



Marcus Müller

# No Blank Check

Der US-Kongress, Präsident Obama  
und der Krieg gegen den internationalen  
Terrorismus, 2009–2017



Nomos

Neue Amerika-Studien

herausgegeben von

Dr. Christoph Haas

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Jäger

Prof. Dr. Andreas Falke

Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Band 8

Marcus Müller

# No Blank Check

Der US-Kongress, Präsident Obama  
und der Krieg gegen den internationalen  
Terrorismus, 2009–2017



**Nomos**

© Coverpicture: WLDavies – istockphoto

**The Deutsche Nationalbibliothek** lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

a.t.: Kaiserslautern, Technische Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-6751-9 (Print)  
978-3-7489-0823-4 (ePDF)

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

Müller, Marcus

No Blank Check

Der US-Kongress, Präsident Obama und der Krieg gegen den internationalen Terrorismus, 2009–2017

Marcus Müller

480 pp.

Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-6751-9 (Print)  
978-3-7489-0823-4 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

1st Edition 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany 2020. Overall responsibility for Manufacturing (printing and production) lies with Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to “Verwertungsgesellschaft Wort”, Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the author.

## Vorwort

Ein einmaliger Triumph der demokratischen Selbstkontrolle ereignete sich am 9. Dezember 2014 mit Senatorin Dianne Feinstein (D-Kalifornien) Verkündung des CIA-Folterberichts. Dieser Kraftakt gegen Widerstände aus den Reihen des Weißen Hauses, der CIA und im Kongress ist nicht nur für sich genommen imponierend, sondern auch politikwissenschaftlich äußerst spannend. Nicht umsonst schlug Prof. Dr. Jürgen Wilzewski mir einen Tag später vor, in meiner Doktorarbeit den Kongress und dessen Bilanz im Krieg gegen den internationalen Terrorismus zu beleuchten – was eine sehr gute Idee war. Die damit verbundene Fragestellung der demokratischen Kontrolle amerikanischer Außenpolitik treibt mich aber nicht nur seit Beginn der Promotion um. Das verdanke ich bereits der damals so spannenden Vorlesung Jürgen Wilzewskis im Sommer 2010 zu „Smart Power? Die Außenpolitik der USA von George W. Bush zu Barack Obama“.

Ihm gilt als Doktorvater mein erster Dank für die fachliche und noch wichtiger persönliche Förderung und Begleitung meines akademischen Werdeganges. Seine Rolle als Mentor und sein Selbstverständnis als Wissenschaftler und Hochschullehrer waren und sind mir stets ein Vorbild. Noch dankbarer bin ich für den Umstand, dass Jürgen Wilzewski immer ein offenes Ohr für alle „kleinen und großen Dinge“ hatte, mir den für die Entstehung dieser Arbeit notwendigen Freiraum gewährte und den Mut zusprach, das Abenteuer Promotion zu beginnen. Dankbar bin ich Prof. Dr. Marcus Höreth, der das Zweitgutachten der Dissertation übernahm und mich in zahlreichen intensiven Diskussionen um die *Youngstown*-Doktrin für verfassungsrechtliche Fragen sensibilisierte.

Ohne die Unterstützung meiner Kolleginnen und Kollegen im Team Politikwissenschaft der Technischen Universität Kaiserslautern hätte ich weder so viel Unterstützung bekommen noch Freude an meiner Forschung gehabt. Mein Dank gilt zunächst Dr. Lukas D. Herr, mit dem ich als unmittelbarer Schreibtischnachbar die meiste Zeit am Institut verbrachte und zusammen in einer so freundschaftlichen Atmosphäre arbeiten durfte. Ebenso danke ich Dr. Hakan Akbulut, Johannes Artz, M.A., J. Prof. Dr. Florian Böller, Dr. Steffen Hagemann und allen wissenschaftlichen Hilfskräften, die über die Jahre hinweg immer kollegial waren und ein fachlich anregendes und freundschaftliches Klima geschaffen haben.

*Vorwort*

Gleiches gilt für Prof. Dr. Georg Wenzelburger, J. Prof. Dr. Inken Heldt, Dr. Pascal König, Melanie Müller, M.A., OStR Michael Sauer, Stefan Thome und Dr. Helge Staff, die mit ihren Fragen und Einwänden dazu beigetragen haben, die Arbeit voranzubringen. Besonders danken möchte ich auch allen Mitgliedern der Disputationskommission für die anregende Aussprache und das Krisenmanagement am 28. Februar 2020, die Disputation unter dem Eindruck der sich anbahnenden „Corona“-Pandemie organisiert zu haben. Danken möchte ich auch den Studierenden der TU Kaiserslautern, mit denen ich viel Freude am Analysieren und Diskutieren hatte.

Zu großem Dank bin ich Prof. Dr. Mark J. Rozell und Prof. Dr. James P. Pfiffner verpflichtet, die mich zu einem Forschungsaufenthalt ab Oktober 2018 an der *George Mason University* in Arlington (Virginia) einluden und mir in zahlreichen Gesprächen Anregungen bei der adäquaten Kartierung der Rolle des US-Kongresses in der nationalen Sicherheitspolitik gaben. Dr. Jackson Janes, Jeff Rathke und Susanne Dieper danke ich ebenso für die Ermöglichung des Fellowships am *American Institute for Contemporary German Studies* in Washington D.C. Außerdem danke ich der Fulbright-Kommission für das Stipendium zu einem Aufenthalt an der *San Francisco State University* (Kalifornien), der meinen Blick über den Pazifik hinaus erweiterte. Der Atlantischen Akademie und der Akademie für Politische Bildung in Tutzing möchte ich für die jahrelange und wertvolle Kooperation danken. Carsten Rehbein, Nina Katharina Doll und Sebastian Zoller vom Nomos-Verlag möchte ich für ihr Engagement zum Entstehen dieses Buches danken. Hakan Akbulut, Johannes Artz und Lukas D. Herr haben dankenswerterweise das Manuskript vor Drucklegung nochmals auf redaktionelle Fehler überprüft.

Der abschließende Dank ist nun kaum in Worte zu fassen. Nie genug werde ich meinen Eltern Petra und Frank sowie meiner Schwester Mona für ihr Ausmaß an Vertrauen, ihre Fürsorge und Liebe danken können, ohne die mein Studium und die anschließende Doktorarbeit nicht möglich gewesen wären. Schließlich danke ich meiner Freundin Katharina, deren Liebe, Lebensfreude und Empathie mich stets zu Höherem inspirieren. Ihre Unterstützung und Geduld mir gegenüber ist alles andere als selbstverständlich und Voraussetzung zur Entstehung dieses Buches. Ich habe das unbeschreibliche Glück mit Ihr mein Leben teilen zu dürfen. Katharina und meinen Eltern ist dieses Buch gewidmet.

Mainz, im August 2020

*Marcus Müller*

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Abbildungsverzeichnis	19
Tabellenverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	27
Hinweise zur Zitation von Kongressdokumenten	31
1. <i>A Stain on Democracy?</i> Der US-Kongress und das Rätsel parlamentarischer Kontrolle im Krieg gegen den internationalen Terrorismus	33
1.1 Defining the Puzzle: Fragestellung und Erkenntnisinteresse der Arbeit	35
1.2 Research Puzzles: Desiderata zur Rolle des Kongresses in der Anti-Terrorpolitik der USA	36
1.3 Research Outline: Forschungsdesign und Vorgehensweise	42
2. <i>Parliamentary Peace?</i> Der US-Kongress und die parlamentarische Kontrolle als Kernmerkmal einer demokratischen Außenpolitik	45
2.1 Parliamentary Dynamics of War: Parlamente in der Theorie zum Demokratischen Frieden	46
2.2 The Mode of Domestic Political Representation: Die liberale Außenpolitiktheorie nach Andrew Moravcsik und das Kongressverhalten in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA	53
2.2.1 <i>Responsive Politics</i> : Die erste Grundannahme und das Kongressverhalten als Funktion gesellschaftlicher Präferenzmuster	54
	11

*Inhaltsverzeichnis*

2.2.2	<i>The Prime Transmission Belt: Der Kongress als repräsentative Institution in der zweiten Grundannahme</i>	57
2.2.3	<i>Pre-Strategic and Strategic Preferences: Die dritte Grundannahme und die Rückwirkung systemischer Faktoren auf die gesellschaftliche und institutionelle Außenpolitikformulierung</i>	61
2.3	<i>The Wartime Constitution: Der US-Kongress und das verfassungsrechtliche Spannungsfeld zwischen präsidentieller Dominanz und parlamentarischer Kontrolle nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001</i>	62
2.3.1	<i>The Madisonian Paradigm: Die amerikanische Verfassung von 1787 und die besondere Rolle des Kongresses im System der Checks &amp; Balances</i>	63
2.3.2	<i>Putting Article II First: Der Präsident als Commander-In-Chief und die beanspruchte Präponderanz in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA</i>	69
2.3.3	<i>Endless War: Die Spezifika der Ermächtigungsresolution des Kongresses aus dem Jahre 2001</i>	74
3.	<i>Taking Congress Seriously: Erklärungsfaktoren für das Kongressverhalten im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	77
3.1	<i>Between Assertiveness and Deference: Die These der genuinen legislativen Unterordnung in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA</i>	77
3.2	<i>What Scholars Choose to Examine is What They Know: Kontrollinstrumente des Kongresses im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	83
3.3	<i>Conceptualizing Congressional Oversight: Operationalisierung des Kongressverhaltens im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	89
3.4	<i>Explaining Congress' War on Terror: Erklärungsmodell zum Kongressverhalten im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	95

3.4.1	<i>The People's Branch</i> : Einfluss der Wählerpräferenzen auf den US-Kongress in der Antiterrorpolitik	96
3.4.2	<i>Culture of Deference</i> : Der US-Kongress und die Vorstellungen über die legitime verfassungsmäßige Rolle in der Antiterrorpolitik	99
3.4.3	<i>Taking the Lead</i> : Kongressentrepreneure im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess der USA	103
3.4.4	<i>Protecting America Against Terrorists</i> : Der US-Kongress als Hüter nationaler Sicherheitsinteressen im Krieg gegen den internationalen Terrorismus	109
3.5	Measuring Congressional Behavior: Die Methodologie der Studie zwischen prozessualer Fall- und qualitativer Inhaltsanalyse	112
3.6	Operationalizing Congress: Das Kategorienschema der qualitativen Inhaltsanalyse und die Fallauswahl der Arbeit	118
4.	<i>More than a Broken Branch</i> : Empirie der parlamentarischen Kontrolle in Obamas Krieg gegen den internationalen Terrorismus	135
4.1	In Drones They Trust: Der US-Kongress, Drohnenangriffe und die Politik der gezielten Tötungen in der Ära Obama	135
4.1.1	<i>Game of Drones</i> : Die Diskussion um die strategischen Effekte von US-Drohnenangriffen und der Politik der gezielten Tötungen	135
4.1.2	<i>Unlawful Extrajudicial Killings?</i> Die Obama-Administration und die völkerrechtliche Verteidigung der Politik der gezielten Tötung	142
4.1.3	<i>Weapon of Choice</i> : Die Genese der Politik der gezielten Tötungen mit bewaffneten Kampfdrohnen von Bush zu Obama	149
4.1.4	<i>Public Support for Drone Strikes</i> : Die Einstellungsmuster der US-Öffentlichkeit und die Politik der gezielten Tötungen	152
4.1.5	„ <i>They don't have Pork</i> “: Die geteilte parlamentarische Kontrolle des Drohnenprogrammes im Kongress	157

*Inhaltsverzeichnis*

4.1.6	<i>Lonely Voices for Congressional Oversight: Präsident Obama, der Kongress und das fehlende Interesse an der Politik der gezielten Tötungen, 2009-2011</i>	160
4.1.7	<i>Taking Interest in Drone Strikes: Der Kongress und die wachsende Aufmerksamkeit gegenüber Obamas Politik der gezielten Tötungen ab 2012</i>	168
4.1.8	<i>Congressional Oversight on One American: Der Fall Al-Awlaki und die Brennan-Anhörungen im Geheimdienstausschuss des US-Senates 2013</i>	173
4.1.9	<i>Turf Battles: Der Kongress, der Umgang mit den präsidentiellen Einsatzregeln und dem CIA-Drohnenprogramm, 2013-2014</i>	186
4.1.10	<i>Stretching the AUMF: Drohnenangriffe, die Frage der Kriegsvollmachten und der Krieg gegen den „Islamischen Staat“, 2014-2015</i>	196
4.1.11	<i>„We can and should set the example for the world“: Der Kongress und der Drohnenkrieg am Ende der Ära Obama, 2015-2016</i>	202
4.1.12	<i>Removing the Guardrails: Die Expansion des Drohnenkrieges in der Ära Donald Trump und die Rolle des Kongresses, 2017-2019</i>	207
4.1.13	<i>Institutional Norms Matter: Zwischenfazit zur Analyse des Kongressverhaltens und der Häufigkeit der Verwendung legitimierender Argumente im Drohnenkrieg, 2009-2017</i>	211
4.2	<i>The Power of Article I: Der US-Kongress und der Umgang mit dem Guantanamo-Komplex</i>	217
4.2.1	<i>Beyond the Law: Präsident George W. Bush und die Genese der Politik der präventiven Inhaftierungen im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	218
4.2.2	<i>A Compliant First Branch of Government: Der Kongress, der Detainee Treatment Act und die Etablierung der Militärkommissionen in Guantanamo</i>	225
4.2.3	<i>Closing Down Guantanamo: Präsident Obama und die Schließung Guantanos</i>	231
4.2.4	<i>Not-In-My-Backyard: Der Kongress, Obamas erstes Amtsjahr 2009 und das Scheitern der Schließung Guantanos</i>	234

4.2.5	<i>A Consistent Opposition?</i> Guantanamo und die gesellschaftlichen Mehrheitspräferenzen der US-Bürger	248
4.2.6	<i>Rough Justice and the KSM-Blowback:</i> Obama und die Verhärtung des politischen Widerstands im Kongress, 2009-2011	251
4.2.7	<i>Endless Detention:</i> Obamas Kehrtwende und die Selbstbehauptung der amerikanischen Legislative in der Defense Authorization 2012, 2011-2013	261
4.2.8	<i>Come Together?</i> Der Kongress und die schrittweisen Versuche einer Entschärfung der Guantanamo-Restriktionen, 2013-2014	271
4.2.9	<i>Triumph of Democratic Self-Control:</i> Der Untersuchungsbericht des Geheimdienstausschusses im Senat zum Folterprogramm der CIA, 2014	279
4.2.10	<i>Showdown on Guantanamo:</i> Obamas gescheitertes Veto gegen die National Defense Authorization 2016 und der letzte Versuch zur Schließung Guantánamos, 2015-2016	289
4.2.11	<i>Protecting America Through Endless Detention:</i> Der Kongress und der Guantánamo-Komplex in der Ära Donald Trump, 2017-2019	298
4.2.12	<i>Security and Values:</i> Zwischenfazit zur Analyse des Kongressverhaltens und der Häufigkeit der Verwendung legitimierender Argumente bei der Debatte um die Schließung Guantánamos, 2009-2017	300
4.3	Face-Saving: Der US-Kongress und die Kontrolle der NSA-Überwachungsaktivitäten nach den Snowden-Enthüllungen	309
4.3.1	<i>The High Watermark for Congressional Intelligence Oversight:</i> Das Church Committee und der Foreign Intelligence Surveillance Act 1978	310
4.3.2	<i>Ex Post-Legitimation:</i> Der USA Patriot Act, der FISA Amendment Act of 2008 und die Überwachungsaktivitäten nach dem 11. September 2001	314

*Inhaltsverzeichnis*

4.3.3	<i>A Loophole in the Law: Präsident Obama, der Kongress und die Verlängerung der NSA-Aktivitäten vor den Snowden-Enthüllungen, 2009-2012</i>	324
4.3.4	<i>The Snowden-Shock: Die Reaktionen im Kongress auf die Snowden-Enthüllungen 2013</i>	332
4.3.5	<i>Balancing Security with Liberty: Die öffentlichen Einstellungsmuster der US-Bürger zu den NSA-Aktivitäten, 2013-2015</i>	343
4.3.6	<i>Forcing Policy Change: Der Kongress und die Reformierungsvorschläge zur Einschränkung der NSA-Aktivitäten, 2013-2014</i>	347
4.3.7	<i>The Security Hawks Step In: Der Kongress und das Tauziehen um den USA-Freedom Act, 2014</i>	353
4.3.8	<i>Small Step for Post-Snowden-Reform, Giant Leap for Congress: Der Kongress und die Verabschiedung des USA Freedom Act, 2015</i>	358
4.1.9	<i>Restricting Oversight – Not Surveillance: Der Kongress, der FISA Reauthorization Act 2017 und das vorläufige Ende der Post-Snowden Ära</i>	368
4.1.10	<i>An Unorthodox Alliance: Zwischenfazit der Analyse des Kongressverhaltens und die Häufigkeit der Verwendung legitimierender Argumente bei der Debatte um die NSA-Aktivitäten</i>	377
5.	<i>Making Policy for the War on Terror: Die Schlussbetrachtung der Studie zum Kongressverhalten im Krieg gegen den internationalen Terrorismus</i>	389
5.1	Die Befunde der Fallstudien zur parlamentarischen Kontrolle des War on Terror im Vergleich	390
5.2	Beitrag für die Forschung zur Rolle des US-Kongresses in der amerikanischen Außenpolitik	401
5.3	Verbleibende Defizite und Ausblick auf anknüpfende Forschungsfragen	407
5.4	Relevanz der Studie für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA	409

*Inhaltsverzeichnis*

Quellen- und Literaturverzeichnis	413
Verzeichnis der Interviewpartner/-innen in Washington D.C.	479