

Forschung DSF

DSF

Deutsche
Stiftung
Friedensforschung

Die War Powers Resolution

als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz

Stephan Böckenförde



DSF
Deutsche Stiftung
Friedensforschung

Stiftung bürgerlichen Rechts gegründet durch die Bundesrepublik
Am Ledenhof 3-5



Inhalt

Zusammenfassung

	Seite
Executive Summary	
1. Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz?	7
2. Die War Powers Resolution und die Verfassungsgrundlagen	11
2.1 Die War Powers Resolution	11
2.2 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen militärischer Auslandseinsätze in den Vereinigten Staaten	12
2.3 Bilanz der Anwendung bzw. Nichtanwendung der War Powers Resolution	18
3. Zusammenfassende Überlegungen zur Formulierung eines deutschen Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetzes vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Vereinigten Staaten mit der War Powers Resolution	25
Literaturverzeichnis	32

„DSF-Forschung erscheint in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die Autoren und Autorinnen verantwortlich.“

Kontakt:

Deutsche Stiftung Friedensforschung DSF
Am Ledenhof 3-5
49074 Osnabrück
Fon 0541-600 35 42
Fax 0541-600 790 39
info@bundesstiftung-friedensforschung.de
www.bundesstiftung-friedensforschung.de

Stephan Böckenförde
Karl-Marx-Allee 64
10243 Berlin
Fon 030-27 58 07 50
bockenforde@gmx.de
<http://bockenforde.home.att.net>

© 2004 Deutsche Stiftung Friedensforschung DSF
Gestaltung, Satz und Herstellung: Tammen GmbH, Osnabrück
Druck: Kroog, Westerkappeln
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2004

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung: Sparkasse Osnabrück, Konto 1230, BLZ 265 501 05

Zusammenfassung

In seinem Urteil zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr hat das Bundesverfassungsgericht am 12.7.1994 dem Gesetzgeber die Möglichkeit nahegelegt, einen gesetzlichen Rahmen zu entwickeln, mit dem für unterschiedliche Einsätze des „Parlamentsheeres“ unterschiedliche parlamentarische Abstimmungsverfahren geschaffen werden. Dieser Rahmen muss den generellen Parlamentsvorbehalt bewahren, gleichzeitig sollen aber auch die militärische Wehrfähig- und Bündnisfähigkeit erhalten bleiben.

Die Aufgabe, ein entsprechendes Verfahrensgesetz zu formulieren, drängt: Indem die Politik auf die neuen Gefahren und Bedrohungen mit einer impliziten Umdeutung der militärischen Gewaltanwendung vom „letzten“ zum „äußersten“ Mittel der Politik reagiert und das Aufgabenspektrum von der Landesverteidigung zur „Armee im [politischen] Einsatz“ ausdehnt, ergibt sich eine Vielzahl von möglichen Einsätzen, und die Nachfrage nach militärischen Komponenten für eine gestaltende Außenpolitik wird weiter zunehmen. Ein Verfahrensgesetz muss daher effiziente und handhabbare Entscheidungsformen mit verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen in Einklang bringen.

Mit der War Powers Resolution existiert seit 1973 in den Vereinigten Staaten ein prominentes Verfahrensgesetz, und eine Analyse der Geschichte und Anwendung dieses Gesetzes kann – ungeachtet aller gravierenden Unterschiede zwischen beiden Staaten – für die Formulierung eines Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetzes hilfreiche Hinweise geben.

Die wesentlichen Elemente der War Powers Resolution (die einen nationalen Kongressvorbehalt regelt) bestehen in einer Konsultations- und Informationspflicht durch die Regierung, in einem Rückholrecht durch den Kongress und in einem Beendigungsautomatismus für Militäreinsätze, die nicht binnen sechzig Tagen vom Kongress autorisiert worden sind. Mit der War Powers Resolution hat der Kongress den Versuch unternommen, den verfassungsrechtlichen Zustand eines komplementären Dualismus aus Kriegsentscheidung durch den Kongress und Kriegsführung durch den Präsidenten wieder herzustellen, nachdem vor allem in der Zeit des Kalten Krieges die parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit unter dem Vorzeichen des „Verteidigungskrieges“ und der außenpolitischen Prärogative des Präsidenten weitgehend ignoriert worden war.

Auf der anderen Seite räumt die War Powers Resolution der Exekutive auch die Möglichkeit zu kurzen Kommandooperationen ein. Vor allem aber kann die Regierung selbst definieren, um welche Form der Militäroperation es sich jeweils handelt, und damit den Beendigungsautomatismus umgehen bzw. den Kongress vor die Aufgabe stellen, eine mehrheitsfähige Position zur Anwendung der War Powers Resolution zu finden.

Die Analyse der wesentlichen Militäroperationen seit 1975 zeigt, dass die Regierung den Kongress zwar in weitem Umfang informiert hat, dass es aber nur sehr selten zu Konsultationen gekommen ist und dass der Beendigungsmechanismus aufgrund der Umgehungsmöglichkeiten bisher nicht ausgelöst wurde. Zu einer Mehrheitsposition gegen einen Militäreinsatz kam es nur im Fall der Operation im Libanon 1983. In den

übrigen Fällen konnte der Kongress keine von einer Mehrheit getragene Position gegen einen Militäreinsatz entwickeln, oder er autorisierte die Operationen ausdrücklich.

Das Beispiel der War Powers Resolution zeigt die Bedeutung von vier Aspekten auf, die bei der Formulierung eines Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetzes beachtet werden müssen, wenn man den Parlamentsvorbehalt auch unter den Bedingungen eines differenzierenden Zustimmungsverfahrens bewahren will: Erstens die Notwendigkeit, die „Definitionsmacht“ beim Parlament zu belassen; es muss dem Parlament vorbehalten bleiben, über die Klassifizierung den Zustimmungsmodus im Einzelfall festzulegen. Zweitens die Wahrung der Rechte einer Parlamentsminderheit, in jedem Fall auch eine Abstimmung durch das Parlament als Ganzes durchsetzen zu können. Drittens das Verhindern von *faits accomplis*, indem – bis auf den Ausnahmefall der Gefahr im Verzug – das Parlament vor dem Einsatz zustimmen muss. Darüber hinaus soll durch ein Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz auch die kontinuierliche Unterrichtung des Parlamentes sichergestellt sein. Operative Aufgaben sind aber auch weiterhin Aufgabe der Exekutive; damit können auch formal Konsultationen unterbleiben.

Problematisch bleiben die Fragen der Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter Einsätze, der Behandlung internationaler Verbände und insbesondere integrierter Stäbe, da Deutschland in diesem Fall mit dem Parlamentsvorbehalt über einen „doppelten Schlüssel“ verfügt.

Unberührt von einem Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz ist die Frage einer möglichen „Militarisierung“ bzw. „Demilitarisierung“ deutscher Außenpolitik: Ein Verfahrensgesetz kann keine inhaltlichen Vorgaben machen, und so bleibt die Zustimmung bzw. Ablehnung eines jeden Militäreinsatzes einem politischen Prozess überlassen; die Entscheidung spiegelt also den jeweiligen Stand und Grad der Verständigung über Ziele und Mittel der Außenpolitik in Deutschland insgesamt wider.

Executive Summary

In its decision of 12 July 1994 the German Federal Supreme Court recommended to the parliament that it develop a legal framework to regulate the different sorts of foreign missions of the federal army. Specifically, the court pointed out that the different sorts of deployment of the „army which is controlled by the parliament“ require the creation of different parliamentary procedures for consent. This framework must uphold the general rights of parliament, while at the same time sustaining Germany’s capability to participate in military alliances.

The task of creating a suitable law of procedure is becoming even more urgent, as the administration has responded to the new dangers and has expanded the spectrum of tasks that the military has to undertake from the defence of German territory to an „army on (political) missions“. This is part of an implicit reinterpretation of the military as no longer the „last“ but now the „most extreme“ means of politics. As a result, a number of different sorts of missions have been conducted, and there will be an increasing demand for a military component as part of an active foreign policy. A law regulating parliamentary procedure must therefore bring into harmony the need for an efficient and manageable framework for decision-making with the basic principles of the German constitution and of international law.

The War Powers Resolution of 1973 created for the United States a notable law of procedure. An analysis of the history and application of this law could be useful in the formulation of a „Federal Army Foreign Deployment Law,“ or, in other words, of a „Law Regulating the Prerogatives and Participation of Parliament,“ regardless of all the grave differences between the two states.

The most important elements of the War Powers Resolution are, first, the requirement that the administration inform and consult Congress. Furthermore, Congress has the right to call the troops back. There is also an automatic termination of all military actions which are not approved within 60 days by Congress. Congress has attempted with the War Powers Resolution to recreate the condition desired by the constitution of a complimentary dualism concerning the authorisation to go to war by Congress and the conduct of the war by the President. It did this after the requirement that Congress approve any war was largely ignored during the cold war, given the conditions of the „defensive war“ and the foreign political prerogatives of the President.

On the other hand, the War Powers Resolution allows the executive to conduct short commando operations. Most important of all, the executive can itself define what sort of military operation it is, and with this the executive can get beyond the automatic termination mechanism, or, in other words, can force Congress to try to find a majority in order to apply the War Powers Resolution.

An analysis of the most important American military operations since 1975 shows that the government has, to be sure, kept Congress broadly informed. However, consultations only seldom took place. Moreover, the mechanism to terminate automatically military operations not approved by Congress has, up till now, never come into force due to the ease of getting around it. Indeed, only in the case of Lebanon in 1983 did a majority in Congress oppose a

military operation. In all of the other operations Congress was not able to develop a majority position against a military intervention or did, indeed, authorise the operations.

The example of the War Powers Resolution shows the importance of three aspects which need to be kept in mind when formulating a „Federal Army Foreign Deployment Law“, (or „Law Regulating the Prerogatives and Participation of Parliament“), if one wishes to preserve parliament's rights and prerogatives while at the same time creating a law of procedure regulating consent which acknowledges all the modern complexities.

First, the power of definition must remain with parliament; in other words, parliament must retain the ability to determine itself the nature of the operation, and thus also to decide how consent will be obtained or achieved in each individual case. Second, it is necessary to uphold the rights of a parliamentary minority so that in all cases the minority can force a vote by the whole parliament if need be. Third, the law needs to prevent faits accomplis, in that it requires that the authorisation – or the rejection – of the military action take place before the action itself, with the exception of cases where there is imminent danger. On top of this the new law must ensure that parliament be continually informed. Operative tasks, however, should remain within the domain of the executive, and thus formal consultations should not be required by law.

The question of the need for secrecy in carrying out certain missions remains problematic, above all the treatment of international military formations and especially their staffs, composed of members of many nations, as Germany, with the requirement that parliament approve all military operations, holds in essence an additional „second key“ on a national level.

The question of a possible „militarisation“ or „demilitarisation“ of German foreign policy is unaffected by a „Federal Army Foreign Deployment Law“. A law of procedure can not prescribe any guidelines concerning content and thus the approval or the rejection of each military action remains a part of the political process. Each decision to approve or reject will reflect the state of the discussion and the degree of a general agreement over the goals and the means of German foreign policy.

„the Court is not prepared to read out of the Constitution the clause granting to the Congress, and to it alone, the authority ,to declare war.““

(Richter Harold H. Greene, aus dem Urteil im Fall Dellums v. Bush, 13.12.1990)¹

„whether you have prior authorization of military action is a constant question in American political history. And I think history will show that the Congress has on occasion granted prior authorization for military action, on occasion we have not. On occasion we have done nothing at all. I don't know that there is anything in the Constitution or in the War Powers Resolution that requires prior authorization. If we look back over the recent commitment of American forces [...] you will see quite a checkered pattern. There isn't any single process that we have observed.“

(Rep. Lee Hamilton (D-Ind.) am 13.9.1994 in einer Antwort auf Rep. Henry Hyde (R-Ill.))²

1. Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz³ ?

Mit Verweis auf die Bestimmungen des Grundgesetzes und die deutsche Verfassungstradition hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil über Auslandseinsätze der Bundeswehr vom 12.7.1994 festgestellt⁴, dass entsprechende Entscheidungen nicht der Exekutive allein überlassen werden dürfen, sondern dass Auslandseinsätze des „Parlamentsheeres“⁵ grundsätzlich an eine Zustimmung durch den Bundestag gebunden sind, also einem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Das gilt auch für Blauhelmissionen, bei denen die Bewaffnung ausschließlich der Selbstverteidigung dient. Ausgenommen werden lediglich nicht im Rahmen bewaffneter Unternehmungen durchgeführte Hilfsdienste und Hilfsleistungen.

Gleichzeitig betont das Bundesverfassungsgericht aber auch, dass der Gesetzgeber ein Verfahren zur „Intensität der Beteiligung des Bundestages“ festlegen könne, mit dem in der jeweiligen Situation ein Kompromiss zwischen „exekutive[r] Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“ auf der einen und „förmlicher parlamentarischer Beteiligung“ auf der anderen Seite gefunden wird.⁶ Dies gilt insbesondere für Einsätze, „die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind.“⁷ Außerdem kann das Beteiligungsverfahren des Bundestages an ein „vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration“ angepasst werden (m. a. W.: Bei Einsätzen unter dem Dach internationaler Organisationen wird die Notwendigkeit einer parlamentarischen Zustimmung

¹ Dellums v. Bush, 752 F. Supp. 1141 (1990), unter: <http://www.radford.edu/~mfranck/images/490%20seminar/Dellums%20v%20Bush.pdf>, S. 5 (1.2.2004).

² United States. House of Representatives (Hg.), U.S. Policy toward, and Presence in, Haiti, Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs, One Hundred Third Congress, Second Session, September 13, 27, and 28, 1994, Washington, D.C. (USGPO), 1994, S. 4.

³ Ursprünglich war der Begriff „Entsendegesetz“ verwendet worden; im Laufe des Verfahrens wurde allerdings der Begriff des „Parlamentsbeteiligungsgesetzes“ eingeführt. Beide Begriffe werden in der Folge parallel benutzt.

⁴ Urteil vom 12. Juli 1994 (2 BvE 3/92, 5/93, 8/93), Adria-, AWACS- und Somalia-Einsatz der Bundeswehr, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 90. Band, Tübingen (J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)), 1994, S. 286-390.

⁵ Ebd., S. 382.

⁶ Ebd., S. 389.

⁷ Ebd., S. 388.

zwar nicht generell aufgehoben, aber das Verfahren kann u. U. vereinfacht werden). Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber dabei für die Ausgestaltung einer Verfahrensregelung eine Reihe von Eckpunkten vorgegeben: Zwar sollen die „militärische Wehrfähigkeit und Bündnisfähigkeit“ nicht beeinträchtigt werden, doch darf die parlamentarische Beteiligung nicht angetastet werden. Im extremen Fall von „Gefahr im Verzug“ ist die Regierung befugt, ohne vorherige parlamentarische Zustimmung zu agieren. Sie muss aber bei der ersten sich bietenden Gelegenheit dieses Vorgehen vom Bundestag prüfen lassen, der seinerseits in diesem Fall von einem Rückholrecht Gebrauch machen kann. Jenseits dieses Mitentscheidungsrechts allerdings besitzt der Bundestag keine Initiativbefugnis und hat auch keine operativen Aufgaben (Festlegung der Modalitäten, des Umfangs und der Dauer der Einsätze sowie Koordination im internationalen Rahmen),⁸ die traditionell in den Aufgabenbereich der Exekutive fallen.

Seit diesem Urteil gibt es im Bundestag Bemühungen, das vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Verfahren innerhalb der vorgegebenen Bedingungen zu entwickeln, damit unterschiedliche Abstimmungsmodi für die verschiedenen Einsatzformen festzulegen und gleichzeitig die im Laufe der Zeit eingeübte Praxis fest zu verankern. Diese Aufgabe drängt, denn mit dem internationalen Paradigmenwechsel nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich parallel zu der verstärkten Nachfrage nach militärischen Komponenten bei der Wahrnehmung außenpolitischer Aufgaben auch der Auftrag der Bundeswehr schrittweise ausgeweitet. Die „Armee im Einsatz“ dient heute einem „politischen Zweck,“ genauer: einem ordnungspolitischen Zweck, und ihr Aufgabenspektrum umfasst neben dem weiterhin nicht vollkommen auszuschließenden Fall der klassischen Landesverteidigung Aufgaben der „Verhütung von Konflikten und Krisen, der gemeinsamen Bewältigung von Krisen und der Krisennachsorge,“¹¹ also die Palette von humanitären Hilfsleistungen bis zur Teilnahme an Kampfeinsätzen nach dem Muster der Operationen Allied Force oder Enduring Freedom.

Mit der Neuausrichtung des Militärs als Instrument der Außenpolitik und den Bemühungen um adäquat angepasste Formen der Beschlussfassung für militärische Einsätze reagieren Bundesregierung und Bundestag auf die Entwicklungen im internationalen Umfeld. Hier treten neben den „klassischen“ zwischenstaatlichen Kriegen zunehmend neue Gewaltkonflikte jenseits von Staatlichkeit und (Staats-) Territorium auf, die sich vor allem durch ihre „asymmetrische“ Natur auszeichnen (asymmetrisch in Bezug auf die zum Einsatz kommenden Kräfte und deren Organisation, auf Einsatzziele und -strategien, die politischen und ökonomischen Grundlagen und Interessen der beteiligten Akteure, die ethischen, rechtlichen und kulturellen Grundlagen, auf denen die Akteure operieren, und in Bezug auf die verwendeten Waffen). Diese neuen Bedrohungen gehen auch nicht mehr notwendigerweise von vorab klar benennbaren Gegnern aus, denen man mit Strategien von Abschreckung bis Vertrauensbildung, Dialog, Einbindung und Kooperation entgegentreten kann. Statt dessen konzentriert man sich nun zunehmend auf potentielle Gegner und deren

⁸ Ebd. S. 388 f.

⁹ Bundesministerium der Verteidigung (Hg.) Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin, 2003, Artikel 2, 4 und 84.

¹⁰ Ebd., Artikel 57. In ähnlicher Weise definierte auch die „von Weizsäcker-Kommission“ die Aufgabe der Bundeswehr vor dem Hintergrund eines erweiterten Sicherheitsbegriffes im Jahr 2000 zum einen als Sicherheitsvorsorge und Abwehr von militärischen und nicht-militärischen Gefahren und Risiken, die ihren Ursprung vor allem außerhalb des euro-atlantischen Raumes haben, zum anderen als ein Instrument zur (Wieder-)Herstellung von internationaler Ordnung und als Unterstützungsinstrument der Diplomatie (siehe Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Bericht der Kommission [„von Weizsäcker-Kommission“] an die Regierung, 23. Mai 2000, S. 23-32, insbesondere S. 23, www.bundeswehr.de/misc/pdf/wir/00_bericht_kommission.pdf, 1.2.2004).

¹¹ Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O. (Anm. 9), Artikel 5.

unterstellte Intentionen und Kapazitäten.¹² Gleichzeitig werden die Abgrenzungen zwischen Kriegsakt und Verbrechen, zwischen Verteidigung und Angriff immer problematischer. Unter diesen Bedingungen will man in Europa den neuen Bedrohungen und Risiken mit einer Kombination von politischen und wirtschaftlichen, aber auch polizeilichen und militärischen Instrumenten begegnen.¹³

Dafür wird eine europäische „Strategiekultur“ angestrebt, „die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“¹⁴

Wie sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vor diesen Vorzeichen in Zukunft darstellen wird, hängt unter anderem ab von den Entwicklungen in der internationalen Umwelt, von den zivilen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Einzel-fähigkeiten, die Deutschland aufzubieten bereit ist, und der allgemeinen Akzeptanz „robuster“ Einsätze bzw. der allgemeinen Werteentwicklung im politisch-gesellschaftlichen Kontext. Angesichts einer Umwelt, in der allgemein Gewaltpotentiale aber eher zu- als abzunehmen scheinen, die Gewaltmittel diversifiziert sind, ihre Reichweiten und Zerstörungswirkung sich erhöhen und ihre Verfügbarkeit zunimmt, ist jedoch davon auszugehen, dass sich der Trend der Zunahme militärischer Anteile unter den verschiedenen, der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung stehenden Mitteln vorerst fortsetzen wird.

Abweichend von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gab es in den 1990er Jahren Überlegungen, die Aufgaben der Bundeswehr gesetzlich festzuschreiben.

Je nach Ausgestaltung hätte ein solches Aufgabengesetz die Möglichkeit geboten, eine abzusehende Zunahme militärischer Einsätze zu stoppen und durch diese Begrenzung zu einer Entmilitarisierung der deutschen Außenpolitik beizutragen. Durch die Definition eines verbindlichen Sicherheitsbegriffs hätte man ferner auch andere Ordnungskräfte – Polizei und Bundesgrenzschutz – in einem Aufgabenkonzept erfassen können. Ein solches Gesetz hätte zudem der Regierung eine gerade für Einsätze in internationalen bzw. integrierten Strukturen wichtige Handlungs- und Planungssicherheit garantiert.

Diese Entwicklung ist jedoch abgebrochen. An der Stelle eines Aufgabengesetzes wird seit einiger Zeit im Bundestag mit den verschiedenen Entwürfen zu einem Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz ein reines Verfahrensgesetz diskutiert. Ein solches Gesetz würde – wie vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben – lediglich die Verfahren regeln, durch die das Parlament weiterhin in jedem Einzelfall über einen bewaffneten Auslandseinsatz abstimmt, nachdem die Regierung eine Entscheidung über Zeitpunkt und Form des Einsatzes gefällt hat. Dabei hat ein Verfahrensgesetz gegenüber dem Aufgabengesetz den Vorteil, dass es erstens die Vorgaben des Verfassungsgerichts erfüllt, indem es an der generellen Zustimmungspflichtigkeit von Auslandseinsätzen festhält, dass ferner zweitens keine Grauzonen aufgrund vorab vorgenommener Fallbestimmungen entstehen (die gerade angesichts derzeit kaum zu prognostizierender sicherheitspolitischer Entwicklungen und zukünftiger Erfordernisse im internationalen Umfeld schwer zu treffen sind), dass das Parlament drittens in jedem Fall zu einer Stellungnahme gezwungen ist und

¹² Vgl. zu diesem Ungewissheitsfaktor den Wechsel vom „threat-based approach“ zum „capabilities-based approach“ in den Vereinigten Staaten, etwa im Quadrennial Defense Review Report 2001 (U.S. Department of Defense (Hg.), Quadrennial-Defense Review Report, September 30, 2001, S. 13 f., <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>, 1.2.2004).

¹³ Europäische Union (Hg.), Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie. 12.12.2003, insb. S. 7, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf>; 1.2.2004).

¹⁴ Ebd., S. 11.

nicht einer Beschlussfassung stillschweigend aus dem Weg gehen kann. Schließlich wird auf diese Weise normativ der besondere Charakter von Militäreinsätzen für die Außenpolitik betont (ein Aufgabengesetz hätte eine „Normalität“ in bestimmten Fällen unterstellt), der auch nach einer Umwertung von militärischer Gewalt vom „letzten“ (im Sinne der Landesverteidigung) zum „äußersten Mittel der Politik“ (im Sinne einer gestaltenden Außenpolitik bzw. durchaus auch im Sinne einer zivilmachtungswürdigen Absicht der „Kanalisation der Konfliktaustragung in nichtmilitärische Formen“¹⁵) erhalten bleiben muss. Denn selbst wenn militärische Einsätze historisch ein Normalfall sind, sollten sie unter normativen Gesichtspunkten auch weiterhin den Ausnahmefall deutscher Außenpolitik darstellen.

Allerdings kann ein Verfahrensgesetz aus sich heraus nicht die Zunahme militärischer Anteile an der Außenpolitik oder den reflexhaften Rückgriff auf militärische Mittel verhindern, denn die Zustimmungspflichtigkeit von militärischen Operationen garantiert nicht notwendigerweise auch eine unbedingte Priorität ziviler Elemente in der Außenpolitik. Es ist lediglich das Ziel des Verfahrensgesetzes, ein effizientes und handhabbares Verfahren für den Bundestag zu schaffen, das nach einem Regierungsbeschluss auf der einen Seite die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle durch die Zustimmungspflichtigkeit von Militäreinsätzen im Ausland mit möglichst weitgehender Handlungsfreiheit der Exekutive auf der anderen Seite verbindet. Damit käme man sowohl zu der grundgesetzlich vorgeschriebenen Legitimierung als auch zu relativer Planungssicherheit, die gerade mit Blick auf die von Deutschland eingegangenen internationalen Verpflichtungen dringend geboten ist. Eine absolute Planungssicherheit wird dagegen nicht zu erreichen sein, solange durch das Fehlen eines Aufgabengesetzes kein klar umrissener Handlungsspielraum für die Regierung existiert und solange die Zustimmung durch das Parlament – ungeachtet des jeweiligen Verfahrens – keinem Automatismus, sondern einem politischen Prozess unterliegt und dabei in hohem Maße auch die gesellschaftliche Bereitschaft zu (bzw. Ablehnung von) Auslandseinsätzen widerspiegelt.

Im internationalen Vergleich reicht die dem Bundestag vom Bundesverfassungsgericht zugewiesene Rolle relativ weit, ist aber nicht einzigartig.¹⁶ So existiert etwa mit der War Powers Resolution seit 1973 in den Vereinigten Staaten ein prominentes Beispiel für ein Verfahrensgesetz, das die verfassungsrechtlich gebotenen Rechte und die Mitsprache der Legislative regelt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Verfahrensgesetzes – trotz der weitreichenden Unterschiede zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Rolle des Militärs bei der Gestaltung der Außenpolitik, die Rolle im internationalen System, die verschiedenen politischen Systeme und die unterschiedliche geschichtliche Funktion von War Powers Resolution 1973 und Parlamentsbeteiligungsgesetz 2004 – eine Analyse der War Powers Resolution vor dem Hintergrund von drei Fragekomplexen vorzunehmen:

Wie ist das in der War Powers Resolution angelegte Verfahren gestaltet, und wie passt sich dieses Verfahren in das verfassungsrechtliche Gefüge der Vereinigten Staaten ein?

¹⁵ Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, in: *Europa-Archiv* Jg. 47, Nr. 10, Bonn (Verlag für internationale Politik), 1992, S. 269-278, hier: 278.

¹⁶ Innerhalb von EU und NATO gibt es in der Verfassung festgeschriebene parlamentarische Mitspracherechte u. a. in Dänemark, Irland, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Österreich, Ungarn, der Türkei, Schweden, Estland, Lettland, Litauen, den Vereinigten Staaten.

Wie wirkt der Kongress in der Praxis auf der Grundlage der War Powers Resolution in dem Entscheidungsverfahren zu Militäreinsätzen mit, und wie ist dies vor dem Hintergrund des Anspruches, der ursprünglich mit der War Powers Resolution verbunden wurde, zu bewerten? Schließlich: Wie beeinflusst die War Powers Resolution und ihre Anwendung (bzw. Nichtanwendung) das militärische Vorgehen der Vereinigten Staaten?

2. Die War Powers Resolution und die Verfassungsgrundlagen

2.1 Die War Powers Resolution

In der 1973 über das Veto des Präsidenten verabschiedeten War Powers Resolution (P.L. 93-148) stellt der Kongress fest, dass der Präsident gemäß der Verfassung nur in Notfällen oder nach einer Kriegserklärung bzw. einer Autorisierung durch den Kongress befugt ist, Truppen in akute oder drohende Kampfsituationen – „into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances“ – zu entsenden (Sec. 2. (c)). Wenn möglich, soll der Präsident dabei den Kongress vor und während der jeweiligen Einsätze konsultieren (Sec. 3.). Darüber hinaus ist er verpflichtet, dem Kongress binnen achtundvierzig Stunden nach einer Entsendung von Truppen in akute oder drohende Kampfsituationen, bei Entsendung von (über die Selbstverteidigung hinausgehend) bewaffneten Truppen auf fremdes Territorium (mit der Ausnahme von Unterstützungs-, Ablösungs- oder Ausbildungseinsätzen o. ä.) sowie in Fällen erheblicher Verstärkung solcher Truppen einen ausführlichen Bericht vorzulegen (Sec. 4. (a) (1)-(3)). In diesen Berichten soll er den Kongress über die Umstände, die rechtlichen Grundlagen sowie Umfang und erwartete Dauer des Einsatzes informieren; bei sich länger hinziehenden Einsätzen soll er dem Kongress spätestens alle sechs Monate erneut Bericht erstatten. Zugleich räumt sich der Kongress in der War Powers Resolution ein Rückholrecht ein, indem er die Möglichkeit verankert, jederzeit mit einer *concurrent resolution*¹⁷ das Ende eines Militäreinsatzes herbeiführen zu können. Parallel zu diesem unmittelbaren Rückholrecht gibt es zudem auch einen Beendigungsautomatismus, der mit der in der War Powers Resolution festgeschriebenen Berichtspflicht durch den Präsidenten nach Sec. 4. (a) (1) verknüpft ist: Sechzig Tage, nachdem der Präsident dem Kongress einen Bericht über die Entsendung von Truppen in einen akuten oder drohenden Kampfeinsatz vorgelegt hat, muss die Operation automatisch beendet werden, sofern der Kongress nicht zuvor eine Kriegserklärung abgegeben bzw. eine explizite Autorisierung ausgesprochen oder die 60-Tage-Frist per Gesetz verlängert hat¹⁸ (eine Ausnahme ist dann gegeben, wenn der Kongress nicht zusammentreten kann) (Sec. 5. (a)-(c)).

¹⁷ Eine *concurrent resolution* ist eine Resolution beider Kammern des Kongresses, die dem Präsidenten nicht zur Unterschrift vorgelegt wird. Damit ist dem Präsidenten die Möglichkeit des Vetos genommen. Aus diesem Grund sind *concurrent resolutions* als *legislative vetos* verfassungsrechtlich zumindest umstritten, wenn nicht sogar vollkommen ungültig, wie aus der Rechtsprechung im Fall *INS v. Chadha* aus dem Jahr 1983 abzuleiten ist.

¹⁸ So kann der Kongress dem Präsidenten beispielsweise weitere dreißig Tage Aufschub zum Rückzug der Truppen bewilligen, wenn dieser glaubhaft darlegen kann, dass eine solche Frist für die Gewährleistung der Sicherheit der Truppen notwendig ist.

Gleichzeitig werden die vor 1973 eingegangenen internationalen Verpflichtungen in Bezug auf internationale Hauptquartiere – also in erster Linie im Rahmen von NATO, dem von den Vereinigten Staaten und Kanada betriebenen North American Aerospace Defense Command NORAD und einzelnen UN-Missionen – und die Verfügungen aus dem United Nations Participation Act von 1945 (sowie der Ergänzung von 1949) aus den Regelungen der War Powers Resolution ausgeklammert (Sec. 8. (b)).

Im United Nations Participation Act wiederum ist im wesentlichen ein nationaler Vorbehalt für Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen festgelegt: Danach ist der Präsident zwar berechtigt, mit dem UN-Sicherheitsrat Vereinbarungen nach Art. 43 der UN-Charta (Beistandspflicht aller UN-Mitglieder) zu treffen, muss diese Vereinbarungen aber anschließend vom Kongress ratifizieren lassen.

Aus diesen Vereinbarungen nach Art. 42 der UN-Charta (militärische Sanktionsmaßnahmen) hervorgehende Militäreinsätze sind in der Folge ohne weitere Zustimmung durch den Kongress durchführbar, sofern sie nicht über die ursprünglich beschlossenen Vereinbarungen hinausgehen (und sofern aus den Einsätzen keine generelle Vollmacht für den Präsidenten abgeleitet wird). In der Ergänzung zu dem Gesetz wurde der Präsident 1949 ermächtigt, auf Anforderung der Vereinten Nationen im Kontext einer „cooperative action“ zum „peaceful settlement of disputes and not involving the employment of armed forces contemplated by chapter VII of the United Nations Charter“ nach eigenem Ermessen den Vereinten Nationen bis zu 1000 Soldaten zur Verfügung stellen zu können.

2.2 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen militärischer Auslandseinsätze in den Vereinigten Staaten

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Beschluss militärischer Einsätze, dessen Verfahren in der War Powers Resolution geregelt wird, bilden die in den Artikeln I und II der US-Verfassung verankerten operativ-militärischen Kompetenzen des Präsidenten und die Autorität des Kongresses, Kriege zu erklären: Die operativen Kompetenzen werden in Article II, Section 2 dem Präsidenten zugeteilt, der als Oberbefehlshaber der Streitkräfte¹⁹ ermächtigt ist, Kriege zu führen. Dagegen ist es dem Kongress vorbehalten, Kriege zu erklären sowie die Streitkräfte bereitzustellen.²⁰

Aus verschiedenen Quellen – den Federalist Papers (insbesondere dem Federalist Paper No. 69), weiteren Aufzeichnungen von Alexander Hamilton und Dokumenten der Zeit²¹ – kann geschlossen werden, dass die Autoren der Verfassung die politische Hauptverantwortlichkeit für Kriege beim Kongress angesiedelt wissen wollten. Lediglich aus pragmatischen Gründen hatten sie schließlich die operative Kriegsführung dem Präsidenten zugewiesen.

¹⁹ „The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States [...]“ (Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Article II, Section 2).

²⁰ „The Congress shall have power to [...] provide for the common defense and general welfare of the United States; [...] To declare war, grant letters of marque and reprisal, and make rules concerning captures on land and water; To raise and support armies [...]“ (Article I, Section 8).

²¹ Siehe dazu John T. Rourke, *Presidential Wars and American Democracy: Rally 'Round the Chief*, New York (Paragon House), 1993, S. 67 f.

Damit ist in der Verfassung mit der Trennung von Kriegsentscheidung und Kriegsführung ein komplementärer Dualismus aus Kompetenz- und Aufgabenverteilung vorgesehen, in dem sich Exekutive und Legislative gegenseitig kontrollieren. Im Idealfall erlaubt diese Aufteilung der Kriegsvollmachten Kriege nur bei einem beidseitigen Einverständnis: Der Kongress kann ohne den Präsidenten als Oberbefehlshaber keinen Krieg führen lassen,²² und der Präsident darf ohne Autorisierung durch den Kongress keinen Krieg führen. In der War Powers Resolution selbst greift der Kongress dieses in der Verfassung angelegte Verhältnis auf, wenn er sich bezieht auf einen „intent of the framers of the Constitution [...] that the collective judgement of both the Congress and the President will apply to the introduction of United States Armed Forces into hostilities“ (Sec. 2. (a) [Hervorhebung S.B.]).

Von Beginn an besaß der Präsident zugleich eine Notfallvollmacht, bei Angriffen auf die Vereinigten Staaten einen Militäreinsatz anzuordnen.²³ Darüber hinaus wurde dem Präsidenten im Laufe der Zeit aufgrund der verfassungsrechtlichen Offenheit auch die Aufgabe übertragen zu entscheiden, wann ein Notfall vorliege.²⁴ Gleichzeitig wurde er zum Schutz von Leben und Besitz von Amerikanern im Ausland verpflichtet.²⁵ Diese beiden Elemente – die Schutzpflicht und die Vollmacht, Notfälle definieren zu können – bilden die Grundlage für die sich allmählich herauskristallisierende weitgehende militärische Handlungsfreiheit und die von der Exekutive mit Verweis auf ihre inhärenten Rechte geübte Praxis, weltweit Militär einzusetzen. Dabei wird das Konzept der „Verteidigungskriege“ erheblich ausgedehnt.²⁶ Juristisch gestützt wird dieses Unterlaufen der Verfassungsbestimmungen durch die „sole organ“-Theorie, wie sie durch Justice George Sutherland 1936 in der Urteilsbegründung im Fall *United States v. Curtis-Wright Export Corp.* herangezogen wurde.²⁷

²² So lehnte beispielsweise Präsident Cleveland die Überlegungen des Kongresses ab, angesichts der Entwicklungen in Kuba gegen Spanien Krieg zu führen. Auch Cleverlands Nachfolger McKinley gab nur widerstrebend dem Verlangen von Kongress und einer aufgeheizten öffentlichen Stimmung nach, nachdem die USS Maine am 15.2.1898 im Hafen von Havanna unter nie ganz geklärten Umständen nach einer Explosion gesunken war.

²³ Mit dem Act of the 28th of February 1795, c. 101, wurde die Kompetenz des Präsidenten in Notfällen explizit festgeschrieben; darin wird festgestellt „that whenever the United States shall be invaded, or be in imminent danger of invasion from any foreign nation, or Indian tribe, it shall be lawful for the President of the United States to call forth such number of the militia of the State or States, most convenient to the place of danger, or scene of action, as he may judge necessary to repel such invasion.“

²⁴ Dieses Recht wurde 1814 im Fall *Vanderheyden v. Young* dem Präsidenten zugesprochen („That act [...] vests in the president a high discretionary power: he, and he alone, is made the judge“; *Vanderheyden v. Young*, 11 Johns. R. 150 N.Y. 1814, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_16s14.html, 1.1.2004) und 1827 im Fall *Martin v. Mott* bestätigt, in dem es heißt: „the authority to decide whether the exigency has arisen, belongs exclusively to the President [...]“ (*Martin v. Mott*, 12 Wheat. 19 1827, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_15s22.html, 1.1.2004).

²⁵ Der „life-and-property“ clause geht auf das Urteil im Fall *Durand v. Hollins* im Jahr 1860 zurück, in dem festgestellt wird: „Under our system of Government, the citizen abroad is as much entitled to protection as the citizen at home. The great object and duty of Government is the protection of the lives, liberty, and property of the people composing it, whether abroad or at home.“ Zitiert nach Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 83.

²⁶ So erklärt Edward Keynes mit Bezug auf die Verfassung und den „lack of a clear-cut demarcation between offensive and defensive warfare“: „If there is any doubt about the exclusive textual commitment of the offensive war powers to Congress, the doubt arises from the difficulty of distinguishing between offensive and defensive war and hostilities as well as determining the scope of permissible defensive measures necessary to protect national-security interests.“ Edward Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, University Park (Pennsylvania State University Press), 1991, S. 36.

²⁷ Die exekutive Prerogative in der Außen- und Sicherheitspolitik in Form der „sole organ“-Theorie findet sich wieder in der Formulierung: „we are here dealing [...] with [...] the very delicate, plenary, and exclusive power of the President as the sole organ of the Federal government in the field of international relations – a power which does not require as a basis for its exercise an act of Congress“ (zitiert nach Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 84). Siehe dazu auch Henning Schwarz, *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik: Ein Verfassungsvergleich Deutschland - USA*, Berlin (Duncker&Humblot), 1995, 127 ff.

Auf diese Entwicklung reagierte der Kongress Anfang der 1970er Jahre mit der Verabschiedung der War Powers Resolution. Diese hatte zunächst konkret die Funktion, dem Kongress über seine Haushaltsmacht hinaus²⁸ ein weiteres Mittel an die Hand zu geben, die außenpolitischen Auswüchse von Richard Nixons imperial presidency einzudämmen. Damit hat das Zustandekommen der War Powers Resolution und die Tatsache, dass die unterschiedlichen Entwürfe zusammengefasst und schließlich mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern über das Veto des Präsidenten hinweg angenommen werden konnten, vor allem innenpolitische Ursachen und ist eingebettet in die gesellschaftlichen Umbrüche der späten 1960er und frühen 1970er Jahre.

Die War Powers Resolution stellt in diesem Zusammenhang nur einen Teil der Machtprobe zwischen einem „Congress combative“²⁹ und einer Administration dar,³⁰ die auch innenpolitisch zunehmend ihre Kompetenzen überschritt und gegen Recht und Gesetz verstieß.

Über die konkrete Reaktion auf Nixons Politik hinaus war die War Powers Resolution ganz allgemein gegen eine Entwicklung gerichtet, bei der die Exekutive ab der Jahrhundertwende, spätestens aber mit dem Koreakrieg in erheblichem Umfang auf militärische Mittel setzte und gleichzeitig bei ihren Beschlüssen die Mitspracherechte des Kongresses ignorierte.

Denn obwohl der Kongress insgesamt nur in fünf Kriegen formal eine Kriegserklärung abgegeben hatte,³¹ hatte er doch – angefangen bei dem von Präsident John Adams zwischen 1798 und 1800 gegen Frankreich geführten Kaperkrieg – im 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts „kriegerische Akte“ vielfach autorisiert,³² in einigen Fällen aber auch die Autorisierung verweigert.³³ Gelegentlich überging der Präsident bei seinen Entscheidungen die Mitspracherechte des Kongresses;³⁴ oft beachtete auch der Kongress selbst die Einsätze

²⁸ Die Haushaltsmacht („power of the purse“) spielte bei der Beendigung des Indochinakrieges eine eminente Rolle, indem über vier Gesetze (P.L. 91-652, P.L. 93-50, P.L. 93-52, P.L. 93-559) zwischen 1970 und 1974 die Haushaltsmittel für den Krieg und das militärische Engagement gesperrt wurden. Ferner wurden 1976 über die Sperrung von Mitteln die Geheimdienstoperationen in Angola beendet (P.L. 94-212, P.L. 94-329, P.L. 94-330). Bedeutsam war auch der Stopp der Unterstützung an die Contras 1985 durch die Boland Amendments. Siehe dazu Richard F. Grimmett, *Congressional Use of Funding Cutoffs Since 1970 Involving U.S. Military Forces and Overseas Deployments*, CRS Report for Congress, RS20775, January 10, 2001, S. 2-6.

²⁹ John T. Rourke, Ralph G. Carter, Mark A. Boyer, *Making American Foreign Policy*, zweite Auflage, Madison [u. a.] (Brown&Benchmark), 1996, S. 201.

³⁰ Neben den allgemeinen Reformen innerhalb des Kongresses kam es über die War Powers Resolution hinaus zu einer Reihe weiterer, die außenpolitische Handlungsfreiheit der Regierung einschränkender Gesetze. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang das National Commitment Resolution Bill von 1969, nach dem Militär nur noch mit gleichzeitiger Zustimmung von Legislative und Exekutive im Ausland eingesetzt werden sollte; mit dem Cooper-Church Amendment zum Foreign Military Sales Act von 1970 sollte die Entsendung von Bodentruppen in Thailand, Laos und Kambodscha verhindert werden; das Case Law von 1972 verpflichtete den Präsidenten zum Vorlegen von Executive Agreements, die der Kongress gleichzeitig für ungültig erklären konnte; das Case-Church Amendment vom 19.6.1973 beendete zum 15.8.1973 das US-Engagement in Südostasien; das Hughes-Ryan Amendment von 1974 verbesserte die Kontrolle der Geheimdienste; das Nelson-Bingham Amendment zum Waffenexportkontrollgesetz erhöhte 1974 die Kontrolle von Waffenexporten; mit dem Clark Amendment von 1975 wurde die verdeckte Hilfe an die anti-kommunistischen Kräfte in Angola gestoppt.

³¹ Am 18.6.1812 im Krieg gegen Großbritannien, am 13.5.1846 im Krieg gegen Mexiko über Texas, am 25.4.1898 gegen Spanien, am 6.4.1917 gegen Deutschland bzw. am 7.12.1917 gegen Österreich-Ungarn, am 8. und 11.12.1941 gegen Japan, Deutschland und Italien bzw. 6.5.1942 gegen Bulgarien, Rumänien und Ungarn.

³² Diese Autorisierungen besaßen – wie der Supreme Court erstmals 1800 im Fall *Bas v. Tingy* feststellte – die Qualität von Kriegserklärungen, auch wenn die Kriege völkerrechtlich als „imperfect“ galten (Francis D. Wormuth, Edwin B. Firmage, with Francis P. Butler, *To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law*, Dallas (Southern Methodist University Press), 1986, S. 58). Siehe eine Liste von Autorisierungen in: Appendix B, *Statutes Directing the President*, in: ebd., S. 297-304.

³³ Siehe dazu ebd., S. 75-85.

³⁴ Zu nennen sind beispielsweise die Konflikte um Florida in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, das Provozieren der Streitigkeiten mit Mexiko 1846, die Entsendung von US-Truppen zur Niederschlagung des chinesischen Boxeraufstandes (dies wurde später vielfach als Präzedenzfall für Einsätze im internationalen Rahmen angesehen), die Bewaffnung von Handelsschiffen während des Ersten Weltkrieges vor Kriegseintritt der USA oder die Entsendung von US-Truppen 1919 nach Russland mit dem Ziel der Destabilisierung von Lenins Regime. Beispiele entnommen u. a. aus Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 69-81.

nicht in jener Phase, in der der junge Staat sich vor allem auf Machtkonsolidierung auf dem nordamerikanischen Kontinent, auf die Sicherung seiner Außengrenzen und den Schutz seiner Handelsschifffahrt, zunehmend aber auch auf Einflussvergrößerung in der Region konzentrierte. Insgesamt blieb die in der Verfassung angelegte Aufteilung in Kriegsführung und Kriegserklärung/-autorisierung auch jenseits „perfekter“ Kriege weitgehend gewahrt. Mit dem Kalten Krieg, in dem die Vereinigten Staaten die Rolle der global agierenden Super- und Ordnungsmacht übernahmen, zog die Exekutive die Befugnisse über militärische Einsätze an sich. In der Truman-Doktrin und NSC-68 wurden die strategisch-politischen Grundlagen für die Auseinandersetzungen mit der Sowjetunion gelegt, mit dem National Security Act 1947 wurde der Um- und Ausbau der exekutiven Strukturen beschlossen. Im Gegensatz zu allen vorherigen Nachkriegsphasen wurde das Militär diesmal nicht umfassend demobilisiert;³⁵ mit der Schaffung des Verteidigungsministeriums und der Central Intelligence Agency CIA wurde der sicherheitspolitische Apparat erweitert, und mit dem National Security Council und dessen Stab schuf sich der Präsident ein Organ innerhalb des Weißen Hauses selbst, das bis heute ausschließlich ihm verpflichtet ist und ihm in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zuarbeitet.

Auf der Gegenseite verlor die Legislative in der Außenpolitik erheblich an Einfluss, nachdem in den Zwischenkriegsjahren das (isolationistisch ausgerichtete) Senate Committee on Foreign Relations noch eine zentrale Rolle gespielt hatte. Dies ist aber nicht nur auf die Etablierung des starken sicherheitspolitischen Apparates innerhalb der Exekutive und auf die (die Exekutive begünstigende) Internationalisierung der Sicherheitspolitik durch die Schaffung eines Netzes von Allianzen und internationalen Organisationen zurückzuführen, sondern hat auch mit der Herausbildung des anti-sowjetischen „new elite consensus“³⁶ zu tun, der eine Opposition in außen- und sicherheitspolitischen Fragen im Kongress bis in die 1960er Jahre hinein nicht aufkommen ließ.

Das Vorgehen der Regierung und das Verhalten im Koreakrieg³⁷ ist symptomatisch dafür, wie sehr unter dem Vorzeichen des Kalten Krieges das Konzept des von der Exekutive wahrzunehmenden „Verteidigungskrieges“ das Selbstverständnis des Kongresses in dieser Zeit bestimmte. So wurde die Vorstellung eines permanenten Verteidigungskrieges gegen die Sowjetunion – zusammen mit dem Verweis auf Allianzverpflichtungen und die UN-Charta – zur Voraussetzung dafür, dass die außenpolitisch-militärischen Kompetenzen von der Regierung weit über den in der Verfassung angelegten Rahmen und über die

³⁵ Gerade das stehende Militär machte es möglich, immer wieder zur Erreichung politischer Ziele auch militärisch vorzugehen; so führen Barry Blechman und Stephen Kaplan für die Zeit zwischen Januar 1946 und Mai 1975 (Mayaguez-Befreiung) 215 militärische Operationen zur Durchsetzung politischer Ziele auf (Barry M. Blechman, Stephen S. Kaplan, *Force without War: U.S. Armed Forces as a Political Instrument*, Washington (Brookings Institution), 1978, S. 547-553).

³⁶ Thomas E. Mann, *Making Foreign Policy: President and Congress*, in: ders. (Hg.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington, D.C. (Brookings Institution), 1990, S. 1-34, hier: S. 12.

³⁷ Am 26.6. schickte Truman US-Truppen ins Feld, am 27.6. autorisierte der UN-Sicherheitsrat (infolge der Abwesenheit der Sowjetunion) mit der Resolution 83/1950 eine Operation zum Schutz der Republik Korea. Erst danach informierte die Regierung auch offiziell den Kongress, ohne aber jemals um eine Autorisierung der Operation nachzusuchen. „The concept of ‚defensive war‘ was stretched to justify presidential war-making throughout the world. Other developments in the twentieth century, including military security treaty provisions and the UN Charter, were used to inflate the President’s war power beyond the intentions of the framers and beyond the control of Congress and the public.“ (Louis Fisher, *Presidential War Powers*, Lawrence (KS) (University Press of Kansas), 1995, S. 12).

³⁸ „The concept of ‚defensive war‘ was stretched to justify presidential war-making throughout the world. Other developments in the twentieth century, including military security treaty provisions and the UN Charter, were used to inflate the President’s war power beyond the intentions of the framers and beyond the control of Congress and the public.“ (Louis Fisher, *Presidential War Powers*, Lawrence (KS) (University Press of Kansas), 1995, S. 12).

Kontrollmöglichkeiten des Kongresses hinaus ausgedehnt werden konnten³⁸ bzw. dass der Kongress das Regierungshandeln in dieser Phase bereitwillig mitzutragen bereit war.³⁹ Ein Positionswandel bahnte sich nach der Intervention der Vereinigten Staaten in der Dominikanischen Republik 1965 an. Dieser Wandel, der vor allem von Senator William Fulbright ausging, wurde durch die verlustreichen Verwicklungen der Vereinigten Staaten in Südostasien verstärkt (insbesondere nach der Bekanntgabe der Invasion in Kambodscha am 30.4.1970) und verband sich mit den Protesten gegen die innenpolitischen Entwicklungen und gegen die Amtsführung von Präsident Nixon allgemein.

Ursprünglich hatte das Repräsentantenhaus dem Präsidenten relativ viel Freiheit geben wollen: 1971 hatte man zunächst einen weitgehend auf den Vorstellungen von Clement Zablocki beruhenden Entwurf angenommen, der die Exekutive zu Bericht und Konsultationen verpflichtete.⁴⁰ Im Senat wiederum wurden Entwürfe favorisiert, die dem Präsidenten nur in wenigen Ausnahmefällen – Abwehr von Angriffen auf die Vereinigten Staaten, Abwehr von Angriffen auf im Ausland stationierte Soldaten, Schutz und Evakuierung von US-Bürgern im Ausland sowie Einsatz nach expliziter Ermächtigung durch den Kongress – den Einsatz von Militär über einen Zeitraum von dreißig Tagen ohne Kongresszustimmung erlauben sollten und dem Kongress gleichzeitig ein Rückholrecht gaben (Entwurf von Jacob Javits, Thomas Eagleton und John Stennis 1973).⁴¹ Im Vermittlungsverfahren übernahm das Repräsentantenhaus dann das Konzept einer Fristensetzung, wollte aber dem Präsidenten einen Spielraum von 120 Tagen einräumen. Dafür bestand man zugleich auf einem Rückholrecht in Verbindung mit einer concurrent resolution, um zu vermeiden, u. U. ein präsidentielles Veto mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmen zu müssen. Eine Liste von klar definierten Ausnahmefällen, mit der der Regierung die Möglichkeit genommen worden wäre, innerhalb der sechzig Tage *faits accomplis* zu schaffen, und die damit tatsächlich eine begrenzende – demilitarisierende – Wirkung auf die US-Außenpolitik hätte bedeuten können,⁴² wurde hingegen nicht in die War Powers Resolution aufgenommen. Lediglich wurde auf die Rechte der Exekutive hingewiesen, in Fällen der „national emergency“ (Angriffe auf die USA, US-Territorium oder US-Streitkräfte) militärisch vorzugehen; dabei wurde zugleich der beschränkend gemeinte Charakter der War Powers Resolution betont.⁴³

³⁹ Die Verabschiedung der Gulf of Tonkin-Resolution mit ihren weitreichenden Vollmachten für die Administration im August 1964 ist dafür ein herausragendes Beispiel. H.J. Res. 1145, Section 2. The United States regards as vital to its national interest and to world peace the maintenance of international peace and security in southeast Asia. Consonant with the Constitution of the United States and the Charter of the United Nations and in accordance with its obligations under the Southeast Asia Collective Defense Treaty, the United States is, therefore, prepared, as the President determines, to take all necessary steps, including the use of armed force, to assist any member or protocol state of the Southeast Asia Collective Defense Treaty requesting assistance in defense of its freedom (H.J. Res. 1145, August 7, 1964, angenommen mit 88-2 und 416-0, Hervorhebung S.B.). Bemerkenswert ist allerdings, dass der Kongress gleichzeitig in Section 3. festlegte, dass eine Militäroperation durch eine concurrent resolution des Kongresses beendet werden könne.

⁴⁰ Dagegen wurden die Entwürfe von Paul Findley (Meldung der Entsendung von Truppen mit Kampfrüstung unabhängig von erwarteten Kampfhandlungen sowie jede substantielle Aufstockung von Truppen im Ausland) und Jonathan Bingham (Rückholpflicht von Truppen, sobald eine der beiden Kammern eine entsprechende Resolution verabschiedet hatte) abgelehnt.

⁴¹ Siehe zu den unterschiedlichen Entwürfen und Verhandlungen vor allem Kerstin Dahmer, *Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung: Eine Studie zu Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973-1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges*, Frankfurt a. M. (Peter Lang), 1998, S. 73-80.

⁴² Eagleton ging nicht davon aus, dass der Kongress einmal in Kampfhandlungen geschickte Truppen tatsächlich würde zurückholen lassen, womit das Rückholrecht lediglich auf dem Papier stehen würde. Daher plädierte er für eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Truppenentsendung im Vorfeld.

⁴³ Sec. 8. (d) „Nothing in this joint resolution [...] (2) shall be construed as granting any authority to the President with respect to the introduction of United States Armed Forces into hostilities or into situations wherein involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances which authority he would not have had in the absence of this joint resolution.“

Indem die War Powers Resolution den Präsidenten auf Unterrichtung und Konsultation des Kongresses verpflichtete und eine explizite Autorisierung von Militäroperationen durch den Kongress erforderlich machen sollte, stellt sie den Versuch des Kongresses dar, das ursprüngliche, in der Verfassung angelegte, auf dem Prinzip der Notwendigkeit des außenpolitischen Konsenses aufbauende Gleichgewicht von politischer und operativer Verantwortung wieder herzustellen. So wollte der Kongress – gemäß der Theorie von der „balanced institutional participation“⁴⁴ – die frühere Kontrolle und Mitsprache über die weltweiten Militäreinsätze zurückgewinnen.

Die War Powers Resolution erscheint wie ein gelungener Kompromiss zwischen der Effizienz bei außenpolitischen Entscheidungen, wie sie die Exekutive anstrebte, der Anerkennung der seit 1787 geänderten weltpolitischen Rolle der Vereinigten Staaten und einem Akzeptieren „präsidentieller“ Kriege einerseits sowie der in der Verfassung angelegten Kontrolle dieser Entscheidungen durch den Kongress andererseits. Tatsächlich jedoch ist die War Powers Resolution eine Widersprüche erzeugende Verbindung von zwei vollkommen unterschiedlichen Ansätzen:⁴⁵ Zum einen wurde mit dem 60-Tage-Fenster die in der Verfassung angelegte Zustimmungspflichtigkeit von Militäroperationen weiter reduziert, indem mit kurzen Einsätzen und Kommandooperationen eine dritte Form militärischer Einsätze (neben erklärten bzw. autorisierten Kriegen und Verteidigungskriegen) dem Entscheidungsbereich des Kongresses de facto entzogen wurde.⁴⁶ Dieser Weg räumt der Regierung zugleich die mögliche Schaffung von faits accomplis ein.

Zum anderen ist das Auslösen des Beendigungsautomatismus, das durch die Vorlage eines Berichts mit Bezug auf Section 4. (a) (1) erfolgt, an die Bereitschaft der Regierung gebunden: Wenn sie – zu Recht oder (möglicherweise bewusst) zu Unrecht – keinen Bericht mit dem spezifischen Bezug auf Section 4. (a) (1) der War Powers Resolution vorlegt, wird die 60-Tage-Uhr nicht gestartet. Damit liegt es dann am Kongress, eine Mehrheit in beiden Kammern zugunsten einer Anwendung der War Powers Resolution herzustellen. So wird das ursprünglich verfolgte Verfahren – ein Dissens bzw. die Unfähigkeit des Kongresses, eine Mehrheit in beiden Kammern für eine Militäroperation herzustellen, beendet den Einsatz zwangsläufig nach sechzig Tagen – durch das Nichtvorlegen eines Berichtes umgedreht. Militärisch möglich ist der Regierung damit nicht, was der Gesetzgeber zuvor mit Mehrheit gebilligt hat, sondern was er im Nachhinein nicht mehr mit Mehrheit verbieten kann.

Denn in einer solchen Situation kommen die gesamten strukturellen Nachteile zum Tragen, die die Position des Kongresses gegenüber der Administration schwächt: Ein egalitärer Aufbau (vs. der hierarchischen Struktur der Exekutive) und die Aufteilung in ein Zweikammersystem sowie eine aufgrund der eher lokalen Ausrichtung der 435 Repräsentanten und 100 Senatoren „balkanisierte“ Struktur erschweren

⁴⁴ Ihren deutlichsten Ausdruck fand diese Theorie der „ausgeglichenen Teilnahme“ im Urteilsspruch *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, vor allem in den Erläuterungen von Justice Jackson, der je nach Kongressunterstützung die Dreiteilung präsidentieller „maximum authority“, der „twilight zone“ einer „concurrent authority“ und schließlich einer „power at its lowest ebb“ im Falle von Kongresswiderstand vornahm (siehe dazu Schwarz, a.a.O. (Anm. 27), 130-133).

⁴⁵ Siehe zur Kritik an der Verbindung zweier verschiedener Konzepte: Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station (Texas A&M University Press), 2000, S. 62-67.

⁴⁶ Es ist unwahrscheinlich, dass der Kongress sofort in einer Joint Resolution den Abbruch einer Operation fordert; auch im Falle von Grenada startete der Kongress nur die 60-Tage-Uhr.

⁴⁷ Peter Rudolf, *Militärinterventionen in der amerikanischen Aussenpolitik unter Präsident Clinton*, SWP - AP 3119, Ebenhausen (SWP), 2000, S. 31.

Mehrheitsbildungen – zumal in Fragen nationaler Sicherheit – erheblich. Die meisten Kongressmitglieder sind auch nicht bereit, außenpolitische Verantwortung zu übernehmen.⁴⁷ Dabei spielt u. a. das weitgehende Fehlen eines außen- und sicherheitspolitischen Apparates eine Rolle, der den Zugang zu Informationen garantierte und durch den der Kongress die öffentliche Agendasetzung wirksam mitgestalten könnte. Die Entscheidungen der Kongressmitglieder sind stark beeinflusst von der jeweiligen öffentlichen Stimmung (oft einem „rally-‘round-the-flag“-Effekt), ihrer eigenen Kosten-Nutzen-Analyse (auch in Bezug auf persönliche politische Ambitionen, etwa dem Anstreben des Präsidentenamtes u. a.), Opferzahlprojektionen und der Abschätzung der militärischen Erfolgsaussichten. Dies führt dazu, dass sich oft erst bei einem unerwartet komplikatons- und verlustreichen Verlauf einer Operation oder im Fall eines drohenden Einsatzes von Bodentruppen nennenswerter Widerstand im Kongress artikuliert bzw. formieren lässt. Zugleich haben die Gerichte bisher alle Versuche von Kongressmitgliedern, die Anwendung der War Powers Resolution einzuklagen, zurückgewiesen, indem sie den Mitgliedern entweder das Klagerecht absprachen oder sich angesichts des schwebenden politischen Verfahrens für – noch – nicht zuständig erklärten (Political Questions Doctrine).

2.3 Bilanz der Anwendung bzw. Nichtanwendung der War Powers Resolution

U. a. aufgrund der verfassungsrechtlichen Unklarheiten haben die Präsidenten die War Powers Resolution bisher nicht anerkannt.⁴⁸ Aber auch unter den Kongressmitgliedern ist die War Powers Resolution umstritten, sieht man in ihr doch eine verfassungswidrige Einschränkung der Rechte des Präsidenten oder hält – je nach Standpunkt – die 60-Tage-Frist entweder für zu lang oder für zu kurz oder grundsätzlich für falsch.⁴⁹ Darüber hinaus ist die War Powers Resolution aufgrund der Widersprüchlichkeiten, gemessen an den ursprünglichen Absichten, in der praktischen Anwendung weitgehend ein „empty vessel“⁵⁰ geblieben bzw. „law, but [...] not policy“⁵¹ geworden, „unworkable“⁵² und „impraktikabel.“⁵³

Sicher wird man ausschließen können, dass durch die War Powers Resolution und das durch sie festgelegte Verfahren der Kongressbeteiligung sowie die beabsichtigte Beschneidung der Handlungsfreiheit der Exekutive die US-Außenpolitik insgesamt weniger

⁴⁸ Zunächst sehen die Präsidenten durch die War Powers Resolution ihre verfassungsrechtlich garantierten Befugnisse als Commander in Chief eingeschränkt. Vor allem aber unterhöhlt der Beendigungsautomatismus ihr Vetorecht; genauso verhindert der Weg über concurrent resolutions, dass der Präsident sein Veto einlegen kann (allerdings hat der Supreme Court 1983 die Verfassungsmäßigkeit von concurrent resolutions mit der Entscheidung im Fall *Chahda v. INS* abgelehnt); würde der Präsident allerdings sein Veto gegen eine Joint Resolution einlegen, benötigte der Kongress im Gegenzug eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern, um einen Militäreinsatz zu stoppen – anders ausgedrückt: Ein Drittel plus eine Stimme in nur einer Kammer würde dem Präsidenten genügen, um sein Veto gegen ein Beendigungsgesetz aufrechtzuerhalten (allerdings sprach Richter Harold H. Greene in seinem Urteil vom 13.12.1990 im Fall *Dellums v. Bush* lediglich von der „Mehrheit“ im Kongress, die für die Verweigerung einer Kriegserklärung ausreichend sei; *Dellums v. Bush*, 752 F. Supp. 1141 (1990), unter: <http://www.radford.edu/~mfranck/images/490%20seminar/Dellums%20v%20Bush.pdf>, 1.2.2004).

⁴⁹ Siehe dazu u. a. Richard F. Grimmett, *The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years*, CRS Report for Congress, RL31185, November 15, 2001, S. 49 ff.

⁵⁰ Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 145.

⁵¹ Ebd., S. 117.

⁵² Mann, a.a.O. (Anm. 36), S. 20.

⁵³ Zu finden in Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 89.

militärisch geworden sei.⁵⁴ So wurde auch der Beendigungsmechanismus als Kern der War Powers Resolution nie – wie ursprünglich vorgesehen – von der Regierung in Gang gesetzt.⁵⁵ In erster Linie wurde durch die Resolution die Praxis der (48-Stunden-)Ex-post-Information institutionalisiert und damit die Kommunikation erheblich verbessert, wie die über 100 Berichte⁵⁶ seit 1975 zeigen. Dies gilt, selbst wenn dem Kongress in einigen Fällen (wie der Luftgefechte zwischen US- und libyschen Kampfflugzeugen im August 1981,⁵⁷ der Mittelamerikapolitik in den 1980er Jahren und vor allem bezüglich der Operationen über dem bzw. gegen den Irak in der Zeit zwischen den Vergeltungsangriffen im Juni 1993 und dem Beginn der offensichtlichen Kampfhandlungen im März 2003) keine Berichte vorgelegt worden sind⁵⁸ und wenn die verbesserte Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative am Ende doch nur „presidential exercises in telling the Congress what had been already decided and done“ geblieben ist, also eine „after-the-fact consultation and selective inattention to the written report requirement.“⁵⁹

Wie in der War Powers Resolution angelegt, konnte die Regierung kurze, bis zu sechzig Tage dauernde kommandoartige Operationen weitgehend unangefochten durchführen. Beispiele neben der Befreiung der SS Mayaguez-Crew im April 1975 sind die Operationen Desert One,⁶⁰ El Dorado Canyon,⁶¹ Blast Furnace,⁶² Infinite Reach⁶³ oder Desert Fox.⁶⁴ Im Fall von Operation Just Cause in Panama hatte der Kongress der Regierung im Herbst 1989 vorab eine Autorisierung für eine mögliche Militäroperation erteilt.⁶⁵ Lediglich im Zusammenhang mit der Operation Urgent Fury im Oktober 1983 drohte der Kongress die War Powers Resolution anzuwenden, allerdings zog die US-Regierung die Truppen nach exakt 60 Tagen wieder ab und wich so allen Schwierigkeiten aus.⁶⁶

⁵⁴ Eine solche Vorstellung liegt offenbar der Arbeit von Dahmer zugrunde, wenn sie argumentiert: „Eine vom Kongreß mitgetragene Politik bedeutet [...] nicht automatisch eine nicht-militärische Politik. Aber durch die Ausweitung und Betonung der Konsultation im Vorfeld, durch die konsequente Durchsetzung der legislativen Rechte und durch die noch zu fördernde Bereitschaft, dem Prozeß den gleichen Rang einzuräumen wie der Substanz, wird zweifellos eine Politik gefördert, die die Erwartungen, die man an die Außenpolitik eines demokratischen Staates stellt, weitgehend erfüllt und den friedlichen Konfliktaustrag fördert.“ (Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 417, Hervorhebung S.B.)

⁵⁵ Lediglich im Fall der Befreiungsaktion der SS Mayaguez im Mai 1975 legte Präsident Ford einen Bericht „pursuant Sec. 4. (a) (1)“ vor; die 60-Tage-Uhr wurde dadurch aber nicht in Gang gesetzt, da die Operation zu diesem Zeitpunkt bereits beendet war.

⁵⁶ Vgl. Richard F. Grimmett, War Powers Resolution: Presidential Compliance, CRS Issue Brief for Congress, IB81050, updated September 16, 2003.

⁵⁷ Amerikanische Flugzeuge waren in den von Libyen beanspruchten Luftraum über dem Mittelmeer eingedrungen und hatten in einem Luftkampf zwei Flugzeuge abgeschossen. Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 127.

⁵⁸ Zur Nichtvorlage von Berichten siehe u. a. Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 69.

⁵⁹ Timothy S. Boylan, Glenn A. Phelps, The War Powers Resolution: A Rationale for Congressional Inaction, in: Parameters, Jg. 31, Spring 2001, S. 109-124, <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/01spring/boylan.htm> (1.1.2004); siehe dazu auch Mann, a.a.O. (Anm. 36), S. 59.

⁶⁰ April 1980, Ziel: Befreiung der Geiseln in der US-Botschaft in Teheran.

⁶¹ 14. April 1986, Luftangriff auf Ziele in Libyen als Vergeltung auf die Libyen zugeschriebenen Terroranschläge auf die Flughäfen von Rom und Wien am 27. Dezember 1985 und den Anschlag auf die Berliner Diskothek La Belle vom 5. April 1986.

⁶² Juli 1986, Unterstützung bolivianischer Kräfte bei der Zerstörung von Cocafeldern.

⁶³ 20. August 1998, Vergeltungsangriffe auf Khost und andere Ziele in Afghanistan und die Fabrikanlage Al Shifa in Khar-toum nach den Terroranschlägen von Dar es Salam und Nairobi.

⁶⁴ 16. bis 20. Dezember 1998, nach massiver und fortgesetzter Behinderung der UN-Waffeninspektoren im Irak; weitere Operationen in: US-Militäreinsätze und Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg, Friedenspolitischer Ratschlag, <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/USA/kriege.html> (1.2.2004).

⁶⁵ Hintergrund der Operation waren die seit Mitte der 1980er Jahre periodisch aufflammenden inneren Unruhen in Panama, in die die Vereinigten Staaten zunehmend verstrickt wurden. Nachdem die Sanktionspolitik keinen Erfolg hatte und es nach der Annullierung der Wahlen im Mai 1989 durch das Noriega-Regime zu weiteren Spannungen gekommen war, forderte der Senat im Oktober 1989, die US-Regierung sollte mit „allen notwendigen Mitteln“ den gewählten Präsidenten Endara einzusetzen versuchen (S.1711), und im Haushaltsgesetz des Handelsministeriums (P.L. 101-162) wurde der Präsident in Form eines „sense of Congress“ aufgefordert, in Koordination mit anderen Staaten Manuel Noriega von der Macht zu entfernen (siehe dazu u. a. Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 21 f.

Von den in der Resolution vorgesehenen Konsultationen kann man nur im Fall der Libanon- und der Somalia-Operation sprechen. Dabei war jeweils die Drohung der Sperrung von Haushaltsmitteln eine wesentliche Motivation für die Regierung, in die Gespräche einzuwilligen. Im Falle der Libanonoperation gab es ebenfalls Versuche im Kongress, die War Powers Resolution direkt anzuwenden, aber führende Kongressmitglieder – vor allem Tip O'Neill (Speaker of the House), Clement Zablocki (Vorsitzender House Committee on Foreign Affairs), Howard Baker (Mehrheitssprecher im Senat) und Charles Percy (Vorsitzender Senate Committee on Foreign Relations) – blockierten alle Vorstöße. Gleichzeitig nutzten sie aber den Druck auf die Regierung aus, um sie im Oktober 1983 (mehr als ein Jahr nach Beginn der Truppenstationierung) zum Kompromiss einer zeitlichen Begrenzung der Operation auf weitere achtzehn Monate zu zwingen. Der Doppelanschlag vom 23.10.1983, bei dem 241 US-Marines und 58 französische Soldaten ums Leben gekommen waren, ließ den Kongress 1987/88 dann in Bezug auf die Operationen im Persischen Golf erheblich zögern, noch einmal die Mitverantwortung für einen Militäreinsatz zu übernehmen, dessen Verlauf nicht abzusehen war und der erneut mit hohen Opferzahlen enden konnte.⁶⁷

Der Entsendung von Streitkräften im Dezember 1992 in der Operation Restore Hope in Somalia waren ebenfalls Beratungen des Präsidenten mit dem Kongress vorausgegangen.⁶⁸ Allerdings rückten viele Kongressmitglieder von den gefundenen Positionen ab Sommer 1993 wieder ab und wiesen auf die erhebliche Verschlechterung der Sicherheitslage hin, ohne dass die Regierung darauf zunächst reagierte. Erst vor dem Hintergrund des fehlgeschlagenen Versuches vom 3.10.1993, Mohammed Farah Aideed gefangen zu nehmen, erklärte sich Clinton dann – offenbar unter dem Druck einer angedrohten Sperre von Haushaltsmitteln – zu einem erneuten Beratungstreffen mit 34 Kongressvertretern am 7.10. und in der Folge auch zum Abzug der Truppen bis zum 31.3.1994 bereit.⁶⁹ Das Scheitern der Somalia-Operation war von zentraler Bedeutung, weil damit nicht nur die Regierung von ihrer Strategie des assertive multilateralism zu einem konditionierten Multilateralismus überging;⁷⁰ zugleich war die Phase der Hoffnungen vorüber, die viele Kongressmitglieder nach dem Ende des Kalten Krieges auf die Vereinten Nationen, eine mögliche Komplementarität von Zielen, Interessen und Mittelwahl der Vereinigten Staaten

⁶⁶ Der Entwurf einer Joint Resolution, die Gary Hart am Tag nach dem Operationsbeginn einbrachte und mit der der Präsident zur Vorlage eines Berichts nach Sec. 4. (a) (1) gezwungen worden wäre (The War Powers in Grenada Act, S. J. Res. 186), scheiterte im Foreign Relations Committee. Am 1.11. nahm das Repräsentantenhaus mit 403-23 einen Entwurf (H. J. Res. 402) an, der den Beginn von Feindseligkeiten im Sinne der War Powers Resolution auf den 25.10.1983 festlegte. Obwohl dieser Entwurf vor Beginn der Winterpause im Senat nicht mehr verabschiedet worden war, argumentierte die Kongressmehrheit, die 60-Tage-Frist sei am 25.10.1983 angebrochen. Zur Grenada-Operation siehe u. a. Grimmert, a.a.O. (Anm. 49), S. 17 f.; Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 129 ff.; Rourke, a.a.O. (Anm. 21), S. 129 ff.

⁶⁷ Hinzu kam, dass die Regierung sich nach dem irakischen Beschuss der USS Stark am 17.5.1987 auf Drängen von Jim Wright (Speaker of the House) und Robert Byrd (Mehrheitsführer im Senat) bereit erklärt hatte, den Kongress regelmäßig über die Entwicklung und die getroffenen Sicherheitsvorkehrungen zu unterrichten; siehe dazu u. a. Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 298.

⁶⁸ Grimmert, a.a.O. (Anm. 49), S. 32-33.

⁶⁹ Siehe dazu List of Members of Congress Attending Meeting with the President on Somalia (<http://clinton6.nara.gov/1993/10/1993-10-07-list-of-members-of-congress-meeting-with-the-president.html>, 1.2.2004), Press Briefing by Secretary of State Warren Christopher, Secretary of Defense Les Aspin and Admiral David Jeremiah (<http://clinton6.nara.gov/1993/10/1993-10-07-briefing-on-somalia.html>, 1.2.2004) sowie die Erklärung vom 13.10.1993 (<http://clinton6.nara.gov/1993/10/1993-10-13-presidents-somalia-message-to-congress.html>, 1.2.2004). Im Department of Defense Appropriations Act, 1994 (P.L. 103-139) wurde dieses Ende der Operation anschließend festgeschrieben.

⁷⁰ Der Fehlschlag in Somalia führte zur Änderung der Entwürfe der PDD-25 (U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations), der Strategiewandel drückt sich beispielsweise aus in Clintons Satz „we will act with others when we can, but alone if we must“ (William J. Clinton, Building a Secure Future on the Foundation of Democracy: Address to the UN General Assembly, New York City, September 26, 1994, in: U.S. Department of State, Dispatch Magazine, 5/39, September 26, 1994. Published by the Bureau of Public Affairs. <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1994/html/Dispatchv5no46.html>, 1.1.2004).

und der übrigen UN-Mitgliedern sowie auf UN-mandatierte Operationen gesetzt hatten.⁷¹ An diese Stelle trat die Strategie der Exekutive, über völkerrechtsrelevante Autorisierungen durch den Sicherheitsrat auch nationale Autorisierungen durch den Kongress zu erzwingen bzw. aus der UN-Autorisierung auch die national notwendige Legitimierung abzuleiten. Diese Strategie wandte die Clinton-Regierung 1994 in der Haitipolitik an: Die Regierung setzte im Mai 1994 zunächst im Sicherheitsrat mit UN-Resolution 917 ein Embargo durch und ließ im Juli mit UN-Resolution 940 einen multinationalen Militäreinsatz autorisieren. Obwohl sich zahlreiche Kongressmitglieder bemühten, eine Militäroperation an gesetzliche Auflagen zu binden⁷² oder ganz zu verhindern,⁷³ unterstützte vor allem eine wachsende Gruppe Senatoren stillschweigend eine militärische Operation zur Wiedereinsetzung von Präsident Aristide. Die Sommerpause eröffnete der Regierung die Möglichkeit, ihre militärischen und diplomatischen Anstrengungen in der Region zu verstärken. Außerdem verhinderten die demokratischen Spitzenvertreter im Kongress die Wiederaufnahme der Debatten vor dem Beginn der Operation am 19.9.1994. In der Folge klagte der Kongress zwar in der „Joint Resolution regarding United States Policy toward Haiti“ (P.L. 103-423), „the President should have sought congressional approval before deploying such forces,“ dann aber wurde in der Folge die Finanzierung der US-Kontingente in Haiti kontinuierlich bis zum 31.5.2000 verlängert.⁷⁴

Ähnlich wie im Falle Somalias unterstützte bzw. forderte der US-Kongress auch im Fall Bosniens zunächst 1992 eine aktive Zusammenarbeit der Vereinigten Staaten und der Vereinten Nationen bei der Bewältigung der humanitären Krise. Dabei drängten Senat und Repräsentantenhaus den Präsidenten Anfang August 1992, im UN-Sicherheitsrat einen humanitären Hilfseinsatz nach Kap. VII durchzusetzen.⁷⁵ Allerdings wurde keine Entsendung von US-Streitkräften angeboten,⁷⁶ und eine Beratung zwischen Regierung und Kongress hierüber brachte keine Übereinstimmung.⁷⁷ So ordnete Clinton im April 1993 mit UN-Autorisierung Patrouillenflüge im Rahmen der NATO über den Flugverbotszonen an und beschloss im Sommer – unter Berufung auf den UN Participation Act – die Entsendung von 300 Soldaten im Rahmen einer Peacekeeping-Operation nach UN-Res. 795.⁷⁸ Von der

⁷¹ So hatte der Kongress ursprünglich sowohl im Falle von Somalia als auch Bosniens die eigene Regierung aufgefordert, eng mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten: Im April 1992 forderte der Kongress die Regierung im Horn of Africa Recovery and Food Security Act (P.L. 102-274) auf, US-Soldaten zur Verstärkung der bewaffneten UN-Sicherungskontingente zu stellen; im Oktober 1992 wurde diese Forderung in zwei concurrent resolutions wiederholt (H.Con.Res. 370 und S.Con.Res. 132). Im Februar 1993 hatte der Senat sogar eine Autorisierung der UNOSOM-Mission im Sinne der War Powers Resolution aussprechen wollen (S.J.Res. 45), den Entwurf aber schließlich nach einer Serie von Änderungen durch das Repräsentantenhaus nicht mehr aufgegriffen. Ähnlich hatte der Kongress im Falle Bosniens am 13.8.1992 den Präsidenten in S.Res.330 aufgefordert (siehe Fußnote 72).

⁷² Amendment No. 1074 zum Haushaltsgesetz des Verteidigungsministeriums (P.L. 103-139). Danach war eine Militäroperation möglich, wenn der Präsident vorab in einem Bericht darlegte, welche übergeordneten nationalen Interessen und welche konkreten Einzelziele mit der Operation verfolgt werden sollten, wie die Streitkräfte zum Erreichen dieser Ziele beitragen konnten, welche Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden waren, insbesondere welche Exit-Strategie existierte und wie hoch die Kosten anzusetzen waren.

⁷³ U. a. House Amendment 574 zu H.R. 4301, National Defense Authorization Act, vom 24.5.1994; dieses Amendment wurde zunächst mit 223-201 angenommen; nachdem Ron Dellums am 9.6.1994 eine neue Abstimmung beantragt hatte, wurde es in der zweiten Abstimmung mit 195-226 abgelehnt.

⁷⁴ Die Finanzierung wurde mit dem Department of Defense Authorization Act of 2000 (P.L. 106-65) abgebrochen (Maureen Taft-Morales, Haiti: Issues for Congress, CRS Issue Brief for Congress, IB96019, updated November 21, 2001, S. 3 und S. 11). Die Truppenstärke war ab 1996 ohnedies auf wenige hundert Soldaten reduziert worden.

⁷⁵ Dies geschah am 13.8.1992 mit der Resolution 770.

⁷⁶ Nach S.Res. 330 ist es „the sense of the Senate that [...] the President should immediately call for an emergency meeting of the United Nations Security Council in order to authorize, under Article 43 of the United Nations Charter, all necessary means, including the use of multilateral military force under a Security Council mandate, giving particular consideration to the possibility of ‚demonstrations‘ of force, to give effect to Security Council decisions to ensure the provision of humanitarian relief in Bosnia-Herzegovina and to gain access for United Nations and International Red Cross personnel to refugee and prisoners of war camps in the former Yugoslavia.“

⁷⁷ Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 34.

Umsetzung weitergehender Pläne – etwa der Entsendung von bis zu 25.000 Soldaten im Rahmen einer 50.000 Mann starken UN-Mission – sah man dagegen zunächst, vor allem vor dem Hintergrund des Mogadishu-Scheiterns, ab.

Im Kongress gab es in dieser Phase verschiedene Versuche, die War Powers Resolution anzuwenden, die Haushaltsmittel für die Balkanoperationen zu kürzen oder – wie im Falle der Libanonoperation 1983 – den Präsidenten mit der Drohung von Kürzungen zu zwingen, vor dem Kongress um eine explizite Autorisierung nachzusuchen. Allerdings fand man keine einheitliche Haltung. Diese Unfähigkeit zur Entwicklung einer eigenen Position setzte sich auch im Vorfeld der Operation Deliberate Force 1995 fort, während auf der anderen Seite die Regierung entschlossen war, ihre Strategie auch ohne Kongresszustimmung umzusetzen.⁷⁹ Verschiedene Versuche im Kongress wiederum, Mittel zu sperren oder eine Stationierung von Bodentruppen zu untersagen bzw. zeitlich zu begrenzen, scheiterten oder kamen vor der Winterpause nicht mehr zur Abstimmung.

Im Fall des Kosovo hatte sich – unterstützt durch ein entsprechendes Lobbying der Regierung – im Laufe des Jahres 1998 und vor den Verhandlungen von Rambouillet und Paris im März 1999 zunächst eine Unterstützung für eine Militäroperation herausgebildet. Diese nahm aber ab, als ein schneller Erfolg ausblieb⁸⁰ und sich ein Einsatz von Bodentruppen abzuzeichnen begann. Die Einstellungen im Kongress waren dabei aber erneut widersprüchlich und reichten von einer pauschalen Unterstützung des Präsidenten in seiner Position als Commander in Chief, den Versuchen, eine Kriegserklärung zu verabschieden, die War Powers Resolution anzuwenden oder die Mittel für den Einsatz von Bodentruppen zu sperren. Die Annahme der Waffenstillstandsbedingungen durch die serbische Führung beendete am 10.6.1999 die Entscheidungskrise im Kongress.

Der erste Fall aber, in dem die US-Regierung nach dem Ende des Kalten Krieges die Autorisierung der Vereinten Nationen als Ersatz für die nationale Autorisierung heranzuziehen versuchte, war Operation Desert Storm. Der Truppenaufbau am Persischen Golf im Zuge von Desert Shield im Sommer 1990, mit dem zunächst Saudi Arabien geschützt werden sollte, fand während der sitzungsfreien Zeit bis zum September 1990 statt, und die Regierung erhielt dafür – auch angesichts ihrer hohen öffentlichen Zustimmungsrates – rückwirkend vom Kongress Unterstützung.⁸¹ Der Präsident ließ in diesem Fall den Kongress aber (auch mit Blick auf die Kongresswahlen im November 1990) gezielt im Unklaren über die weiteren Pläne: Nicht nur erklärte die Regierung in ihren Berichten vom 9.8. und vom 16.11.1990 ausdrücklich, man erwarte keine Kampfhandlungen in der Region. Bei seinem Treffen mit einem Konsultationsausschuss, den führende Kongressvertreter eine Woche zuvor ins Leben gerufen hatten, gab der Präsident am 30.10.1990 nicht zu erkennen, dass an diesem Tag die Verdoppelung der in Saudi Arabien stationierten Truppen beschlossen (und damit eine militärische Konfrontation

⁷⁸ Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 34; Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 383.

⁷⁹ Brief des Präsidenten an Senator Robert Byrd aus dem Oktober 1995; siehe Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 36.

⁸⁰ Vgl. Miles A. Pomper, Members Rally Around Kosovo Mission Despite Misgivings About Strategy: Clinton's decision to launch airstrikes leaves lawmakers concerned about the next step if Serbs' leader refuses to back down, in: Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 57, Nr. 13, 27.3.1999, S. 763-765.

⁸¹ Möglichkeit einer multinationalen Militäroperation unter Art. 42 UN-Charta (S.J. 318), Forderung nach politischen und wirtschaftlichen Sanktionen (H.R. 5431), Unterstützung der Regierungspolitik (H.J.Res. 658, S.Con.Res. 147, P.L. 101-509, P.L. 101-510, P.L. 101-513, P.L. 101-515).

bewusst in Kauf genommen) würde. Erst eine Woche später – also unmittelbar nach den Kongresswahlen – gab der Präsident die Truppenverstärkung öffentlich bekannt.

Parallel dazu bemühten sich der Präsident und Außenminister Baker in den Vereinten Nationen für ihre in Kauf genommene Militäroperation um eine internationale Autorisierung, die sie in Form der UN-Resolution 678 am 29.11.1990 erhielten. Diesen „internationalen Auftrag“ wiederum konnte der Präsident in der Folge – ähnlich wie die Truman-Regierung 1950 – benutzen, um gegenüber dem Kongress für eine „Unterstützung für den Commander in Chief“ bei der Befreiung Kuwaits und der Durchsetzung einer Neuen Weltordnung zu werben. Er war jedoch auch überzeugt, auf eine Autorisierung durch den Kongress rechtlich nicht angewiesen zu sein. Entsprechend willigte die Regierung auch erst in eine Abstimmung vor dem Kongress ein, als sie sich der Unterstützung und der Mehrheit für eine „Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution“ (P.L. 102-1) sicher sein konnte.⁸² Diese Resolution autorisierte aber nicht nur das militärische Vorgehen im Rahmen von Desert Storm, sondern diente auch bis zur Verabschiedung der „Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002“ (P.L. 107-243) als Grundlage für die folgenden Militäreinsätze gegen den Irak; allerdings wurde die Politik durch eine Reihe weiterer Kongressresolutionen durchaus unterstützt.⁸³

Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001, mit denen die „Post-Cold-War-Phase“ von der „Post-Post-Cold-War“-Phase abgelöst wurde⁸⁴ und die die Vereinigten Staaten in einen Kriegszustand zurückversetzten, kehrte das Primat der Sicherheitspolitik zurück, von dem sich die Vereinigten Staaten zwischen 1947 und 1989, vor allem aber bis Mitte der 1960er Jahre hatten leiten lassen. Damit verbunden war zugleich eine grundsätzliche Neuorientierung im Kongress, in dem sich eine Mehrheit der Mitglieder sofort und einem instinktiven Reflex folgend hinter der Führung durch den Präsidenten versammelte.

⁸² Eine Unterstützung im Kongress deutete sich in Anhörungen an, die durch die Truppenverstärkung beunruhigte Kongressmitglieder im November und Dezember 1990 abhielten. Während im Senate Armed Services Committee Befürworter und Gegner einer Militäroperation sich die Waage hielten, zeichnete sich eine Unterstützung im House Armed Services Committee ab; hier endete der Abschlussbericht des Vorsitzenden Les Aspin mit der eindeutigen Empfehlung für einen Militäreinsatz als letztem Mittel: „If all else fails, they [vital interests, S.B.] are worth going to war for. [...] On a vote to authorize the President to use force to liberate Kuwait, the right vote is ‚yes‘.“ (United States. House of Representatives (Hg.), *Crisis in the Persian Gulf: Sanctions, Diplomacy and War*, Hearings before the Committee on Armed Services, One Hundred First Congress, Second Session, Washington, D.C. (USGPO), 1990, S. 917). Diese Resolution wurde unmittelbar nach dem – von der US-Regierung bewusst herbeigeführten – Scheitern des Genfer Gipfeltreffens von Baker und Aziz im Weißen Haus mit führenden Kongressvertretern formuliert. Vor der Abstimmung sicherte sich die Regierung darüber hinaus in Einzelgesprächen die Unterstützung der demokratischen Senatoren Lieberman, Robb, Reid, Bryan, Breaux, Johnston sowie Heflin und Shelby (die Zustimmung der Senatoren Graham und Gore stand bereits vorher fest); unter den Republikanern lehnte nur Grassley die Resolution ab, die so am 12.1.1991 mit 52-47 bzw. mit 250-183 angenommen wurde.

⁸³ Foreign Relations Authorization Act (P.L. 103-236, 30.4.1994, Unterstützung des Übergangs eines ungeteilten Irak zu einer Demokratie), S.Res. 288 (5.9.1996, Zustimmung zu den Luftangriffen zur Unterstützung des kurdischen Aufstandes 1996), H.Res. 322 (13.11.1997, Forderung einer friedlichen Entwaffnung des Irak, Erhalt der Option von multilateralen oder unilateralen Militäroperationen, falls die friedlichen Bemühungen scheitern sollten), Iraqi Breach of International Obligations (P.L. 105-235, 14.8.1998, Feststellung, dass der Irak nach wie vor seinen internationalen Verpflichtungen nicht nachkomme und die Regierung den Irak unter Beachtung der Verfassung und der Gesetze dazu zwingen solle), Iraq Liberation Act of 1998 (P.L. 105-338, Unterstützung der Opposition mit Mitteln in Höhe von maximal 97 Mio. Dollar, allerdings auch mit dem im Supplemental Appropriations and Rescissions Act, P.L. 105-174, ausgesprochenen „sense-of-Congress“-Verbot, Gelder für eine nicht zuvor autorisierte Militäroperation zu verwenden, H.Res. 612 (17.12.1998, Bestätigung, dass die Amtsenthebung Saddam Husseins Ziel der Politik der Vereinigten Staaten bleiben solle), H.J.Res. 75 (20.12.2001, Feststellung, dass der Irak für die Vereinigten Staaten sowie für Freunde und Verbündete, für die internationale Sicherheit und den internationalen Frieden eine wachsende Bedrohung darstelle). Zu den Gesetzen und Resolutionen siehe Jeremy M. Sharp, *Iraq: A Compilation of Legislation Enacted and Resolutions Adopted by Congress, 1990-2003*, CRS Report for Congress, RS21324, March 27, 2003.

⁸⁴ Richard N. Haass, *Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World: Remarks to Foreign Policy Association*, New York, April 22, 2002, <http://www.state.gov/s/rem/9632.htm> (1.1.2004).

Angesichts der Anschläge, die als „kriegerischer Angriff“ auf die Vereinigten Staaten empfunden wurden, trat der Kongress seine Bewilligungsautorität über Militäroperationen am 14.9.2001 an die Regierung ab: In der Authorization for Use of Military Force Resolution (P.L. 107-40), die im Oktober als rechtliche Grundlage der Afghanistanoperationen diente, übertrug er dem Präsidenten die Befugnis, „to take action to deter and prevent acts of international terrorism against the United States.“ Darüber hinaus ermächtigte er ihn mit Bezug auf die War Powers Resolution, bestimmte Staaten und – sehr viel offener – auch „*organizations, or persons* [Hervorhebung S.B.] he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or [states which, S.B.] harbored such organizations or persons“ angreifen zu lassen „in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons.“

Entsprechend fließen so am 16.10.2002 in der „Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002“ zwei im Kongress unterstützte Strömungen zusammen: Der „Krieg gegen den Terrorismus“ und die mindestens bis 1998 zurückgehende Politik des regime change im Irak. In der Autorisierung, bei der sich der Kongress auf die vom Irak nicht erfüllten UN-Resolutionen, die fortgesetzte Unterdrückung der eigenen Bevölkerung, die (unterstellte) Verbindung des Irak zum internationalen Terrorismus und damit die Nähe zu den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie die angenommenen Gefahren, die von irakischen Massenvernichtungswaffen ausgehen sollten, beruft, überließ er nochmals die Initiative der Regierung. Diese wiederum bereitete den Krieg mit der Durchsetzung der UN-Resolution 1441 (8.11.2002), zwei zentralen Reden des Präsidenten (Rede zur Lage der Nation, 28.1.2003, Rede vor dem American Enterprise Institute, 26.2.2003) und des Außenministers (vor dem World Economic Forum, Davos, am 26.1.2003 und vor dem UN-Sicherheitsrat am 5.2.2003) sowie dem Dreiergipfel auf den Azoren vom 16.3.2003 und schließlich durch das Ultimatum des Präsidenten vom 17.3.2003 rhetorisch-diskursiv vor.⁸⁵

⁸⁵ Siehe dazu Raymond W. Copson, Introduction, in: ders. (Coordinator), Iraq War: Background and Issues Overview: Report for Congress, RL31715, April 15, 2003, S. 1-5, und Kenneth Katzman, The Administration, in: ebd., S. 5-7.

3. Zusammenfassende Überlegungen zur Formulierung eines deutschen Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetzes vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Vereinigten Staaten mit der War Powers Resolution

(unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gesetzentwürfe und Eckpunkte-Papiere der im Bundestag vertretenen Parteien, Stand 1.2.2004)

Die zentrale Forderung an ein Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz lautet: Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene generelle Zustimmungspflichtigkeit von militärischen (bewaffneten) Auslandseinsätzen der Bundeswehr – also der komplementäre Dualismus aus operativer Führung und parlamentarischer Autorisierung, wie er auch in der US-Verfassung angelegt ist – muss bei allen Versuchen, ein praktikables, einfaches Verfahren herzustellen, unbedingt erhalten bleiben. Eine Aushöhlung der Parlamentsautorität, wie sie etwa durch die War Powers Resolution mit Section 4. (a) (1) und dem 60-Tage-Spielraum geschaffen wurde, darf nicht zugelassen werden, weil damit Auslandseinsätze der Bundeswehr ihre rechtliche, aber auch ihre legitimatorische, damit ihre politische Grundlage verlören. Ein Verfahren, das der Regierung Umgehungs- bzw. dem Bundestag Ausweichmöglichkeiten öffnet, muss vermieden werden.

Das schließt aber nicht aus, dass man das derzeitige Verfahren vereinfacht und nicht jede Entsendung bzw. Mandatsverlängerung an ein Votum im Plenum bindet. Bei der Formulierung eines entsprechenden Verfahrens lassen sich im Rückblick auf die Anwendung der War Powers Resolution einige Konsequenzen ziehen, selbst wenn die Voraussetzungen in den Vereinigten Staaten sich grundlegend von denen in Deutschland unterscheiden – in Bezug auf die Rollen der beiden Staaten im internationalen System, in Bezug auf die Funktion, die die War Powers Resolution 1973 in den Vereinigten Staaten spielen sollte und die ein Parlamentsbeteiligungsgesetz heute für Deutschland besitzt, und in Bezug auf die Entscheidungsstrukturen in einem Präsidialsystem (mit zudem gering ausgeprägtem Fraktionszwang und relativ schwacher Bindung an eine Partei) einerseits und in einer parlamentarischen Demokratie andererseits.

Militärische Gewalt ist unter anderen das *äußerste* Mittel der Außenpolitik. Daher muss an die Entscheidung zu Militäroperationen ein besonders hoher Maßstab gelegt werden. Die Zustimmungspflichtigkeit durch das Parlament entspricht einem solchen Maßstab, und sie verleiht dem militärischen Vorgehen auf nationaler Ebene Legitimität durch die Übernahme von außenpolitischer Mitverantwortung durch das Parlament.

Nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 muss der Bundestag nun ein Verfahren finden, das auch bei verstärkter Nachfrage nach militärischen Kapazitäten im internationalen Rahmen und einer zunehmenden Integration deutscher Streitkräfte in internationale Strukturen den Parlamentsvorbehalt sichert und die Kontrollfunktion des Bundestages bewahrt. Gleichzeitig muss das Verfahren aber auch effiziente Beschlussfassungsmechanismen anbieten und darf die „Wehr- und Bündnisfähigkeit“ nicht beeinträchtigen. Es muss also die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung bei Entscheidung und operativer Führung (auch mit Blick auf Bündnispartner und internationale Verpflichtungen) und die Flexibilität bei Einsätzen

geben, ohne dass durch die damit entstehenden Toleranzräume die Kontrolle durch das Parlament als Ganzem zu stark eingeschränkt werden und eine größtmögliche Legitimität für Auslandseinsätze erhalten bleibt.

Vier Elemente scheinen unter diesen Gegebenheiten grundsätzlich erforderlich: Erstens muss die Zustimmungspflichtigkeit erhalten bleiben, um *faits accomplis* zu verhindern, gegen die sich rückwirkend nur schwer eine Parlamentsmehrheit bilden lässt. Zweitens können bzw. sollten zur Vereinfachung die verschiedenen Einsatzformen vom Parlament unterschiedlich behandelt werden, so dass es zu einer „Abstufung der parlamentarischen Beteiligung“⁸⁶ kommt. Drittens darf sich der Bundestag – wie das US-Beispiel deutlich negativ vor Augen führt – nicht die Definitionsmacht aus der Hand nehmen lassen. Viertens ist es notwendig, dass man zum Erhalt der parlamentarischen Rechte insgesamt auch bei abgestufter Beteiligung einer parlamentarischen Minderheit ermöglichen muss, die Beschäftigung des gesamten Parlamentes mit einer geplanten Operation herbeiführen zu können.

Die wichtigste Lehre, die man aus den US-Erfahrungen ziehen muss, ist dabei sicherlich die Notwendigkeit, die „Definitionsmacht“ des Parlamentes zu bewahren. Diese Aufgabe, militärische Operationen zu klassifizieren und damit die parlamentarische Behandlung vorzugeben, kann nicht der Exekutive überlassen werden. Zur Wahrnehmung seiner Beteiligungspflichten muss der Bundestag selbst die Entscheidung fällen können, ob ein Einsatz als „bewaffneter Einsatz“ gilt (im Gegensatz zu unbewaffneten Einsätzen, die u. U. nicht zustimmungspflichtig sein müssen) bzw. ob bewaffnete Auseinandersetzungen „zu erwarten“ sind.⁸⁷

Das Parlament kann zur Erreichung effizienterer Entscheidungsprozesse (beschleunigte Beschlussfassung, Entscheidung in Ausschüssen, möglicherweise auch Nichtbefassung des Parlaments unter besonderen Umständen) Klassifizierungen von Einsatztypen vornehmen. Dann muss es aber die Möglichkeit besitzen zu definieren, was beispielsweise eine „geringe Bedeutung“ von eingesetzten Soldaten ist, wann Geheimhaltungsbedarf existiert und – *ex post* – ob die Kriterien von „Eilbedürftigkeit“ und von „Gefahr im Verzug“ tatsächlich erfüllt waren, durch die zunächst eine andere Behandlung, im Extremfall sogar volle Handlungsfreiheit der Regierung gerechtfertigt schien.

Im Fall der nachträglichen Ablehnung muss (wie vom Verfassungsgericht bestimmt) ein Rückholrecht bestehen; damit kann die Entstehung von *faits accomplis* weitgehend ausgeschlossen werden. Auch wenn in der Praxis die Anwendung des Rückholrechts gegen die Position der Bundesregierung eher unwahrscheinlich ist, weil dies zu einer schweren Regierungskrise führen würde, schafft es doch – wie etwa das Beispiel der Vereinigten Staaten während der Libanonoperation zeigt – den notwendigen Druck für eine Abstimmung zwischen Exekutive und Legislative. Bei allen Entscheidungen durch das Parlament ist

⁸⁶ Urteil vom 12. Juli 1994 (2 BvE 3/92, 5/93, 8/93), a.a.O. (Anm. 4), S. 389.

⁸⁷ „the introduction of United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances“ lautet die entsprechende Formel in der War Powers Resolution; da in den Vereinigten Staaten die Ausgangsbewertung und Einstufung bei der Exekutive liegt, kann diese Formel zur Umgehung der parlamentarischen Rechte genutzt werden, indem Situationen nicht als Kampfhandlungen oder nicht als solche mit „zu erwartenden Kampfhandlungen“ definiert werden; damit ist dem Kongress zunächst die Initiative genommen.

darüber hinaus sicherzustellen, dass die Einflussmöglichkeiten auch einer Minderheit gewährleistet bleiben, damit das Parlament seine Rechte nicht – wie im Fall des US-Kongresses so oft – wegen fehlender Mehrheitsfähigkeit nicht wahrnehmen kann.

Wird eine differenzierte Behandlung der Einzelfälle vorgenommen, muss ein Verfahren zur Klassifizierung im Gesetz festgeschrieben werden. Dabei sind drei Methoden denkbar, die unter Umständen auch kombiniert werden können, um so eine effiziente Entscheidungsfindung mit der Fachkompetenz eines Teils der Abgeordneten und der Zustimmungspflicht durch potentiell alle Abgeordneten zu vereinbaren:

- a. die Klassifizierung anhand eines grundlegenden Katalogs, nach dem vorab die Trennung von nicht-zustimmungspflichtigen und zustimmungspflichtigen Fällen vorgenommen und ferner auch die Form der Abstimmung und Autorisierung (vereinfachtes Verfahren, Beschluss im Ausschuss) festgelegt wird (wie dies beispielsweise auch im Fall eines Aufgabengesetzes geschehen würde). Eine solche Liste öffnet allerdings Grauzonen, die die Parlamentsrechte untergraben können (in den Vereinigten Staaten wurde daher in ersten Entwürfen zur War Powers Resolution sowie bei Reformüberlegungen auf eine solche Auflistung von Ausnahmefällen bewusst verzichtet; später wurde von einigen Kongressmitgliedern auch auf die ausdrückliche Eliminierung der impliziten Rechte der Regierung in nationalen Notfällen gedrängt, um so zu einer generellen Zustimmungspflichtigkeit für alle Einsätze zu gelangen);
- b. die Entscheidung in dafür geeigneten Ausschüssen bzw. in einem eigens für diesen Zweck geschaffenen Entsendeausschuss. Dabei erhöht die Befassung nur eines Teils des Parlamentes die Entscheidungseffizienz, gewährleistet die im Einzelfall notwendig erscheinende Geheimhaltung, reduziert aber gleichzeitig die Rechte des Parlamentes als Ganzes. Daher ist eine Beschlussfassungskompetenz und die Einschränkung der Unterrichtungspflicht durch die Regierung nur in Fällen der Eil- oder besonderen Geheimhaltungsbedürftigkeit vorstellbar und gerechtfertigt. Darüber hinaus heiligt ein politischer Zweck Geheimhaltung nur in begrenztem Maß; deshalb müssen Verfahren gefunden werden, in diesen Fällen eingeschränkter Parlamentsbeteiligung möglichst frühzeitig wieder das gesamte Parlament zu befassen und den Grad der Einschränkung auf diese Weise so gering wie möglich zu halten. Da das Parlament – mit Ausnahme der Phase zwischen zwei Legislaturperioden (für die daher Sonderregelungen formuliert werden müssen) – in jedem Fall binnen Tagesfrist einberufen werden kann, kann „Eilbedürftigkeit“ naturgemäß nur kurzzeitig die Einschränkung der Parlamentsbeteiligung begründen. Außerdem ist für den Fall der Geheimhaltungsbedürftigkeit zu überlegen, wie das parlamentarische Rückholrecht gewahrt werden kann.

Das amerikanische Beispiel – hier wird seit 1987 regelmäßig die Einsetzung eines solchen Gremiums als Ersatz für die War Powers Resolution der bisherigen Form diskutiert⁸⁸ – zeigt jedoch, dass der Weg, Entscheidungen über Ausschüsse zu treffen, nur unter solchen Bedingungen eine befriedigende Lösung darstellt, in denen eine in der Praxis eingeschränkte Parlamentsbeteiligung gegenüber der Exekutive verbessert werden sollte.

⁸⁸ Siehe zu diesem Reformansatz u. a. Dahmer, a.a.O. (Anm. 41), S. 300 und 347 ff., Grimmett, a.a.O. (Anm. 49), S. 51 und 55

Im Falle eines bereits existierenden und akzeptierten weitreichenden Parlamentsvorbehaltes wie in Deutschland beraubte sich das Parlament durch einen solchen Schritt bestehender Entscheidungskompetenzen.

Daneben ist die kontinuierliche Befassung mit Krisen- und Konfliktsituationen (auch im Vorfeld) und die Unterrichtung der entsprechenden Ausschüsse durch die Regierung notwendig, damit das Parlament nicht von politischen Entwicklungen überrascht wird. Es stellt sich ferner die Frage, ob Ausschüsse möglicherweise über Einsätze entscheiden sollten, die nach den bisher bekannt gewordenen Vorstellungen nicht zustimmungspflichtig sein sollen (Voraus- und Aufklärungskommandos v. a.), um auch hier der Entstehung möglicher *faits accomplis* vorzubeugen.

c. das Knüpfen der Definitions- und Klassifizierungsmacht an einen parlamentarischen Prozess, wenn dabei die Einflussmöglichkeiten parlamentarischer Minderheiten gewürdigt bleiben. Denkbar wäre ein Verfahren, das in Teilen dem Modell des Verfahrens zur Immunitätsaufhebung folgt: Danach besteht für eine Minderheit im Parlament die Möglichkeit, auf Antrag das gesamte Parlament mit einem Fall zu befassen. Eine vorab festgelegte Klassifizierung von Einsatzfällen existiert dabei nicht, vielmehr würde die Klassifizierung der jeweiligen geplanten Einsätze von Fall zu Fall geregelt. Gleichzeitig blieben die Rechte auch einer Parlamentsminderheit gewahrt, und der Ausnahmecharakter von „militärischen Einsätzen als äußerstem Mittel“ der auswärtigen Politik bliebe auf diese Weise deutlich erkennbar. Auf der anderen Seite erfordert dieses Verfahren von der Regierung, dem Parlament zusätzliche Zeit zur Entscheidung einzuräumen. Dies würde auf der Seite der Regierung zugleich eine Unsicherheit über den Ausgang des Verfahrens mit sich bringen; daher wird sie den Weg über eine vereinfachte Beschlussfassung nur in denjenigen – als unumstritten und eindeutig eingeschätzten – Fällen wählen, in denen sie von der Zustimmung durch das Parlament vorab überzeugt ist und in denen keine Eilbedürftigkeit besteht. In allen anderen, schwerwiegenderen, Fällen wird sie von sich aus den Weg über das Plenum vorziehen.

Insgesamt sollte gelten, dass erstens die Kategorisierung der jeweiligen Einsätze und die Beschlussfassung möglichst vom gesamten Parlament vorgenommen werden sollen, dass zweitens nur in Ausnahmefällen die Rechte des Parlaments als Ganzes eingeschränkt werden dürfen und dass drittens schließlich das Parlament die größtmögliche Kompetenz erhält, selbst darüber zu befinden, in welchen Fällen und aus welchen Gründen es sich in seinen Rechten einschränkt. Um die vollen Rechte des Parlaments zu wahren, ist es notwendig, auf einem generellen Rückholrecht zu bestehen, auch wenn die Wahrnehmung dieses Rechtes gegen den Willen der Bundesregierung oder bei Vorliegen von Einsätzen in integrierten multinationalen Verbänden im Einzelfall nur schwer vorstellbar ist.

Allerdings ist zu klären, wie man das Rückholrecht in Fällen geheimhaltungsbedürftiger Operationen gestaltet. Darüber hinaus könnten Entsendebeschlüsse mit Fristen versehen werden, oder der Gesetzgeber könnte im Gesetz die regelmäßige Überprüfung – beispielsweise nach sechs oder zwölf Monaten – für alle Einsätze verankern.

Einen weiteren Aspekt stellt die Frage dar, wie Konsultationen und Unterrichtung des Parlamentes garantiert werden. Das amerikanische Beispiel (vor allem im Fall von Desert Storm) zeigt in diesem Zusammenhang, dass Konsultationen im informellen

Rahmen der Regierung die Einschätzung über Meinungsbilder im Kongress erleichtern und zur Herstellung von Mehrheiten unverzichtbar, außerdem für die Formulierung von mehrheitsfähigen Beschlüssen hilfreich sein können. Es erscheint dagegen unpraktikabel, Konsultationen über geplante Operationen verbindlich vorzuschreiben, weil auf diesem Weg rechtlich-politische und operative Befugnisse vermischt würden. Der operative Bereich jedoch sollte vollkommen der Exekutive vorbehalten bleiben (aus diesem Grunde ist auch ein Initiativrecht des Parlaments – wie es in den Vereinigten Staaten über die in der Verfassung verankerte Vollmacht zur Kriegserklärung existiert – abzulehnen: Wer keine Operationen führt bzw. führen kann, soll sie auch nicht veranlassen können).

Zugleich ist jedoch eine intensive und kontinuierliche Unterrichtung des Parlamentes durch die Regierung – auch im Vorfeld von Operationen – unverzichtbar, wenn dieses informierte Beschlüsse treffen und Kontrolle ausüben können soll. Daher muss ein Beteiligungsgesetz dem Parlament das Recht garantieren, auf Anfrage jederzeit von der Regierung unterrichtet zu werden, um so den gegebenen „natürlichen“ Informationsvorsprung der Exekutive so weit wie möglich verringern zu können; das amerikanische Modell, nach dem die Exekutive entscheidet (sofern kein gegenteiliger Gesetzesbeschluss vorliegt), ob und wann sie grundsätzlich über militärische Einsätze Bericht erstattet, ist nicht sinnvoll. Denn auch in diesem Fall muss die Definitionsmacht, was beispielsweise eine „rechtzeitige“ oder „ausreichende“ Information darstellt, beim Parlament angesiedelt sein.

Aus diesen Überlegungen heraus sind außerdem Vorratsbeschlüsse zu vermeiden, weil durch sie Kompetenzen an die Exekutive übertragen werden, ohne dass einem solchen Beschluss die zur Beschlussfassung notwendigen Detailinformationen zugrunde gelegen haben. Das schließt jedoch nicht aus, dass in der Praxis das Parlament der Regierung mit der Bewilligung von zusätzlichen (beantragten) Kapazitäten Handlungsfreiheiten und eine operative Flexibilität einräumt. Dabei ist allerdings – wie darüber hinaus im Zusammenhang mit der Finanzierung von Auslandseinsätzen – zu bedenken, dass das Parlament durch die Möglichkeit von Mittelbewilligung und -verweigerung bzw. „earmarking“ unter Umständen in den Bereich der operativen Führung eingreifen würde.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich durch die zunehmende Integration deutscher Streitkräfte in multinationale Verbände, insbesondere im Fall integrierter internationaler Stäbe. Solange Deutschland neben der Entscheidung in den entsprechenden internationalen Gremien mit seinem Parlamentsvorbehalt – wie die Vereinigten Staaten mit der War Powers Resolution – einen „zweiten Schlüssel“ (bzw. einen „doppelten Schlüssel“) in der Hand hält, ist nicht nur die Handlungsfreiheit der deutschen Regierung im internationalen Rahmen gegenüber Partnern und Alliierten potentiell eingeschränkt, sondern das Parlament sieht sich seinerseits bei der Entscheidungsfindung unter Umständen zusätzlichem Druck ausgesetzt (Argumente der „Bündnisfähigkeit“, der „internationalen Glaubwürdigkeit“ u. a.).

Ein Delegieren der Entscheidungsbefugnis vom Parlament an ein internationales Organ würde dieses Dilemma von nationalstaatlichen Vorbehalten und internationalen Verpflichtungen bzw. der „Bündnisfähigkeit“ (also den Zielkonflikt zwischen Parlamentsvorbehalt und gewünschter Integration in internationale Strukturen) auf Kosten des Parlamentsvorbehaltes lösen. Daher muss sichergestellt sein, dass in einem solchen Fall parlamentarische Rechte gewahrt bleiben (etwa durch die Verankerung

dem Parlamentsvorbehalt gleichwertiger Rechte auf der Ebene des EU-Parlamentes bei Militäreinsätzen, die in einem europäischen Rahmen durchgeführt werden). Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage der Beteiligung deutscher Kräfte an internationalen Stäben, da sich auf diesem Gebiet ein deutlicher Widerspruch zwischen der von Deutschland in allen Bereichen angestrebten Integration auf der einen und den nationalstaatlichen Vorgaben auf der anderen Seite ergibt. Ein Weg nach amerikanischem Muster (Ausnahmeregelung für Stäbe von internationalen Institutionen, die vor der Verabschiedung der War Powers Resolution 1973 eingerichtet wurden) könnte als Kompromiss für einen gewissen Zeitraum zweckmäßig sein, stellt aber auf Dauer auch keine befriedigende Lösung dar. Ein Unterlaufen der Zustimmungspflicht mit Verweis auf eine internationale Einbindung jedoch wäre nicht nur rechtlich, sondern auch politisch problematisch, denn der Verwendung deutscher Stabskräfte würde ohne Autorisierung die notwendige Legitimierung fehlen.

Vollkommen außerhalb der Frage nach der Ausgestaltung eines Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetzes steht aber – wie bereits zu Anfang erwähnt – das Problem einer möglichen „Militarisierung“ der deutschen Außenpolitik (verstanden als Zunahme militärischer Anteile an der Außenpolitik). Ein Verfahrensgesetz kann zwar die Frage der Verteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Exekutive und Legislative und Formen der Beteiligung in den jeweiligen Einzelfällen regeln. Dabei kann die größtmögliche Involvierung des Parlamentes Militäreinsätzen für den nationalen Rahmen die notwendige Legitimität verleihen. Das Abstimmungsergebnis selbst – eine Zustimmung oder Ablehnung eines von der Bundesregierung geplanten Militäreinsatzes – ist jedoch nur das Ende eines vorab nicht festzulegenden politischen Prozesses. Daher bedeutet auch die Mitwirkung des Parlamentes durch Zustimmungspflichtigkeit von Auslandseinsätzen nicht zwangsläufig die Verhinderung einer langfristig stattfindenden „Militarisierung“ oder die Garantie einer „Demilitarisierung“ oder „Pazifizierung“ (im Sinne einer Abnahme militärischer Anteile) der Außenpolitik. Die deutliche Zunahme der Einsätze der Bundeswehr sowie die Ausweitung des Einsatzspektrums in den vergangenen Jahren – trotz Bundestagsbeteiligung – zeigen, dass eine Entwicklung des militärischen Instruments als „letztem Mittel“ zur reinen Landesverteidigung hin zum „äußersten Mittel unter anderen“ von einer Reihe anderer Faktoren abhängt, vor allem vom internationalen Umfeld und seinen Bedrohungen, deren Wahrnehmung und von der interdependenten Einbindung Deutschlands in internationale Zusammenhänge und Strukturen.

Die Verständigung über den Sinn von militärischen Einsätzen als Mittel der Außenpolitik und über die Wahl der Mittel im konkreten Einzelfall sowie die Verständigung über die Grenzen der Akzeptanz und über den Grad der Verschmelzung von „Interessenverteidigung“ mit „Interessenvertretung“ oder auch von „letzten“ mit „äußersten“ Mitteln liegen jenseits der Regelungsmöglichkeiten eines Verfahrensgesetzes. Vielmehr spiegeln die Abstimmungsergebnisse im Einzelfall Stand und Grad der Verständigung über sicherheitspolitische Ziele und Mittel, also den Stand der „sicherheitspolitischen Kultur“ in Deutschland wider. „Gewaltfreiheit“ in der Außenpolitik kann vor diesem Hintergrund nicht an ein verfahrenregelndes Parlamentsbeteiligungsgesetz geknüpft werden, sondern muss als Ziel einer deutschen Außenpolitik selbst verstanden werden, für die Militäreinsätze der Ausnahmefall bleiben muss.

Literaturverzeichnis

- Barry M. Blechman, Stephen S. Kaplan, *Force without War: U.S. Armed Forces as a Political Instrument*, Washington (Brookings Institution), 1978.
- Timothy S. Boylan, Glenn A. Phelps, *The War Powers Resolution: A Rationale for Congressional Inaction*, In: *Parameters*, Jg. 31, Spring 2001, S. 109-124, <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/01spring/boylan.htm> (1.1.2004).
- Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Verteidigungspolitische Richtlinien*, Berlin, 2003.
- Raymond W. Copson, Introduction, in: ders. (Coordinator), *Iraq War: Background and Issues Overview: Report for Congress*, RL31715, April 15, 2003, S. 1-5.
- Kerstin Dahmer, *Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung: Eine Studie zu Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973-1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges*, Frankfurt a. M. (Peter Lang), 1998.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 90. Bd., Tübingen (J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)), 1994.
- Europäische Union (Hg.), *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie*, 12.12.2003, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> (1.2.2004).
- Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station (Texas A&M University Press), 2000.
- Louis Fisher, *Presidential War Powers*, Lawrence (KS) (University Press of Kansas), 1995.
- Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Bericht der Kommission an die Regierung, 23. Mai 2000, www.bundeswehr.de/misc/pdf/wir/00_bericht_kommission.pdf (1.2.2004).
- Richard F. Grimmett, *Congressional Use of Funding Cutoffs Since 1970 Involving U.S. Military Forces and Overseas Deployments*, CRS Report for Congress, RS20775, January 10, 2001.
- Richard F. Grimmett, *War Powers Resolution: Presidential Compliance*, CRS Issue Brief for Congress, IB81050, updated September 16, 2003.
- Richard F. Grimmett, *The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years*, CRS Report for Congress, RL31185, November 15, 2001.
- Richard N. Haass, *Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World: Remarks to Foreign Policy Association*, New York, April 22, 2002, <http://www.state.gov/s/p/rem/9632.htm> (1.1.2004).
- Kenneth Katzman, *The Administration*, in: Raymond W. Copson (Coordinator), *Iraq War: Background and Issues Overview: Report for Congress*, RL31715, April 15, 2003, S. 5-7.
- Edward Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, University Park (Pennsylvania State University Press), 1991.
- Thomas E. Mann, *Making Foreign Policy: President and Congress*, in: ders. (Hg.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington, D.C. (Brookings Institution), 1990.
- Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, in: *Europa-Archiv* Jg. 47, Nr. 10, Bonn (Verlag für internationale Politik), 1992, S. 269-278.
- Miles A. Pomper, *Members Rally Around Kosovo Mission Despite Misgivings About Strategy: Clinton's decision to launch airstrikes leaves lawmakers concerned about the next step if Serbs' leader refuses to back down*, in: *Congressional Quarterly Weekly Report*, Jg. 57, Nr. 13, 27.3.1999, S. 763-765.
- John T. Rourke, *Presidential Wars and American Democracy: Rally 'Round the Chief*, New York (Paragon House), 1993.
- John T. Rourke, Ralph G. Carter, Mark A. Boyer, *Making American Foreign Policy*, zweite Auflage, Madison [u. a.] (Brown&Benchmark), 1996.
- Peter Rudolf, *Militärinterventionen in der amerikanischen Aussenpolitik unter Präsident Clinton*, SWP - AP 3119, Ebenhausen (SWP), 2000.
- Henning Schwarz, *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik: Ein Verfassungsvergleich Deutschland - USA*, Berlin (Duncker&Humblot), 1995.
- Jeremy M. Sharp, *Iraq: A Compilation of Legislation Enacted and Resolutions Adopted by Congress, 1990-2003*, CRS Report for Congress, RS21324, March 27, 2003.
- Maureen Taft-Morales, *Haiti: Issues for Congress*, CRS Issue Brief for Congress, IB96019, updated November 21, 2001.

