

FORUM POLITICUM JENENSE

FRIEDRICH-SCHILLER-UNIVERSITÄT JENA



Helmut Hubel (Hrsg.)

Amerika, quo vadis?

Beiträge zur Innen- und Außenpolitik der USA

Symposium am 29. Januar 1999

in Jena

FPJ-Nr. 7/99

Institut für Politikwissenschaft

D-07740 Jena Tel.: 03641-9 45 410
Carl-Zeiß-Str. 3 Fax.: 03641-9 45412

FORUM POLITICUM JENENSE

FRIEDRICH-SCHILLER-UNIVERSITÄT JENA

Helmut Hubel (Hrsg.)

Amerika, quo vadis?

Beiträge zur Innen- und Außenpolitik der USA

Symposium am 29. Januar 1999

in Jena



Vorträge im Institut für Politikwissenschaft
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

FPJ-Nr. 7/99

*Veranstaltung und Veröffentlichung mit freundlicher Förderung
durch das Amerika-Haus Leipzig.*

Die Deutsche Bibliothek - CIP Einheitsaufnahme

Helmut Hubel (Hrsg.):

Amerika, quo vadis?

Beiträge zur Innen- und Außenpolitik der USA

Jena: Universitätsdruckerei, 1999

Forum Politicum Jenense, Beitrag Nr. 7

ISBN 3-9805570-6-5

FORUM POLITICUM JENENSE

Beitrag Nr. 7

Herausgeber:

Institut für Politikwissenschaft

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Carl-Zeiß-Str. 3

07740 Jena

Tel.: 0 364 1/9 45 410

Fax: 0 364 1/9 45 412

© 1999 by Institut für Politikwissenschaft, Jena

Satz und Layout: Carsten Ungewitter

Bezug über Herausgeber gegen Herstellungskosten + Versand

ISBN 3-9805570-6-5

Inhalt

Vorwort	
<i>Helmut Hubel</i>	7
Grußwort von	
Prof. Dr. Rainer K. Silbereisen (Dekan der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Friedrich- Schiller-Universität Jena)	9
Grußwort von	
Dr. John A. Quintus (Leiter des Amerika-Hauses Leipzig)	12
„Checks and Balances“	
– Das Verhältnis von Präsident und Kongreß in historischer Perspektive	
<i>Jörg Nagler</i>	15
The juridical and political aspects of the impeachment of president William Jefferson Clinton	
<i>John Anthony Wrieden</i>	36
„Rückkehr zum Puritanismus?“	
Zur politischen Kultur in den USA am Ende der 90er Jahre	
<i>Winfried Fluck</i>	41
Der gelähmte Adler? Die weltpolitische Rolle der USA vor der Jahrhundertwende	
<i>Lilly Gardner Feldman</i>	56

Vorwort

Von Helmut Hubel

Der Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen der Friedrich-Schiller-Universität Jena hat am 29. Januar 1999 ein Symposium über innen- und außenpolitische Aspekte der USA durchgeführt. Angesichts der verschärften Auseinandersetzungen um das Verfahren des Kongresses zur Amtsenthebung von Präsident Clinton und der öffentlichen Diskussion in den USA wie im Ausland ging es darum, die Bedeutung dieser Krise zu bestimmen und ihre Auswirkungen abzuschätzen.

Dazu wurde ein interdisziplinär und international ausgerichteter Ansatz gewählt. Zwei amerikanische und zwei deutsche Wissenschaftler - ein Historiker, ein Jurist, ein Kulturwissenschaftler und eine Politikwissenschaftlerin - brachten ihre jeweilige Expertise ein: Der Amerika-Historiker Prof. Dr. Jörg Nagler, Friedrich-Schiller-Universität Jena, behandelte das Verhältnis von Kongreß und Präsidentschaft der USA in seiner geschichtlichen Entwicklung; John Anthony Wrieden, Professor of Law, Florida State University, Miami, Fl., damals Fulbright-Gastprofessor an der Universität Rostock, beschäftigte sich mit den juristischen und politischen Aspekten des Impeachment-Verfahrens gegen Präsident Clinton, das damals kurz vor seinem Höhepunkt und Abschluß stand. Danach behandelte der Literatur- und Kulturwissenschaftler Prof. Dr. Winfried Fluck vom John-F.-Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin die innenpolitischen Auseinandersetzungen im Kontext einer Analyse der gegenwärtigen politischen Kultur der USA. Abschließend fragte Dr. Lily Gardner Feldman, Senior Researcher der Georgetown University, Washington, D.C., nach den außenpolitischen Konsequenzen, insbesondere für Europa. Der vorliegende Band gibt diese Beiträge wieder, teilweise aktualisiert und ergänzt durch einen wissenschaftlichen Apparat.

Dem Dekan der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Prof. Dr. Rainer Silbereisen ist zu danken für sein Grußwort zum Auftakt der Veranstaltung. Kollegialer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Kurt Müller, Lehrstuhl für Amerikanistik, der Friedrich-Schiller-Universität Jena für seine Förderung des Vorhabens. Manfred Stinnes, U.S. Information Service, Berlin, Dr. John Quintus, Direktor des Amerika-Hauses Leipzig und der Friedrich-Schiller-Universität Jena gilt besonderer Dank dafür, daß sie die Reise und den Aufenthalt der in- und ausländischen Gäste finanziell getragen und damit das Unternehmen in dieser Form ermöglicht haben.

Grußwort von Prof. Dr. Rainer K. Silbereisen

*(Dekan der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften,
Friedrich-Schiller-Universität Jena)*

Sehr geehrter Herr Dr. Quintus,
geehrte Referentinnen und Referenten dieses Symposiums,
werte Kolleginnen und Kollegen,
und vor allem lieber Herr Hubel,

zunächst ein herzliches Willkommen zu dieser Veranstaltung und dem gewichtigen und die Neugier anstehenden Subtitel „Quo vadis“ - wer wollte das nicht wissen?

Eines Tages erhielt ich per Email die Anfrage einer bekannten amerikanischen Kollegin. Sie wollte wissen, was es eigentlich mit ihrer ehrenvollen Mitgliedschaft in einem Institut an einer meiner früheren Universitäten auf sich habe, ob man die nicht beenden könne. Nun, dies schien mir keine glückliche Wendung, im weiteren Verlauf des Gespräches wußte ich aber nicht mehr, ob ich lachen oder weinen sollte: Sie war „Clinton-Nominee“ für ein Amt bei einer Bundesbehörde und alle möglichen Sicherheitsdienste überprüften ihre Vergangenheit. Was an Kontakten und Verpflichtungen nicht länger anhielt, so ihre Hoffnung, würde weniger intensiv und intrusiv recherchiert, oder zumindest doch weniger Berichte und Erklärungen ihrerseits erfordern.

Dies war zu Beginn der 90er Jahre, und die inquisitorische Forderung nach persönlicher Wohlanständigkeit, nicht so sehr nach Freiheit von Erpressbarkeit, was ich verstanden hätte, begann sich bereits neben die fachliche Qualifikation und Sichtbarkeit als unabdingbare Voraussetzung für ein öffentliches Amt zu schieben.

War es damals auf höherer Ebene als im Fall meiner Bekannten nur die Besetzung eines hohen Richteramtes, hat diese Forderung

anlässlich des Impeachment-Verfahrens gegen Präsident Clinton fast den Rang einer Verfassungskrise erreicht. Eine Verfassungskrise, die wohl nur in historischer Perspektive den Präsidenten bedroht, sondern unter den Protagonisten in Senat und Repräsentantenhaus die ersten Opfer gefordert hat. Opfer wiederum ausgerechnet eines ausgebufften Fürsten der Dunkelheit, nämlich des Hustler-Verlegers.

Dies ist nicht mein Feld, weswegen ich nicht weiter dilletieren sollte, zumal die USA als Resident Alien zumindest halb mein Land sind, aber es sind persönliche Reminiszenzen zu einem Teil Ihres Themas: Welche Rolle wollen die Vereinigten Staaten von Amerika heute und in nächster Zukunft in der Welt einnehmen, und inwiefern spiegeln sich hierin Entwicklungen einer Gesellschaft, die mehr als andere „Diversity“ leben muss, also die Anerkennung, ja Wertschätzung von ethnischer und kultureller Unterschiedlichkeit vor dem Hintergrund eines zunehmend prekären Grundkonsens über die soziale Grundverfassung.

Sie, lieber Herr Hubel, haben eine exzellente Gruppe zusammengebracht, die auch ich als Dekan mit großer Freude in Jena an unserer Alma Mater begrüße. Die Zusammenarbeit mit dem Amerika-Haus in der Vorbereitung macht deutlich, dass es eine wissenschaftliche Veranstaltung verknüpft mit kulturpolitischen Zielen ist. Letzteres ist mir aus eigener Erfahrung wichtig. Zu meiner Zeit an der Universität in Gießen habe ich erfahren, welche Bereicherung der Erfahrungswelt es für die hessischen Dörfer bedeutete, Internationalität dank der amerikanischen Garnisonen und ihres Umfeldes zu erhalten, und während meiner Zeit an der Pennsylvania State University durfte ich umgekehrt erleben, wie viele Menschen dort in eben solcher Abgeschlossenheit begeistert von ihrer Zeit im Hessischen sprachen.

Unsere Fakultät legt großen Wert auf internationale Begegnungen auf allen Ebenen und biographischen Abschnitten akademischen Lebens und wissenschaftlicher Forschung. Wir sind darin nicht ohne Erfolg, aber mehr ist immer gut. Sie, Herr Hubel, und Ihre Kollegen

aus der Politikwissenschaft, sind besonders aktiv. Die Fakultät ist dafür dankbar.

Ich wünsche Ihnen allen einen anregenden und angenehmen Verlauf dieses Symposiums. Darüber hinaus aber hoffe ich, dass sich das verwirklicht, worum es uns allen geht: Neue Forschungen zu verwirklichen, die tiefere Antworten auf die drängende Frage liefern, wie die weltpolitische und -ökonomische Konstellation der nächsten Jahrzehnte ansehen wird und, noch wichtiger, dank welcher kultureller und gesellschaftlicher Voraussetzungen innerhalb der Länder und Regionen dies der Fall sein wird - selbstverständlich immer in der Möglichkeitsform sozialwissenschaftlicher Prognose. Alles Gute für heute und hoffentlich ein paar lebendige Erinnerungen an Jena wünsche ich Ihnen und allen Gästen.

Grußwort von Dr. John A. Quintus

(Leiter des Amerika-Hauses Leipzig)

Vor fast zehn Jahren nahm ich an der Mackenzie University im kanadischen Toronto an einer Gesprächsrunde teil, bei der es um den – damals – aktuellen Zustand der amerikanischen Gesellschaft ging. Ich war keineswegs überrascht, als ich im Verlauf der Diskussion mit der Meinung konfrontiert wurde, daß das kulturelle Erbe Amerikas doch hauptsächlich aus Jeans, Coca Cola und Mickey Mouse bestünde und daß auch der Rest der Welt den Vereinigten Staaten kaum mehr zu verdanken hätte. Wie weit hergeholt und oberflächlich dieser Vorwurf an Amerika auch sein mag, so ist er doch nicht neu.

Ich erinnere mich vor allem an einen jungen Professor, der in Toronto bestens bekannt war für seine Abneigung gegenüber den USA – eine Einstellung die in vielen Teilen der Welt unter Akademikern ja keine Seltenheit ist. Vor zehn Jahren also war dieser junge Professor besonders bestürzt über das, was er als langsamen, aber unaufhaltsamen Niedergang der Vereinigten Staaten beschrieb.

Seine Schlußfolgerung daraus war, daß es ein Fehler von Kanada wäre, sich zu sehr an einen sterbenden Giganten zu binden, auch wenn dies zum Teil der geographischen Lage zuzuschreiben sei.

Wie dem auch sei, ich glaube nicht, daß die Vereinigten Staaten im letzten Jahrzehnt dem Untergang geweiht gewesen sind, noch werden sie dies im nächsten Jahrtausend sein. Ich wünschte, man könnte dasselbe von Kanada sagen, wenn man bedenkt, daß Quebec seinen Kurs der Auflösung des Landes fortsetzt. Aber dies ist ein Thema für ein anderes Symposium – immer nur ein Land auf einmal.

Lassen sie mich an dieser Stelle einige persönliche Spekulationen über die internationale Rolle der USA anstellen:

Erstens: Das 20. Jahrhundert wird als „Amerikanisches Jahrhundert“ in die Geschichte eingehen. Nicht nur in der Umgangssprache – wie dies ja bereits der Fall ist – sondern auch als feste Größe in der

Wissenschaft – so wie Elizabeth I. von England und Königin Victoria bis heute als Synonym ihrer Zeit verstanden werden.

Zweitens: Die Vereinigten Staaten werden auch im 21. Jahrhundert die Weltbühne dominieren, sei es politisch, militärisch oder ökonomisch. Ob das nächste Jahrhundert einmal als zweites Amerikanisches Jahrhundert in die Geschichte eingehen wird, kann ich nicht mit Sicherheit voraussagen. Andererseits sehe ich momentan kein anderes Land, das eine ebenso wichtige Rolle in der Welt spielen könnte, wie sie die USA spielen werden.

Natürlich habe ich selbst einige Bedenken bezüglich der Vormachtstellung der USA, so wie ich Bedenken gegenüber der Vorherrschaft jedes anderen Landes hätte. Diese Bedenken beziehen sich jedoch nicht so sehr auf das Fehlen eines „Erzfeindes“, sondern auf das Fehlen eines glaubwürdigen Kontrahenten.

Wir alle brauchen den Wettbewerb. Auch Nationen und Gesellschaften brauchen eine Form von Wettbewerb, damit sie danach streben, ihr Bestes zu geben und das, was in ihnen steckt, zu erreichen; damit sie ihren eigenen Charakter und ihre Unverwechselbarkeit definieren.

Wie undemokratisch, unfair oder unfreundlich die Sowjetunion auch gewesen sein mag, so diente sie doch als Widersacher, der die Amerikaner unter anderem dazu inspirierte, einen Menschen auf den Mond zu schicken.

Diesen alten Widersacher gibt es nicht mehr, und nichts und niemand hat seine Stelle eingenommen. Mit Ausnahme vielleicht des Euro, den die Vereinigten Staaten sowohl als Segen für den Handel als auch als Konkurrenz für den amerikanischen Dollar sehen. Meiner Meinung nach wird sich der Dollar, langfristig gesehen, gegenüber dem Euro behaupten.

Immer noch braucht Amerika Wettbewerb, und es braucht Kritiker; intelligente, akkurate und faire Kritiker. Denn, was mich – neben den Kriegen um Ölquellen und Religionen – in bezug auf das nächste Jahrtausend am meisten ängstigt, ist die Möglichkeit eines dominanten und dominierenden Amerikas. Länder brauchen, wie Regierun-

gen „Checks and Balances“, d. h. eine Gewaltenteilung zur Verhinderung von Machtmißbrauch.

Was ich für die Zukunft erhoffe und erwarte, ist ein partnerschaftlich eingestelltes Amerika, das seine Interessen zu wahren weiß, in Verhandlungen mit Verbündeten und Widersachern gleichermaßen, egal ob es um den Handel, die Umwelt oder die Sicherheit geht.

In diesem Sinne begrüße ich dieses Symposium als einen intellektuellen Versuch, nicht nur zu beschreiben, wie Amerika unserer Meinung nach im nächsten Jahrhundert aussehen wird, sondern auch, wie es und was es sein sollte, um seinen Beitrag zum Wohlergehen aller Menschen zu leisten.

„Checks and Balances“ – Das Verhältnis von Präsident und Kongreß in historischer Perspektive

von Jörg Nagler

In einer kürzlich von vierhundert amerikanischen Historikern unterzeichneten und überregional veröffentlichten Resolution, darunter so renommierte Namen wie Arthur Schlesinger Jr. (City University of New York), Sean Wilentz (Princeton) und C. Vann Woodward (Yale), die diese Initiative im übrigen auch organisiert hatten, wurde das von der Republikanischen Partei angestrebte Impeachment-Verfahren gegen Präsident Clinton kritisiert, das nach Meinung der Unterzeichner ernsthafteste Auswirkungen auf die verfassungsmäßige Ordnung haben würde.¹ Unter Berufung auf die Verfassungsväter wird konstatiert, daß die kürzliche Abstimmung im Repräsentantenhaus über die Einleitung eines solchen Verfahrens das System der *checks and balances* entstellen könnte, das „unser hauptsächlichster Schutz gegen Mißbrauch von staatlicher Macht ist“.² Die Autoren fügen hinzu, die gegenwärtigen Anschuldigungen gegen Clinton wichen erheblich von dem ab, was die Verfassungsväter als Gründe für ein Impeachment ansahen. Weiterhin wird argumentiert, die Entscheidung des Repräsentantenhauses, eine quasi unbegrenzte Untersuchung gegen den Präsidenten zu jedweden Verstößen einzuleiten, habe eine neuartige Methode geschaffen, ein Teil des Kongresses unliebsames Staats-

1 Dieser Aufruf wurde im übrigen von Gary McDowell, dem Direktor des Institute for U.S. Studies in London, in seiner Aussage vor dem House Judiciary Committee anlässlich der Befragung von Experten über die Geschichte des Impeachment am 9. November 1998 zitiert.

2 Der Aufruf wurde in den meisten überregionalen Zeitungen der Vereinigten Staaten veröffentlicht, siehe u.a. Washington Post, 29.10.1998, zitiert in: *Perspectives* 36, Dezember 1998, .S 5.

oberhaupt aus dem Amt zu entfernen. Diese Art der angestrebten Amtsenthebung sei in der amerikanischen Geschichte ohne Beispiel; mit anderen Worten werde hier ein Präzedenzfall für eine zukünftige legislative Kontrolle von Präsidenten geschaffen; damit werde die Regierung paralytisiert. Die Resolution schließt mit der emphatischen Aufforderung an die verantwortlichen Kongreßpolitiker, die Verfassung zu schützen und zu den eigentlichen Aufgaben der Regierung und damit zur „Normalität des Staatsgeschäftes“ zurückzukehren.

Dieser Aufruf blieb nicht ohne öffentliche Kritik. Der Nestor der amerikanischen Politikjournalisten, David S. Broder von der *Washington Post*, kritisierte sowohl Verfasser als auch Unterzeichner und warf ihnen ungerechtfertigte Kritik am Kongreß vor, der doch nur seinen Aufgaben nachgehe. Überhaupt sage dieser Aufruf mehr über den Zustand der Historikerkunft als über denjenigen der Gewaltenteilung aus.³ Die Geschichtswissenschaftler standen mit ihrem Standpunkt indessen nicht allein: bereits im November hatten mehr als ebensoviele namhafte Juristen landesweit einen Aufruf ähnlichen Inhalts publiziert.⁴

Worin liegt nun die apostrophierte „Normalität“ des Staatsgeschäftes, das sich in den USA gleichsam durch eine „antagonistische Partnerschaft“ von Exekutive und Legislative auszeichnet? Im folgenden wird zunächst auf die Genese der *checks and balances*⁵ eingegangen,

3 Ebd.

4 Der Aufruf – von mehr als 430 Jura-Professoren unterzeichnet – wurde auf einer Pressekonferenz am 6. November 1998 in Washington, D.C. verlesen. Der Text und die Namen der Unterzeichner finden sich im Internet unter der Adresse: <http://jurist.law.pitt.edu/petit1.htm>.

5 Die in den heutigen Sprachgebrauch übergegangene Formel kam in dieser Form in der Verfassung und den Federalist-Artikeln nicht vor. Lediglich in Bezug auf den legislativen Prozeß wird im 9. Artikel von „legislative balances and checks“ gesprochen. Thomas Jefferson und James Madison haben dann allerdings diese Formel geprägt, als sie in der National Gazette vom 23. Januar 1792 unter anderem schrieben: „In all political societies, different interests and parties arise out of the nature of things, and the great art of politicians lies in the making them *checks and balances to each other*.“ (Hervorhebung des Verfassers). Generell zu der Genese der checks and balances siehe E.P. Panagopoulos: *Essays on the History and Meaning of Checks and Balances*, Lanham 1986.

dann ein kurzer Abriss der wechselnden Machtkonstellationen zwischen Kongreß und Präsident gegeben werden - d.h. das Wechselspiel zwischen *congressional* und *presidential government* - und dabei auf den Präzedenzfall des einzigen amerikanischen Impeachment-Verfahrens vor dem jetzigen eingegangen werden.⁶ Naturgemäß werden die ersten beiden Erörterungen einer kleinen „Tour de force“ durch die amerikanische Geschichte gleichkommen, aber es kommt mir hierbei darauf an, wesentliche Strukturmerkmale dieses Verhältnisses aufzuzeigen, um zu dem Thema der möglichen Zukunft der Vereinigten Staaten, auch im Hinblick auf ihr politisches System, etwas beisteuern zu können.

Die Amerikanische Revolution war Geburtsstunde der landeseigenen Demokratie mit ihrer Skepsis gegenüber Autoritäten und der Betonung der Volkssouveränität, die auf der langen Erfahrung der Selbstverwaltung im kolonialen Nordamerika beruhte. Auch die Gewaltenteilung, die ein für allemal die Machtusurpation eines einzelnen oder einer bestimmten Gruppe verhindern sollte, war in der kolonialen Verwaltung der Einzelstaaten bereits praktiziert worden und wurde fest in der Verfassung verankert.⁷ Das Präsidentenamt ist innerhalb der Gewaltenverschränkung allerdings einzigartig, da ein Individuum allein einen ganzen Regierungszweig (nämlich den der Exekutive im amerikanischen Sinne) repräsentiert und ihm seinen Stempel aufprägen kann, und damit gleichzeitig der ganzen Nation. Das Konzept eines solchen auch im Zeitkontext so bezeichneten „Wahlkönigs“, das aus den Diskussionen um die amerikanische Verfassung entstanden war, war bewußt offen und flexibel gehalten, um eine prag-

6 Unter den zahlreichen Veröffentlichungen zur Problematik des Impeachment in der amerikanischen Verfassung siehe insbesondere Rauol Berger: *Impeachment: The Constitutional Problems*, New York 1973; John R. Labovitz, *Presidential Impeachment*, New York 1978.

7 Zur Praxis der institutionellen Gewaltenverschränkung in den kolonialen Einzelstaaten siehe Willi Paul Adams: *Republikanische Verfassung und Bürgerliche Freiheit. Die Verfassungen und politischen Ideen der Amerikanischen Revolution*, Neuwied 1973, das Kapitel „Gewaltenverschränkung“, insbesondere S. 274.

matische Anpassung dieses Amtes an zukünftige Situationen zu gewährleisten, ohne bei unvorhergesehenen politischen Konstellationen jedesmal Verfassungsänderungen vornehmen zu müssen. In den verfassungsgebenden Versammlungen in Philadelphia war das Prinzip einer möglichen Machteinschränkung dieses „Wahlkönigs“ und damit die Möglichkeit einer Amtsenthebung von Anfang an fester Bestandteil der einzelnen Entwürfe.⁸

Während eine Fraktion von Delegierten zunächst befürchtet hatte, das Prinzip einer Präsidentschaft könne der Exekutive zuviel Macht zusprechen, unterstützte eine andere, die durchaus für ein starkes Präsidentenamt optierte, von Anfang an die Möglichkeit eines *Impeachments*, nicht zuletzt, um die Skeptiker zu überzeugen, die vorerst prinzipiell gegen die Errichtung eines Präsidentenamtes gewesen waren. Zunächst bestand keine Einigkeit darüber, welcher Zweig in der Gewaltenteilung das Recht haben sollte, ein Amtsenthebungsver-

8 Im übrigen entstand das Impeachment im mittelalterlichen England und wurde im 17. Jahrhundert während der Auseinandersetzungen zwischen Monarch und Parlament wiederentdeckt. Besonders aufschlußreich im Kontext der Verfassungsdiskussionen ist Alexander Hamiltons Kommentar in den Federalist-Artikeln zum Impeachment. Im 65. Artikel kommentiert er das Amtsenthebungsverfahren erstaunlich weitsichtig und nahezu prophetisch: „Ein gut konstituiertes Gericht für Amtsenthebungsverfahren ist in einem Regierungssystem, das völlig auf Wahlen basiert, ebenso wünschenswert wie schwierig zu konstituieren. Gegenstand seiner Zuständigkeit sind solche Vergehen, die sich aus dem Fehlverhalten von Inhabern öffentlicher Ämter ergeben, aus dem Mißbrauch oder der Verletzung des ihnen in Treuhänderschaft übertragenen öffentlichen Amtes. Sie sind ihrem Wesen nach das, was man mit besonderem Recht als POLITISCH bezeichnen kann, weil sie sich überwiegend auf Vergehen beziehen, die unmittelbar der Gesellschaft zugefügt worden sind. Aus diesem Grund wird ihre Strafverfolgung immer die Leidenschaften der ganzen Gemeinschaft aufputschen, und sie in Gruppierungen aufspalten, die den Angeklagten gegenüber mehr oder weniger freundlich oder feindlich gesonnen sind.“ (Hervorhebung im Original) Zit. in: Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Alexander Hamilton; James Madison; John Jay, hrsg. und übers. von Angela und Willi Paul Adams, Paderborn 1994, S. 395. Generell bietet zu den verschiedenen und oft kontroversen Positionen innerhalb der verfassungsgebenden Versammlung in Philadelphia von 1787 die Studie von Calvin Jillson: *Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*, New York 1988, einen sehr guten Überblick.

fahren einzuleiten. Erste Überlegungen unterstützten noch den Gedanken, den - ebenfalls neuzuschaffenden - *Supreme Court* damit zu beauftragen, dann tendierte man zum Repräsentantenhaus und schließlich zum heute noch bestehenden Prozedere, daß das Repräsentantenhaus mehrheitlich das Verfahren einleitet und der Senat es ausführt und den Präsidenten dann mit einer Zweidrittelmehrheit seines Amtes entheben kann. Parallel zu dieser Entscheidung wurde nun beschlossen, die möglichen Gründe für eine Amtsenthebung weniger mit politischen als mit juristischen Elementen zu unterfüttern, wie beispielsweise „ernsthaftem Amtsmißbrauch, Vernachlässigung der Amtspflichten, Hochverrat, Bestechung und Korruption“; der Begriff der Korruption wurde schließlich gestrichen und durch die jetzige weitauslegbare Formel des Artikel II, Absatz 4 der Verfassung „... *or other High Crimes and Misdemeanors*“ ersetzt. Eindeutig war die letzte Formulierung nur auf ernsthaften Mißbrauch der Amtsführung bezogen, der die Nation gefährden könnte.⁹ Zwar war die operative Sprache dieser Regelung dem britischen parlamentarischen System entliehen, doch wollte man ihre Auslegung bewußt restriktiver handhaben als dort, um dem Kongreß keine zu scharfe Waffe in die Hand zu geben und ihm damit möglicherweise eine Lähmung der Exekutive zu gestatten.¹⁰

Signifikanterweise werden die Spezifika eines Amtsenthebungsverfahrens in der Verfassung nicht definiert.¹¹ Obwohl keiner der Verfassungsväter voraussehen konnte, wie sich das mögliche *Impeachment*

9 Die amerikanische Verfassung geht in Artikel II, Sektion 4 auf das Amtsenthebungsverfahren ein: „*The President, Vice-President, and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*“.

10 Die Verfassungsväter waren sich der Gefahren der möglichen direkten Abhängigkeit des Präsidenten vom Kongreß bewußt, da dies in den Worten George Masons „*a violation of the fundamental principle of good government*“ bedeutet hätte. George Mason, 2. Juni 1787, zit. in: *Records of the Federal Convention of 1787*, hg. von Max Farrand, 4 Bde. New Haven, CT 1936, Bd. I, S. 86.

11 Lediglich dem Repräsentantenhaus wird die „*sole Power of Impeachment*“ zugesprochen (Artikel I, Sektion 2). Jedoch wird in Artikel II dann dem Senat die Autorität zugesprochen, das Amtsenthebungsverfahren umzusetzen.

als potentielle „Waffe“ der Legislative entwickeln würde, so wurde es mit den Worten von James Monroe doch zur „Haupttriebfeder der großen Regierungsmaschine und zu ihrem Dreh- und Angelpunkt ..., der die Maschine durch ihre eigenen Kräfte und in angemessener Balance in Bewegung hält“.¹²

Während das Präsidentenamt unterschiedlichste politische Konstellationen überlebt hat, sorgte doch die bewußt vage gehaltene Beschreibung seiner Amtsaufgaben für Konfliktsituationen mit den beiden anderen Regierungszweigen der Legislative und Judikative, deren Ergebnis oft mehr von den persönlichen Qualitäten des Präsidenten abhing als von mehr oder weniger präzise definierten Verfassungsvorgaben. Trotz der Einschränkungen seiner Befugnisse durch Legislative und Judikative ist die Trias der präsidentiellen Machtbefugnisse, d.h. gleichzeitig Regierungschef, Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber aller Streitkräfte zu sein, allerdings noch immer bemerkenswert.

Zu betonen ist, daß die amerikanische Nation ursprünglich aus einem Krieg hervorging. Angesichts der Ereignisse des Unabhängigkeitskampfes und der Amerikanischen Revolution wurde im Rahmen der Verfassungsdiskussion und der Erörterung der präsidentiellen Machtzuweisung ganz bewußt auf diese größtmögliche gesellschaftliche Krise eingegangen. Im Kriegsfall wird dem Präsidenten in Sekti-

12 „*the main spring of the great machine of government. It is the pivot on which it turns.... In this mode, the machine will be kept in motion by its own powers and on a proper balance*“. Madison zit. in: Arthur M. Schlesinger, Jr.: *The Imperial Presidency*, Boston 1973, S. 12 (Übersetzung durch den Autor). Thomas Jefferson hielt das Amtsenthebungsverfahren für „*the most formidable weapon for the purposes of dominant faction that ever was contrived*.“ Hier wird folglich schon die Sorge artikuliert, eine mehrheitliche parteiliche Konfiguration könne das Amtsenthebungsverfahren dazu benutzen, die Exekutive zu lähmen. Thomas Jefferson an James Madison, 8. Februar 1798, zit. in: *The Writings of Thomas Jefferson*, hg. von Andrew A. Lipscomb und Albert E. Bergh, 20 Bde., Washington, D.C. 1904-1905, Bd. IX, S. 440.

Der gegenwärtige Chief Justice des Obersten Bundesgerichtes, William H. Rehnquist, hat das Impeachment einmal als „*wild card*“ der Verfassung bezeichnet. Siehe William H. Rehnquist: *The Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution*, *Northwestern University Law Review* 85, 1991, S. 903-918.

on 2 des Artikel II der Oberbefehl über Heer, Flotte sowie Staatsmilizen, wenn sie in den Dienst der Nation gestellt werden, zugesprochen. Um allerdings einer möglichen präsidentiellen Allmacht und Diktatur im Krieg vorzubeugen, wurden das Aufstellen von Heer und Flotte sowie die Aktivierung der Staatsmilizen dem Kongreß überlassen, wie auch die Entscheidung über Krieg und Frieden. Die unterschiedliche Interpretation der präsidentiellen *war powers* führte denn auch zu erheblichen Konflikten mit der Legislative.¹³ Hervorzuheben sind die quasi „expliziten Befugnisse“ eines Präsidenten, die in zwei Bereichen außerhalb der geschriebenen Verfassung zu suchen sind: zum einen in der Lockeschen Auffassung, daß dem „Monarchen“ im Falle eines Versagens der Regierungsautorität ein eigenes Handeln zugestanden wird, mit anderen Worten eine Ermessens- und Restkompetenz; dieser Lockesche Standpunkt war den Verfassungsvätern bekannt, und obwohl in der Verfassung nicht explizit erwähnt, werden dem Präsidenten im Falle eines nationalen Notstandes oder innerer Unruhen doch „prärogative“ Befugnisse zuerkannt, die zur Sicherheit und zum Erhalt der Nation zunächst ohne Kongreßeinwilligung eingesetzt werden können. Die Expansion präsidentieller Macht und Autorität in Kriegen ist durch eben diese Grauzone zu erklären. Zum zweiten ist diese Extrakompetenz auf die in der Unabhängigkeitserklärung betonten Grundwerte von „Leben, Freiheit und Streben nach Glück“ zurückzuführen. Sollten diese ernsthaft gefährdet sein, so kann der Präsident zu Mitteln greifen, die außerhalb der verfassungsrechtlichen Verankerungen stehen.

Die Fluktuation innerhalb der Machtausübung des Präsidentenamtes war in der amerikanischen Geschichte indessen erheblich, und je nach politischen Gegebenheiten und Persönlichkeitsmerkmalen ist es Präsidenten gelungen, ihre Macht und innerhalb der Gewaltenteilung ihren Einfluß auszubauen oder aber deren Einschränkungen hinzunehmen.

13 Siehe hierzu John *Lehman*: Making War. The 200-Year Old Battle Between the President and Congress over How America Goes to War, New York 1992.

Das Präsidentenamt ist also bewußt keine statisch angelegte Institution, sondern bildet eine Synthese zwischen traditionellen und neuhinzugewonnenen Funktionen. Unter anderem waren es fünf Faktoren, die es in seiner Entwicklung und jeweiligen Ausprägung maßgeblich beeinflußt haben: 1) die Demokratisierung der Wahlmethoden; 2) die Zweideutigkeit in der Formulierung der Verfassungsvorgaben; 3) die Expansion des Regierungsapparates mit einer immens wachsenden Bürokratie; 4) die wiederkehrenden Phasen von Krisen, in denen die exekutiven Kräfte zunehmen; und 5) das Aufsteigen der Vereinigten Staaten zur Weltmacht und damit die zunehmende Beschäftigung mit und Bedeutung von Außenpolitik.

Jeder Präsident bringt seine persönliche Dimension in sein Amt ein, seine eigenen Visionen und Ziele. Die Kriterien für einen „großen Präsidenten“ der Vereinigten Staaten sind dabei jedoch nicht scharf analytisch getrennt. Grundsätzlich werden indessen zwei Hauptfaktoren immer wieder genannt: die Persönlichkeit oder Charakterstruktur¹⁴ sowie seine Professionalität¹⁵, die gemeinsam die historischen Ergebnisse im nationalen Bereich geprägt haben, welche dem Amtsinhaber seinen vorrangigen Platz im Pantheon der amerikanischen Geschichte gesichert haben.

Eine bestimmte Gruppe innerhalb der Politikwissenschaft konstatiert dabei in der Geschichte der amerikanischen Präsidenten eine

14 Siehe dazu James David Barber: *The Presidential Character*, Englewood Cliff, NJ 1977.

15 Siehe dazu das immer noch klassische Standardwerk zu diesem Thema von Richard E. Neustadt: *Presidential Power*, New York 1960. Neustadt und Barber bemühen sich, durch ihre heuristischen Modelle den eigentlichen Kern der Präsidentschaft zu beschreiben. Während Neustadt die Kriterien für eine erfolgreiche Präsidentschaft in dem Vermögen sieht, durch Professionalität den Einfluß im amerikanischen Regierungssystem zu verstärken, betont dagegen Barber die Persönlichkeitsmerkmale eines Präsidenten als die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Präsidentschaft. Neustadt bestreitet auch eine ideologische Prädisposition, die ein Präsident mit in sein Amt bringt. Es ist eher ein „ad hoc-Reagieren“ auf die täglichen politischen Anforderungen, die das Präsidentenamt nach Neustadt charakterisieren. Barber hingegen sieht in dem Charakter eines Präsidenten die eigentliche Quelle für dessen Erfolg oder Versagen. Die politisch relevantesten Aspekte eines

Typologie ihrer Amtsausübung, die zugleich etwas über die „antagonistische Partnerschaft“ von Exekutive und Legislative aussagt: erstens gibt es den Präsidenten, der eine eher restriktive Auffassung des Amtes teilt: dem Kongreß wird die primäre Gewalt zuerkannt, die ohne eine führende Hand des Präsidenten auskommt. Solche Präsidenten spielen ihre politischen Möglichkeiten selten aus. Im 19. Jahrhundert gehörten in diese Kategorie die heute symptomatischerweise eher vergessenen Präsidenten wie James Buchanan, Franklin Pierce, Ulysses S. Grant und James A. Garfield; in unserem Jahrhundert William H. Taft, Warren G. Harding und Calvin Coolidge. Auf der anderen Seite dieses Spektrums stehen die „starken“ Präsidenten“, die ihre Macht mit einem Maximum an Freiräumen ausüben. In ihrer Amtsausübung bewirkten sie oft verfassungsmäßige Kontroversen, etablierten Präzedenzfälle und brachen politische Traditionen. Die Amtsführung beruhte hier nicht auf einer legalistischen Interpretation der Verfassung, sondern auf einer politischen, und wurde repräsentiert durch Präsidenten wie George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt, John F. Kennedy, Richard Nixon und Ronald Reagan.¹⁶

Der dritte Präsidententyp steht etwa in der Mitte zwischen den beiden erstgenannten Positionen. Teilweise betont er den rein administrativen Bereich seines Amtes, teilweise die weiteren Dimensionen. Diese veränderlichen Haltungen reflektieren dann auch das nicht einheitliche Verhalten dem Kongreß gegenüber. Diese Präsidenten möchten die Machtbalance erhalten und gebrauchen zu diesem Zweck

Präsidentencharakteren sind nach Barber das persönliche Engagement und die affektive Einstellung zum Amt. Die Motive, Anschauungen und Gewohnheiten eines Präsidenten lassen sich laut Barber aus dessen Bedürfnis nach Selbstachtung erklären. Siehe dazu Douglas J. Hoekstra.: Neustadt, Barber and Presidential Statesmanship: The Problem of Lincoln, *Presidential Studies Quarterly*, 19 (1989), S. 285-299.

16 Siehe Stephen Skowronek: *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, M 1993, S. 4-15.

auch ihre exekutiven Möglichkeiten (wie zum Beispiel das suspensive und auch das „Pocket-Vetorecht). Zu ihrer Kategorie gehören u.a. John Adams, John Quincy Adams, Martin Van Buren, Grover Cleveland, und Dwight D. Eisenhower wird manchmal auch zu dieser Kategorie gezählt. Diese Art der Typologie greift jedoch zu kurz, da der jeweilige spezifische Kontext oft nicht hinreichend in die Beurteilung miteinbezogen wird. So erfolgte zum Beispiel in Krisensituation unwillkürlich ein Erstarken der Exekutive mit erheblichen Rückwirkungen auf das Machtverhältnis zwischen Kongreß und Präsidenten zugunsten des letzteren. Hier stellt sich die zentrale Frage, in welchem Maße die Krise als solche die Bedeutung eines Präsidenten in einem Ausmaß „wachsen“ läßt, die er ohne die Krise nicht erlangt hätte.

Wie nun läßt sich die Fluktuation der Machtverschiebung zwischen Präsident und Kongreß näher darstellen? In der Tat finden sich zum Beispiel alle amerikanischen „Kriegspräsidenten“ in der Kategorie der „starken Amtsinhaber“, und bedeutsamerweise gab es niemals zwei „starke“ Präsidenten hintereinander - als müsse Nation und auch Regierung sich zwischendurch „regenerieren“. Eine Machtbalance fand sich somit nicht nur quasi vertikal innerhalb der Gewaltenteilung, sondern auch horizontal in der geschichtlichen Entwicklung. Dessen ungeachtet und noch zwangsläufig uneingedenk bemerkte der spätere dritte Präsident Thomas Jefferson nur wenige wenige Wochen vor dem Amtsantritt des ersten, George Washington, zu seinem späteren Amtskollegen James Madison: *„The tyranny of the legislature is really the danger most to be feared, and will continue to be so for many years to come... The tyranny of the executive power will come in its turn, but at a more distant period.“*¹⁷ Diese von Alexis de Tocqueville überlieferte Prophezeiung wird signifikanterweise von Arthur Schlesinger Jr., einer der Autoren der anfänglich zitierten Resolution in seinem

17 Jefferson an Madison, 15. März 1789, zit. in: *Schlesinger: Imperial Presidency*, S. 377.

1973 veröffentlichten Werk über den Typus der „Imperial Presidency“ zitiert. Das Zitat dokumentiert Jeffersons erstaunlichen Weitblick, wobei er sich den Entwicklungsprozeß des Machtverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative offenbar eher linear vorstellte, mit einer langsam steigenden Tendenz zur „Tyrannei der Exekutive“; demnach sah er nicht die Möglichkeit sich periodisch wiederholender Zyklen der Machtverschiebung zwischen den beiden Gewalten im amerikanischen Regierungssystem voraus, wie sie dann tatsächlich eintraten und sich allem Anschein nach auch weiterhin entwickeln. Vielleicht hatte dieser zukünftige Präsident der Vereinigten Staaten damit - wenn auch unbewußt - aber auch schon eine Vorstellung seiner eigenen späteren Amtsausübung im Kopf und wollte den von ihm selbst postulierten Zeitablauf schlicht radikal abkürzen: Kaum eine Präsidentschaft ist in einer solchen Alleinherrschaft geführt worden wie die achtjährige „Regentschaft“ Jeffersons.¹⁸

Obwohl die Verfassungsväter bei ihren Erwägungen der *checks and balances* Parteien nicht mit ins Kalkül gezogen hatten, stellte sich doch bald heraus, daß sie ein unverzichtbares Elixier zum Funktionieren des auf das Wechselspiel zwischen Mehr- und Minderheiten angewiesenen Regierungssystems darstellten. Seit der demokratischen Aufbruchstimmung der *Jacksonian Democracy* der 1830er Jahre - mit all ihren negativen Begleiterscheinungen - förderten die Parteien den Gedanken der Volkssouveränität und auch die Kooperation bzw. Konfrontation von Exekutive und Legislative. Mit der Herausbildung politischer Parteien wuchs aber auch das grundsätzliche Dilemma des Präsidenten: einerseits dem republikanischen Ideal der Gründungsphase verpflichtet zu sein, d.h. quasi über den Parteien stehend dem allgemeinen Wohl des amerikanischen Volkes dienen zu sollen, andererseits aber auch die Erwartungen seiner Partei zu erfüllen.

Seit der Präsidentschaft Jeffersons entbrannte der Konflikt zwischen den beiden Regierungsgewalten hauptsächlich in den Berei-

18 Siehe *Skowronek: The Politics Presidents Make*, a.a.O (Anm. 16), S. 32.

chen der internationalen Vertragsabkommen¹⁹, und schließlich noch zentraler in der Frage der formellen und informellen Kriegserklärung. Der Kongreß berief sich auf sein in der Verfassung explizit verankertes Recht der letztinstanzlichen Kriegsentscheidung, was damals zunächst alle Präsidenten akzeptierten - von wenigen Ausnahmen abgesehen, wie z. B. James Polks eigenmächtiges militärisches Vorgehen gegenüber Mexiko im Jahre 1846.²⁰ Die zentrale kriegerische Auseinandersetzung der amerikanischen Geschichte, die das Weiterbestehen der ganzen Nation in Frage stellte, d.h. der Amerikanische Bürgerkrieg, veränderte diese politische Tradition indessen binnen kürzester Zeit und stellte damit einen Wendepunkt dar. Dieser Bürgerkrieg ist nicht ohne Grund als Wasserscheide zwischen Vormoderne und Moderne für die Vereinigten Staaten bezeichnet worden, und dies bezog sich natürlich ebenso auf die Modernisierung des Staatsapparates wie auch die damit einhergehende Veränderung des Regierungssystems.²¹

Der republikanische Präsident Abraham Lincoln mußte angesichts der nationalen Krise, die durch die Schüsse auf Fort Sumter im April 1861 ausgelöst worden waren, schnell und unabhängig von der Legislative handeln, und er tat dies unter Zuhilfenahme der erwähnten prärogativen Befugnisse, aus der Verpflichtung heraus, Wohl und Sicherheit der Nation in jenen Fällen zu bewahren, die nicht von Verfassung oder Gesetzgebung erfaßt wurden. Unter anderem nahm er seine extrakonstitutionelle Notstandskompetenz in Anspruch, im

19 Amerikanische Präsidenten haben es immer wieder erfolgreich verstanden, durch Exekutivabkommen (Executive Agreements) am Senat vorbei internationale Verträge mit anderen Staaten abzuschließen. Der Oberste Gerichtshof hat diese Praxis jedoch eindeutig gutgeheißen, da Executive Agreements „oberstes Gesetz des Landes“ seien und daher ebenso bindend wie Verträge. Siehe dazu das Urteil *United States v. Belmont*, 302 U.S. 324 (1937).

20 Siehe Jörg Nagler, James Polk: Der Präsident der Manifest Destiny, in *Die amerikanischen Präsidenten*, hg. von Jürgen Heideking, München, 1995 S. 150.

21 Siehe dazu Richard Franklin *Bensel*: *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America 1859-1877*, Cambridge, MA 1990.

Rahmen derer der Zweck - in diesem Fall der Erhalt der Union - die Mittel heiligt. In den etwa zweieinhalb Monaten, in denen der nach diesem Ereignis nun ohnehin aufgebrochene Kongreß noch nicht zusammentrat, bestimmte der Präsident ohne den Kongreß allein das weitere Schicksal der Union. Unter anderem verfügte er die Mobilisierung 75.000 Freiwilliger zur Unterdrückung der „Rebellion“, die Errichtung einer Seeblockade, um die für die Konföderation lebensnotwendigen Hafenstädte von der Außenwelt abzuschneiden, und schaffte in bestimmten Regionen der Nordstaaten die *Habeas-Corpus*-Garantien ab.²²

Eindeutig stellten die Verfügungen, die ohne Zweifel schnell getroffen werden mußten, aufgrund des Ausmaßes dieser existentiellen Krisensituation die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Präsident und Kongreß auf den Prüfstein. Während der Krisensitzung des Kongresses am Unabhängigkeitstag 1861 drückte Lincoln in seiner Botschaft sein Dilemma aus und rechtfertigte sein Vorgehen damit, daß nur die Anwendung der Kriegsgewalt die Auflösung der Union verhindert habe. Nur so läßt sich die von ihm weit ausgelegte Interpretation seiner präsidentiellen Macht als Oberbefehlshaber interpretieren. Die Verfassungsväter hatten diese Aufgaben als administrativ verstanden und den Präsidenten befugt, in Kriegszeiten das Kommando über sämtliche Streitkräfte zu übernehmen und deren Bewegungen zu kontrollieren. Den Krieg zu erklären, Armeen aufzustellen und die Regeln der Kriegsführung zu bestimmen, war allerdings Aufgabe der Legislative und damit des Kongresses. In der ersten Fassung seiner Rede hatte Lincoln bezeichnenderweise noch von „militärischer Gewalt“ geschrieben, diesen Ausruck später dann aber gegen „Kriegsgewalt“ (*war power*) ausgetauscht und damit seine Verfügungskompetenz zu Kriegszeiten eindeutig weiter gefaßt als lediglich mit

22 Siehe dazu Jörg Nagler: *Loyalty and Dissent: The Home Front in the American Civil War*, in: *On the Road to Total War: The American Civil War and the German Wars of Unification*, hg. von Stig Förster und Jörg Nagler, New York 1997, S. 346-347.

dem Oberfehl über die Streitkräfte; dies wohl auch in der Vorahnung, daß sich aus diesem Kampf weitaus mehr entwickeln könnte als nur ein begrenzter militärischer Konflikt, nämlich ein Krieg, der die Involvierung und Mobilisierung der Zivilbevölkerung notwendig machen würde und folglich auch an der Heimatfront ausgefochten werden mußte. Signifikanterweise sprach Lincoln in dieser Rede bereits von einem „*People's Contest*“, also einer Art Volkskrieg.²³ Da der Kongreß in beiden Häusern von der Republikanischen Partei beherrscht wurde, wurden die präsidentiellen Verfügungen angesichts der großen Krise stillschweigend *post festum* abgesegnet.

In Krisensituationen, seien sie wirtschaftlicher oder militärischer Natur, wie z.B. auch der Ära der Großen Depression oder der beiden Weltkriege in diesem Jahrhundert, wird die Gewaltenteilung immer wieder auf den Prüfstand gestellt. In beiden Fällen - Wirtschaftskrise oder Krieg - kann die Exekutive gestärkt werden, da der Präsident aufgrund seiner Möglichkeiten am schnellsten auf diese Krisen reagieren kann.²⁴ Sobald sie jedoch überstanden sind, unterliegt die auf diese Weise erstarkte Exekutive erneuten Prüfungen.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Präsidentschaft Andrew Johnsons, des Amtsnachfolgers von Lincoln nach dessen Ermordung im April 1865, gegen den das einzige Impeachment-Verfahren der amerikanischen Geschichte vor dem jetzigen durchgeführt worden ist.²⁵ Im

23 Lincoln zit. in: Roy P. Basler (Hg.): *The Collected Works of Abraham Lincoln*, 9 Bde. (New Brunswick, 1953-1955), 1. Supplement 1832-1865, Brunswick 1974, 2. Supplement 1848-1865 New Brunswick 1990, Bd. IV, S. 430.

24 Erst der War Powers Act von 1973 – im Kontext des Vietnam-Krieges verabschiedet – beschnitt dann die relative präsidentielle Unabhängigkeit in Kriegszeiten. Allerdings bleibt die Wirksamkeit dieser kongressionalen Maßnahme umstritten, da sie nach wie vor dem Präsidenten das Recht zuspricht, Streitkräfte nach eigenem Ermessen einzusetzen; ein Schritt, der von der amerikanischen Verfassung nicht gedeckt ist.

25 Zum Amtsenthebungsverfahren gegen Johnson siehe Michael Les *Benedict: The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, New York 1973; Hans *Trefousse: Andrew Johnson. A Biography*, New York 1989, S. 311-334. Hervorzuheben ist hierbei, daß Johnson nicht ursprünglich zum Präsidenten gewählt worden war, sondern durch das Attentat auf Lincoln in diese Position vorgerückt war.

Kontext des heutigen Prozesses gegen Präsident Clinton bietet es sich an, die Vorgänge vor 131 Jahren näher zu betrachten, und zwar gerade im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß. Worin lagen die Ursachen, die den Kongreß nach dem Bürgerkrieg veranlaßten, zu diesem radikalsten Mittel zu greifen? Da der im Krieg gewählte Kongreß nach den Neuwahlen im Spätherbst 1864 für über ein Jahr nicht zusammentrat, konnte der einstige „Kriegs-Demokrat“ und Südstaatler Johnson - ein geschickter Wahlschachzug Lincolns - die großzügigen Rekonstruktionspläne Lincolns zunächst mit geringfügigen Änderungen in die Tat umsetzen. An den Einzelstaatenverfassungen des Südens war jedoch ablesbar, wie ernst sie es mit der Emanzipation und den Rechten der befreiten Sklaven tatsächlich meinten. Besonders dort, wo die Schwarzen die Majorität stellten, wie zum Beispiel in South Carolina, Mississippi und Louisiana, waren ihre Rechtsbeschränkungen, die sogenannten *Black Codes*, sehr strikt und erinnerten zum Teil gar an den gerade abgeschafften Status der Sklaverei. Gerade die Verabschiedung dieser *Black Codes* verursachte nunmehr eine vehemente Kongreßopposition gegen die großzügige Rekonstruktionspolitik des Präsidenten und wurde mit Recht als Verstoß gegen den 13. Verfassungszusatz interpretiert. Als nun neugewählte südliche Kongreßabgeordnete ihren Platz in Washington einnehmen wollten, reagierte der bereits bestehende Teil des Kongresses seinerseits, um die Rekonstruktionspläne des Präsidenten zu blockieren: er verweigerte den neuen Abgeordneten ihre Sitze, indem er sich auf den Ersten Artikel der amerikanischen Verfassung berief, der unter anderem vorsieht, daß Senat und Repräsentantenhaus über die Qualifikation eines potentiell neuen Mitglieds mitentscheiden können. Außerdem wurde vom Kongreß ein Ausschuß ins Leben gerufen, dessen 15 Mitglieder die Verhältnisse im Süden und dessen Repräsentation im Kongreß überprüfen sollten. Dieses Gremium wurde zum eigentlichen Gestalter der Rekonstruktionspolitik des Kongresses. Es formulierte die Kongreßresolution, daß es, solange die Legislaturen der Südstaaten in dieser Form bestünden, keine politische Verbindung zwischen ihnen und der Bundesregierung geben

könne. Die Kongreßwahlen vom Herbst 1866 bestätigten den Kurs der sogenannten „Radikalen Republikaner“, indem deren Reihen innerhalb der Republikanischen Partei verstärkt wurden, welche nun ihrerseits in Senat und Repräsentantenhaus die erforderliche Zweidrittelmehrheit besaß, um jedes Veto des Präsidenten zu überstimmen. Diese Mehrheit führte zu erheblichen politischen Konsequenzen und Maßnahmen: Die Südstaaten wurden auf den Status vom April 1865 gebracht, indem Johnsons Rekonstruktionspolitik rückgängig gemacht wurde.²⁶

Der Konflikt zwischen Präsident und Kongreß erfuhr seinen Höhepunkt dann Anfang 1868, als der Kongreß gegen Johnson ein Verfahren zur Amtsenthebung einleitete. Der tatsächlichen Absetzung entging Johnson mit nur einer einzigen fehlenden Stimme zur Zweidrittelmehrheit im Senat (genau gesagt war das Abstimmungsergebnis 35:19). Wichtig war hierbei auch, daß das Impeachmentverfahren nicht auf den von den Verfassungsvätern genannten Beweggründen basierte, sondern eindeutig auf politischen bzw. sogar parteipolitischen Motiven und damit der Verfassungsintention zuwiderlief.

Um die Bedeutsamkeit dieser Entscheidung zu akzentuieren, lassen Sie mich an dieser Stelle kontrafaktisch die Möglichkeit erörtern, Johnson hätte in diesem Verfahren sein Amt verloren: Der Vorsitzende des Senats und Sprecher der Majorität, Benjamin Wade, wäre umgehend sein Amtsnachfolger geworden. Die radikal-republikanischen Kongreßangehörigen hatten für diesen Fall bereits auf einen bestimmten Außenminister insistiert, und für die ohnehin bald bevorstehenden Neuwahlen (im Herbst 1868) war von den Kongreß-Republikanern bereits General Grant als nächster Präsidentschaftskandidat ausgewählt worden. Mit anderen Worten wäre der exekutive Zweig der Regierung hiermit vom Kongreß bestimmt worden, was die Gewaltentrennung und damit das Regierungssystem fundamental verändert hätte, wobei dieser Wandel durch eine

26 Siehe Hans *Trefousse*: Andrew Johnson. A Biography, a.a.O, S. 234-292.

permanente Drohung eines Impeachmentverfahrens fest verankert worden wäre. Das Amtsenthebungsverfahren wäre damit zum amerikanischen Äquivalent der parlamentarischen Vertrauensfrage geworden. Johnsons (im übrigen völlig unerwartete) Freisprechung verdeutlichte dagegen, daß ein Impeachment-Prozeß nur im Falle schweren Verschuldens in der Amtsführung und sozusagen als „letzte Notbremse“ im politischen Prozeß angewendet werden sollte.²⁷

Nach dem gescheiterten Verfahren gegen Andrew Johnson erleben wir die Dominanz der Legislative allerdings für einen längeren Zeitraum. Es nimmt nicht wunder, daß Woodrow Wilson seine 1885 veröffentlichte Studie über das amerikanische Regierungssystem *Congressional Government* betitelte und darin scharfe Kritik an der für ihn geradezu undemokratisch gewordenen Volksvertretung übte. Aber hier wäre es zu eindimensional, die Ursachen für ein Erstarken der Legislative etwa nur in dem Amtsenthebungsverfahren zu suchen, das zweifelsohne eine fundamentale Krise zwischen den beiden Gewalten der Regierung reflektierte. Als zentraler Punkt muß hier die Auswirkungen des Amerikanische Bürgerkrieges mit seiner kolossalen Ausweitung der Exekutive gesehen werden, die nun, als der faktische Druck der Kriegszeit wegfiel, in der Nachkriegsphase kontinuierlich abgebaut wurde.

Für ein Rückschlagen des Pendels zugunsten der Exekutive sorgte wiederum Krieg in seiner Funktion als Transmissionsriemen exekutiver Machtausweitung. Im Kontext des amerikanischen Imperialismus der 1890er Jahre, nach dem Sieg über Spanien bis hin zum Ersten Weltkrieg, wurde diese Entwicklung durch die vielfältigen Interventionen der *Big stick*- und Dollardiplomatie der Regierungen Theodore Roosevelts und William Tafts noch verstärkt. Der amerikanische Kriegseintritt im April 1917 mußte sie dann notgedrungen ermaßen noch fester zementieren. Doch wie nach Beendigung des Bürgerkrieges setzte nach Kriegsende umgehend die anti-zyklische Bewegung zugunsten der Legislative ein, indem die

27 Siehe dazu *Schlesinger: Imperial Presidency*, a.a.O (Anm. 12), S. 74 f.

großangelegte Vision Wilsons, Völkerbund und Kriegsbündnissystem vom Senat blockiert wurden. Der nun folgende strikte isolationistische Kurs des Kongresses fand erst durch den Eintritt in den Zweiten Weltkrieg ein Ende und ließ gleichzeitig das Zeitalter der „imperialen Präsidentschaft“ beginnen, das mit Franklin Delano Roosevelt einen würdigen ersten Vertreter besaß. Den Zenith dieser Macht erfuhr die Nation schließlich unter Richard Nixon.²⁸

Mit dem Terminus der „imperialen Präsidentschaft“ war nicht nur der durch ihren Präsidenten repräsentierte (globale) hegemoniale Anspruch der Vereinigten Staaten gemeint, sondern vielmehr dessen innenpolitische Allmacht und Fähigkeit, die anderen Regierungszweige soweit erfolgreich zu blockieren, daß *sein* Handeln weitgehend die Regierungsgeschäfte bestimmen konnte.

Erst mit dem Fall Nixons, signifikanterweise durch Androhung eines Impeachment-Verfahrens ausgelöst, wurde dieser Phase der presidentiellen Machtausübung ein Ende gemacht. Nach dem Höhepunkt der „imperialen Präsidentschaft“ folgte nach dem mit Begriffen wie Vietnam und Watergate hinreichend beschriebenen Debakel eine Phase des Vertrauensverlustes, welcher zugleich ein Legitimitätsproblem mit sich brachte. Der Kongreß strebte nun nach einer besseren Kontrolle der „erlittenen“ exekutiven (All)-Macht, indem er z.B. ein Wahlkampfgesetz schuf, das Geldspenden begrenzte, und ein Haushaltsgesetz, das die kongressionalen Prärogative unterstrich. Als die Folgejahre den Vereinigten Staaten dann zudem große außenpolitische Rückschläge bescherten, wie die kubanischen Interventionen in Afrika, die Revolution im Iran, Geiselnahme in Teheran etc., wandte sich das Blatt wiederum bald derart zugunsten der Legislative, daß nun gar von einer *imperiled presidency* – also einer gefährdeten Präsidentschaft – gesprochen wurde.²⁹ Die Präsidentschaft Ronald Reagans trug entscheidend dazu bei, die relative Macht und Komptenz dieses Amtes

28 Zur „imperialen Präsidentschaft“ siehe Schlesinger, *Imperial Presidency*, ebd.

29 Siehe Jürgen Heideking, Einleitung in: Ders. (Hg.): *Die amerikanischen Präsidenten*, München 1995, S. 39.

erneut aufzuwerten und auszubauen. Wie stark seine Position gegenüber dem Kongreß war, dokumentiert die Tatsache, daß der im übrigen mehrheitlich demokratische Kongreß selbst nach Bekanntwerden der Einzelheiten der Iran-Contra Affäre ausgerechnet im 200. Geburtsjahr der Verfassung (also 1987) tatsächlich keinerlei Anstrengungen zur Aufnahme eines Impeachment-Verfahrens unternahm. Reagans Erfolg dokumentierte, daß ein Präsident seine Politik unter bestimmten Bedingungen auch dann erfolgreich durchsetzen kann, wenn die Parteimehrheiten im Kongreß gegen ihn sprechen; daß also kein Automatismus nach der Gleichung präsidentielle Kongreßmehrheit = erfolgreicher Präsident greift, sondern sondern die Sachlagen doch wesentlich komplexer sind.³⁰

Da von Reagans eigenmächtigen Vorgehen offenbar nichts Negatives an seinem Image haften blieb, ist Reagan dann auch u.a. mit der Metapher des „Teflon-Präsidenten“ in die Geschichte eingegangen. Er hatte bewiesen, daß durch eine geschickte rhetorische und mediale Inszenierung die Heraufbeschwörung einer nationalen Regeneration mit einem „Burgfrieden“ zwischen Kongreß und Präsident zu erzielen war. Hiermit war eindeutig die Reaktivierung des Amtsscharismas des amerikanischen Präsidenten gelungen.

Hier ist nun eine Dimension angesprochen, die in der forschungsmäßigen Diskussion um die Machtkonstellation zwischen Präsident und Kongreß oft unterschätzt oder gar übersehen wird und die die Zentralität des Präsidentenamtes im politischen Gefüge der Vereinigten Staaten unterstreicht. Dabei ist zunächst die nationale Integrationskraft dieses Amtes in einem Land hervorzuheben, das durch starke dezentralisierte und regionalisierte Kräfte gekennzeichnet ist, was durch den Kongreß reflektiert wird. Das Selbstverständnis der ameri-

30 Zu Reagans Präsidentschaft siehe Larry *Berman* (Hg.): *Looking Back on the Reagan Presidency*, New York 1990; John L. *Palmer* (Hg.): *Perspectives on the Reagan Years*, New York, 1991; Peter *Lösche* (Hg.): *Die Reagan-Administration: Eine Bilanz der ersten Amtsperiode*, in: *American Studies/Amerikastudien* 29 (1984), S. 351-470.

kanischen Nation war seit ihrer Gründung von jeher von einer Art „Zivilreligion“ geprägt, und eigentlicher Träger dieser Symbiose politischer und religiöser nationaler Wesensmerkmale ist der Präsident.³¹ Seine Stellung wird dabei nicht zuletzt deutlich durch den quasi religiös-zeremoniellen Charakter seiner Inauguration. Sehr oft haben Präsidenten die Wechselwirkung von religiöser und politischer Dimension als Quelle ihrer Inspirationen und Visionen genutzt. Zusätzlich zur zivilreligiösen Dimension des Präsidentenamtes muß hier auch die von Max Weber eingeführte Übertragung des Begriffes „Charisma“ aus der religiösen auf die säkulare Welt mitberücksichtigt werden. Beide Formen des Charismas - die des persönlichen und des institutionalisierten - prägen das amerikanische Präsidentenamt, das je nach Amtsinhaber und historischem Kontext ein starkes oder auch schwaches „Gesamtcharisma“ generiert. Obwohl das Charisma in der amerikanischen Demokratie institutionalisiert ist, ist nichtsdestotrotz ein Verlangen nach emotionaler Bindung und Wertschätzung des Präsidenten zu konstatieren, was ihn wiederum gegenüber dem Kongreß stärken kann.³²

Da das Präsidentenamt eine Symbiose mit einem institutionellen Charisma eingeht, stellt ein Impeachment-Verfahren in dieser Hinsicht freilich eine erhebliche Minderung dar.

Hier nun kehren wir zu der anfangs erwähnten Resolution der Historiker zurück: Sicherlich gehört die Rivalität zwischen Präsident und Kongreß zu den Grundkonstanten des amerikanischen Regierungssystems und drückt somit eine „Normalität“ dieser antagonistischen Partnerschaft aus, die möglichst auf ein Gleichgewicht dieser beiden Kräfte bedacht ist. Eine fundamentale Änderung in dieser Beziehung, die durch eine umstrittene, von den Gründen her fragliche - und vom

31 Siehe hierzu Richard *Pierard* und Robert *Lindne*: *Civil Religion and the Presidency*, Grand Rapids 1988.

32 Siehe Arthur *Schweitzer*: *Verfassung, Präsident und Oberster Gerichtshof. Formen des institutionalisierten Charisma in den USA*, in: *Charisma: Theorie, Religion, Politik*, hg. von Winfried *Gebhardt*, Berlin/New York 1993, S. 192.

Volk nicht mitgetragene! - Amtsenthebung oder durch ständige Androhung einer solchen die Exekutive permanent paralysieren könnte, würde das Demokratieverständnis des Landes in Frage stellen und damit eine negative Veränderung der politischen Kultur der Vereinigten Staaten bewirken - und damit globale Auswirkungen haben.

The juridical and political aspects of the impeachment of president William Jefferson Clinton

By John Anthony Wrieden

The comments I make today reflect my views of the current impeachment process as reflected in the public record. Having been a visiting law professor in Germany for the previous four months has, in some way, refined my personal views of the ongoing proceedings in the United States.

One of the most astute writers and political commentators in America, Carl Bernstein, has suggested that in twenty years we will look back and realize that we were "mad" with regard to the impeachment of this President. He correctly questions the US. Congress's sense of proportion and balance which appears to be lacking in this case. The gravity of the situation should dictate that any impeachment of the President result from more serious and substantive verifiable charges. As it is, the House of Representatives is, in effect, asking the U.S. Senate to remove the President of the United States because of an improper sexual relationship with a subordinate which he attempted to keep private. In fact it is obvious that he lied about this relationship and appears to have done so in a civil deposition. Nevertheless, the allegations of obstruction of justice have simply not been proved. No nation living under democracy would come close to an impeachment in similar circumstances.

William Jefferson Clinton becomes the first President since Andrew Johnson to be impeached. Under Article I, Section II of the U.S. Constitution the House of Representatives has the sole power to impeach. Kenneth Starr, the Independent Counsel, submitted his final report to the House of Representatives in September 1998. The House, having impeached the President, now forwards the Articles of Im-

peachment to the U.S. Senate which is both the adjudicator of fact and law. It is interesting that Mr. Starr could prove none of the charges related to "Whitewater", "Filegate", "Travelgate", nor any other allegations not related to Ms. Lewinsky. More than four years and \$40 million dollars and the only charges referred by the Independent Counsel relate to possible "Lying about sex". Obviously the allegations related to lying under oath are serious but extraordinarily difficult to prove. Indeed, the Starr investigative process is viewed by some as an attempt to corner the President into lying under oath about illicit sexual conduct, which while seriously improper behavior, does not reach the requisite legal level for impeachment.

The U.S. House of Representatives has referred eleven specific charges against the President of the United States. In Article I the four charges accuse Mr. Clinton of essentially a false accounting and prior false testimony related to his relationship with Ms. Lewinsky. In addition, he is accused of allowing his attorney, William Bennett, to make false statements during the Paula Jones case and also lying to aides and subordinates in order to influence their grand jury testimony. There is no doubt that the President has nuanced his language to use a very technical defense, that while his relationship with Ms. Lewinsky was "inappropriate", he did not provide false testimony or an improper accounting etc. It is, in my view, palpable nonsense for a nation to consider impeachment on the issue of lying about sex in a civil deposition which was part of a case dismissed by a Federal District Court Judge in Little Rock, Arkansas. In sum, even if the allegations in Article I are somewhat accurate, only a narrow interpretation of the Constitution would rationalize an impeachment for "high crimes and misdemeanors".

Article II suggest that William Jefferson Clinton has "prevented, obstructed and impeded the administration of justice, and has engage personally and through his agents, in a course of conduct designed to delay, impede, cover-up and conceal the existence of evidence and testimony related to a Federal legal action brought against him." Once again, the charges of obstruction of justice, i.e., encouraging and in-

fluencing false testimony in seven separate charges, flies in the face of testimony by Ms. Lewinsky “no one ever ask me to lie”, Ms. Currie (same response, Vernon Jordan, etc). There simply is nothing close to the necessary defining proof with regard to the obstruction charges. If one believes that impeachment is appropriate because of lying under oath in a civil deposition, about an illicit relationship, then Mr. Clinton is guilty. Here we see clearly the issue of “proportionality”. With no consensus and an almost party-line vote, Republicans, properly outraged at the President’s conduct and Democrats noting that impeachment is inappropriate, the United States Congress staggers into the final stage of this incredibly partisan battle. Rather than simply censuring the President for improper conduct etc. the House has chosen to continue the “soap opera” and public spectacle of a trial in the U.S. Senate.

I would like to raise some additional issues:

One should not judge a President in the same manner as a “life tenured” Federal Judge in terms of impeachment. Federal judges tenure is based on “good behavior”, a rather vague statement which applies to Article III (U.S. Constitution) Judges only.

The Articles of Impeachment appear, in part, to be constitutionally defective and certainly not supported by “clear and convincing evidence”. Having proffered two Articles of impeachment, “each of which unconstitutionally combines multiple offenses” the House of Representatives clearly has created a legal and political problem which will need to be solved by the United States Senate. Senators should vote on one Article, explicitly stated; an Article which is not encumbered by numerous individual allegations.

Even perjury with regard to sex is not the same as any crime against state interest, national security, etc. It appears to me that the House of Representatives has not proved that Mr. Clinton had a “subjective intention to lie,” which is necessary in a U.S. court of law. While I personally believe that the President did indeed lie, no U.S. Attorney in America would consider prosecuting this case yet we are poised to

destabilize the country further with a trial which may be seen as humiliating to the U.S. for partisan political purpose.

The President was impeached by the House of Representatives, in part, for not understanding the "definition of sexual relations". Mr. Clinton's narrow interpretation of "sexual relations" is such abject nonsense that it invites more scrutiny but certainly not impeachment proceedings in the House, no less a trial in the U.S. Senate.

There is a stunning lack of evidence on which to base an inference of obstruction of justice such as "tampering" with Ms. Currie and Ms. Lewinsky. Should the President's silence on certain issues indicate that he wanted people to lie. Even the President's preposterous questions to Ms. Currie; "I was never alone with Monica, right"? – "I never touched her, right"? – "I never came on to her, right"?, while obviously disingenuous, are certainly not a provable indication of obstruction of justice.

Notwithstanding my previous comments I would suggest that an impeachment proceeding might be reasonable under the following circumstances: Did the President of the United States make false statements under oath to the Federal Grand Jury? Can it be proved that President Clinton attempted to thwart the judicial process? I would also suggest that the reason the United States Supreme Court rejected the President's temporary constitutional claim of immunity in the Paula Jones civil suit is that no one is above the law and that there is never a "privilege to lie". Certainly if the President clearly lied about substantive legal matters as noted herein, regardless of what other may rationalize, the President, perhaps should be removed from office. This is simply not the case at hand. Only the most serious *official* misconduct should be impeachable. On November 6, 1998, 430 constitutional law professors wrote to the Congress, "We believe that the misconduct alleged in the report of the Independent Counsel does not cross the threshold for high crimes and misdemeanors. It is clear that members of Congress would violate their constitutional responsibilities if they sought to remove the President for misconduct, even criminal misconduct, that fell short of the high constitutional

standard required for impeachment.” On October 28, 1998 more than 400 historians issued a joint statement “If impeachment is carried forward in the House, it will leave the Presidency permanently disfigured and diminished, at the mercy as never before of the caprices of Congress. The Presidency could be crippled in meeting the inevitable challenges of the future.”

The fact that the Starr investigation attempted to interrogate Mr. Clinton’s alleged girlfriends in Arkansas, asked the President’s steward “Did you ever find lipstick – stained anything in the Oval Office”?, as well as “trolling” for rumors in interrogating the Secret Service are indications of an Independent Counsel who has run amok. Indeed, the House of Representatives asks the American people and the United States Senate to remove the President from office because he used the phrase “certain occasions” to describe the frequency of his improper intimate contacts with Ms. Lewinsky. Should the will of the people be “overruled” and the President be removed because he used the word “occasional” to describe the frequency of inappropriate telephone conversations between he and Ms. Lewinsky when he apparently engaged in between 10 and 15 such conversations spanning a 23 month period.

Finally, what is happening to America? The office of President of the United States should represent to the American people and to the world the “honor and integrity that make us a great nation.” While the credibility of the President is vital in domestic and foreign affairs, there is no serious breach of Presidential integrity and duty in this situation which should adversely influence the reputation of the United States. Rather the reputation of the United States has been seriously impaired by the overall process of adjudicating justice by the Independent Counsel and the U.S. House of Representatives. To have allowed this matter to go unresolved for so very long has seriously eroded confidence in the United States by many governments around the world. The process, to date, has been no less an embarrassment to the United States than the seedy, but non impeachable personal behavior of the President of the United States.

„Rückkehr zum Puritanismus?“ Zur politischen Kultur in den USA am Ende der 90er Jahre

von Winfried Fluck

Die jüngsten Entwicklungen im politischen Prozeß der USA - nicht nur, aber vor allem im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Clinton - lassen alte Stereotypen und Befürchtungen wieder auferstehen: die von einer einflußreichen Weltmacht, die sich trotz ihres vielfach beschworenen aufklärerischen und demokratischen Selbstverständnisses von ihren puritanischen Wurzeln nie ganz gelöst hat und daher in kurzen oder längeren Intervallen immer wieder von heftigen Rückfällen in die Intoleranz erfaßt wird. So jedenfalls verstehe ich den spielerisch-provokativen Titel, der mir vorgegeben wurde für diesen Beitrag zur politischen Kultur in den USA am Ende der 90er Jahre. Damit ist ein wohl vertrautes Erklärungsmuster aufgerufen, auf das wir Europäer gern zurückgreifen, um uns doch noch einer gewissen Überlegenheit gegenüber jener Gesellschaft versichern zu können, der inzwischen eine ökonomische und politische Weltmachtrolle zugewachsen ist. Die Amerikaner mögen zwar ökonomisch und politisch dominieren, aber im Bereich der wahren Werte, denen der Kultur und Zivilisiertheit, fehlt es ihnen offensichtlich immer noch an der nötigen Reife. Das sieht man an typischen Beispielen der amerikanischen Massenkultur, wie etwa den adoleszenten Hollywood-Blockbustern, aber auch an einem Phänomen wie Zippergate, in der einem privaten Seitensprung eine ihm völlig unangemessene politische Bedeutung gegeben wird. Wenn man in diesen Tagen die *International Herald Tribune* liest, weiß man, welch offensichtliches Unbehagen diese spöttisch-kritische Sicht wiederum der amerikanischen Seite bereitet, die mit sichtlicher Irritation auf die amüsierte Überlegenheit verweist, die in europäischen

Kommentaren zum Ausdruck kommt. So beginnt beispielsweise ein Artikel in der Ausgabe vom 19.1.99 mit den Worten: „*There he stood, on the back page of the Munich-based Süddeutsche Zeitung, the American president dressed only in heart-adorned boxer shorts, clutching a glass of Champagne in his right hand and Monica Lewinsky in his left hand. The image (...) was given more prominent play than the article inside on Bill Clinton's impeachment trial in the U.S. Senate and appeared to sum up the amusement and bemusement of most Europeans before what they see as America's prolonged self-laceration.*“¹

Das hier zum Ausdruck kommende Unbehagen hat seinen guten Grund. Denn es ist ja keineswegs so, daß die amerikanische Gesellschaft gern puritanisch sein möchte. Im Gegenteil, der Begriff wurde insbesondere nach dem 1. Weltkrieg mit dem Anbruch der kulturellen Moderne in den USA gleichsam wiederentdeckt, nunmehr aber als Kampfbegriff in der kulturellen Auseinandersetzung zwischen einer international orientierten Avantgarde und dem, was sie als amerikanische Provinz ansah. Von dem deutschstämmigen Kulturkritiker H.L. Mencken, dessen spitze Feder in jener Zeit gefürchtet war, stammt die Formulierung, der Puritanismus sei durch die quälende Furcht gekennzeichnet, daß irgend jemand irgendwo glücklich sein könnte („*the haunting fear that someone somewhere might be happy*“). Solche und ähnliche Formulierungen haben dazu geführt, daß der Begriff Puritanismus zur weithin akzeptierten Kurzformel für Spießertum und, vor allem, Intoleranz geworden ist - wobei die Trefferquote, wie das bei polemischen Allzweckwaffen in der Regel der Fall ist, mit der Frequenz des Gebrauchs sinkt. So wurde beispielsweise vor nicht allzu langer Zeit in der *Welt* Amerika als das Land der Puritaner bezeichnet und in einem Bericht über den Tod Marilyn Monroes wurde sogar Robert Kennedy als „Erzpuritaner“ kritisiert.²

1 Roger Cohen: American Itself on Trial, *International Herald Tribune*, 19.01.1999.

2 Der historisch unzutreffende Bezug auf die Allgegenwart des puritanischen Denkens in der amerikanischen Gesellschaft ist nicht auf den Journalismus beschränkt.

Wenn selbst der irischstämmige Katholik Robert Kennedy als Puritaner bezeichnet werden kann, dann ist das Wort Puritanismus, das ja in historischer Bedeutung eine radikale protestantische Erneuerungsbewegung innerhalb der anglikanischen Kirche bezeichnet, völlig sinnentleert. Unrecht tut man dementsprechend mit Fragen nach einem möglichen Rückfall der amerikanischen Gesellschaft in den Puritanismus vor allem den Puritanern selbst, die sich ursprünglich als Nonkonformisten bezeichneten und den Spottnamen Puritanismus erst mit der Zeit als Ehrentitel akzeptierten. Dieser historische Puritanismus war eine historische und moralische Erneuerungsbewegung von gelehrter Rationalität, mit der sich in den kongregationalistischen Gemeinden erste Ansätze demokratischer Selbstverwaltung verbanden. Die intoleranten Momente dieser Bewegung in den USA - die Vertreibung der Quaker, der Antinomier, und vor allem die Salemer Hexenprozesse -, die dem amerikanischen Puritanismus den Ruf eines intoleranten Sektierertums eingebracht haben, bilden jedoch in ihrer Zeit keineswegs dramatische Sonderfälle; im Gegenteil, die Hexenverfolgung in Neuengland beispielsweise hatte nie die systematische institutionelle Basis wie in der katholischen Kirche Europas und stellt auch im Vergleich mit dem europäischen Protestantismus zahlenmäßig und zeitlich eher ein Randphänomen dar. Daß die Salemer Hexenprozesse später zum Symbol für den Puritanismus werden konnten, hängt mit ihrer Brauchbarkeit als Metapher für einen retrospektiv nicht mehr nachvollziehbaren, irrationalen Ausbruch von Massenhysterie zusammen - man denke beispielsweise an Arthur Millers Gebrauch des Ereignisses als Metapher für den McCarthyismus in seinem Theaterstück *Hexenjagd*.

Niemand würde jedoch wohl auf die Idee kommen, die gegenwärtigen politischen Auseinandersetzungen als einen irrationalen Ausbruch von Massenhysterie zu bezeichnen. Dagegen spricht schon

Vgl. den Beitrag von Georg Kamphausen, Ideengeschichtliche Ursprünge und Einflüsse auf die politische Kultur der USA, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Länderbericht USA, Bd. 1, Bonn, 1992, in dem der Autor von einem „alle zeitliche Bindungen sprengenden puritanischen Glauben“ spricht. (S. 265)

allein die Tatsache, daß eine erstaunlich große Mehrheit von Amerikanern hinter Clinton steht und andererseits der Ankläger Kenneth Starr oder die Informantin Linda Tripp, die noch am besten ins puritanische Rollenszenario passen, extrem unpopulär sind.³ Daß sie nicht im Namen und Interesse der überwiegenden Anzahl von Amerikanern handelten, haben nicht nur die erstaunlich stabilen Umfrageergebnisse der letzten Monate gezeigt, sondern auch die letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus, die den Republikanern entgegen ihrem eigenen Kalkül einen vergleichsweise deftigen Rückschlag zufügten, so daß wir heute vor dem Paradoxon stehen, daß bisher nicht der Angeklagte Clinton zum Opfer der Untersuchungen geworden ist, sondern der republikanische Sprecher des Abgeordnetenhauses, Newt Gingrich, den viele als den eigentlichen Drahtzieher hinter den Ereignissen ansehen. Diese verblüffende Entwicklung - zur Erinnerung: nach der Veröffentlichung der Lewinsky-Protokolle forderten über 200 Zeitungen, darunter fast alle angesehenen, Clinton zum Rücktritt auf - ist das Ergebnis einer republikanischen Fehlspekulation, deren Gründe in der Tat bemerkenswert sind. Im Grunde hatten die Republikaner bei ihrer Strategie der Veröffentlichung von Clintons Schande eben auf das vertraut, was üblicherweise als amerikanischer Puritanismus bezeichnet wird. Doch zur Verblüffung fast aller Beobachter aus dem politischen, journalistischen und akademischen Bereich -

3 Vgl. beispielsweise Richard Cohens Kommentar nach den überraschenden Verlusten der Republikaner in den letzten Wahlen zum Repräsentantenhaus, die schließlich zur Amtsaufgabe nicht Clintons, sondern des Sprechers der republikanischen Mehrheit, Newt Gingrich, führten, der als „mastermind“ (oder, wenn man so will, als Chefideologe) der sog. republikanischen Revolution der 90er Jahre gilt: „*What is stunning is how utterly mature and fair the voters seem to be. They condemn both Mr. Clinton and his pursuers, but they have put Mr. Clinton's flaws into some perspective. (...) The fanaticism, the dogged pursuit of a president through areas we once thought safe from government intrusion, the ideological assumptions that encouraged a special prosecutor to go where he, quite simply, should not, have been subjected to a plebiscite. The winner is common sense and common decency. The loser - big! - is Ken Starr. Please, someone, let him know.*“ (Richard Cohen: The Big Loser is Prosecutor Starr, and Someone Should Tell Him, in: *International Herald Tribune*, 6.11.1998).

ich beziehe mich hier ausdrücklich ein - war das Urteil der überwiegenden Anzahl der Amerikaner sehr viel abgewogener und reifer und spiegelte den Wertewandel einer modernen Gesellschaft, in der man (und, überraschenderweise, ebenso und mehr noch, auch frau) geneigt ist, einen moralischen Fehltritt nicht als Schande, sondern als Teil einer Realität zu betrachten, mit der die meisten Menschen in ihrem Leben in der einen oder anderen Form konfrontiert werden und dementsprechend zurecht kommen müssen. Diese gleichsam lebensweltlich verankerte Wahrnehmung hat sich erstaunlicherweise auch gegenüber der juristischen Argumentation der Ankläger weit- hin als immun erweisen. Daß ein Präsident nicht die Wahrheit sagt, wird nicht gutgeheißen, aber mit der Peinlichkeit und Perversität des Vorgangs entschuldigt. Der unmißverständliche Subtext ist: Die meisten von uns hätten nicht anders gehandelt. Auch das Urteil über die Frage eines möglichen Meineids steht unter diesem Vorzeichen. Er wird nicht als politischer Meineid gewertet, der eine Amtsenthebung rechtfertigen würde, sondern als ungeschickter Verdunkelungsversuch, der Anlaß zu Kopfschütteln und auch gehörigem Spott geben mag, aber letztlich doch als verständliches Verhalten in einer Situation angesehen wird, die als geschickt plazierte Falle des Anklägers eingestuft wird.⁴

Das ist eine insgesamt erstaunliche Reaktion, die nicht ins Bild eines Rückfalls in den Puritanismus passen will. Offensichtlich hatten die Ankläger aufgrund des Vergrößerungseffekts durch die Medien mit einem moralischen Entrüstungssturm gerechnet, der so nicht eingetreten ist. Das aber gibt unserem Titel doch wieder in gewisser Weise recht, jedenfalls, wenn wir nun den Schwerpunkt auf das Stich-

4 Siehe z.B. den Kommentar von Anthony Lewis: Look How This Popular President Was Trapped, der mit dem Satz beginnt: „*Should Linda Tripp, Lucianne Goldberg and Kenneth Starr decide who is to be president of the United States?*“ *International Herald Tribune*, 24./25.12.1998 oder den Artikel von Janna Malamud Smith: Worse Than Adultery: Using It as a Weapon, in: *International Herald Tribune*, 22.12.1998, der mit dem Satz endet: „*And using adultery or any aspect of consensual adult sexuality as a weapon in political battles is more abhorrent than the act itself.*“

wort politische Kultur setzen. Denn das Verhalten, um das es in diesem Fall geht, ist nicht so sehr und nicht primär das der amerikanischen Gesellschaft, sondern das der politischen Klasse und ihres Umgangs miteinander. In dieser Hinsicht kann sehr wohl gesagt werden, daß eine Dimension zunehmend wichtig und Teil politischer Strategien geworden ist, die man zwar aufgrund der von mir eingangs gemachten Bemerkungen zwar nicht als neuen Puritanismus bezeichnen sollte, die sich aber sehr wohl als neuerlicher Moralismus bezeichnen läßt. Innerhalb der republikanischen Partei wird heute selbst darauf verwiesen, daß die klassischen republikanischen Themen wie zum Beispiel Steuersenkungen oder Deregulierung in den beiden letzten Wahlkämpfen gegenüber den moralischen Vorwürfen gegenüber Clinton zurückgetreten sind. Die politischen Strategen der großen Parteien haben dabei auf ein Thema gesetzt, das nicht neu ist in politischen Auseinandersetzungen in den USA. Aber sie haben dieses Thema in den letzten Jahren in einer Weise radikalisiert und dominant gesetzt, daß man sehr wohl von einer neuen Qualität sprechen kann.

In einem Artikel in der New York Times hat der Kulturkritiker Alan Ehrenhalt auf Veränderungen in der politischen Kultur der USA hingewiesen, die mit dieser Radikalisierung verbunden sind: „*I think history will see the current impeachment affair as the climax of a six-year period marred by a troubling and deepening failure of the Republican Party to play within the established constitutional rules.*“⁵ Ehrenhalt verweist beispielsweise auf eine programmatische Erklärung des damaligen Sprechers der republikanischen Mehrheitsfraktion im Senat, Bob Dole, im Jahr 1992, daß die Republikaner eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber Gesetzesvorlagen Clintons einnehmen würden und dazu auch nicht vor dem Instrument des Filibusters zurückweichen würden. Ihren Höhepunkt fand diese Politik einer radikalen Verweigerung bisher geltender Konventionen im politischen Umgang miteinander in der Weigerung im Jahr 1995,

5 Alan Ehrenhalt: There's Nothing Conservative About Flaunting the Rules, in: *International Herald Tribune*, 22.12.1998.

den vom Präsidenten vorgelegten Haushalt zu akzeptieren - eine Verweigerungshaltung, die dazu führte, daß die Regierung zeitweilig keine Gehälter mehr auszahlen konnte. Die radikale Instrumentalisierung politischer Verfahrensregeln durch die neue republikanische Mehrheit hat diese viele Sympathien gekostet; diesem Tatbestand wird unter anderem Clintons politisches Überleben zugeschrieben.⁶ Immer wieder wird heute auch in der Kommentierung des Impeachment-Verfahrens auf das „verbissen-parteiliche“ Verhalten der Ankläger verwiesen, die eine Verurteilung um jeden Preis zu suchen scheinen: „*In its editorial, Le Monde suggested that the U.S. Constitution may have been perverted by the partisan politics of the impeachment process.*“⁷ Ehrenhalt führt diese republikanische Radikalopposition darauf zurück, daß die Republikaner im Repräsentantenhaus und Senat so lange in der Minderheit waren, daß sie ihren Sinn für die Grenzen demokratischer Opposition verloren hatten: „*The unpleasant truth is that congressional Republicans, in the generation before 1994, spent too many years out of power - too many years on the sidelines, uninvolved in managing the governmental process and free to lob grenades at the institutions that made it work. Eventually, they became very effective at it: that is one reason they won the election of 1994.*“

6 Der neueste Beleg dieser neuen Bereitschaft, lange akzeptierte Formen des politischen Umgangs miteinander zu ignorieren, kann in der Reaktion der politischen Führung der Republikaner auf die jüngsten amerikanischen Raketen- und Bombenangriffe auf Irak gesehen werden. Bis dahin war es ungeschriebenes Gesetz der amerikanischen Politik, in Zeiten kriegerischer Auseinandersetzung uneingeschränkt hinter dem Präsidenten zu stehen. Nun stellte der einflußreiche Sprecher der republikanischen Mehrheit im Senat, Trent Lott, die Motive Clintons offen in Frage. „*Senator Trent Lott, Republican of Mississippi, the majority leader, went so far as to publicly question Mr. Clinton's motives in ordering attacks on Iraq - a violation of Washington's long-standing political code. You don't criticize the president, that code says, when U.S. forces stand in harm's way.*“ R.W. Apple, Jr.: The Reservoir of Credibility Runs Dry, in: *International Herald Tribune*, 18.12.1998.

7 Zitiert nach *Cohen: America Itself on Trial*, a.a.O. (Anm. 3). Cohen faßt die dominante europäische Sicht folgendermaßen zusammen: „*But what many seem to see or sense is the tawdry intertwining of a presidential sexual dalliance, the relentlessness of a rightist prosecutor, and furiously partisan politics.*“ (ebd.)

Eine andere Erklärung erscheint mir jedoch plausibler. Auch sie hängt mit den gewonnenen Wahlen von 1994 zusammen, die einem Erdbeben gleichkamen und als Beginn einer republikanischen Revolution gesehen wurden. Diese Revolution war durch eine Politik und ein Verprechen möglich geworden, daß nicht primär ökonomischer und politischer Natur war, sondern kultureller. Was die Republikaner vor allem versprachen (und was ihnen ermöglichte, eine neue Koalition zwischen traditionellen konservativen Wählern und weißen Mittelklassen- und Unterschichtwählern des Südens zu schmieden), war ein durch die christliche Koalition inspirierter Kampf gegen die Kulturrevolution der 60er und 70er Jahre; treffenderweise sprach man in der Charakterisierung dieser neuen Koalition von einer selbsternannten „*Moral Majority*“, für die die Haltung zu Themen wie Abtreibung, Homosexualität, zum Beispiel bei der Zulassung von Homosexuellen zur Armee, oder *Affirmative Action*, also quotierte Zulassungen von Frauen und Minoritäten zu Universitäten oder staatlichen Behörden, als dominantes Beurteilungskriterium auch von Politikern absolute Priorität erhielt. Insofern haben wir hier in der Tat einen Fall vor uns, in dem der Wandel politischer Kultur unmittelbar auf einen Wandel kultureller Werte zurückgeführt werden kann. Wann immer man heute die Frage stellt, was die Quelle des beinahe schon selbstzerstörerischen Hasses Clintons durch die Republikaner ist, stößt man auf diesen Kulturkonflikt und Kulturkampf, der letztlich keine politischen Wurzeln hat, sondern in dem sich Wertkonservative an der Symbolfigur Clinton reiben: Clinton hat sich ihrer Meinung nach vor dem Wehrdienst und damit vor Vietnam gedrückt, er hat zugegeben, Marihuana geraucht, wenn auch nicht inhaliert zu haben, hat seiner Frau die Gesundheitsreform überlassen, ist für die Aufnahme von Homosexuellen in die Armee eingetreten, hat besonderen Rückhalt unter den Schwarzen (was bei den Unterschichten der Südstaaten nicht gut ankommt), ist *pro-choice* in der Abtreibungsfrage usw.⁸ In diese

8 Siehe beispielsweise die Artikel von David S. Broder und Richard Morin: Legacy of '60s Plays Out in Divisions Over Clinton, in: *International Herald Tribune*, 28.12.1998

Kette schienen dann auch die Whitewater-Affäre mit ihren Bestechungsvorwürfen und die Frauengeschichten von Clinton zu passen. Beide konnten zu Symbolen seiner moralischen Haltlosigkeit werden, die zudem gerichtsverwertbare Beweise zu erbringen schienen.

Der heute die politische Kultur der USA prägende Moralismus ist somit Teil eines umfassenderen Kulturkampfes. Er hat dazu geführt, daß die politische Kultur in den USA nicht mehr von den in der Vergangenheit oft gerühmten Tugenden des *common sense* und der Kompromißbereitschaft bestimmt ist, sondern auf überraschende und unerwartete Weise ideologisiert worden ist. In Fragen der Politik muß man sich arrangieren, in Fragen der Moral kann man dies nicht ohne weiteres, wenn man nicht sein Gesicht verlieren will. Diese Veränderungen haben das politische Klima vergiftet und eine neue politische Kultur aggressiver Animosität geschaffen: Der politische Rivale wird nicht mehr als Opposition gesehen, sondern als Gegner, zu dessen Bekämpfung im Grunde fast jedes Mittel recht ist.⁹ Dieses Verhalten aber hat unerwartete Konsequenzen. Der Wunsch, Clinton um jeden Preis zu Fall zu bringen, ließ die Republikaner offensichtlich vergessen, daß Korruption oder Ehebruch keine partei- oder generations-spezifischen Vergehen sind, sondern daß sie in allen politischen Lagern auftreten können. Die neuen Kriterien der Beurteilung von Politikern und des Umgangs miteinander haben sich mit anderen Worten längst auf republikanische Politiker zurückgewandt. Die Revolution frißt ihre

und *William Pfaff*: Clinton: A Casualty in America's Harsh Cultural War, in: *International Herald Tribune*, 24./25.12.1998.

- 9 Diese Veränderung der politischen Kultur sollte im übrigen nicht nur der republikanischen Partei angelastet werden. Eine wichtige Stufe im Prozeß der Eskalation wurde durch die Anhörungen der Kandidaten Robert Bork und Clarence Thomas für den obersten Gerichtshof, den Supreme Court, von Vertretern der Demokraten gegeben. Im Grunde beginnt die heutige Situation mit der Auflösung des liberalen Konsensus der Nachkriegszeit. Historiker, die darauf verweisen, daß die amerikanische Geschichte immer wieder Phasen äußerster Animosität und Börsartigkeit im politischen Umgang miteinander aufweist, haben Recht. Die eigentliche Überraschung ist, daß man dies vor allem für ein Phänomen des 19. Jahrhunderts hielt und in der Gegenwart für überwunden glaubte.

Kinder. Es sind neue Möglichkeiten etabliert, von denen auch der politische Gegner Gebrauch macht. Der Anspruch einer moralischen Revolution hat die Bedingungen für alle verändert und eine neue politische Kultur geschaffen, in der es gegenwärtig wichtiger zu sein scheint, eine moralisch absolut saubere Weste zu haben als eine vernünftige Politik zu vertreten.

Die Frage nach einem möglichen Rückfall in den Puritanismus kann an vertraute Analysen amerikanischer Politik anschließen. In seinem Beitrag zur politischen Kultur der USA im *Länderbericht USA* der Bundeszentrale für politische Bildung spricht Georg Kamphausen beispielsweise zu Recht von einer Moralisierung der Politik als einem wiederkehrenden Merkmal der politischen Kultur der USA. Er führt sie auf eine „untrennbare Verbindung von religiösem und politischem Denken“ im amerikanischen System zurück, so daß „eine Geschichte der politischen Ideen ohne eine Kenntnis der Religionsgeschichte nicht möglich ist.“¹⁰ Eine derartige Sicht und Interpretation geht auf das traditionelle Erklärungsmuster einer Erklärung des Phänomens Amerika aus seinen puritanischen Anfängen zurück. Diesem Erklärungsmodell ist jedoch inzwischen von der neueren Sozialgeschichtsschreibung in den *American Studies* seine Plausibilität genommen worden. Für die Entstehung und Entwicklung der USA war nicht primär Neuengland der prägende Einfluß, sondern die sog. Middle States südlich davon, die anglikanisch, stark säkularisiert und in der Führungsschicht dem aufklärerischen Denken verhaftet waren.

Wenn aber nicht aus dem Puritanismus, woher kommt dann die immer wieder auftretende Moralisierung der amerikanischen Politik? Ich halte hier Tocquevilles Hinweis für hilfreich, daß die Demokratie paradoxerweise ein Selbstwertproblem für das Individuum schafft, weil ihm traditionelle Bestimmungen sozialer Identität genommen

10 Georg Kamphausen, *Ideengeschichtliche Ursprünge und Einflüsse auf die politische Kultur der USA*, a.a.O. (Anm. 2), S. 262.

werden und sich das Individuum daher in seinem Wert nunmehr selbst beweisen muß. In dieser Situation stellt Moralismus nicht nur eine der wenigen Quellen verbürgter gesellschaftlicher Anerkennung dar; er bietet auch eine besondere Sicherheit, denn er ist - darin besteht ja eben seine Attraktion und Brauchbarkeit - mit dem Anspruch eigener Überlegenheit verbunden.¹¹ Diese Attraktion muß sich erhöhen, wo der Staat an Autorität verloren hat und es einen wachsenden Vertrauensverlust gegenüber politischen Institutionen gibt, weil Moralismus die Sicherheit einer klaren, „gerechteren“ Alternative zu geben vermag - und ihm daher im übrigen ein großes Mobilisierungspotential zukommt. Der gegenwärtig disproportional große Einfluß der *Christian Coalition* auf die amerikanische Politik, liefert dafür ein Beispiel. Moralisierung der Kultur ist mit anderen Worten nicht ein archaisches (= „puritanisches“) Residuum in einem modernen System, sondern kann paradoxerweise als eine der Folgekosten dieses Systems angesehen werden. Dabei spielen gewiß nationale Traditionen eine differenzierende Rolle, aber die Tendenz ist eine allgemeine: Je schwächer die Autorität des Staates, je unübersichtlicher die politische Argumentation und Auseinandersetzung, je größer der Vertrauensverlust und das damit verbundene Gefühl von Ungerechtigkeit, um so stärker die Tendenz zur Moralisierung als einer Gegenreaktion - um so größer auch die Versuchung der Politik und der Medien, Moral als Mittel des politischen Machtkampfes zu instrumentalisieren und politische Auseinandersetzungen auf diese Weise zu vereinfachen.¹²

11 Daß Moralisierung eine wirksame, einflußreiche Form der kollektiven Sinngebung darstellt, läßt sich beispielsweise an der amerikanischen Außenpolitik ablesen: Sie macht im amerikanischen System nur dann Sinn und findet Akzeptanz, wenn sie eine moralische Rechtfertigung hat.

12 Die wachsende Unübersichtlichkeit der Politik ist ein Resultat der zunehmenden Entideologisierung der Politik und der damit verbundenen Verkomplizierung politischer Lösungsvorschläge und Lösungsmöglichkeiten. Aber auch die Medien spielen eine Rolle, weil fast zu jeder Meinung sofort eine Gegenmeinung erscheint. In den USA kommt verstärkend hinzu, daß der Wähler nicht in gleicher Weise an eine Partei gebunden war, wie das bis vor kurzem in Europa der Fall war.

Diese Versuchung muß sich dort noch einmal erhöhen, wo Fragen der politischen Position zunehmend durch solche der kulturellen Identität abgelöst werden. Auch das ist eine Reaktion auf die zunehmende Unübersichtlichkeit der Politik. Sie führt zu einer Entideologisierung, in der aufgrund eines unkontrollierbaren medialen Vergrößerungseffekts kontroverse Themen und Positionen möglichst vermieden werden müssen. Clinton beherrscht diese Taktik meisterhaft; er hat den Republikanern ihre politischen Themen und ökonomischen Rezepte gestohlen, hat seine Wahlkämpfe als der jüngere, dynamischere oder vernünftiger Kandidat der Mitte geführt. Dramatisch unterscheiden tut er sich eigentlich nur in seinen kulturellen Loyalitäten. Das aber aus zwei guten Gründen. Zum einen wird in einem entideologisierten politischen Feld die Person wichtig; diese aber kann sich eher im Saxophonspiel oder Joggen als Mensch profilieren als im abstrakten politischen Argument, dem von der anderen Seite sofort widersprochen wird. Zum anderen ist heute in demokratischen Gesellschaften des Westens für die Wähler angesichts der Komplexität und zunehmenden Unübersichtlichkeit politischer Zusammenhänge die Frage kultureller Identität zunehmend wichtiger geworden. Clinton hat daher eine konsequente Politik der Anerkennung politischer Differenz geführt. Damit aber hat er auch - eben das ist sein Dilemma - traditionellen weißen Wählergruppen wichtige Elemente ihrer eigenen Identität entzogen. Man kann auch sagen: Moralismus und kultureller Pluralismus (= Multikulturalismus) sind zwei Formen der Reaktion auf die zunehmende Unübersichtlichkeit der Politik, die sich wechselseitig hochschaukeln.

Die kulturelle Identitätspolitik löst das von Tocqueville herausgearbeitete Problem individueller Wertbildung durch Partikularismus und Separatismus. Identität wird hier aus dem Rückzug in eine (imaginäre) Gruppe gewonnen, die sich von anderen möglichst weitgehend und radikal unterscheidet, so daß sie nicht vereinnahmt werden kann und „nur einem selbst gehört“. Damit aber wird paradoxerweise das Tocqueville'sche Problem weiter verschärft, denn diese Entwicklung verstärkt einen allgemeinen Wertrelativismus: Aus Moral wird

sozusagen „life-style“. Der gegenwärtige moralische Fundamentalismus stellt eine Antwort auf dieses Problem dar, denn er versucht, wie er meint, „universelle“ Kriterien individueller Wertbildung mit klarer Hierarchie und Orientierungskraft nicht nur zu bewahren, sondern wiederum dominant zu setzen. Für diesen Fundamentalismus ist dann auch die Versuchung groß, die alten Regeln des politischen Umgangs nicht mehr zu akzeptieren, denn diese sind ja gerade dazu geschaffen worden, um Interessenkonflikte abzufedern und zu kanalisieren. Damit aber wäre wiederum dem Priorität gegeben, dessen Dominanz man im Gestus fundamentaler moralischer Erneuerung des korrupten politischen Systems überwinden will. Aus diesem Grund aber kann beispielsweise der gegenwärtige Konflikt um Clinton letztlich auch nicht argumentativ gelöst werden. Er kann nur durch Erschöpfung einer der Parteien zu einem Ende kommen.

Doch selbst in diesem Fall hat der neue Moralismus die politische Kultur der USA bereits entscheidend und wahrscheinlich auf irreversible Weise verändert. Denn er hat neue Waffen politischer Auseinandersetzung bereitgestellt, auf die in Zukunft wohl keine Partei verzichten kann, wenn sie nicht ins Hintertreffen geraten will.¹³ Die

13 Vgl. beispielsweise des „post-impeachment“-Artikel „Politicians Fear a New Wave of Relentless Digging Into Private Lives“: *„The aftershocks of the impeachment of President Bill Clinton are already being felt by politicians, who fear that America is entering an era in which their private lives will draw more intense scrutiny resulting in more embarrassing disclosures than ever before. (...) Already, there are examples of information that was once considered private potentially being injected into campaigns: Three possible Republican presidential candidates (...) have felt obliged to declare publicly that they have been faithful to their wives. (...) Several politicians said what they viewed as an intensified intrusion into their private lives has led them to think twice about running in the first place. (...) It has become standard fare for reporters, even from some major news organizations, to unapologetically quiz candidates about their sexual histories and possible use of drugs. (...) Candidates are already plotting how to contend with aggressive inquiries into their private lives. (...) ‘The political culture has changed and so has the news culture,’ said Representative David Obey, Democrat of Wisconsin. ‘What is now dominating is winning at all costs. There are almost no issues that are off limits. There seem to be no real constraints on people’s willingness to hurt somebody else.’ (...) In the*

gezielten Regelverletzungen, mit denen sich die politischen Kontrahenten mittlerweile bekämpfen, die Aufkündigung des (möglicherweise oberflächlichen) politischen Dekorums, die seit 1992 stattgefunden hat, ist allein schon deshalb nicht mehr rückgängig zu machen, weil es in der neuen 24-stündigen Medienlandschaft keine *gatekeeper*, keine journalistische Kontrolle der Informationsflut, mehr gibt; alles, auch Falschmeldungen, wird sofort publiziert.¹⁴ Das aber hätte Konsequenzen, die vielleicht beim nächsten Kolloquium von Herrn Hubel bereits deutlicher hervortreten: die der völligen Absicherung gegen jeden möglichen moralischen Vorwurf. Dieser, um es salopp auszudrücken, „Gore-Effekt“ aber könnte nur die Konsequenz

campaign for the elections held last November, Gary Mueller, a Democrat who was challenging Representative Jerry Weller, Republican of Illinois, signed an 'affidavit of integrity' in which he swore he had never had an extramarital affair, abused his wife, had any homosexual encounters, experimented with illegal drugs or been charged with a felony.“ (*International Herald Tribune*, 15.2.1999).

- 14 Das schlagendste Beispiel für diese Veränderungen ist durch den Unterschied im journalistischen Umgang mit den Frauengeschichten Kennedys und Clintons gegeben. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, daß damals das *gatekeeper*-Prinzip noch intakt war. Heute können sich Presse und Fernsehen eine derartige Zurückhaltung im harten Konkurrenzkampf schlicht und einfach „nicht mehr leisten“. In einem Artikel zur Rolle des Hustler-Herausgebers Larry Flint in den gegenwärtigen Auseinandersetzungen wird der Direktor der Gruppe *Project for Excellence in Journalism*, Tom Rosenstiel, mit den Worten zitiert: „*In today's hyperactive media world (...) 'there are no gatekeepers anymore. These things are no longer vetted by the press. They're vetted by the public.'*“ (Howard Kurtz: *Behind Livingston's Fall: An Eccentric Pornographer*, in: *International Herald Tribune*, 21.12.1998). - Eine Untersuchung des *Committee of Concerned Journalists* verweist auf eine Folge dieser Entwicklung: „*From the first day of the Monica Lewinsky story, news organizations reported she was heard on secret tapes saying that Vernon Jordan, Jr., a close friend and adviser to President Clinton, had told her to lie. When the tape transcripts were released eight months later, it turned out that Ms. Lewinsky had made no such comment about Mr. Jordan. This is among the case studies in a report made public Tuesday by the Committee of Concerned Journalists, a group holding forums around the country on media standards, that casts some of the Lewinsky coverage in a harsh light. 'In some important cases, the press leaned on the suspicions of investigators that did not hold up and downplayed the denials of the accused,' the report says.*“ (Howard Kurtz: *Press Abuses Cited in Lewinsky Case*, in: *International Herald Tribune*, 23.10.1998).

einer weiteren Entideologisierung haben und den Medien würde wiederum die Rolle zufallen, die damit verbundene Unzufriedenheit zu artikulieren. Man darf gespannt sein, auf welche Weise das geschehen kann, wenn der gegenwärtige Moralismus an Kraft und Einfluß verloren hat.

Der gelähmte Adler? Die weltpolitische Rolle der USA vor der Jahrhundertwende

Von Lilly Gardner Feldman

Einleitung

Wenn man versucht, die Frage zu beantworten, ob die USA in der heutigen Zeit als gelähmter oder zum Himmel emporsteigender Adler gesehen werden müssen, hängt die Antwort davon ab, wie man Macht und ihren Gebrauch definiert und mißt, und nicht von der spezifischen Natur oder Auswirkung des Impeachment-Verfahrens gegen Präsident Clinton. Ich werde meine Bemerkungen in vier Teile unterteilen: erstens, das Argument, daß die USA die einzige Supermacht ist und bleiben wird; zweitens, das Gegenargument von einem geschwächten, introvertierten, isolierten Staat; drittens, ein alternatives Konzept von Macht, das sowohl die Stärken als auch die Schwächen der USA erkennt; und viertens, was dies für Europa bedeutet.

I. Die USA als einzige Supermacht

Diese Perspektive hat zwei Elemente, eine militärische und eine wirtschaftliche. Hans Morgenthau, der Philosoph der Realpolitik der Nachkriegszeit betonte die politische Macht, maß sie allerdings anhand von militärischen Einflüssen auf internationaler Ebene: „Insbesondere in der internationalen Politik ist bewaffnete Stärke als Bedrohung oder als Potential der wichtigste materielle Faktor für politische Macht“.¹

1 Vgl. hierzu Hans *Morgenthau*: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 5. erw. Auflage, New York 1978, S. 31.

Dieser Maßstab wird von zeitgenössischen Realisten, wie William Wohlforth an der Georgetown Universität, derart erweitert, daß er den Umfang der Bevölkerung und des Landes, Bodenschätze und wirtschaftliche Kapazitäten miteinbezieht, so daß die amerikanische Vormachtstellung eine beispiellose ist. Die USA liegt bei allen Faktoren, außer bei der Zahl der Bevölkerung und des Militärpersonals, wo China in Führung liegt, an erster Stelle. Diese Einschätzung schließt Indikatoren des Informationszeitalters, wie die Anzahl an Computern, Internetanschlüssen, Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, die gesamte Forschung und Entwicklung und die der militärischen Verteidigung mit ein. Zusätzlich zu dieser Einschätzung der amerikanischen Vormachtstellung kommt die Tatsache, daß die Sowjetunion nicht mehr existiert.²

Diese neorealistische Analyse hat drei grundsätzliche Mängel: sie tendiert dazu, sich auf Potentiale und nicht, was Morgenthau als 'anwendbare Macht' bezeichnet, zu konzentrieren; sie übersieht die innenpolitische Situation, die Frage eines elitären politischen Willens und die Unterstützung von internationalen Aktivitäten generell und von militärischen Interventionen im besonderen durch die öffentliche Meinung. Sie ignoriert außerdem die Tatsache, daß die internationale Arena nicht nur aus Staaten besteht, sondern auch aus politischen und wirtschaftlichen Einheiten wie der EU, deren Kapazitäten zusammengefaßt werden müssen, wobei sie dann in vielen Bereichen vor den USA liegt.

II. Der gelähmte oder der sich verhedderte Adler

Diese Perspektive beschreibt die USA nicht als Supermacht, sondern als Adler, der entweder nicht sehr hoch fliegen kann oder flügellos ist. Die USA sind das einzige Land, das die Technologie besitzt, von

² Vgl. William C. Wohlforth: *The Stability of a Unipolar World*, in: *International Security*, Bd. 21, Nr. 1, Sommer 1999.

einem Schiff irgendwo in der Welt Marschflugkörper abzufeuern. Diese Technologie ist jedoch nicht immer militärisch effektiv, wie an der Irak-Krise und an der Kosovo-Krise erkennbar ist, und sie hat nicht immer den gewünschten Effekt, insbesondere wenn mit der Militäraktion politisch kein Langzeitziel verbunden ist.

Dieses Argument führt uns zu einem von Michael Kreile vorgebrachten alternativen Ansatz (der Deutschland untersucht, aber allgemein anwendbar ist), mit dem man die weltpolitische Rolle einschätzen kann. Er beschreibt fünf Hauptmerkmale einer Führungsrolle: Kapazität für Gestaltung und Vision; kontinuierliche und sinnvolle Ziele; Kalkulierbarkeit der Aktion bezüglich Zustimmung im eigenen Land; Reichtum an materiellen Mitteln und die Bereitschaft, sie zu nutzen; und die Bereitschaft anderer, dem Führenden zu folgen.

Wenn man diese Kriterien gebraucht, so Kreile, wäre Deutschland unqualifiziert, und Kritiker der Clinton Administration würden die USA für ebenfalls unqualifiziert halten. Sie würden zum Beispiel unter Hinweis auf eine fehlende grundsätzliche Strategie die Aktionen gegen den Irak bemängeln und die Regierung wegen ihrer plötzlichen Abkehr von der öffentlichen Unterstützung Israels zur Unterstützung der Palästinenser wieder zur Unterstützung Israels (also eine Art Schaukelpolitik) im Nahen Osten kritisieren. Sie würden auf das Impeachmentverfahren als neuerlichen Beweis dafür hinweisen, daß eine innenpolitische Kluft die Außenpolitik lähmt, und sie würden den Mangel an Erfahrung und Interesse des Kongresses an internationalen Themen vorbringen. Sie würden auch annehmen, daß die Öffentlichkeit sich mehr für ihre eigenen wirtschaftlichen Fragen interessiert als für die Weltgeschehnisse außerhalb der USA, und sie würden vorschlagen oder fordern, daß die amerikanischen Verbündeten bei weltpolitischen Ereignissen, wie im Irak, in Bosnien, Afrika oder dem Nahen Osten, sich mehr engagieren sollten.

III. Ein alternatives Konzept von Macht

Diese Argumente weisen jedoch ebenfalls Mängel auf, insbesondere wenn man eine weitere Beschreibung des Begriffs Macht, die über die militärische Interpretation hinausgeht, einführt: Joseph Nye im amerikanischen Fall und Jeffrey Anderson im deutschen Fall nennen dieses Konzept 'sanfte Macht'.³ Diese Vorstellungen beinhalten wirtschaftliche Macht, aber auch die Macht der Diplomatie und der Überzeugungskunst, wobei sie als Beispiele die amerikanische Intitiativen und Erfolge als Friedensstifter oder -vermittler im Nahen Osten, in Bosnien oder Nordirland nennen.

Sie würden auf die persönliche Rolle, die der Präsident in diesen komplizierten tiefgewürzelten Konflikten spielt, und in die er viel Zeit und Energie investiert hat, hinweisen, ebenso wie auf die unauffällige aber beständige Rolle von Einzelnen, deren Arbeit sich über verschiedene Regierungen hinaus fortgesetzt hat, wie Dennis Ross im Nahen Osten, und die Fähigkeit, mit anderen Akteuren zusammenzuarbeiten, ob es der IWF oder die Weltbank in Asien ist, oder die EU im Friedensprozeß im Nahen Osten und in Bosnien. Ein solcher Ansatz betont die Tatsache, daß die amerikanische öffentliche Meinung für Außenpolitik mobilisiert werden kann, wenn eine Verbindung zwischen dem wirtschaftlichen oder philosophischen Wohlergehen und den internationalen Aktivitäten hergestellt werden kann. Der *Chicago Council for Foreign Relations* bezeichnet diesen Ansatz als 'pragmatischen Internationalismus' und bezweifelt, daß es bezüglich der öffentlichen Meinung ein isoliertes Amerika gibt.⁴ Im militärischen Bereich würde diese Perspektive die Erfolge der Strategie von Regie-

3 Vgl. Joseph S. Nye, Jr.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990; Jeffrey J. Anderson: *Hard Interests, Soft Power, and Germany's Changing Role in Europe*, in: Peter J. Katzenstein (Hg.): *Tamed Power: Germany in Europe*, Ithaca 1997, S. 80-108. Vgl. auch Simon Bulmer: *Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power*, in: *Katzenstein* (Hg.), a.a.O, S. 1-49.

4 John E. Rielly (Hg.): *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago 1995.

rung und Kongreß bezüglich NATO Erweiterung, die ohne große Konflikte vollzogen wurde, nennen.

Diese Perspektive würde immer noch die enorme Spaltung und wachsenden parteiischen Einstellungen gegenüber Außenpolitik im Kongreß feststellen. Dies würde jedoch als unvermeidbares Phänomen am Ende des Jahrhunderts betrachtet werden, wenn weltpolitische Themen variieren und komplexer sind und innenpolitische Themen verstärkt ideologischer Art sind, was in der amerikanischen Politik immer wieder auftaucht. Diese Analyse würde nach anderen im amerikanischen System vorhandenen Indikatoren der vielschichtigen Rolle Amerikas in der Welt suchen, und nicht versuchen, sie als illegitim darzustellen. Indikatoren wären amerikanische Bundesstaaten, die sich mit Handel und Investitionen beschäftigen, und nichtstaatliche Organisationen wie Greenpeace, die sich mit Umweltthemen auseinandersetzen. Außenpolitik also ist nicht nur Präsidialpolitik oder das Betätigungsfeld des Kongresses.

Die internationalen Anzeichen dieses dritten Ansatzes finden sich in der amerikanischen Zustimmung zu einer allgemeinen Partnerschaft zu einer Reihe von Themen mit mehr oder weniger gleichgestellten Partnern wie der EU, insbesondere durch die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion, und Koalitionen zu einzelnen Themen mit anderen Ländern wie z. B. Japan. In gewisser Weise reflektiert dies das Konzept von Botschafter Burt von *Partners in leadership* (für das amerikanisch-deutsche Verhältnis entwickelt). Anstatt von einer gewissen Überlegenheit und damit von einer Juniorpartnerschaft auszugehen, erkennt dieser Ansatz die innenpolitischen und internationalen Grenzen der USA, und versucht vergleichbare Politik und Gesellschaftssysteme auf verschiedenen Gebieten als Teil der bilateralen Beziehungen zu fördern, und nicht nur auf das Problem des Impeachmentverfahrens zu konzentrieren.⁵

5 Lily Gardner Feldman: The Impact of German Unification on German-American Relations: Alliance, Estrangement or Partnership? in: Bertel Heurlin, (Hg.): Germany in Europe in the Nineties, Basingstoke, Hants: Macmillan 1997, S. 192-198.

Ob Clinton oder Gore Präsident ist, die Prognose bleibt mehr oder weniger gleich. Und obwohl die Republikaner von einer anderen außenpolitischen Strategie und Vision sprechen (mit der USA als Supermacht) deuten innenpolitische und internationale Zwänge darauf hin, daß dies kaum mehr möglich ist, und nicht nur wegen des Impeachment-Verfahrens. Was bedeutet dies für Europa?

IV. Auswirkungen auf Europa

Es gibt vier Auswirkungen, die alle davon ausgehen, daß Europa oder die EU selbst bei der Entwicklung einer klareren internationalen Identität Probleme hat, und nicht nur Amerika:

1. Es wird immer noch Wettbewerb und Kooperation zwischen den Vereinigten Staaten und Europa geben, aber sie sind vom Thema abhängig, und finden innerhalb eines Prozesses von Konsultationen und Koordination statt. Die neue transatlantische Agenda ist bei einer Reihe von Themen institutionalisiert und regularisiert worden, sie steht immer unzähligen Herausforderungen gegenüber, funktioniert aber dennoch.

2. Es bleibt bei ständigen Verbindungen zwischen Bürokratien, wie zwischen der Behörde für wirtschaftliche Zusammenarbeit (United States Agency for International Development - USAID) und der Europäischen Kommission, sowohl in besonderen Regionen, wie Afrika und Lateinamerika, als auch zu Hauptthemen, wie der Erderwärmung. Solche Vereinbarungen und Institutionen haben ihr eigenes Leben und hängen vom Ausgang des Impeachment-Verfahrens nicht ab.

3. Es wird eine Ausweitung von transatlantischen nicht-staatlichen Netzen wie diese Konferenz geben, um neue Tendenzen in beiden Teilen (in den Vereinigten Staaten und in Europa) zu kennen und zu verstehen.

4. Wir können auf mehr Bemühungen rechnen, ein gemeinsames Verständnis der verschiedenen Systeme auf offiziellen Ebenen zu finden, insbesondere da politische, wirtschaftliche und kulturelle

Faktoren in den Einzelstaaten immer mehr von der Außenpolitik beeinflusst werden. Dies schließt eine Ausweitung von Austauschprogrammen ein, um Kongreßabgeordnete und Senatoren in das internationale Geschehen einzubeziehen.

Abschließend läßt sich sagen, daß der Adler USA in den nächsten Monaten und Jahren nicht in den Himmel emporsteigen wird, aber auch nicht auf die Erde herabstürzen wird. Die traditionelle amerikanische Pragmatik und Innovation legt nahe, daß man niemals auslernt, und dies trifft auch auf einen Adler zu, auch wenn Clinton als „lahme Ente“ an der Macht bleibt.

Die Autoren:

Lilly Gardner Feldman, Senior Scholar in Residence am Center for German and European Studies, School of Foreign Relations an der Georgetown University, Washington, D.C.

Winfried Fluck, Professor am John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin, Abteilung für Kultur Nordamerikas.

Helmut Hubel, Professor am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen.

Jörg Nagler, Professor am Historischen Institut der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Neuere Geschichte mit dem Schwerpunkt Geschichte Nordamerikas.

Anthony Wrieden, Professor of Law an der Florida State University Miami und Fulbright Scholar an der Universität Rostock.

FORUM POLITICUM JENENSE

FRIEDRICH-SCHILLER-UNIVERSITÄT JENA

(Bezug gegen Einsendung der Herstellungskosten + Porto)

Beitrag Nr. 1:

Klaus Dicke: Der Krieg als Lehrmeister des Friedens? (Vortrag anlässlich des 190. Jahrestages der Schlacht bei Jena und Auerstedt, 8. Oktober 1996), Jena 1996.

Beitrag Nr. 2:

Ingo Kolboom: Die Ära Mitterand 1981-1995. Versuch einer Bilanz, Jena 1997

Beitrag Nr. 3:

Jörg Monar: Der Vertrag von Amsterdam. Grenzen und Risiken des intergouvernementalen Verfassungsgebungsprozesses der Europäischen Union, Jena 1998

Beitrag Nr. 4:

Hans Maier: Europa und die Kirchen

Werner Leich: Zum Verhältnis von Staat und Kirche in der DDR. Hintergründe, Fakten, Erkenntnisse, Jena 1998

Beitrag Nr. 5:

Helmut Hubel: Moral, Realpolitik und transnationale Bindungen: Das trilaterale Verhältnis zwischen Deutschland, Israel und den USA, Jena 1998

Beitrag Nr. 6:

Karl Schmitt (Hrsg.): Kirchen und Politik in und nach der friedlichen Revolution, Jena 1999

Jörg Nagler:
„Checks and Balances“
– Das Verhältnis von Präsident und Kongreß
in historischer Perspektive

John Anthony Wrieden:
The juridical and political aspects of the
impeachment
of president William Jefferson Clinton

Winfried Fluck:
„Rückkehr zum Puritanismus?“
Zur politischen Kultur in den USA am Ende
der 90er Jahre

Lilly Gardner Feldman:
Der gelähmte Adler? Die weltpolitische Rolle
der USA vor der Jahrhundertwende

Jena: Universitätsdruckerei, 1999

Thüringer Univ.- und Landesbibliothek Jena



27\$014212730