichen würden, doch Bush verbuchte das Ergebnis generell als Sieg in der Rückzugsdebatte und unterzeichnete am 26. Dezember 2007 das gesamte \$ 555 Milliarden-Haushaltspaket.

Viele Antikriegsgruppen und einige Demokraten, äußerten sich frustriert über die gescheiterten Versuche des vergangenen Jahres, Rückzugsforderungen durchzusetzen. Auch Nancy Pelosi zeigte sich sehr enttäuscht, wies aber darauf hin, dass der Kongress erstmals nur einen Teil der geforderten Kriegsgelder bewilligt habe und die Demokraten auch 2008 weiter kämpfen werden.

Ausblick: Präsidentschaftswahlkampf 2008 und Irakstrategie

Seit Oktober sanken die US-Opferzahlen zwar deutlich, dennoch blieb 2007 insgesamt das mit rund 900 toten US-Soldaten verlustreichste Jahr für die USA seit Kriegsbeginn. Trotz der seit Herbst 2007 vermehrt kursierenden „Erfolgsmeldungen“ aus dem



Quelle: „Personnel and Procurement Statistics“ des US-Verteidigungsministeriums, Stand: 20.2.2008, Grafik: HSFK

Irak, änderten die meisten Amerikaner ihre Meinung bei Umfragen von Oktober bis Dezember 2007 bezüglich ihrer Rückzugsforderungen und Bushs Irakpolitik nicht. Die Erfolgsaussichten für die USA im Irak schätzten allerdings etwas mehr Amerikaner nun optimistischer ein.

Zwar verdrängten ökonomische Themen den Irakkrieg bei den meisten Umfragen Anfang 2008 von Platz eins auf Platz zwei, aber im (Vor-)Wahlkampf 2008 wird der Irakkrieg weiterhin eines der wichtigsten Themen sein. Zugleich wird die Konfrontation an der Heimatfront um die Irakstrategie 2008 erheblich vom Wahlkampf um das Präsidentenamt und ein Drittel der Senatorenposten beeinflusst werden.

Die Demokraten erwarten, nach der Wahl eines Präsidentschaftskandidaten Ende August 2008, geschlossener auftreten zu können. Allerdings könnte der (Vor-)Wahlkampf die Parlamentarier auch von der Durchführung legislativer Initiativen ablenken.

Die bislang formulierten Irakstrategien der Kandidaten beider Parteien erscheinen bisher zwar wenig konkret, einige im Folgenden zusammengefasste Tendenzen lassen sich aber identifizieren. Die demokratischen Spitzenkandidaten Hillary Clinton und Barack Obama, deren Forderungen vielen kritischen Kriegsgegnern nicht weit genug gehen, kündigten bisher an, dass sie keine übereilten Rückzugspläne vertreten. Beide betonen, sich für einen raschen Rückzug der Kampftruppen einzusetzen, der aber gleichzeitig verantwortungsvoll gestaltet werden sollte und die Sicherheitslage vor Ort berücksichtigen müsse. Clinton, die 2002 im Senat für den Krieg votiert hatte, und Obama, der 2002 noch kein Senator und von Anbeginn gegen den Krieg war, erachten die längerfristige Stationierung von Trainings-, Antiterror- und Sicherheitstruppen vor Ort für notwendig und wollen umfassende regionale sowie internationale politische Initiativen ins Leben rufen. Clinton erklärt, sie werde innerhalb ihrer ersten 60 Amtstage einen Rückzug beginnen. Obama wirbt damit, die Kampfeinheiten phasenweise binnen 16 Monaten nach Amtsbeginn zurückziehen zu wollen.

Anzunehmen wäre eigentlich, dass die Republikaner im Wahljahr sensibler auf die Antikriegsstimmung im Land reagieren müssten. Doch bisher traten alle wichtigen republikanischen Kandidaten ohne große Abgrenzungen zu Bushs Irakpolitik auf. Der

republikanische Favorit John McCain kritisierte die „Bush-Rumsfeld-Strategie“ sogar stets als zu weich. Er gilt als einer der Ideengeber der *Surge* Strategie, die daher auch als „McCain-Doktrin“ bezeichnet wird, und verdankt seine Popularität vor allem den neuerlichen „Erfolgsnachrichten“ aus dem Irak. Der Vietnam-Veteran McCain setzt auf einen klaren Sieg gegen al-Quaida im Irak und wehrt sich gegen jegliche Zeitpläne für einen Rückzug. Er verkündete mit einem ernst-sarkastischen Unterton, den Einsatz, solange es keine hohen US-Opferzahlen gebe, notfalls sogar hundert Jahre, ja bis Millionen Jahre lang fortführen zu wollen und verwies dabei auf die lange US-Truppenstationierung in Südkorea und Japan.²⁴

Demokratie auf dem Rückzug?

Wie die Beschäftigung mit der Rückzugsdebatte verdeutlicht hat, kann es in der US-Präsidialdemokratie sogar für eine von der Bevölkerung unterstützte Kongressmehrheit sehr schwer sein, eine kriegsrelevante Entscheidung durchzusetzen. Die Demokraten blieben mit ihrer an die Position der *Congressionalists* anknüpfende Verfassungsinterpretation und ihren Bemühungen, die Irakpolitik zu beeinflussen, weiter in der Defensive. Die republikanische Minderheit im Kongress schloss sich dem Konfrontationskurs nicht an, sondern blockierte die Rückzugsforderungen der Demokraten. Der Präsident konnte vor allem aufgrund der Filibuster-Hürde im Senat und seiner Vetomacht seinen Kriegskurs also weiterführen, solange er lediglich ein Drittel plus eine Stimme im Senat hinter sich hatte.

Besonders in Kriegs- und Krisenzeiten haben US-Präsidenten die Macht, die *War Powers* in ihrem Sinne auszulegen. Dies tat Bush ganz in der Tradition der *Presidentialists* und wehrte sich, die Kompetenzen des Kongresses bei der Kriegsführung anzuerkennen. Die Antikriegsstimmung der Bevölkerung ignorierte Bush. Er konnte sich dem öffentlichen Druck leichter entziehen, da seit 1947 kein US-Präsident ein drittes Mal zur Wiederwahl antreten darf. Dies weist auch auf das allgemeine Problem des Einflusses von Wahlzyklen auf demokratische Entscheidungsprozesse hin. In welchem Ausmaß der öffentliche Druck im Wahljahr 2008

Fortsetzung von Seite 9

- 12 Bob Woodward: *State of Denial, Bush at War Part III*, New York, 2006, S. 428f.
- 13 Ernst-Otto Czempiel: *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München, 2003.
- 14 Unter <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/14/AR2007011400361.html>. Eingesehen am 3.9.2007.
- 15 Woodward: *State of Denial*, vgl. Anm. 12
- 16 Siehe den Bericht der ISG unter: http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf. Eingesehen am 17.8.2007.
- 17 Die Rede und Dokumente zur Strategie „The New Way Forward“ unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html>. Eingesehen am 18.8.2007.
- 18 Der „Initial Benchmark Report“ vom 12.7.2007, siehe unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/iraq/2007/FinalBenchmarkReport.pdf>. Eingesehen am 30.8.2007.
- 19 Der Bericht von General Petraeus unter: <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/Petraeus-Testimony20070910.pdf>. Eingesehen am 13.9.2007.
- 20 Der Bericht von David Crocker unter: http://iraq.usembassy.gov/iraq/20070910_congress_testimony.html. Eingesehen am 13.9.2007.
- 21 Der „Iraq Assessment Report“ vom 14.9.2007 unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070914.html>. Eingesehen am 17.9.2007.
- 22 Die Rede zur Lage der Nation vom 13.9.2007 unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070913-2.html>. Eingesehen am 14.9.2007.
- 23 Zur „Declaration of Principles“ siehe <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071126-1.html>. Eingesehen am 6.12.2007.
- 24 Siehe die Äußerungen und das Video zu McCains Auftritt am 4.1.2008 unter <http://thinkprogress.org/2008/01/04/mccain-100-years/>.

auf die Irakpolitik der Republikaner einwirken wird, bleibt abzuwarten.

Über den Verfall der amerikanischen Demokratie in Folge des „Krieges gegen den Terrorismus“ wird teilweise sehr holzschnittartig diskutiert und spekuliert. Die Auseinandersetzung mit der Rückzugsdebatte legt jedoch eine differenziertere Sichtweise nahe. Die Gewaltkontrolle wie auch die demokratische Prämisse „Alle Macht geht vom Volk aus“, gehören zu den wichtigsten Prinzipien des politischen Systems der USA. Diese tief im Demokratieverständnis der Amerikaner verankerten Grundsätze wurden im patriotischen Fieber in Folge des 11. Septembers nicht völlig preisgegeben. Denn der Vorstoß der demokratischen Partei, im letzten Jahr ihre institutionellen Rechte wieder selbstsicherer zu verteidigen und zu nutzen, könnte – ähnlich wie die Kongressinitiativen in der späten Phase des Vietnamkrieges – ein erster Schritt in Richtung der Wiederbelebung des viel beschworenen demokratischen Selbstheilungsprozesses der amerikanischen Demokratie sein.

Dieser erste Emanzipationsschritt ist jedoch, wie die Ergebnisse der Rückzugsdebatte gezeigt haben, längst nicht kraftvoll genug, um einen Pendelumschwung in Richtung einer Phase der größeren demokratischen Kontrolle erreichen zu können. Um die „imperiale Präsidentschaft“ in Zeiten des „Krieges gegen den Terrorismus“ in ihre Schranken weisen zu können, müssten die Demokraten ihren Weg gezielter und mit größerer geeinter Stoßkraft beschreiten.

Vor allem aber sind die republikanischen Parlamentarier aufgefordert, ihre institutio-

nelle Verantwortung selbstbewusster wahrzunehmen. Der Wählerwille, nicht eine blinde patriotische Loyalität gegenüber dem Präsidenten, sollte wieder ins Zentrum ihrer Entscheidungsfindung rücken. Insgesamt würden der Umsetzung des Mehrheitswillens in politische Entscheidungen dann auch die institutionellen Hürden, wie das Veto des Präsidenten und das Filibuster, nicht unüberwindlich entgegenstehen.

Nur wenn die patriotische Ohnmacht sowie die daraus resultierende Passivität bei Parlamentariern *beider* Parteien einem kritischen außenpolitischen Aktivismus weicht und sich die Verfassungsinterpretation der *Congressionalists* gegenüber der *Presidentialists* nachhaltig behauptet, könnte eine wichtige Voraussetzung für eine demokratischere US-Außenpolitik geschaffen werden. Bestenfalls hätte dann auch eine friedlichere Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik eine Chance.

Gerade in Zeiten erhöhter Bedrohungswahrnehmungen wie im „Krieg gegen den

Terrorismus“ und bei Fragen von Krieg und Frieden ist es daher geboten, dass Entscheidungen nicht unkontrolliert von einigen wenigen Politikern getroffen werden, sondern auf Grundlage differenzierter Analysen verschiedener Meinungen in offenen demokratischen Verhandlungsprozessen. Die Meinung der Bevölkerung, die von diesen wichtigen Entscheidungen am meisten betroffen ist, sollte dabei allemal Berücksichtigung finden. Das gilt nicht nur für die amerikanische Demokratie!



Stephanie Sohnus (Jahrgang 1975) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Ursachen der wechselnden Beteiligung demokratischer Staaten an Kriegen seit 1990“.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den HSFK-Standpunkten gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der HSFK-Standpunkte ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332