

Kongress vor schwieriger Syrien-Entscheidung

UNTERSTÜTZUNG FÜR OBAMAS ANGEKÜNDIGTE MILITÄRAKTION UNSICHER

Die Entscheidung Präsident Barack Obamas, den Kongress um Autorisierung einer militärischen Aktion in Syrien anzufordern, hat viele überrascht. Kurz zuvor hatte Außenminister Kerry bereits offiziell den Einsatz chemischer Waffen durch das Assad-Regime festgestellt. Daraufhin waren nicht nur die politischen Entscheidungsträger in Washington, sondern auch die Öffentlichkeit von einem unmittelbar anstehenden Waffengang ausgegangen.

Eine Abstimmung im Kongress erfolgt nach dessen Zusammentreten nach der Sommerpause in der kommenden Woche. Die Entscheidung gilt als offen, auch wenn sich inzwischen parteiübergreifend führende Kongressmitglieder für eine Resolution zum Einsatz militärischer Mittel einsetzen. Eine Mehrheit im Kongress ist jedoch unentschieden. Die Trennlinien von Gegnern und Befürwortern verlaufen quer zu Parteigrenzen. Die öffentliche Meinung ist weitgehend gegen militärisches Eingreifen. Das Agieren des Präsidenten wirft weitere Fragen zur Handlungsfähigkeit und zukünftigen globalen Führungsrolle der USA auf.

Bei seiner entscheidenden Rede am Freitag Nachmittag, 31. August 2013, hatte Präsident Obama zwei Botschaften: 1. Die Ankündigung militärischer Aktion gegen das syrische Regime. Grundlage dafür ist nach Obama die Bedrohung nationaler Sicherheit und die Übertretung internationaler Normen durch den Gebrauch chemischer Waffen. Dies bedrohe nicht nur die USA, sondern auch die Partner in der Region und könne

zum eskalierenden Gebrauch chemischer Waffen führen, so Obama. - Die Aktion solle zeitlich und dem Umfang nach begrenzt sein und einen Einsatz von Bodentruppen vermeiden.

Soweit war dies erwartet worden. Unerwartet war die 2. Botschaft: Obama wolle für die Gewaltanwendung die Autorisierung durch den Kongress erreichen – auch wenn er diese nach eigener Auffassung nicht brauche. Als Grund gab er an, dass das Land danach stärker sei und jedwede Aktion effektiver. Ein Gang zu den Vereinten Nationen für Zustimmung lehnte Obama dagegen ab, da der Sicherheitsrat paralytisch und nicht willens sei, Assad zur Verantwortung zu ziehen.

Bevorstehendes militärisches Vorgehen

Bis kurz vor dieser Rede waren Beobachter und die breite Öffentlichkeit davon ausgegangen, dass nach dem Abzug der VN-Inspektoren am Wochenende ein Militärschlag der USA unmittelbar bevorstand. Am Donnerstag, 30. August 2013, hatte die Administration die Parteiführungen im Kongress von den Vorbereitungen unterrichtet.

Die Obama-Administration betonte zudem mehrfach, dass man nicht die Ergebnisse der VN-Inspektoren abwarten wolle, da man selbst belastbare Erkenntnisse über den Einsatz von chemischen Waffen – nach amerikanischer Auffassung durch das Assad-Regime - habe. Auch dies trug zum Eindruck einer unmittelbar bevorstehenden Militäraktion bei.

Weitgehende internationale Isolation

Außenminister Kerry hatte zudem versucht, internationale Unterstützung für militärisches Vorgehen zu bekommen, insbesondere bei den Partnern. NATO-Generalsekretär Rasmussen sah jedoch keine weitere Rolle für die NATO in Bezug auf Syrien. Für die EU erklärte die Hohe Kommissarin Catherine Ashton, dass für Militäraktionen eine Unterstützung des VN-Sicherheitsrates „extremely important“ sei, was de facto einer Verweigerung der Unterstützung militärischer Aktionen gleichkam.

Ein Gang zum VN-Sicherheitsrat galt als völlig aussichtslos angesichts der zu erwartenden Vetos von Russland und China. Weitere Mitglieder des Sicherheitsrates galten als unsicher, eine peinliche Abstimmungssituation und weitgehende Isolation wollte man sich ersparen. Auch arabische Partner wollten öffentlich keine Unterstützung anbieten, selbst wenn (nach Angaben Kerrys) arabische Staaten offenbar bereit waren, die Kosten einer gesamten US-Militäraktion zu übernehmen. - Am Tag vor der Rede hatte das britische Parlament gegen eine Beteiligung gestimmt, ein bis dahin wichtiger Partner bei Militäreinsätzen stand damit nicht mehr zur Verfügung.

Der Präsident wollte dann den anstehenden G20 Gipfel für weitere Überzeugungsarbeit unter internationalen Partnern nutzen (aber auch dort wurde jetzt die Spaltung der internationalen Gemeinschaft deutlich und eine Unterstützung für eine Militäraktion war nicht zu erreichen). Obama sah sich weitgehend isoliert. Allein Frankreich schien bereit, ein militärisches Vorgehen zu unterstützen.

Politische Gründe

Für die Einbeziehung des Kongress' gibt es keine rechtlichen, sondern vor allem politische Gründe. Der Präsident hat nach allgemeiner Auffassung die Autorität, im Falle der Bedrohung nationaler Sicherheit allein zu entscheiden. Nach der Verfassung hat zwar nur der Kongress die Autorität, Kriege zu erklären. Der Präsident ist jedoch „commander-in-chief“. Die War Power Resolution

von 1973 erlaubt dem Präsidenten militärisches Handeln ohne Kongress. Falls das militärische Handeln länger als 60 Tage dauert, muss es der Präsident jedoch durch den Kongress bestätigen lassen.

Sowohl demokratische Präsidenten (z.B. Clinton in Somalia, zuletzt Obama in Libyen) als auch republikanische Präsidenten (Reagan in Grenada, H.W. Bush in Panama) hatten in der Vergangenheit militärische Initiativen ohne vorherige Autorisierung durch den Kongress ergriffen.

Allerdings hatten sich in der US-Geschichte elf Mal Präsidenten militärische Autorisierung durch den Kongress erbeten – und diese auch jedes Mal erhalten.

Für viele Kommentatoren ist die politische Dimension entscheidend: Der Präsident möchte die Entscheidung nicht allein tragen.

Dass Obama nicht früher um Autorisierung durch den Kongress gebeten hatte, hängt für Beobachter auch damit zusammen, dass offenbar die Administration mit breiterer internationaler Unterstützung gerechnet hatte. Erst als die Abstimmung in London die Beteiligung eines Schlüsselpartners verhinderte und der Präsident drohte isoliert dazustehen, wollte Obama offenbar die Verantwortung durch den Gang zum Kongress breiter verteilen.

Gleichzeitig möchte Obama späterer Kritik durch Kongressmitglieder zuvorkommen. Außerdem zwingt er mit der Abstimmung die Kongressmitglieder, sich zu erklären – was im Hinblick auf die anstehenden Zwischenwahlen hohe Bedeutung hat. Kein Kongressmitglied kann dann politisches Kapital daraus schlagen, nicht gehört worden zu sein. Gleichzeitig ist eine kritische Haltung ex post dann nicht möglich.

Obama muss für das Werben um Unterstützung für die Syrien-Resolution hohes politisches Kapital einsetzen. Schon hat dies Auswirkungen auf weitere anstehende Verhandlungen Obamas mit dem Kongress, wenn es etwa um Haushaltsfragen oder Immigration geht. - Sollte Obama zudem für seine Syrien-Resolution keine Unterstüt-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL

9. September 2013

www.kas.de/usa

www.kas.de

zung erhalten, könnte er schon früh als „lame duck“ gelten.

Die Entscheidung Obamas, vor einer Militäraktion den Kongress anzurufen, dürfte es langfristig zukünftigen Präsidenten nicht einfacher machen, (zunächst) ohne den Kongress zu handeln.

Entscheidung im Senat und Repräsentantenhaus

Die anstehende Abstimmung - zuerst im Senat und danach im Repräsentantenhaus - über eine Resolution zur Autorisierung von militärischem Handeln gilt nach wie vor als offen. Die Trennlinien liegen quer zu den Parteigrenzen. Auch das alte Schema, wonach Demokraten als unsichere Kandidaten in Sicherheitsfragen galten und Republikaner als stark, gilt so nicht mehr. Immerhin ruft ein demokratischer Präsident zu den Waffen, viele Republikaner zögern.

Im Senat gab es nach längeren öffentlichen und geheimen Anhörungen bereits eine Abstimmung im Auswärtigen Ausschuss. Die anwesenden 18 Senatoren sprachen sich mit 10 zu 7 Stimmen dafür aus (eine Enthaltung, ausgerechnet von Sen. Ed Markey (D-Mass), welcher für John Kerry nachrückte), eine Resolution zur Autorisierung militärischen Vorgehens zu unterstützen.

Insgesamt haben bis jetzt erst 23 Senatoren Zustimmung signalisiert, 17 Ablehnung.

Schon früh hatten sich jedoch sowohl führende Demokraten, aber auch führende Republikaner im Repräsentantenhaus, wie der Sprecher John Boehner und Mehrheitsführer Eric Cantor, für eine Unterstützung des Präsidenten ausgesprochen – andernfalls leide das Ansehen und die Handlungsfähigkeit des ganzen Landes. Boehner dürfte aber wieder einmal die Minderheit von Republikanern im Repräsentantenhaus repräsentieren, was seine Position für weitere Auseinandersetzung eher schwächt.

Insgesamt haben im Repräsentantenhaus bis jetzt 108 ihre Opposition erklärt, 117 tendieren in diese Richtung. Allein 25 haben

erklärt, dass sie die Resolution Obamas unterstützen wollen, 11 tendieren dazu.

Im Kongress gibt es u. a. folgende Haltungen zu einer Autorisierung militärischen Eingreifens, wobei die Grenzen fließend sein können:

Unentschiedene:

- a) Die Mehrheit der Kongressmitglieder ist derzeit unentschieden. Generell sind die Abgeordneten in einem Dilemma: sowohl Zustimmung als auch Ablehnung kostet politisches Kapital. Die Meisten betrachten das Vorgehen der syrischen Regierung als verabscheuungswürdig, wollen sich jedoch nicht zu möglichen Konsequenzen äußern – solange sie nicht dazu gezwungen werden. Viele warten auch noch auf die konkrete Formulierung der Resolution, über die abgestimmt werden soll.
- b) Zu den Unentschiedenen gehören auch die Skeptischen, welche sich von bisherigen Argumenten der Administration nicht haben überzeugen lassen. Am vergangenen Sonntag gab es bereits geheime Anhörungen, nach denen sich die Abgeordneten angesichts der präsentierten Informationen skeptisch zeigten.

Viele Unentschiedene wollen noch weitere Informationen etwa über die Rolle nationaler Interessen, die generelle Strategie und Zielvorstellung, der genaue Umfang der Aktion, konkrete Absicherung gegen eine Ausweitung des Engagements, eine Exit-Strategie sowie die Bewertung öffentlicher und geheimer Informationen abwarten, bevor sie sich entscheiden.

Gegner:

- a) Vor allem unter Demokraten ist eine deutlich „kriegsmüde“ Haltung ausgeprägt, wonach es nach langen Jahren der Kriege in Afghanistan und Irak jegliches militärisches Engagement zu verhindern gilt. Vor zwei Jahren hatten 70 Demokraten im Repräsentantenhaus gegen den Einsatz in Libyen gestimmt, ein Teil auch aus prinzipieller Skepsis gegenüber militärischer Gewalt. Ironischerweise war Obama angetreten, Kriege zu beenden – jetzt muss er gerade die „kriegsmüden“ Demokraten von einem Militärschlag überzeugen.
- b) Andere (vor allem demokratische) Gegner von Militäraktionen sorgen sich darum, dass ein militärisches Eingreifen – auch wenn es zunächst begrenzt geplant ist – zu einer nicht mehr steuerbaren Ausweitung des Konfliktes in der Region und / oder einem weiteren militärischen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL

9. September 2013

www.kas.de/usa

www.kas.de

Engagement führen kann, welches dann kaum zu verhindern ist.

- c) Vor allem von der Tea Party unterstützte Mehrheit der Republikaner haben eine deutlich isolationistische Haltung und lehnen im Grunde jegliches militärisches Engagement ab, sofern nicht eng definierte Sicherheitsinteressen berührt sind. Sie sehen in Syrien kaum nationale Interessen berührt und wollen nicht in einem Bürgerkrieg Partei ergreifen. Häufig kommt eine generelle Skepsis gegenüber Obamas Sicherheitspolitik – insbesondere in der Region – hinzu. Bisherige Argumente der Administration für ein Eingreifen haben sie nicht überzeugt. - Ein profiliertes Beispiel für diese Haltung ist Senator Rand Paul. Mit ihm und Senator Marco Rubio, haben sich die ersten beiden potentiellen Präsidentschaftskandidaten für 2016 gegen einen Einsatz positioniert und anderen potentiellen Kandidaten aus dem Repräsentantenhaus (wie Paul Ryan und Ted Cruz) eine Zustimmung nicht leichter gemacht.

Befürworter:

- a) Senator John McCain gehört seit längerem im Senat zu den stärksten Befürwortern eines profilierten US-Engagements in Syrien. Er wirbt für militärisches Eingreifen und eine massive Unterstützung der Free Syrian Army, die er kürzlich zusammen mit Senator Lindsey Graham (R-S.C.) in Syrien besucht hatte. Vor allem mahnt er bei der Administration eine umfassendere regionale Strategie an. Die jetzt geplante Militäraktion geht ihm jedoch nicht weit genug: er möchte die Rebellen stärken und ihnen entscheidend helfen, Assad zu stürzen. Er erinnert Obama an sein Ziel, Assad von der Macht zu verdrängen. Erfolgreich hat er die Resolution im Senat erweitern können um den Passus, dass die Militäraktion das „Momentum auf dem Schlachtfeld“ beeinflussen sollte. Gleichzeitig fordert er jedoch die Absetzung des Präsidenten, sollte er Bodentruppen nach Syrien schicken. Im Repräsentantenhaus hat er einige Verbündete, welche ein militärisches Eingreifen für längst überfällig halten. Dieser Gruppe geht es nicht allein um die Aufrechterhaltung von internationalen Normen. – Um die Unterstützung dieser Gruppe weiter zu sichern, müsste Obama die geplante Militäraktion ausweiten, was ihm aber Stimmen bei den Unentschlossenen kosten dürfte.
- b) Parteiübergreifend gibt es Abgeordnete, welche vor allem die Überschreitung von internationalen Normen grundsätzlich nicht tolerieren wollen. Sie sehen Handlungsbedarf aufgrund des Giftgaseinsatzes, unterstützen deshalb aber nur sehr begrenzte Aktionen ohne Bodentruppen-

einsatz. Diese Gruppe unterstützt Obama. Es scheint auch, er habe seine Botschaft zunehmend auf die Interessen dieser Gruppe kalibriert und will von dieser Basis aus andere überzeugen.

- c) Einige (vor allem republikanische) Befürworter betonen die potentiellen Auswirkungen eines Nicht-Handelns auf den Umgang mit Iran. Der Iran könne dies so deuten, dass auch gegen das Nuklearprogramm nicht entschieden vorgegangen werde – ähnliches gelte für Nordkorea.
- d) Abgeordnete wie Rep. Peter King (R-N.Y.) sind für einen Militärschlag und kritisieren den Präsidenten, dass er diesen mit dem Gang zum Parlament verzögere. Zudem hätte der Präsident in diesem Fall den Kongress aus der Sommerpause zurückrufen sollen.

Unklar ist, ob der Präsident bei dem angekündigten militärischen Eingreifen in Syrien auch dann bleibt, sollte der Kongress ihm die Unterstützung verweigern. Bislang lehnt der Präsident jegliche Antwort auf diese Frage ab. Klar ist jedoch, dass nach verwehrtter Zustimmung im Kongress militärisches Eingreifen politisch erheblich schwieriger sein würde. Abzusehen ist, dass das Votum im Kongress gespalten sein wird und es keine einige, starke Unterstützung für den Präsidenten bedeuten dürfte – wenn überhaupt eine Zustimmung in beiden Kammern zustande kommen sollte.

Stimmung in der Öffentlichkeit: Geringe Zustimmung

Die Abgeordneten dürften die Stimmung in den Wahlkreisen noch besonders präsent haben, wenn die Debatten nach der Rückkehr aus der Sommerpause am 9. September 2013 beginnen.

Entscheidend für die Stimmung in der Öffentlichkeit und im Kongress dürfte die für Dienstag, 10. September 2013 angekündigte Rede Obamas werden. Sollte es ihm da allerdings nicht gelingen, überzeugendere Argumente und eine klarere Zielvorstellung als bisher zu liefern, dürfte eine weitere, breite Zustimmung sehr schwierig werden.

Für viele Amerikaner wirkt die Erfahrung des Irak-Krieges nach. Die Unterstützung für jegliche Militäraktionen, geschweige

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL

9. September 2013

www.kas.de/usa

www.kas.de

denn den Einsatz von Bodentruppen ist äußerst gering.

Auch Beweise werden deshalb besonders kritisch betrachtet. Weitgehend wird kritisiert, dass überzeugende Beweise für den Einsatz von Chemiewaffen durch Assad bisher der Öffentlichkeit nicht vorgelegt, sondern nur in geheime Anhörungen präsentiert werden.

In einer am 3. September 2013 veröffentlichten Umfrage von ABC News/Washington Post lehnen 59% der Befragten selbst einen unilateralen Militärschlag mit Raketen ab, nur 36% befürworten ihn. Sogar Raketenbeschuss zusammen mit Alliierten würde nur von 51% unterstützt. Dagegen befürworten 70% die Unterstützung der Rebellen. Demokraten und Republikaner unterscheiden sich dabei kaum. Bei einer Umfrage von ABC News/ Washington Post im Dezember 2012 hatten 73% angegeben, dass sie militärische Aktionen in Syrien ablehnen. Immerhin waren damals jedoch 63% für militärisches Vorgehen, sollte Syrien Chemiewaffen einsetzen. Diese Zustimmung ist nun deutlich gefallen. Auch eine Gallup-Umfrage vom 3-4 September 2013 fand nur 36% Zustimmung gegenüber von 51% Ablehnung heraus.

Für viele Amerikaner steht zwar nicht in Frage, dass der Einsatz von Chemiewaffen eine Antwort erfordert – wie allerdings das brutale Vorgehen der syrischen Regierung gegen die eigene Bevölkerung auch. Nun wird aber häufig die Frage laut, warum es gerade die USA sein muss, welche darauf reagiert.

Weiterer Kontext: Globale Rolle der USA

Die konkrete Frage eines Eingreifens in Syrien entfacht in den Talkshows und auf den Meinungsseiten der großen Zeitungen eine weitere Debatte um die globale Führungsrolle der USA. Viele sehen jetzt einen Test amerikanischer Macht und Entschlossenheit. Für viele steht die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der USA auf dem Spiel. Erhöht oder vermindert der Gang zum Kongress amerikanische Glaubwürdigkeit – auch das ist kontrovers.

David Brooks etwa sieht im Gang zum Kongress einen von Obamas Fehlern: Eine Reihe von Fehlern, angefangen von der „roten Linie“ die der Präsident im August 2012 gezogen hatte, habe den Fokus der internationale Debatte nun unnötig auf die Glaubwürdigkeit amerikanischen Handelns gerichtet und von Syrien abgelenkt, so Brooks in einer PBS-Diskussion am 6. September 2013.

Meinungsführer, wie der Präsident des Council on Foreign Relations, Richard Haas, interpretieren das Vorgehen Obamas als das endgültige Aufgeben von Führungsverantwortung. Sei das Agieren in Libyen noch „leading from behind“ gewesen, sei der Anspruch zu führen nun gar nicht mehr erkennbar – wie er in einem CNN-Interview am 3. September 2013 sagte.

Marc A. Thiessen macht sich über Obama lustig und sieht die gegenwärtige Strategie „gerade noch stark genug, um sich nicht lächerlich zu machen“ (Washington Post, 3. September 2013). Den Grund für die Ablehnung durch die internationalen Partner sieht er darin, dass die geplante Aktion allein ein schwacher „shot across the bow“/ „Warnschuss vor den Bug“ (so Obama) sein soll und kein klares strategisches Ziel verfolgt. Ein „Warnschuss“ allein untergrabe zudem Amerikas Glaubwürdigkeit und Entschlossenheit.

Unter Obama habe zudem der Einfluss in der Region weiter deutlich abgenommen. Das bisher zögerliche und z.T. sich widersprechende Agieren Obamas in Bezug auf Syrien wurde nicht selten als Zeichen für einen generellen Trend zu einem weiteren Rückzug Amerikas aus dem Nahen Osten gedeutet. - Allerdings wird auch immer wieder die Verlässlichkeit und Relevanz bisheriger Partner thematisiert. (Tom Friedman bezeichnete die Europäer in einem Meinungsartikel der NYT am 3. September 2013 als „militärisches Museum“). Diese Diskussion dürfte weiter an Fahrt aufnehmen.