

# Berliner Colloquien zur Zeitgeschichte

— 37 Susan Neiman, Bernd Greiner *Editorial* — 38 Christopher H. Pyle  
*Eine Regierung der Optionen. Zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in den USA*  
— 50 Tim B. Müller *Workshop »Imperial Presidency«*

## Editorial

Seit März 2010 richten das Hamburger Institut für Sozialforschung und das Einstein Forum Potsdam die »Berliner Colloquien zur Zeitgeschichte« aus. Zeithistoriker – so die Prämisse dieser Tagungen – sollten ihr Engagement nicht allein der Geschichtswissenschaft widmen, sondern auch zahlreiche andere Gebiete im Blick behalten und für soziologische, philosophische, psychologische und nicht zuletzt moralische Fragen offen sein. Dass Schriftsteller, Literatur- oder Biowissenschaftler ebenso willkommen sind, dass der intellektuelle Austausch vor allem über nationale Grenzen hinaus geführt wird, unterstreicht die Absicht, dem Unerwarteten Raum zu geben – in überschaubarer Größe und informeller Struktur. Im Grunde sind diese Zusammenkünfte als Laboratorien gedacht, als Forum für neue, provokante Ansätze und Ort des Ausprobierens verschiedener Wege. Unabhängig von den Zwängen des traditionellen akademischen Betriebes geben sie mithin Raum für Gedankenexperimente – für eine oft geforderte, aber selten geförderte Art des Dialogs. Weder unverbindlich noch rigide, orientieren sich die Tagungen an drei miteinander verzahnten Leitsätzen: Das Ziel der Empirie ist die Theorie; die Theorie erprobt sich in empirischen Forschungen; der Stachel der Aktualität muss spürbar sein. Erst dann erfüllt Zeitgeschichte nämlich ihren eigentlichen Zweck: als Wissenschaft im Streit mit ihrer Zeit.

Die »Berliner Colloquien zur Zeitgeschichte« finden bis zu vier Mal im Jahr statt. Der »Mittelweg 36« wird in Gestalt von Aufsätzen, Diskussionsprotokollen oder Interviews regelmäßig darüber berichten.

Susan Neiman, Bernd Greiner

---

## Christopher H. Pyle *Eine Regierung der Optionen. Zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in den USA*

Seit mittlerweile über einem Jahr geben seine leidenschaftlichsten Anhänger Präsident Obama einen Vertrauensbonus und unterdrücken ihre Zweifel. Sie wissen, dass er vor enormen Herausforderungen steht, hoffen aber immer noch, dass er zu gegebener Zeit dazu kommen wird, die Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen und das Versprechen, das Amerika ausmacht, zu erneuern. Leider ist diese Hoffnung unbegründet.

Das Amerika der Gründerväter, das während der Jahre unter Präsident Bush vom Amerika der Cowboys gekapert wurde, ist unverändert in der Hand derselben gesetzlosen Kräfte. Statt den Verfechtern eines unbegrenzten Kriegs und der kriminellen Verhöre, die mit ihm einhergegangen sind, die Stirn zu bieten, hat Präsident Obama vor ihnen kapituliert – so sicher wie Präsident Lyndon B. Johnson, der es seinerzeit vorzog, den Vietnamkrieg, von dem er wusste, dass er ihn nicht gewinnen konnte, auszuweiten, anstatt sich von den Republikanern vorwerfen zu lassen, er und seine Partei seien »nachgiebig gegenüber dem Kommunismus«.

Das ist die Tragödie des modernen Amerika, einer verängstigten Nation, die, selbst aus dem Exil, von konservativen Gangstern beherrscht wird, von Leuten, die jedes neue Gefecht in ihrem globalen Krieg gegen den Terror lediglich als eine weitere Episode ihres »Cowboy und Indianer«-Spiels betreiben. Sie lehnen die rechtliche Gleichbehandlung aller Verdächtigten, die unsere Verfassung verspricht, ab. Sie streben nach einer Selbstjustiz, die von Folterknechten verübt und von Militärkommissionen organisiert wird, während sie unabhängige Gerichte und traditionelle Beweisregeln als unzeitgemäße Hemmnisse für die öffentliche Sicherheit verunglimpfen. In ihrem aufgeblasenen Bewusstsein offener Auserwähltheit sind diesen gesetzlosen Revolverhelden die unvermeidlichen Vergeltungsaktionen, die eine von Rachedenken bestimmte Politik provoziert, so gleichgültig wie Osama bin Laden. Sie leben im Hier und Jetzt, ziehen zu Hause über eine verfassungsmäßige Regierung her und gefährden im Ausland die US-Truppen.

Während seines ersten Amtsjahrs hat Präsident Obama unsere wirtschaftlich notleidende Nation dazu gedrängt, die Verbrechen der Bush-Regierung zu vergessen. Er hat uns sogar dazu gedrängt zu vergessen, dass Präsident George W. Bush nicht nur gegen das Gesetz verstoßen, sondern die Rechtsstaatlichkeit selbst angegriffen hat. Seine Cowboys haben nicht einfach nur ein paar Gesetze gebrochen, sondern darauf beharrt, dass Armee und CIA über dem Gesetz standen und »Wilde« ungestraft entführen, internieren, foltern und sogar ermorden konnten. Das Resultat: Tausende hilfloser und in vielen Fällen unschuldiger Gefangener wurden unsäglichen Grausamkeiten unterworfen, zu denen auch sexuelle und religiöse Erniedrigungen gehörten.

Einige Gefangene starben. Andere wurden verrückt; wieder andere begingen Selbstmord. Die Vereinigten Staaten wurden entehrt und ihre Soldaten gefährdet, weil sich Tausende wütender und rachsüchtiger Muslime al-Qaida und dem irakischen Widerstand anschlossen.

Natürlich wurde Präsident Obama nicht zuletzt deshalb gewählt, weil er versprach, dieser nationalen Schande ein Ende zu bereiten. Den Friedensnobelpreis erhielt er weniger für irgendeine Leistung seiner ersten Monate im Amt, als vielmehr für sein Versprechen, das berüchtigte Gefängnis in Guantánamo zu schließen und der Folterung von Häftlingen ein Ende zu bereiten. Als er den Preis annahm, bekräftigte er diese Versprechen, bekannte, möglicherweise freimütiger, als ihm selbst bewusst war, dass »selbst diejenigen von uns, die beste Absichten hegen, daran scheitern, das Unrecht, das wir vor Augen haben, wiedergutzumachen«.

Sein Versäumnis, dieses Unrecht wiedergutzumachen, ist nicht auf Nachlässigkeit zurückzuführen. Vom ersten Tag seiner Amtszeit an hat sich Obama geweigert, seine Vorgänger für ihre Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Sein Argument lautete: Präsident Bush und seine Helfer strafrechtlich zu verfolgen würde nur die Republikaner auf die Barrikaden bringen, die den Demokraten dann »Nachgiebigkeit gegenüber Terroristen« vorwürfen und den Kampf gegen al-Qaida untergraben. Solche Anschuldigungen würden seine Regierung von ihren Bemühungen ablenken, die Wirtschaft anzukurbeln, die Krankenversicherung auszuweiten, zwei Kriege zu beenden und das Problem der Erderwärmung anzugehen. In dieser unvollkommenen Welt mit ihren begrenzten politischen Ressourcen müsse er »realistisch« sein, was nicht nur einschließt, die strafrechtliche Verfolgung der Väter der Folterpolitik zu verweigern, sondern auch ihre an den Haaren herbeigezogene Behauptung zu akzeptieren, das gesetzliche Folterverbot sei irgendwie schwammig gewesen.

Die Regierung Obama hat sich nicht nur geweigert, die Folterer vor Gericht zu stellen; sie hat deren Deckung aktiv weiterbetrieben. Justizminister Eric Holder war nicht imstande, gegen untergeordnete Agenten zu ermitteln, um Beweismaterial gegen ihre ehemaligen Vorgesetzten zu sammeln; er hat Berichte aus der Bush-Ära unterdrückt, in denen das Justizministerium und CIA-Vertreter eindeutige Beweise für Verbrechen vorlegten. Auch haben sich weder er noch CIA-Direktor Leon Panetta in irgendeiner Weise bemüht, das Schicksal jener Inhaftierten aufzuklären, die in Geheimgefängnissen der CIA verschwanden und nie wieder gesehen wurden.

Im Lauf des vergangenen Jahres haben die Rechtsberater des Präsidenten wie besessen daran gearbeitet, der Öffentlichkeit fotografische und dokumentarische Beweise für die Folter vorzuenthalten. Sie haben unschuldige Folteropfer vor Bundesgerichten bekämpft, um sie daran zu hindern, dass sie ihre Folterer verklagen, und lassen die meisten von ihnen nicht in die Vereinigten Staaten einreisen, um ihre Geschichten zu erzählen – nicht einmal vor Kongressausschüssen.

Der Präsident hat die Folter wiederholt verurteilt, ist jedoch wie der frühere Justizminister Michael Mukasey nicht bereit, Folterer als Kriminelle zu bezeichnen. Er ist nicht einmal zu der Feststellung bereit, dass diejenigen, die

Chalid Scheich Mohammed 183-mal dem simulierten Ertrinken (Waterboarding) unterworfen, ein Verbrechen begingen, weil sie sich angeblich auf betrügerische Memoranden politischer Beamter des Justizministeriums verließen. Man hat Obama dafür gepriesen, dass unter seinem Kommando niemand gefoltert wurde, obgleich er nichts dafür tut, seinen Nachfolgern diese Option zu nehmen. Tatsächlich hat er jedermann von der Strafverfolgung befreit, der sich »guten Glaubens« auf die geheimen Foltermemos des Justizministeriums verließ. Deren Ziel war es nicht nur, die Folter wegzudefinieren, sondern auch, die Folterer darauf vorzubereiten, wie sie sich der Strafverfolgung entziehen könnten, falls geltendes Recht gegen sie ins Feld geführt würde. Indem er dies tat, hat unser neuer Präsident für sich und seine Nachfolger effektiv die Machtbefugnis beansprucht, das Strafrecht zu ignorieren, als ob sie Stuart-Könige im Besitz des königlichen Prärogativs wären, ihre Geheimagenten von jeglicher Pflicht zur Gesetzestreue auszunehmen. Wie unter Bush ist unsere Regierung auch unter Obama keine Regierung nach Recht und Gesetz mehr. Sie ist eine Regierung der Optionen.

Inzwischen tut es die Armee der CIA gleich und entführt mutmaßliche Terroristen aus anderen Ländern, vor allem am Horn von Afrika, um sie an die Vernehmungsbeamten wieder anderer Länder auszuliefern. Zwar setzt sich der Präsident dafür ein, das Gefängnis im kubanischen Guantánamo zu schließen und hofft, wenigstens einige seiner Insassen nach Illinois überstellen zu können. Gleichzeitig jedoch bemüht sich das Justizministerium darum, amerikanische Gerichte davon zu überzeugen, dass ausländische Staatsangehörige, die außerhalb Afghanistans gefangen genommen wurden, einzig um in das US-Gefängnis auf dem dortigen Luftwaffenstützpunkt Bagram überführt zu werden, keinen Rechtsanspruch auf eine Haftbeschwerde haben. Sein Argument: Das Gefängnis, in das man sie gebracht hat, liegt im Unterschied zu Guantánamo in einer mutmaßlichen Kriegszone beziehungsweise untersteht nicht eindeutig der Kontrolle durch die Vereinigten Staaten. Mit anderen Worten: Die Regierung kann Häftlinge aus den Vereinigten Staaten oder Guantánamo in die Nähe einer Gefechtszone verfrachten oder in ein Gefängnis stecken, das nicht unter ausschließlich amerikanischer Kontrolle steht, und sie auf diesem Wege ihres verfassungsmäßigen Rechts berauben, die Rechtmäßigkeit ihrer Internierung anzufechten.

Natürlich waren weder die Obama- noch die Bush-Regierung ganz auf sich allein gestellt, als sie die Folterer vor Strafverfolgung schützten. Beide erfreuten sich erheblicher Unterstützung durch Republikaner und konservative Demokraten im US-Kongress. Als der Oberste Bundesgerichtshof im Juni 2006 entschied, dass Präsident Bush nicht befugt war, in Afghanistan die Genfer Konventionen außer Kraft zu setzen, wurden er und sein Folterteam zusammen mit ihren Vernehmungsbeamten rechtlich belangbar. Um dieses Risiko auszuschließen, ging Bush im September 2006 persönlich auf den Capitol Hill und überzeugte den republikanisch dominierten Kongress davon, für alle Beteiligten eine Amnestie vor möglicher Strafverfolgung zu erlassen. Auch beendete die Bush-Regierung die Praxis des Waterboarding, damit die Verjährungsfrist für dieses unbestreitbar abscheuliche Verbrechen abgelaufen wäre, bevor die

Demokraten eine strafrechtliche Verfolgung einleiten könnten. Sofern man sie nicht aufhebt, werden die diesbezüglichen Verjährungsfristen noch vor dem Ende von Obamas erster Amtszeit abgelaufen sein.

Das Amnestiegesetz und die Verjährungsfristen bilden schwerwiegende Hindernisse für die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit. Aber es sind nicht die einzigen. Nicht nur, aber vor allem die von republikanischen Präsidenten auf Drängen der einflussreichen Juristenvereinigung »Federalist Society« ernannten Bundesrichter haben Regierungsbeamte vor Zivilverfahren ihrer Opfer geschützt. Einige Richter entschieden, Zivilklagen seien abzuweisen, weil in den Gerichtsverhandlungen Staatsgeheimnisse preisgegeben werden könnten – als wäre es nicht im Geringsten problematisch, Kriminellen die Befugnis zu erteilen, die Beweise für ihre Verbrechen zu verheimlichen.

Wenngleich Präsident Obama zugesichert hat, für »Transparenz« zu sorgen, setzt sich auch seine Regierung weiterhin für Geheimhaltung ein. Seine Rechtsexperten haben sich alle Mühe gegeben, Rechtsmittel gegen die Vernichtung von Foltervideos durch die CIA sowie gegen illegale Telefonüberwachungen durch die Nationale Sicherheitsbehörde ins Leere laufen zu lassen. Mitarbeiter des Repräsentantenhauses wiederum überzeugten den Kongress davon, keine auffälligen Untersuchungen der Verbrechen der Bush-Regierung durchzuführen oder Gesetzesvorhaben zu unterstützen, die die Berufung auf das Sonderrecht für Staatsgeheimnisse einschränken würden – eine Berufung, mit der sich Gerichtsverfahren verhindern und Untersuchungskommissionen des Kongresses behindern lassen.

Natürlich wäre es falsch, all diese Entscheidungen dem Präsidenten zuzuschreiben. Wie Harry Truman einmal bemerkte, würde General Eisenhower bei seinem Amtsantritt als Erstes entdecken, wie schwierig es sei, den Kurs der Regierungspolitik einfach dadurch zu beeinflussen, dass er Befehle erteilt. Wie das Nobelpreiskomitee setzten Obamas Anhänger so große Hoffnungen in seine Versprechungen, dass sie vergaßen, wie klein der Stab des Präsidenten im Verhältnis zum Staatsschiff ist, dessen feste Crew bereits viele ihrer üblichen Praktiken, einschließlich der Geheimhaltung, mit Kongressausschüssen ausgehandelt hat. Auch verzögern die Senatoren der Oppositionspartei für gewöhnlich bewusst die Bestätigung der Kandidaten des Präsidenten für Schlüsselpositionen – wie etwa die des Bundesstaatsanwalts, der die Abteilung für Rechtsfragen (Office of Legal Counsel, OLC) des Justizministeriums leitet –, sodass den Reformern schlichtweg oft das Ohr des Präsidenten fehlt. Unter anderem bedeutet das, dass ehemalige CIA-Direktoren wie der Verteidigungsstaatssekretär Robert Gates und ehemalige leitende CIA-Mitarbeiter wie der Terrorismusexperte John Brennan über mehr Gelegenheiten verfügen, ihre Argumente vorzutragen, als die Gegner der Folter. Tatsächlich waren die Genannten so einflussreich, dass zwei prominente Kritiker der Folter, der Präsidentenberater Greg Craig und der Leiter der Abteilung für Gefangenensfragen des Pentagon, Phil Carter, ihre Ämter Knall auf Fall niederlegten.

Auch sollte man im Gedächtnis behalten, dass Präsidenten selbst unter den günstigsten Umständen keinem einzelnen Thema besonders viel Zeit widmen können. Sie sind, wie Richard Rose einmal bemerkte, eher Oberbefehls-

vorkoster als Oberbefehlshaber. Sie regieren hauptsächlich durch Reden, die mal in diese, mal in jene Richtung neigen. Sie sind Krisenmanager, keine strategischen Planer, und sehen sich oft mit der Notwendigkeit konfrontiert, mehr Zeit für nebensächliche Dringlichkeiten als für die wirklich wichtigen Fragen wie die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit aufzuwenden. Als Krisenmanager müssen Präsidenten notgedrungen Menschen, die sie kaum kennen, mit enormer Macht ausstatten; diese wiederum werden es mit der Zeit sinnvoll finden, die meisten Ziele ihrer Behörde oder ihres Amtes zu akzeptieren und Reformbestrebungen auf einige ausgewählte Aspekte zu beschränken.

Leon Panetta, Obamas CIA-Direktor, ist dafür ein gutes Beispiel. Während Obamas Wahlkampf gab er sich rechtschaffen empört über die Folterpraxis der CIA. Sobald er jedoch zum Direktor ernannt worden war, bestätigte er viele der unmittelbaren Folterverantwortlichen im Amt und schützte sie vor Strafverfolgung.

Während der ersten Wochen der Regierung Obama sah es so aus, als würde Justizminister Holder, unterstützt von Präsidentenberater Greg Craig, wieder ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht herstellen. Gegen Panettas Einwände setzten sie die Offenlegung geheimer Dokumente durch, die enthüllten, wie eng die Folterknechte der CIA von ihrem Hauptquartier überwacht worden waren. Beamten des Pentagon gelang es jedoch mit republikanischer Unterstützung aus dem Kongress, den Präsidenten davon zu überzeugen, keine weiteren grausamen Fotos für laufende Verfahren freizugeben. Ungefähr zur gleichen Zeit überzeugte Panetta den Präsidenten davon, er müsse den CIA-Folterern und ihren Vorgesetzten persönlich versichern, dass das Justizministerium sie nicht gerichtlich dafür belangen werde, falschen Expertisen von Bushs politischen Juristen gefolgt zu sein. Wie Panetta in diesem Zusammenhang erklärte, sollten die Agenten nicht verklagt werden, weil sie »dem Ruf ihres Landes folgten«. Natürlich rief ihr Land sie nicht dazu auf, Gefangene zu foltern, wie der Generalinspekteur der CIA 2005 befand, als er einige Agenten zur Einleitung eines Prozesses an das Justizministerium überwies. Als alter Hase in der Washingtoner Politik wusste Panetta jedoch, dass er seine Mitarbeiter erst einmal vor Verfolgung zu schützen hatte, bevor er sie führen konnte.

Obamas Politmanager im Weißen Haus haben ebenfalls verstanden, dass eine gerichtliche Verfolgung von Bushs Folterteam einen Aufschrei republikanischer Proteste auslösen, dagegen nur wenige unabhängige Wählerstimmen einbringen würde. Tatsächlich könnte es Obama sogar viele Stimmen kosten – genügend Stimmen, um seine Wiederwahl zu verhindern –, wenn es während seiner Amtszeit und besonders während eines Gerichtsverfahrens zu einem Terrorangriff käme. Den Demokraten im Kongress und im Weißen Haus ist schmerzlich bewusst, dass die Republikaner seit über einem halben Jahrhundert die Stimmen der unabhängigen Wähler und der konservativen Demokraten gekapert haben, indem sie ihre Ängste vor Kommunisten, Sozialisten, Schwarzen, Kriminellen, Liberalen, Abtreibungsbefürwortern (»Babymördern«), Homosexuellen, Einwanderern, Terroristen und sogar der Regierung selbst schürten. Also haben sich die Demokraten sowohl im Weißen Haus als auch im Kon-

gress dagegen gewandt, die Folterer zur Rechenschaft zu ziehen oder ihren Opfern zu rechtlicher Genugtuung zu verhelfen.

Bushs Foltertruppe zu belangen wäre für jeden Präsidenten, der die Geheimregierung unter die Herrschaft des Rechts bringen will, langfristig sinnvoll. Gewählte Staatsvertreter denken jedoch kurzfristig. Ihr Bedürfnis, wiedergewählt zu werden, sticht langfristige Überlegungen fast immer aus. Folglich ist es ihnen nicht schwergefallen, vorzugeben, es habe keine Folter gegeben oder werde jedenfalls keine mehr geben.

Das Problem besteht natürlich darin, dass Folter ein Verbrechen ist – eines der ruchlosesten Verbrechen, das irgendwer genehmigen, begehen oder vertuschen kann. Wenn Amtsträger, die gefoltert haben, ungestraft davonkommen, sind den Verbrechen, die sie begehen können, keine Grenzen mehr gesetzt. Und wenn amerikanische Amtsträger, die gefoltert haben, ungestraft davonkommen, welche Hoffnung sollte da bestehen, Diktatoren im Ausland zur Rechenschaft zu ziehen, wie es die Vereinigten Staaten und ihre Alliierten in Nürnberg taten.

Auch muss man kein Professor der Rechtswissenschaft sein, um zu wissen, dass die Pflicht des Präsidenten nicht darin besteht, Regierungsvertreter vor Strafverfolgung zu schützen; sie besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass die Gesetze gewissenhaft vollzogen werden. Obama ist nicht bevollmächtigt, die Geltung mancher Gesetze außer Kraft zu setzen oder seine Geheimagenten von ihrer Anwendung auszuschließen.

Anders als sein Amtsvorgänger hat Obama seine Rechtsberater nicht angewiesen, grenzenlose und unbegrenzbare Vollmachten für den Präsidenten zu beanspruchen. Dennoch hat er, indem er jeden CIA-Agenten von der Strafverfolgung befreite, der sich »gutgläubig« auf die Genehmigung der Folter in Geheimmemos verließ, de facto solche Vollmachten für sich und seine Nachfolger in Anspruch genommen.

Seine Rechtsberater könnten versucht sein zu argumentieren: Indem Obama diese Agenten von einer Strafverfolgung befreit, macht er lediglich von staatsanwaltlichem Ermessen Gebrauch. Nur verfügt der Präsident gar nicht über einen staatsanwaltlichen Ermessensspielraum. Bei diesem handelt es sich um eine Vollmacht, von der der einzelne Staatsanwalt in einzelnen Fällen vor dem Hintergrund des maßgeblichen Rechts und der einschlägigen Fakten Gebrauch machen kann. Der staatsanwaltliche Ermessensspielraum ist kein Äquivalent der Generalamnestie und gibt Präsidenten nicht die Befugnis, staatliche Folterer für die Verbrechen, die sie planen oder begangen haben, von einer Strafverfolgung zu befreien.

Genauso wenig dürfen Präsidenten streng genommen ihren Untergebenen oder Vorgängern Straferlass für Verbrechen gewähren, die sie begangen haben *könnten*. Trotz Gerald Fords »Straferlass« für Richard Nixon sind Straferlässe vor einer Verurteilung mitnichten Straferlässe, sondern Ausübungen staatsanwaltlichen Ermessens. Und als solche sind sie für künftige Regierungen nicht bindend.

Das Recht, Generalamnestien zu erlassen, kommt genau genommen dem Kongress zu, nicht der Exekutive, und auch dies ist ein erhebliches Hindernis

für den Versuch, die Folterer vor Gericht zu ziehen. Ein republikanischer Kongress gewährte ihnen Amnestie vor Strafverfolgung, als er 2006 das Gesetz über Militärkommissionen erließ. Dieses Gesetz muss aufgehoben werden, was freilich ein Ausmaß an politischem Mut erfordern würde, das den Demokraten im Kongress nicht gerade zuzuschreiben ist.

Aber eines Tages könnte es doch passieren. Argentinien und Chile brauchten fast dreißig Jahre, um die Amnestiegesetze aufzuheben, die ihre Folterknechte schützten, und belangen erst jetzt einige von ihnen. Nur waren die Opfer ihrer »schmutzigen Kriege« überwiegend Zivilisten, während die Opfer unseres schmutzigen Krieges hauptsächlich Ausländer sind. Das sollte weder moralisch noch rechtlich einen Unterschied machen, politisch tut es dies sehr wohl. Weite Teile der Wählerschaft befürworten die Folter. Einer aktuellen Umfrage zufolge waren 58 Prozent der Amerikaner dafür, den »Unterhosen-Bomber« simuliertem Ertrinken zu unterziehen, um ihn zur Preisgabe seiner Mithelfer zu zwingen.

Das ist eine echte Tragödie. Solange die Wähler die Folter unterstützen, und sei es auch nur in aufgeheizten Stimmungslagen, werden Politiker höchstwahrscheinlich keine amerikanischen Folterer belangen. Damit sind die Vereinigten Staaten aber auch nicht in der Position, die Folterung amerikanischer Staatsbürger durch ausländische Gegner zu verurteilen. So viel gab Präsident Obama in seiner Nobelpreisrede zu, als er erklärte: »Amerika kann nicht darauf bestehen, dass andere sich an die Straßenverkehrsordnung halten, wenn wir uns weigern, dies selbst zu tun.«

Bis der ersehnte Tag der Abrechnung kommt, könnten die Regierung Obama, der Kongress und die Bundesgerichtsbarkeit ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht herbeiführen, indem sie zurückhaltender vom Sonderrecht für Staatsgeheimnisse Gebrauch machen und sich Zivilklagen von Folteropfern nicht länger in den Weg stellen. Es ist skandalös, dass die gegenwärtige Regierung fordert, solche Klagen abzuweisen, weil sie die Verbrechen ihrer Vorgänger aufdecken könnten. Jedes Kind weiß, dass unsere Regierung Gefangene gefoltert hat. Offenzulegen, wie dies geschah, wird al-Qaida nicht helfen, seine operativen Kräfte so auszubilden, dass sie künftigen Grausamkeiten widerstehen können. Und es gibt auch nicht den geringsten Grund, nicht zu enthüllen, was unter »erweiterte Befragungstechniken« in der Praxis verstanden wurde, solange unsere Regierung verspricht, diese Techniken nicht wieder anzuwenden. Wenn unser sogenanntes Justizministerium darauf besteht, dass diese Methoden legitime Staatsgeheimnisse sind, dann sagt es de facto, dass es sich die Folter als Option offenhalten will. Man stelle sich nur einmal vor, was es sagen würde, wenn eine ausländische Regierung dasselbe Argument vor einem amerikanischen Gericht vorbrächte, um ihre Folterer vor Zivilklagen seitens deren amerikanischer Opfer zu beschützen.

So hält die Regierung Obama an dem Argument fest, dass die Festnahme, Überstellung und Folter Binyam Mohameds – ein amerikanisch-britisch-marokkanisches Gemeinschaftsverbrechen – nicht vor einem amerikanischen Gericht offengelegt werden darf, weil dies den britischen Geheimdienst veranlassen könnte, keine Informationen mehr an die Vereinigten Staaten weiterzugeben.



Und sie sollte auch nicht vor einem britischen Gericht offengelegt werden, weil die Vereinigten Staaten dann, Außenministerin Hillary Clinton zufolge, gezwungen wären, keine Geheimnisse mehr an den britischen Geheimdienst weiterzugeben. Obamas Rechtsberater haben sogar argumentiert, amerikanische Gerichte sollten keine Zivilklage von Maher Arar zulassen, einem unschuldigen Kanadier, den die CIA aus den USA entführte, um ihn in Syrien foltern zu lassen. Die Enthüllung dieses Verbrechens könnte nämlich die kanadische Regierung »in Verlegenheit bringen«. Dabei hat Letztere ihre Mittäterschaft bereits gesühnt, indem sie sich bei Arar entschuldigte und ihm über zehn Millionen US-Dollar als Ausgleich für seine Schmerzen und sein Leid zahlte.

Natürlich muss unsere Regierung dem britischen und dem kanadischen Geheimdienst so sehr helfen wie diese unserem. Die Wahrheit über eingestellte Praktiken preiszugeben, könnte die Zusammenarbeit mit dem marokkanischen und dem syrischen Geheimdienst beeinträchtigen, die jene Männer im Auftrag der Vereinigten Staaten und Großbritanniens folterten. Es ist freilich schwer zu sehen, was diese Länder noch in Verlegenheit bringen sollte, nach allem, was über ihre Befragungsmethoden bereits bekannt ist.

Der Obama-Regierung geht es nicht wirklich darum, die internationale Zusammenarbeit zu stärken, wenn sie sich auf das Sonderrecht für Staatsgeheimnisse beruft. Sie versucht vielmehr, Beweise für Kriminalität zu vertuschen und sich die Folter als Option offenzuhalten. Aber warum sollte irgendein Gericht, dem Recht und Gerechtigkeit am Herzen liegen, amerikanische Entführer und ihre befreundeten ausländischen Folterer aus ihrer Verantwortung entlassen – zumal wenn der Haupteffekt ihrer Verbrechen darin besteht, noch mehr Muslime zu Angriffen auf Amerika zu provozieren?

Als der Präsident gründlich dafür kritisiert wurde, alle CIA-Agenten, die sich auf die geheimen Foltermemos des Office of Legal Counsel verließen, von der Strafverfolgung zu befreien, ernannte Justizminister Holder einen Sonderstaatsanwalt. Dieser sollte untersuchen, ob CIA-Vernehmungsbeamte über die besagten Richtlinien hinausgegangen waren oder Gefangene gefoltert hatten, bevor die Genehmigung dazu erteilt worden war. Der Auftrag des Sonderstaatsanwalts bestand nicht darin, Anklagen vorzubereiten, sondern schlichtweg zu prüfen, ob genügend Indizien vorhanden waren, um eine Untersuchung einzuleiten.

Diese Aufgabe übertrug Holder John Dunham, einem ehemaligen Bundesstaatsanwalt, der zuvor im Auftrag der Bush-Regierung die Vernichtung von 92 Videokassetten durch die CIA untersucht hatte, auf denen zu sehen war, wie ihre Agenten und Vertragspartner Gefangene folterten. Für schnelle Ergebnisse ist Dunham nicht eben bekannt; er hatte bereits zwei Jahre mit seinem ersten Untersuchungsauftrag zugebracht, ohne einen Bericht vorzulegen. Seine Ernennung mag dazu gedient haben, die Hoffnung auf (oder die Drohung mit) Verantwortlichkeit am Leben zu halten, wahrscheinlicher aber ist, dass er einfach juristisch oder politisch auf Zeit spielen sollte.

Was die meisten Beobachter übersehen haben, ist folgender Umstand: Obamas Entscheidung, nur Nachforschungen über jene Agenten anzustellen, die womöglich ohne den juristischen Segen des Justizministeriums gehandelt

haben, würde dem Office of Legal Counsel faktisch die Vollmacht verleihen, insgeheim weitere Gesetzesbrüche der Exekutive abzusegnen. Woher haben die politisch ernannten Juristen dieser Abteilung die Befugnis, das Strafrecht auszusetzen? Und welchem öffentlichen Zweck dient es, wie die Regierung Obama vor Gericht vertreten hat, die Juristen, die die Foltermemos verfassten, vor Zivilklagen ihrer Opfer zu schützen?

Nach dem Zweiten Weltkrieg ließ man es den feindlichen Folterknechten nicht durchgehen, sich zu ihrer Verteidigung darauf zu berufen, sie hätten ja nur Befehle befolgt. Die Folterknechte unserer Regierung können sich aber der Strafverfolgung entziehen, indem sie die Ankläger davon überzeugen, dass ein »Jurist der Regierung gesagt hat, ich dürfte das machen«. Diesen von zwei Regierungen gebilligten Grundsatz aufzugeben ist entscheidend dafür, die Vernehmungsbeamten zur Antwort auf folgende Fragen zu bewegen: Welche Regierungsvertreter genehmigten ihr Tun, welche verlangten die Fortsetzung der Wasserfolter, nachdem die Vernehmungsbeamten bereits befunden hatten, sie erbringe keine brauchbaren Erkenntnisse, und welche autorisierten die Zerstörung ihrer Dokumentation auf Video, obwohl dies eine offensichtliche Verletzung bestehender gerichtlicher Anordnungen darstellte?

Obamas Vertuschungspolitik geht sogar noch weiter als die Bushs. So erlaubte das Weiße Haus der CIA im Sommer 2009, die Erkenntnisse eines Generalinspektors aus dem Jahr 2005 über kriminelle Aktivitäten ihrer Vernehmungsbeamten umfassend zu zensieren. Im Herbst 2009 wurde der Oberste Bundesgerichtshof mithilfe des Justizministeriums davon überzeugt, die Entscheidung einer Vorinstanz nicht aufzuheben, der zufolge staatliche Folterer vor Zivilklagen ihrer Opfer geschützt seien, weil Justizminister Alberto Gonzales bezeugt hatte, dass »Folter eine vorhersehbare Konsequenz ist, wenn die Armee mutmaßliche feindliche Kombattanten interniert«. Und trotz zahlreicher gegenteiliger Versprechungen hält das Justizministerium noch immer einen Bericht des »Office of Professional Responsibility« zurück, der den OLC-Juristen professionelles Fehlverhalten bei der Ausarbeitung der Foltermemos bescheinigt.

Nicht weniger entschlossen scheint Obamas Regierung, das Unrecht von Bushs Militärkommissionen fortzusetzen. Zwar muss man dem Präsidenten zugutehalten, dass er sich im Kongress gegen eine breite Front der Verweigerung nach dem Sankt-Florians-Prinzip durchgesetzt hat, um einige zivile Verdächtige in die Vereinigten Staaten überführen und dort vor zivilen Gerichten anklagen lassen zu können. Dies alles ist ein Gewinn, insofern man darauf vertrauen darf, dass sich Bundesgerichte nicht auf Beweismittel stützen, die unter Folter gewonnen wurden. Jedoch ergibt die Erklärung des Justizministers, warum manche Gefangenen vor Bundesgerichte gestellt werden – weil diese Geschworene haben, während andere von Militärkommissionen abgeurteilt werden sollen, die keine haben, – keinen Sinn. Wenn Chalid Scheich Mohammed, der selbsternannte Drahtzieher des 11. September, Anrecht auf eine vollwertige Schwurgerichtsverhandlung in New York unter Anwendung der traditionellen Beweisregeln hat, dann sollte anderen Beschuldigten, über die gegenwärtig Militärkommissionen in Guantánamo zu Gericht sitzen, das gleiche Recht zugestanden werden.

Vor dem Justizausschuss des Senats versuchte Holder, diese Doppelmoral zu rechtfertigen: »Als Staatsanwalt war meine oberste Priorität schlichtweg, den Gerichtsstand auszuwählen, in dem die Regierung die größte Chance hat, die überzeugendste Klage mit dem besten Recht vorzutragen.« Aber die Inschrift auf seinem Amtssitz besagt nicht: »Der Gerechtigkeit wird Genüge getan, wann immer die Regierung gewinnt.« Sie besagt: »Die Vereinigten Staaten gewinnen ... wann immer der Gerechtigkeit Genüge getan wird ...« Die Gerechtigkeit, auf die sich dieses Zitat bezieht, ist die der »Gleichheit vor dem Gesetz«. Und Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet nicht, dass sich das Justizministerium für ein ordentliches Gericht entscheidet, wenn es den Berg an Beweismaterial groß herausstellen will, den das FBI von Mohammed erlangte, bevor die CIA ihn 183-mal der Wasserfolter unterzog, dass es sich aber für Femegerichte entscheidet, die in einer Militärbasis auf Kuba aller Augen entzogen sind, wenn die Beweise gegen andere Verdächtige als zu dünn erscheinen.

Dies ist freilich nicht die einzige Doppelmoral, zu der sich Obamas Justizminister bekennt. Wie seine Vorgänger hat Holder entschieden, einigen Gefangenen jegliches Verfahren zu verweigern, entweder weil es der Regierung an hinreichenden Beweisen fehlt, um ihre Verurteilung sicherzustellen, oder weil die »Beweise«, die sie hat, auf fatale Weise durch die Folter befleckt sind, was die Vereinigten Staaten beschämen würde, wenn es in öffentlicher Sitzung bekannt würde. Wiederum scheint den meisten Amerikanern nicht klar zu sein, dass das Gefängnis in Thompson, Illinois, ein Teil von Obamas Plan ist, in einem »Krieg« ohne Ende einige Gefangene unbegrenzt festzuhalten. Ursprünglich hatte Obama erwogen, den Kongress zur Verabschiedung eines präventiven Haftgesetzes aufzufordern. Dann jedoch entschied er sich, ein solches Verfahren selbst in Kraft zu setzen und es darauf ankommen zu lassen, ob die Gerichte es aufheben. In diesem Fall nämlich trügen sie die Hauptverantwortung, wenn Inhaftierte nach ihrer Entlassung irgendwelche Verbrechen gegen die Vereinigten Staaten begingen.

Holder zufolge sind Gerichte und Kommissionen »entscheidende Werkzeuge in unserem Kampf gegen den Terror«. Und wenn sie diesem Ziel nicht dienen, wird die Regierung sie ignorieren. Der Justizminister versicherte den Senatoren auch, selbst jeden Angeklagten, der freigesprochen werden sollte, hinter Gittern zu behalten. Es fällt schwer, sich eine größere Verachtung der Rechtsstaatlichkeit vorzustellen als diese Weigerung des obersten Juristen der Regierung, sich an das Urteil eines Gerichts zu halten. Sie ist wahrlich ein hinreichender Grund dafür, ihm ein Berufsverbot zu erteilen.

Mit einem Wort: Obamas »Errungenschaften« in der Rechtspflege sind »geringfügig«, wie der Präsident in Oslo bereits einräumte, und eines Nobelpreises nicht würdig. Das wenige, was er getan hat, ist mehr Schein als Sein. Die Folter war beschämend, also ordnete er an, dass sie gestoppt wird, zumindest für den Augenblick. Guantánamo ist immer noch beschämend, also ordnete er an, dass das Lager geschlossen wird, während ein vergleichbares Gefängnis auf dem Luftwaffenstützpunkt Bagram in Afghanistan ausgebaut wird. Der Präsident entschied, dass die Entführungen fortgesetzt werden können, wenn nicht in Europa, dann in Äthiopien, Somalia und Kenia, wo sie we-

niger sichtbar und folglich weniger beschämend sind. Inzwischen haben sich seine Juristen mächtig ins Zeug gelegt, um Kidnapper und Folterer vor Zivilprozessen zu schützen und Zeit zu schinden, bis die Verjährungsfrist für Strafgerichtsverfahren abgelaufen ist. Am gravierendsten aber ist, dass Folter eine Option bleibt, sollte al-Qaida wieder zuschlagen. Indem Obama mit doppelter Zunge spricht, lässt er Liberale und Libertäre, die an die Gleichheit vor dem Gesetz glauben, weiter hoffen, während er zugleich die Neokonservativen davon überzeugt, dass das Recht in Amerika auch weiterhin mit einem kräftigen Schuss Rache gewürzt sein wird.

Es ist wahrscheinlich naiv, von einem gewählten Amtsträger mehr zu erwarten. Nur wenige Präsidenten geben freiwillig Macht ab oder streben danach, ihr Amt »schwächer« zu hinterlassen, als sie es vorfanden. Die wenigsten Politiker haben heute das Zeug, sich gegen den nationalen Sicherheitsstaat zu behaupten – oder gegen die Kongressabgeordneten und Unternehmen, die von ihm profitieren. Sollte der Präsident die Folterpolitik wiederbeleben wollen, so würde ihn jedenfalls nicht der Kongress davon abhalten. Die Demokraten sind zu sehr damit beschäftigt, in ihren Wahlkreisen die Wirtschaft anzukurbeln, und zu kleinmütig, um die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen. Auch die Republikaner konzentrieren sich vor allem darauf, öffentliche Fleischtöpfe für ihre Spender und Wähler aufzutun. Abgesehen davon mögen sie die Folter ja auch, vor allem, wenn sie mit beschönigenden Umschreibungen getarnt werden kann.

All dies legt nahe, dass die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit einige Zeit und die aktive Mitwirkung von Bundesrichtern brauchen wird. Leider haben sich die Bundesgerichte viel Zeit für die Erkenntnis gelassen, dass die meisten Guantánamo-Häftlinge nicht auf irgendwelchen Schlachtfeldern gefangen genommen, sondern auf der Grundlage dubioser, in keiner Weise gerichtsfester Anschuldigungen mit Kopfgeldern gekauft wurden. Die Bundesgerichte waren auch taub und blind, was den Missbrauch des Sonderrechts für Staatsgeheimnisse durch die Regierung betrifft, und sie haben sich ein Bein ausgerissen, um der Exekutive jahrelang Zeit einzuräumen, die Gefangenen missbräuchlich und inkompetent nach Informationen auszufragen, die sich längst als gegenstandslos erwiesen haben.

Mit großer Verspätung hat das Oberste Bundesgericht entschieden, dass die Habeas-Corpus-Akte keine temporäre Gesetzgebung, sondern ein verfassungsmäßiges Recht ist, das der Kongress nicht außer Kraft setzen kann – es sei denn in Zeiten einer Invasion oder eines Bürgerkriegs, und auch in diesem Fall nur so lange, wie es die öffentliche Sicherheit erfordert. Nach langem Zögern haben Bundesbezirksrichter damit begonnen, die Entlassung offensichtlich unschuldiger Gefangener aus Mangel an Beweisen zu verfügen, doch haben rechte Richter am Berufungsgericht des District of Columbia diese Bemühungen wieder gestoppt. Tatsächlich haben sich Richter dieses Gerichts zu der Behauptung verstiegen, dass es, wo es einen Rechtsanspruch auf Freiheit gibt, nicht unbedingt Rechtsmittel geben muss, diesen auch durchzusetzen. Wenn diese Travestie des Rechts Bestand hat, dann können wir uns von allen unseren Rechten verabschieden.

---

Solche Urteile aufzuheben wird mehr erfordern als bessere Argumente vor Gericht. Es wird die Ernennung besserer Richter erfordern – nicht solcher, die aufgrund ihrer Feindseligkeit gegenüber den Menschenrechten von der »Federalist Society« ausgewählt werden, sondern solcher, die sich für einen beschränkten Staat, garantierte Freiheiten, den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Rechtsstaat engagieren. Doch selbst das wird schwierig werden, solange die Filibusterregel den Republikanern und unter Umständen einigen konservativen Demokraten eine Vetomacht gegenüber demokratischen Kandidaten gibt.

Kurz gesagt: Die Instandsetzung der Rechtsstaatlichkeit wird viele Jahre dauern – vielleicht so lange, wie Argentinien und Chile brauchten, um wenigstens einen Anschein von Gerechtigkeit für die »Verschwundenen« wiederherzustellen. Den nationalen Sicherheitsstaat, in dem der Präsident und seine Geheimagenten ungestraft Verbrechen begehen können, zu überwinden, wird beharrliche Anstrengungen auf breiter Front erfordern, inklusive einer Erneuerung der Republikanischen Partei, wie sie sich gegenwärtig darstellt. Überraschend wenige Amerikaner ermessen, wie tief die Verfassungskrise ist, in der sich ihre Nation befindet, oder wie schnell ein weiterer Angriff al-Qaidas auf amerikanischem Boden panische Politiker dazu bringen könnte, die Überreste unserer Freiheiten und der Autorität des Kongresses einer immer geheimnistuerischeren Exekutive zu opfern, die einen sicheren Schutz vor allen hinterhältigen Feinden verspricht, aber natürlich nicht bieten kann. Wenn auch aus keinem anderen Grund als dem, dass die rechten Relikte der Republikanischen Partei die Macht übernehmen werden, wann immer die Demokraten scheitern, sind die Vereinigten Staaten nicht weit von jenem Orwell'schen Moment entfernt, in dem ewige Kriege und die Verbrechen, die mit ihnen einhergehen, allgemein als Notwendigkeit akzeptiert werden, um illusorische Siege in Konflikten zu erzielen, die letztlich nicht mit Gewalt zu gewinnen sind.

*Aus dem Englischen von Michael Adrian*

---

*Workshop »Imperial Presidency« Einstein Forum, Potsdam,  
19./20. März 2010*

Teilnehmer: *Antonia Handler Chayes*, Tufts University; *Louis Fisher*, Law Library of the Library of Congress; *Bernd Greiner*, Hamburger Institut für Sozialforschung; *Michael Hochgeschwender*, Ludwig-Maximilians-Universität München; *Stephen Holmes*, New York University; *Aziz Huq*, University of Chicago; *Sanford V. Levinson*, University of Texas, Austin; *James Mann*, Johns Hopkins University; *Susan Neiman*, Einstein Forum Potsdam; *Kathryn Olmsted*, University of California, Davis; *Donald Pease*, Dartmouth College; *Christopher H. Pyle*, Mount Holyoke College; *Andrew Rudalevige*, Dickinson College; *Charles Savage*, New York Times; *Karsten D. Voigt*, Berlin; *Jürgen Wilzewski*, Technische Universität Kaiserslautern.

Seit Arthur Schlesinger 1973, als sich die Watergate-Affäre schon abzeichnete, mit »Imperial Presidency« in die politische Debatte intervenierte, ist der zuvor bereits gebrauchte Begriff nicht mehr aus der Diskussion über das politische System Amerikas wegzudenken. Ist die Macht des Präsidenten außer Kontrolle geraten? Hat sie sich über die Schranken der Verfassung hinweggesetzt? Können und wollen die anderen Gewalten dem Machtzuwachs der Exekutive Einhalt gebieten? Fragen wie diese, die geradezu auf ein Verständnis der politischen Gegenwart zu zielen scheinen, sind zugleich Schlüsselfragen, um die amerikanische Geschichte genauer zu erfassen. Diese Verschränkung von Gegenwartsanalyse und historischer Perspektive leistete ein außergewöhnlicher Workshop, der in Zusammenarbeit des Hamburger Instituts für Sozialforschung mit dem Einstein Forum in Potsdam stattfand. Das Format war das eines »Brainstormings«, wie Bernd Greiner als »Convener« und Leiter des Workshops betonte, und eingeladen dazu war eine kleine und interdisziplinäre Gruppe von herausragenden Experten – Historiker, Juristen, Politikwissenschaftler, Soziologen, Philosophen und Literaturwissenschaftler. Das Ziel bestand darin, die Tauglichkeit des Begriffs auszuloten und die mit diesem Begriff bezeichneten Prozesse, Institutionen und Strukturen zu entschlüsseln.

Vier Themenkomplexe wurden diskutiert, gefolgt von einer abschließenden Sitzung: Auf eine grundsätzliche Erörterung des Phänomens Imperial Presidency (im Folgenden IP) folgte eine Auseinandersetzung mit der Rolle des Kongresses, danach stand das Rechtssystem im Mittelpunkt, zuletzt die Rolle von Medien, Öffentlichkeit und Emotionen. Schon dieser Aufbau machte von Anfang an klar, dass die IP nicht als isolierte Erscheinungsform der Exekutive, sondern im komplexen Zusammenhang mit anderen politischen und gesellschaftlichen Kräften zu verstehen ist, geradezu als Produkt der Interaktion unterschiedlicher Situationen, Interessen und Institutionen. Kurze Impulsre-

---

ferate von Bernd Greiner, Michael Hochgeschwender, Louis Fisher und Charles Savage leiteten jeweils die Diskussion der vier Bereiche ein.

I.

Bernd Greiner skizzierte die Problemkonstellationen, denen sich der Workshop widmen sollte. Er betonte die ins Aktuelle reichende Relevanz des Gegenstands: Erstens stellt sich verdichtet im Begriff der IP die Frage nach dem Zustand und der Zukunft der amerikanischen Demokratie, wobei sich ein ähnliches Ausschlagen der Exekutive auch in europäischen Gesellschaften ansatzweise beobachten lässt (verwiesen wurde etwa auf Berlusconi Italien). Zweitens tritt mit der IP das nach wie vor entscheidende Problem des Politischen hervor: die Frage, wer über Leben und Tod, über Krieg und Frieden entscheidet – der Präsident und sein engstes Umfeld oder die Legislative. Drittens steht die IP unmittelbar in Verbindung mit der Transformation des globalen Machtgefüges. Die Globalisierung geht einher mit einer Auflösung der klassischen Machtzentren. Daran knüpfen sich eine Reihe von Fragen, auf die die IP reagiert und die zugleich die Analyse der IP schärfen: Wird der relative Machtverlust als mögliche Option hingenommen? Unter welchen Umständen wird zur Gewalt gegriffen, um den Machtverlust aufzuhalten – und wer entscheidet darüber? Ist das amerikanische Präsidialsystem in der Lage, sich auf den Wandel einzustellen und an die neuen Herausforderungen anzupassen? Viertens hat die Forschung gezeigt, dass ein bis heute anhaltender Trend ein wesentliches Element der IP ist – die »politics of secrecy«, die Politik der Geheimhaltung und der Geheimniskrämerei, der Täuschung und des Verschweigens, immer unter Berufung auf die nationale Sicherheit.

Von diesen grundsätzlichen, die politische und gegenwärtige Relevanz unterstreichenden Fragen ausgehend, wies Greiner auf eine Reihe von konkreten Problemen und Aufgaben für den Workshop und die weitere Forschung hin: Die Unterschiede der IP oder der von Clinton Rossiter »constitutional dictatorship« genannten Regierungsform zu einer »regulären« Präsidentschaft wären herauszuarbeiten, sofern es eine solche überhaupt gibt. Wie entsteht die IP, unter welchen Bedingungen tritt sie auf, analytisch-abstrakt und in jedem konkreten historischen Einzelfall? Wer schlug diesen Weg ein, wer widerstand der Versuchung und wählte andere Optionen – und warum? Was waren überhaupt die Optionen der Machtausübung für die amerikanische Exekutive im Kalten Krieg? Damit war auch der historische Kern und zeitliche Rahmen des Problems auf den Punkt gebracht: Greiner bezeichnete die IP als ein Phänomen des Kalten Kriegs, als eine Entwicklung, die unmittelbar mit dessen Verlauf und Logik in Verbindung stand. Man wird die Tendenz zu einer IP teilweise auch mit anderen Erklärungsmodellen fassen können, denn manche der Entwicklungen zeichneten sich auch schon zuvor ab, doch erst im Kalten Krieg kam es zum ungehinderten Machtzuwachs der Exekutive und zum Ausfall von Gegenbewegungen und einem Rückbau dieser Macht. Die konstitutionelle Unklarheit der Machtbeschränkungen lud die Exekutive immer schon zu einer Ausdehnung ihrer Kompetenzen ein; auch der Aufstieg Amerikas zu

einer globalen Macht ist seit dem späten 19. Jahrhundert zu erkennen, und die Position einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dominanz wurde bereits vor dem Zweiten Weltkrieg erreicht.

Allerdings kam es erst im Kalten Krieg zur dauerhaften Verfestigung der IP. Greiner deutete drei historische Bedingungen dafür an: Zum einen brachte der Kalte Krieg eine enorme Erweiterung der institutionellen Ressourcen mit sich, die der Exekutive zur Verfügung standen. Die Atombombe und die Regierungsarchitektur des »national security state« setzten etwas fundamental Neues in Gang. Der Regierung wurden zuvor ungeahnte Möglichkeiten der Machtausdehnung erschlossen, zugleich blieb dieser Prozess in Teilen aus Gründen der Geheimhaltung der Öffentlichkeit verborgen. Stattdessen hielt sich eine in der Exekutive versammelte und die Regierung beratende elitäre Gruppe von Experten für verantwortlich für das Überleben und die Sicherheit der Nation im Nuklearzeitalter – ihr parteiübergreifendes Selbstbild war das von »caretakers of the nation«. Zum anderen standen, eine Folge dieser strukturellen Prozesse, erst im Kalten Krieg die juristischen Instrumente zur Verfügung, mit denen der Präsident seinem Machtanspruch durch besondere Verfügungen (Executive Orders, Presidential Agreements, Signing Statements etc.) Geltung verschaffte. Zuletzt ermöglichte die permanente existenzielle Bedrohung im Kalten Krieg eine andauernde Steuerung des politischen Diskurses und eine Politik der Geheimhaltung, die auswärtige und militärische Angelegenheiten der öffentlichen Diskussion und Kontrolle entzogen und die Entscheidung über diese Fragen in die Hände einer kleinen Gruppe von Personen legten, also faktisch privatisierten.

Inwieweit dieser Prozess die Folge einer strukturellen Eigendynamik war und inwieweit er intentional von politischen Akteuren betrieben wurde, bleibt genauer zu untersuchen, doch fest steht, dass seit 1947 mit der Einrichtung der National Security Directives ein wesentliches Gebiet des Politischen der Kontrolle durch den Kongress und die Öffentlichkeit entzogen war. Fast alle Präsidenten des Kalten Kriegs seit Truman haben Versuche des Kongresses, seine Befugnisse in Fragen von Krieg und Frieden zurückzugewinnen, erfolgreich abgewehrt. Die Suche nach strukturellen Erklärungen beginnt mit der technologischen Revolution in der Waffenproduktion seit Los Alamos, die auf der politischen Ebene mit der Privilegierung des Sicherheitsarguments einherging. Der Kalte Krieg wurde so zu einem sich selbst erhaltenden technisch-sozialen System, das von den Diskursen und Praktiken der Sicherheit und Geheimhaltung in Gang gehalten wurde. Ein zweiter Erklärungsansatz verweist auf die enge Wechselbeziehung zwischen der Notstandswahrnehmung und den Bedrohungsszenarien des Kalten Kriegs und den Besonderheiten einer Präsidentschaftsdemokratie. Ist der Präsident direkt durch die Wähler legitimiert und nicht von einem Parlament gewählt, kann er mit größerem Nachdruck die Rolle als legitimer Oberkommandierender und oberster Führer der Nation beanspruchen. In einer Notlage überwiegt diese Legitimation die Autorität der Verfassung. Nicht selten wurden solche Notlagen ausgenutzt, gar ausgelöst, um die Macht der Exekutive auszubauen. In diesem Sinne, so schloss Greiner seine Skizze der Problemkonstellation, stellt die IP das beunruhigendste Erbe



des Kalten Kriegs dar. Die unter den Bedingungen eines permanenten Ausnahmezustands entstandenen Strukturen haben erst die in den letzten Jahren zu beobachtenden Exzesse der Exekutive ermöglicht.

Die Diskussion wurde mit Zweifeln an der Tauglichkeit des Begriffs IP eröffnet. Jürgen Wilzewski sprach sich am deutlichsten gegen dessen Verwendung aus. Ihm schien das Problem einer verfassungsgemäßen Kontrolle der Außenpolitik, worin er den Kern der Debatte um die IP sah, schon lange vor dem Kalten Krieg angelegt zu sein – ein Punkt, dem Antonia Handler Chayes beipflichtete. Wilzewski schlug stattdessen den Begriff der »national security presidency« vor. James Mann hielt den umfassenderen Begriff des »national security state« für hilfreicher – wie IP gehört dieser auch zum politischen Vokabular der siebziger Jahre, war aber bereits ein Schlüsselbegriff des frühen Kalten Kriegs. Auch Mann sah in den Institutionen, die im Kalten Krieg geschaffen worden waren, den Ursprung und den Kern von »national security state« und IP. Wie andere Teilnehmer am Workshop betonte er zugleich, dass diese Tendenzen in der Gegenwart anhalten. Der Machtausbau der Exekutive wird nunmehr nicht von der Rüstungsindustrie des Kalten Kriegs vorangetrieben, sondern von den neuen Bürokratien der Terrorismusbekämpfung, die wie alle Bürokratien nach permanenter Ausweitung streben. Dabei gehörte zu den problematischsten Aspekten der jüngsten Bush-Regierung, dass es anders als noch in den siebziger Jahren innerhalb der Exekutive keine maßgeblichen Stellen und Personen mehr gab, die auf die Begrenzung der Macht achteten. Auf die anderen Gewalten setzte Mann gar nicht mehr. Die Obama-Regierung hat konstitutionelle und institutionelle Schranken wieder eingeführt, doch auch hier erkannte Mann Züge einer IP – was von Obama-Anhängern auch geradezu erhofft wird. Es war das Wochenende von Obamas Gesundheitsreform, und Susan Neiman bekannte sich zu ihren Hoffnungen, dass ein starker, aufgeklärter Präsident den Sieg über die Partikularinteressen der Kongressmitglieder davontragen würde.

Wie sehr sich der »Krieg gegen der Terror« und eine neue Politik der Geheimhaltung zu einer Neuauflage der IP seit 2001 verschränkten, betonte auch Karsten Voigt. An die Stelle des Kalten Kriegs trat die Bedrohung durch den Terrorismus, der Feind ist wieder global und steht zugleich im Innern – Rechtfertigungsmuster einer schrankenlosen Machtausdehnung der Exekutive. Voigt erkannte ein »mindset of Angst«, das sich immer wieder einsetzen ließ, um die öffentliche Billigung von autoritären und illiberalen Maßnahmen der Regierung zu erreichen. Manipulation durch die Exekutive und die für autoritäre Tendenzen offene Mentalität der Bevölkerung spielten dabei zusammen und verstärkten sich wechselseitig. Der amerikanischen Reaktion auf den Terrorismus seit 2001 und möglichen Reaktionen auf einen weiteren Machtgewinn Chinas stellte Voigt den Umgang der europäischen Gesellschaften mit dem Terrorismus in den siebziger Jahren gegenüber, als illiberale Tendenzen des Regierungshandelns von einer Öffentlichkeit gebremst wurden, die sich nicht völlig im Zeichen des »mindset of Angst« selbst mobilisierte oder mobilisieren ließ. Neiman pflichtete ihm bei, was die bewusste Manipulation der Angst durch die Regierung der Vereinigten Staaten betrifft.

Den Zusammenhang von Notstand und IP, von »emergency state« und »imperial state« im Kalten Krieg – als die imperialistischen Tendenzen der amerikanischen Macht am vehementesten gelehnt wurden – unterstrich Donald Pease. Er beschrieb den Paradigmenwechsel auf der diskursiven Ebene vom »national security state« zum »homeland security state«; statt über eine Nation von Bürgern wird dieser Rhetorik zufolge Macht über ein Protektorat von Körpern ausgeübt. Die Mystifizierung der Macht, die Pease im Amerika der letzten Jahre beobachtete, brachte er mit einer Vertretern der literaturwissenschaftlichen Dekonstruktion vertrauten Debatte um Souveränität, Gewalt und Ausnahmezustand in Verbindung, mit der Auseinandersetzung zwischen Carl Schmitt und Walter Benjamin, wodurch sich die Weimarer Republik und die amerikanische Gegenwart diskursiv kurzschließen lassen. Souverän ist immer noch, wer über den Ausnahmezustand entscheidet und damit über dem Gesetz steht. Doch Pease hoffte auf den Übergang von der »militarisierten Souveränität« der Bush-Jahre zur »demokratisierten Souveränität« unter Obama.

Für Louis Fisher brachte der Begriff der IP am besten auf den Punkt, womit sich dieser Workshop beschäftigte, und Fisher setzte ebenfalls den Beginn des Phänomens auf den frühen Kalten Krieg an. Schon unter Truman operierten die Loyalty Security Boards, ohne Berufungsmöglichkeiten oder Akteneinsicht zu gewähren. Kongressausschüsse bekämpften Subversion, ohne eine klare Vorstellung davon zu haben, was das sein sollte – im Zweifelsfall die Kritik am bestehenden System. 1950 beanspruchte überhaupt zum ersten Mal ein Präsident, ohne Zustimmung des Kongresses einen Krieg zu führen. Doch diese von da an wiederkehrenden Versuche – Truman in Korea, Johnson in Vietnam, Bush in Irak – endeten mit einer Katastrophe auf ganzer Linie, außenpolitisch, persönlich und parteipolitisch. Das Bedürfnis der Bevölkerung nach einer Vaterfigur scheint dennoch ungebrochen. Fisher ließ es sich zudem nicht nehmen, in einer selbstkritischen Reflexion auf die Rolle der akademischen Wissenschaft bei der Entwicklung der IP hinzuweisen. Ohne die akademischen Experten, ohne die Rückendeckung durch Juristen und Politikwissenschaftler sind der Apparat des nationalen Sicherheitsstaats und die öffentliche Legitimierung konstitutionell zweifelhafter Maßnahmen kaum vorstellbar. Auch der IP-Kritiker Schlesinger hatte zuvor als Autor und Kennedy-Berater selbst am Mythos eines allein im nationalen Interesse handelnden Präsidenten mit beinahe unbeschränkten Befugnissen mitgewirkt.

Stephen Holmes brachte einige Fragen zur Sprache, die das Phänomen IP noch komplexer erscheinen lassen. Zum einen wies er auf den zwischen den beiden Parteien anhaltenden Überbietungswettbewerb in Sachen Außen- und Sicherheitspolitik hin. Um innenpolitischer Vorteile willen wird die extremste außenpolitische Linie unterstützt. »Soft on communism« oder »soft on terrorism« zu sein, war und ist das Totschlagargument gegen den politischen Gegner. Diese parteipolitische Eigendynamik treibt die Außenpolitik in Richtung Machtausdehnung. Zum anderen lassen sich Präsidenten wie Eisenhower und Nixon anführen, die sich als Gefangene eines militärisch-industriellen Komplexes bezeichneten und die Exekutivmacht gegen außenpolitisch aggressivere Stimmen in der Legislative einsetzten, Eisenhower gegen den McCarthyismus

und Nixon gegen die Feinde der Entspannungspolitik. Zudem wurde durch Untersuchungsausschüsse wie das Church Committee in den siebziger Jahren offengelegt, dass der Präsident nur von zehn Prozent der verdeckten Operationen der Geheimdienste in Kenntnis gesetzt war, was nicht unbedingt für die Machtausdehnung des Präsidenten spricht, in jedem Fall aber die Denkmuster und Selbstmobilisierung einer der Exekutive untergeordneten Bürokratie verdeutlicht. Die »national security bureaucracy« habe sich nie vollständig kontrollieren lassen. Die Legislative wollte Holmes in diesem Prozess nicht aus der Verantwortung entlassen. Schon 1947 erhielt ein demokratischer Präsident die Zustimmung eines republikanischen Kongresses für seinen National Security Act. Selbst George W. Bush fuhr einige der extremsten politischen Maßnahmen seiner Regierung nicht unter Druck des Kongresses zurück, sondern um seine Macht gegenüber dem Vizepräsidenten zu behaupten, der für das Office of the Vice President eine bislang ungekannte Machtfülle beanspruchte. Die IP ist in diesem Sinne ein Sprachspiel aus parteipolitischem Kalkül, das sich auf die Formel bringen lässt: In Kriegszeiten darf der Präsident nicht kritisiert werden.

Greiner hielt dem Verweis auf die bürokratische Eigendynamik entgegen, dass das »White House Staff« genannte Team des Präsidenten zumindest stets die Macht besessen habe, Strategien und Maßnahmen der permanenten nationalen Sicherheitsapparate außer Kraft zu setzen, etwa durch die Manipulation von in den Bürokratien produzierten Geheimdiensterkenntnissen. Gerade die Bush-Cheney-Regierung zeigte für Greiner die pathologische Verdichtung des Phänomens IP an: Eine winzige Gruppe um den Präsidenten und den Vizepräsidenten entschied über Krieg und Frieden, schaltete die CIA und andere Geheimdienste aus und kontrollierte die öffentliche Meinung. Gelenkt wurde diese Gruppe von den Denkmustern des Kalten Kriegs, deren Logik unmittelbar auf den Krieg gegen den Terrorismus übertragen wurde. In der IP ist eine Tendenz zur Abschottung und zum »group think« angelegt, die scheinbare Machtfülle kann in politische Schwäche und militärische Katastrophen umschlagen, der Schritt von der IP zur »autistic presidency« ist nicht weit.

Sanford Levinson ging auf der juristischen Ebene einen Schritt weiter und sprach von konstitutionellen Defekten, von der fehlerhaften Verfassung der USA. Wie Fisher führte er die »kultische Verehrung« der Präsidentschaft auf die Kennedy-Regierung zurück. In der Kuba-Krise wurde über das Vorgehen in der extremsten existentiellen Bedrohung aller Zeiten ohne jede Beteiligung des Kongresses entschieden. Zugleich gibt es Akteure neben dem Präsidenten innerhalb der Exekutive, die mit kaum begrenzter Macht agieren können – Levinson wies auf das »schmittianische« Verfahren der Federal Reserve in der jüngsten Wirtschaftskrise hin. Seit Machiavelli hat sich auch wenig an dem Argument geändert, mit dem das Umgehen der Legislative gerechtfertigt wurde und wird – das Argument der politischen Notwendigkeit in einer Situation, die keine andere Wahl lasse. Folge war stets die Politik der Geheimhaltung. Zudem darf nicht übersehen werden, dass der Präsident auch der Führer einer Partei ist und immer wieder parteipolitische Interessen als überparteiliches, nationales Interesse ausgibt. Dabei erwiesen sich die Präsidenten gerade in der

Außenpolitik zumeist moderater als die Öffentlichkeit oder ihre eigene Partei. Die Republikaner seien seit dem Beginn des Kalten Kriegs, als sie die »loss of China«-Hysterie anstimmten, allein über die Außenpolitik als Partei vereint, sie seien faktisch eine Partei der Außenpolitik geworden, die zu innenpolitischen Themen kaum politische Vorschläge anzubieten hat. Das amerikanische Regierungssystem sei weniger von Gewaltenteilung als von Zügen eines Partei-staates gekennzeichnet. Anders als noch in den siebziger Jahren hat die Opposition mittlerweile ihre Bedeutung in Kontrollgremien eingebüßt. Der permanente Ausnahmezustand, den Levinson hier erkannte, zeichnet sich seinen Ausführungen zufolge auch am Bedeutungszuwachs von Regierungsstellen wie dem White House Counsel und dem Office of Legal Counsel ab. Weit-hin unbemerkt ist hier eine Art Verwaltungsgerichtsbarkeit entstanden, die völlig vom Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit gelöst ist und allein den Interessen des Präsidenten dient. Aber der historische Befund erlaubt es eben nicht, so Levinson, von einer stärkeren Kontrolle der Regierung durch Legislative oder Öffentlichkeit automatisch die bessere Politik zu erwarten. Der nationale Sicherheitsstaat war so wenig frei von wohlwollendem Autoritarismus wie der heutige nationale Überwachungsstaat, geringes Vertrauen in die Demokratie ist in beiden Fällen zu erkennen. Die Öffentlichkeit allerdings hätte um Kuba wohl den Nuklearkrieg riskiert.

Das Verhalten der Federal Reserve griff auch Andrew Rudalevige auf, um zu zeigen, dass sich der Machtzuwachs der Exekutive nicht auf den Bereich der nationalen Sicherheit beschränken lässt. Die Federal Reserve wird dabei nicht einmal genau vom Präsidenten kontrolliert, über andere Regierungsstellen wie die Umweltbehörde EPA kann der Präsident regulative Macht ausüben. Den Begriff der IP, mit dem Schlesinger an Debatten der Gründerväter anknüpfen wollte, hielt Rudalevige für am besten geeignet, um die mangelnde Begrenzung der Macht des Präsidenten als ein strukturelles Problem im amerikanischen System zu beschreiben.

Auf die Widersprüche und Komplexitäten, auf die der Begriff der IP in der politischen und juristischen Realität stößt, machte im ersten Teil des Workshops auch Aziz Huq aufmerksam. In der amerikanischen Geschichte des 20. Jahrhunderts ist es keineswegs gesichert, dass eine umfassendere Kontrolle der Exekutive zu einer moderateren Politik geführt hätte. Ist die in der Verfassungstheorie »unitary executive« genannte starke Exekutive denn undemokratisch?, fragte Huq. Einen so starken Gegensatz wollte er nicht zulassen, gilt doch auch die EU als demokratisch, obwohl sie über nicht demokratisch legitimierte, mit weitreichenden Vollmachten ausgestattete Exekutivorgane verfügt. Die IP und ihre Maßnahmen genossen zu den meisten Zeiten die Zustimmung der Bevölkerung. In der Klage darüber wollte Huq eine gewisse Romantik erkennen. Er sträubte sich dagegen, vor allem die Republikaner für diese Entwicklung verantwortlich zu machen. Zugleich verwies er darauf, dass der Präsident im 20. Jahrhundert in erheblichem Maße an Kontrolle über die drei Kernbereiche seiner Aufgaben verloren habe, weil er diese nicht mehr vollständig überblicken kann und Bürokratien und Beratern ausgeliefert ist – die Führung der Regierungsbürokratie, die Bewältigung äußerer Bedrohun-

gen und das Gewinnen von Wahlen für die eigene Partei, ein Feld, auf dem Parteistrategen mittlerweile mehr zu sagen haben als der Präsident.

Christopher Pyle stimmte der Diagnose eines begrenzten Kontrollverlusts des Präsidenten über den politischen Prozess zu, betonte zugleich aber, dass dem Präsidenten und seiner »imperial entourage« weiterhin beträchtliche und sogar wachsende Machtmittel zur Verfügung stehen. Vor allem die Informationstechnologien eröffneten die Möglichkeit für bislang ungeahnte Kontroll- und Manipulationsformen. Die Wählerschaft sei so ignorant und manipulierbar wie eh und je. Dabei zeigt sich, dass Sprache ein Machtmittel ist – wenn Notstandsvollmachten als solche nicht bezeichnet werden und kein Einspruch dagegen erhoben wird, fällt es der Exekutive leichter, Sondervollmachten permanent in Anspruch zu nehmen und zu institutionalisieren. Auf einen letzten Punkt zur amerikanischen Innenpolitik wiesen James Mann und Kathryn Olmsted hin: In den siebziger Jahren hat sich das Verhältnis der Demokraten zur IP grundlegend gewandelt. Die Gründe dafür wären noch genauer zu erforschen. Während der Machtzuwachs der Exekutive für die Demokraten – zuvor die Partei Trumans und Kennedys, der beiden Präsidenten, die mehr als alle anderen die IP des Kalten Kriegs prägten und symbolisierten – nun ein Problem darstellte, entdeckten Konservative plötzlich ihre Neigung zum »big government« im Namen der nationalen Sicherheit. Die Republikaner wurden zu bedingungslosen Parteigängern von imperialen Präsidenten. Der Hauptunterschied der Parteien ließ sich eine Zeit lang an ihrer Haltung zu Untersuchungsausschüssen wie dem Church Committee oder in der Iran-Contragate Affäre ablesen.

## II.

Unter der Überschrift »Invisible Congress?« ging es in der zweiten Sektion des Workshops um die Rolle der Legislative im System der IP. Michael Hochgeschwender stellte das Verhältnis von Kongress und »imperial bureaucracy« in den Mittelpunkt seiner eröffnenden Problemskizze, die sich auf das 19. Jahrhundert konzentrierte, auch um Ähnlichkeiten und Unterschiede zu den Entwicklungen des 20. Jahrhunderts hervortreten zu lassen. Selbst ein so starker Präsident wie Andrew Jackson sah sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts viel stärkeren Einschränkungen seiner Macht gegenüber als spätere »imperiale« Präsidenten. Hochgeschwender stellte vier Bereiche heraus, in denen ein Wandel der Bedingungen im 19. Jahrhundert stattfand. Erstens machte die gewaltig wachsende Industrieproduktion eine Ausdehnung der Macht der Zentralregierung und die Errichtung einer umfassenden Bürokratie überhaupt erst möglich. Zweitens wurden mit der Verfestigung des amerikanischen Nationalstaats andere politische Optionen ausgeschlossen, die im lockereren Staatsgefüge des frühen 19. Jahrhunderts noch denkbar waren, wie die in der Hartford Convention 1814/15 zum Ausdruck kommende Opposition der neu-englischen Bundesstaaten gegen den Krieg mit England. Drittens steigerten innere und äußere Kriege kontinuierlich die Macht der Exekutive in einem politischen Prozess, der nicht als politisches Kalkül einzelner Präsidenten

interpretiert werden kann. Zur Schlüsselfigur dieser Entwicklung und zum Vorbild für die IP wurde schließlich Abraham Lincoln. Schon vor dem Aufstieg der USA zur globalen Macht hatten sich Strukturen entwickelt, die dann in der Machtexpansion der Exekutive im Kalten Krieg wiederzuerkennen waren. Viertens wurde trotz des gesellschaftlichen Wandels und der zunehmend einflussreicheren Machtstellung Amerikas in der Welt die amerikanische Verfassung nicht geändert oder neuen Umständen angepasst. Infolgedessen wurde das verfassungsmäßige Zusammenspiel der Kräfte immer stärker von der politischen Situation und den Machtverhältnissen abhängig. Kongress und Exekutive mussten ihr Verhältnis stets neu aushandeln. Zeitweilig war der Kongress sehr aktiv und für die Exekutive gefährlich (Nye Committee, McCarthy, Church Committee), zu anderen Zeiten erlebte er einen völligen Machtverlust.

In der Diskussion wies Voigt auf einige langfristige Probleme hin: Die Zahl der außenpolitisch interessierten und profilierten Mitglieder des amerikanischen Kongresses nimmt seit Jahrzehnten ab, die Tradition der Überparteilichkeit hat sich weitgehend aufgelöst, das Einwerben von Wahlkampfspenden nimmt an Bedeutung ständig zu, und die beratenden Think Tanks nehmen mittlerweile eine offen parteipolitische Legitimationsfunktion ein. Voigt verwies auf die Vorteile des deutschen Konsensmodells, wo Parlamentsausschüsse, die Verfassungsgerichte oder die Spitze der Geheimdienste paritätisch besetzt sind und die »the winner takes it all«-Mentalität des amerikanischen Systems eingrenzen. In der durch die jüngste Entscheidung des Supreme Court verschärften Wahlkampffinanzierung sah auch Fisher eines der derzeit größten Hindernisse, die einer effektiven Kontrollfunktion des Kongresses im Wege stehen. Zugleich wies er auf Kongressdebatten des 19. Jahrhunderts hin, die vom Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 ausgelöst worden waren und in denen Patriotismus mit dem Verzicht auf Kritik an der Regierung gleichgesetzt wurde. Die Eigeninitiative des Kongresses bei der Minderung seiner Macht betonte auch Wilzewski. Er stellte zudem die Frage, ob die Gewaltenteilung in Amerika womöglich völlig zusammengebrochen sei. Eine historische Erklärung des Rückzugs des Kongresses aus der Außenpolitik schlug Greiner vor: Nachdem die Volksvertreter in den dreißiger Jahren in ihrer Einschätzung der internationalen Situation so völlig falsch gelegen waren, ordneten sie sich im Kalten Krieg in außenpolitischen Fragen der Regierung unter. An die außenpolitischen Störfeuer des Kongresses erinnerte James Mann, von völliger Unterwerfung unter die Exekutive könne darum nicht die Rede sein.

Die Rolle der Untersuchungsausschüsse und anderer vom Kongress eingesetzter Kontrollgremien wurde von Olmsted und Hochgeschwender problematisiert. Olmsted wies darauf hin, dass aufgrund der unklaren Regelung durch die Verfassung die Aufgaben der parlamentarischen Aufsicht nicht eindeutig geregelt sind und die Ergebnisse von Kontrollgremien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben – die Rolle des Kongresses wurde dabei keinesfalls immer gestärkt. Hochgeschwender betonte die Abhängigkeit der Untersuchungsausschüsse von den politischen und gesellschaftlichen Umständen. Seit Ende der sechziger Jahre habe eine Ideologisierung der Politik in Kombination mit einer immer direkteren Interessenpolitik dazu geführt, dass politische Aus-

handlungsprozesse und Kompromisse als unmoralisch verurteilt wurden; auch dadurch wurden die Handlungsoptionen des Kongresses geschmälert.

Auf den Ansehensverlust eines Machtinstruments des Kongresses machte Holmes aufmerksam: Seit seinem Missbrauch gegen Clinton gilt das Verfahren des Impeachment als pathologisch, dennoch könne bereits die leise Andeutung eines Impeachment Kursänderungen der Regierung zur Folge haben – was auch Olmsted für den Fall Reagan bekräftigte. Vor allem aber hat der Kongress, wie Holmes ausführte, das strukturelle Problem, dass er seine Aufsicht über den gigantischen und hochkomplexen Apparat der Exekutive, über all die vielen Regierungsbehörden und private Auftragnehmer, nicht mehr wirkungsvoll ausüben kann. Dieser Prozess ist schon für Mitglieder der Exekutive selbst kaum noch überschaubar, und oft ist es Behördenrivalität und nicht vorsätzliche Täuschung, wenn dem Kongress etwas verschwiegen wird, was nicht an konkurrierende Regierungsstellen dringen soll. Zugleich eröffnet diese Situation jedoch einzelnen Experten aus dem bürokratischen Apparat die Möglichkeit, durch gezielte Information von Abgeordneten die parlamentarische Kontrolle in bestimmte Richtungen zu lenken. Die Komplexität des exekutiven Apparats und die faktischen Grenzen der Kontrolle unterstrich auch Rudalevige mit dem Hinweis, dass die größte Zunahme von Bürokratie kaum bemerkt auf der Ebene der Bundesstaaten stattfindet. Und in Homeland Security, der am schnellsten gewachsenen Behörde der letzten Jahre, gibt es mehr bei privaten Firmen angestellte Mitarbeiter als Staatsbedienstete.

Die überparteiliche Zusammenarbeit der fünfziger und sechziger Jahre bezeichnete Charles Savage als die eigentliche Ausnahme. Die Elitenkooperation in auswärtigen Fragen im Zeitalter des technokratischen Denkens einerseits und unerwartete historische Kontingenzen in einer gesellschaftlichen Umbruchsphase – etwa demokratische Rassisten, die mit republikanischen Hardlinern kooperierten, oder liberale Nordstaatenrepublikaner, die demokratische Präsidenten unterstützten – waren dafür verantwortlich. In jüngster Zeit betrieb vor allem Dick Cheney gezielt die außenpolitische Entmachtung des Kongresses. Schon 1989, kurz vor seiner Ernennung zum Verteidigungsminister, argumentierte er, dass die Legislative unfähig sei, mit den komplexen internationalen Problemen zurechtzukommen – wie Olmsted anmerkte, galt das aber selbstverständlich nur für den Fall, dass Republikaner die Regierung stellten. Erstaunlich allerdings bleibt, dass der Kongress nie auf eine verfassungsrechtliche Klärung seiner außenpolitischen Stellung gedrängt oder diese selbst durch einen Verfassungszusatz deutlicher festgeschrieben hat.

Levinson beklagte drei Irrwege, die der Kongress seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eingeschlagen habe: zum einen Gesetzgebungsverfahren, die eindeutig nur die eigenen Unterstützer, Lobbys und Geldgeber symbolisch oder materiell zufriedenstellen sollen; zum anderen – wie auch Holmes – die Degeneration des Impeachment von einem politischen Instrument, dem amerikanischen Äquivalent der Vertrauensfrage, zur vom parlamentarischen Prozess losgelösten Juristendebatte über Verbrechensdefinitionen; und zuletzt die seit fünfzig Jahren anhaltende Weigerung, die Zahl der Abgeordneten und Senatoren zu vergrößern. Aus letztgenanntem, banalstem Grund sei der Kon-

gress bereits nicht mehr dazu in der Lage, eine umfassende Aufsicht über die Exekutive auszuüben – er ist schlicht unterbesetzt. Ein anderes Problem stellt das in der Verfassung zu starke Vetorecht des Präsidenten dar. Levinson plädierte dafür, dass eine absolute Mehrheit im Kongress ausreichend sein müsste, um ein Veto zu überstimmen.

Gegenakzente setzten Huq und Fisher. Huq erwähnte, dass es nach dem 11. September 2001 zu intensiven Verhandlungen zwischen Kongress und Regierung in außenpolitischen Fragen gekommen sei und der Kongress teilweise Änderungen bewirken konnte. Dennoch blieb die Initiative weitgehend auf Seiten der Regierung, von der fast alle Gesetzesvorschläge eingebracht wurden – das Setzen der Agenda ist ein nicht unbeutender Machtfaktor im Verhältnis von IP und Kongress. Fisher zeigte sich davon überzeugt, dass auch im Verfahren gegen Clinton das Impeachment seinen ursprünglichen Zwecken diene; am Ende kam es zum Vertrauensbeweis der Abgeordneten und nicht zur rein juristischen Debatte der Experten. Angesichts der historischen Evidenz betonte er, dass eine umfassendere Aufsicht durch den Kongress die Entscheidungen durchaus verbessert hätte. So viele Fehler, wie die unter Geheimhaltung vollzogene Politik der Regierung von Vietnam bis Irak beging, hätte sich kein Kongressausschuss leisten können, manchen Exzessen der Exekutive hätte durch parlamentarische Kontrolle durchaus Einhalt geboten werden können. Doch auch Fisher stimmte zu, dass die Frage des Fundraising und der Wahlkampfspenden die politische Unabhängigkeit des Kongresses bedroht und damit seine Macht besneidet. Ein Dorn im Auge war Fisher die unter Anhängern der IP heute verbreitete Theorie einer besonderen, dem Präsidentenamt innewohnenden Macht (»inherent power«), die im Unterschied zur »implied power«, die mit dem Präsidentenamt einhergehende Befugnisse bezeichnet, nicht in der Verfassung verankert sei. Ein Lösungsvorschlag Fishers setzte auf einer tieferen Ebene an – beim amerikanischen Bildungssystem. Die bereits in den »Federalist Papers« von John Jay bekämpfte Idee, dass ein Krieg immer für die amerikanische Nation geführt werde, müsse wieder aus den Köpfen vertrieben werden.

Eine offene Frage, die viele der Workshop-Teilnehmer beschäftigte, stellt der immer wieder anzutreffende freiwillige Verzicht des Kongresses dar, offenkundig kriminelle Exzesse eingehend zu untersuchen, selbst wenn diese unter bereits nicht mehr im Amt befindlichen Regierungen geschehen sind. Was Pease für den Übergang von Bush zu Obama beklagte, machte Greiner am Fall My Lai deutlich. Innenpolitische Anliegen gehen der Ausübung von Kontrolle vor, bemerkte man, Fisher verwies auf den Faktor Glück und Zufall, der in der Watergate-Affäre eine so weitreichende Untersuchung möglich machte. Für Wilzewski ist es die Komplizität von Demokraten und Republikanern, die überparteiliche Zustimmung zu den Maßnahmen der Bush-Regierung, die eine umfassende Untersuchung ausschloss. Für Levinson orientiert sich Obama an seinem Vorbild Lincoln: Für den Bürgerkrieg wurde auch niemand zur Verantwortung gezogen.

Damit kam dieser Teil des Workshops am Ende auf die aktuelle Frage, inwieweit sich das Verhältnis von IP und Kongress mit der Amtsübernahme



durch Obama gewandelt hat. Pease und Chayes sahen den deutlichsten Wandel, Pyle und Huq stellten die Kontinuität heraus, die sich jenseits der formalen Unterschiede abzeichne. Sofern der Präsident Folter ablehnt, die Folterer jedoch einer Bestrafung entzieht, so Pyle, stellt er sich über das Gesetz – eine klassische Definition der IP. Mit kritischen Anmerkungen zum amerikanischen Rechtssystem leitete Holmes zugleich zur dritten Sektion des Workshops über: Das Recht sei zur Machtfrage geworden, Partikularinteressen bestimmten die Gesetzgebung, im Rechtsstaat spiegelten sich die Machtverhältnisse. Untersucht würden Vergehen gegen die Elite, ansonsten werde niemand durch den Kongress zur Verantwortung gezogen.

### III.

Mit einem berühmten Artikel aus dem Jahre 1996, in dem John Yoo, künftiger Rechtsberater der Bush-Regierung, den Gerichten jegliche Bedeutung in der Frage von Krieg und Frieden absprach, für die allein die »inherent power« des Präsidenten zuständig sei, eröffnete Fisher den dritten Teil zu »The Supreme Court's Perspective on Use and Abuse of Power«. Die entgegengesetzte Position vertrat 1801 John Marshall als Oberster Richter der Vereinigten Staaten: Über den Kriegsfall könne allein der Kongress entscheiden, die Exekutive sei nicht ermächtigt, einen Krieg zu beginnen. Eine Reihe von Entscheidungen des Supreme Court in den letzten beiden Jahrhunderten bewegte sich zwischen diesen Polen. Dabei wurde dem Kongress zunehmend eine Doppelfunktion zuerkannt: Die Billigung von Mitteln für die Regierung ist demnach noch nicht mit der Zustimmung zu einem Krieg gleichzusetzen. Für einen uneinigen Kongress, der freiwillig seine Rechte an die Regierung abtritt, steht jedoch auch der Supreme Court nicht auf, wie sich 1972 unter Nixon zeigte. Der jüngste Weckruf für den Supreme Court erfolgte, als 2004 offensichtlich wurde, dass das Gericht vom Justizministerium in der Folterfrage getäuscht worden war. Zuvor wurde eine seit langem sichtbare Tendenz bestätigt: Die Position des Kongresses wurde zunehmend geschwächt, und der Supreme Court hielt sich in Kriegszeiten aus den Differenzen zwischen den zwei gewählten Gewalten heraus. Regelmäßig wurde dies hinterher als Fehler gesehen – schon 1919 war ein Verfahren anhängig, in dem es darum ging, dass gerade im Krieg die Bürgerrechte eines besonderen Schutzes bedürfen –, doch stets kehrte dieses Verhaltensmuster des Supreme Court wieder. Gegen die beiden anderen Gewalten ist er niemals aktiv geworden.

Levinson stellte die Frage, ob John Yoo einfach nur ein schlechter Jurist sei oder sich etwas Fundamentales, Systematisches geändert habe. Und John Marshall sei auch nur deswegen so sehr auf die Kontrolle der Exekutive bedacht gewesen, weil er Präsident Jefferson hasste. Das Problem ist, dass sich gar nicht so genau sagen lässt, was das ursprünglich gedachte Verhältnis von exekutiver Machtentfaltung und Gerichten war oder welche Änderungen von Verfassungstext und Verfassungspraxis zum Vorteil sind und welche nicht. Huq erklärte, dass die Gerichte unterschiedlichen Auslegungstraditionen folgen, sich zumeist aber an den beiden anderen Gewalten orientieren. Für die Situation

nach dem 11. September 2001 reiche diese Erklärung jedoch nicht aus. Huq wies auf die bemerkenswerte Tatsache hin, dass weniger als drei Prozent der von der Bush-Regierung freigelassenen Gefangenen aufgrund von Habeas Corpus entlassen wurden. Es gab eine Reihe von Fällen, in denen nicht das Prinzip der individuellen Schuld, sondern eine Logik der Nichtunterscheidung von potenziellem Täter und seinem Umfeld, auch seiner Familie vorherrschte. Als gegenwärtiges Kernproblem des Supreme Court machte Huq die Frage aus, warum das Gericht bestimmte Fälle annimmt, andere jedoch ablehnt. Diese Entscheidungen sind keinen erkennbaren Mustern unterworfen – öffentlicher Druck kann zur Annahme eines Falles führen oder zum Gegenteil. Andere Fälle, die das Verhältnis der Gewalten und die Machtausdehnung der Exekutive berühren, werden angenommen, aber nicht entschieden – im letzten Moment fand nach dem Vorstoß des Gerichts in den letzten Jahren immer wieder ein Rückzug zugunsten der Exekutive statt. Zudem lässt sich kein Muster ausmachen, nach dem das Gericht sich am Kongress orientieren würde, wie gelegentlich argumentiert werde, so Huq: Manchmal passte der Supreme Court sich dem Schweigen des Kongresses an, manchmal wurde er dennoch aktiv. Die auf dieses in vielerlei Hinsicht unberechenbare Vorgehen passende Theorie muss noch gefunden werden.

Fisher hielt dem entgegen, der Supreme Court folge durchaus einem Handlungsmuster: Militärische und außenpolitische Fragen werden dem Kongress und dem Präsidenten überlassen. Doch wenn der Präsident die alleinige Hoheit über diesen Bereich beansprucht, wie es für die IP und auch die Theorie der »inherent power« charakteristisch ist, wachsen die Vorbehalte des Supreme Court, bis dieser sich in der Regel irgendwann einschaltet. Solange Kongress und Exekutive sich einig sind, legitimiere das Gericht zumeist das Vorgehen der beiden anderen Gewalten. Vergessen werden sollte auch nicht, dass der Supreme Court wiederholt gegen das Prinzip der individuellen Schuld verstoßen habe, etwa gegen die amerikanischen Japaner im Zweiten Weltkrieg. Abhilfe versprach Fisher sich auch von einer Dezentralisierung sowohl in der Exekutive als auch im Kongress. Von einer grundsätzlichen Tendenz des Supreme Court, die IP immer weniger einzuschränken, sprach auch Olmsted. Prinzipielle Skepsis gegenüber der Erwartung, der Supreme Court könnte und wollte die Exzesse der exekutiven Machtentfaltung eindämmen, äußerte Mann, der von zahlreichen Verfahren aus den siebziger Jahren zu berichten wusste, in denen sich das Oberste Gericht konsequent auf die Seite der Präsidentenmacht schlug.

Auf ein anderes Problemfeld deutete Savage hin: Wichtiger als die Frage, wer über den Einsatz militärischer Mittel entscheidet, erschien ihm die Frage, ob der Präsident das Kriegsrecht außer Kraft setzen kann. Wer etwa wird zum Kriegsgefangenen erklärt? Noch unter Obama besteht eine neue Kategorie von Gefangenen fort, mit denen nach dem Grundsatz »too dangerous to release, too difficult to prosecute« verfahren wird – genau in einem solchen Vorgehen erkannte Greiner die Logik der IP. Holmes zeigte an, wo die Rolle des Supreme Court gefragt wäre, als er die Regeln der Terrorismusbekämpfung mit den juristischen Verfahren verglich. Das Prinzip der Individualisierung, dem

die jüngsten Anweisungen zu »counter-terrorism« und »counter-insurgency« Rechnung tragen, ist dem rechtsstaatlichen Prinzip verwandt, lediglich individuelle Schuld zu verfolgen. Die militärische Logik hat dieses Prinzip wieder gestärkt – gegen die Tendenzen zu einem tribalistischen kollektiven Racheprinzip, das von der Politik betrieben und von den Gerichten nicht aufgehalten worden war. In der Verteidigung dieses Prinzips sah Holmes eine wesentliche Aufgabe des Supreme Court. So kann das Gericht auch zur langfristigen Stabilisierung und Legitimierung des Rechtsstaates beitragen. Denn dieses System funktioniere auf Dauer besser als eine Politik der Geheimhaltung und des Machtmissbrauchs, die auf lange Sicht zusammenbrechen wird.

Die Notwendigkeit einer historischen Differenzierung des Verhältnisses von Supreme Court und IP brachte Greiner zur Sprache. Kann man von einem grundsätzlichen Wandel der Rechtsprechungspraxis sprechen? Lässt sich ein Zeitpunkt bestimmen, von dem an »big government«, der Machtzuwachs der Exekutive, nicht mehr aufgehalten oder deren Rückbau gefordert wird? Fisher berichtete von Urteilen aus der Lincoln-Zeit, die bereits diese Tendenz erkennen ließen, setzte aber erst für die Epoche des New Deal und der Great Society einen echten Gezeitenwechsel an. In anderen Worten: Es war ein liberaler, aktivistischer, demokratischer Präsidenten zuarbeitender Supreme Court, der eine Entwicklung in Gang setzte, die schließlich auch von konservativen Befürwortern einer IP unter den Richtern genutzt wurde. Bei aller Beobachtung von Tendenzen und Grundsätzen bleiben die Entscheidungen des Supreme Court jedoch stets von einer Inkohärenz geprägt, die bereits der institutionellen Struktur des Gerichts auf zweierlei Weise eingeschrieben ist, durch die ungerade Zahl von neun Richtern und durch die Möglichkeit, Fälle auszuwählen.

Die begrenzten, von historischen Kontingenzen abhängigen, aber nicht völlig aussichtslosen Möglichkeiten Einzelner, den Prozess einer richterlichen Kapitulation gegenüber der IP aufzuhalten, diskutierten Fisher, Huq und Pyle. Wie Olmsted erklärte, ist der individuelle Handlungsspielraum begrenzt, weil Regierung, Kongress, Supreme Court und die Öffentlichkeit zumeist an einem Strang zögen. In den Blick zu nehmen ist über den Supreme Court und die anderen Gewalten hinaus die amerikanische Gesellschaft insgesamt, um das richterliche Verhalten zu verstehen. Scharfe Kritik erntete die jüngste Entscheidung des Gerichts zur Wahlkampffinanzierung; Chayes erklärte, damit habe das Gericht eine wichtige Chance verspielt, den weiteren Machtzuwachs der Exekutive aufzuhalten, und Fisher forderte, der Kongress müsse sich nun selbst neue Regeln geben, um seinen mit der wachsenden Bedeutung von Wahlkampfspenden einhergehenden Verlust an Unabhängigkeit aufzuhalten.

Das amerikanische Rechtssystem hielt Levinson für problematisch, weil zu einem Großteil gewählte Amateure und nicht gezielt für das Amt ausgebildete Juristen die Richterposten besetzten. Diese Struktur schien ihm grundsätzlich die richterliche Unabhängigkeit zu schwächen und die Bereitschaft, eine Überdehnung der Macht der Exekutive aufzuhalten. Kann man hier von Europa lernen, was die Richterausbildung oder die Einrichtung einer eigenen Verfassungsgerichtsbarkeit betrifft, fragte Levinson, oder ist dafür eine andere

politische Kultur notwendig? Und würden so die Bürgerrechte besser geschützt? Nach einem Seitenblick auf das noch skandalösere Haftsystem der USA holte Levinson schließlich zum Schlag gegen den »Verfassungsfetischismus« des Gerichts aus. Als Negativbild gilt die schwache und von den Nazis zerstörte Weimarer Republik, während NS-Deutschland von Amerika mit seinem starken Präsidenten besiegt wurde. Juristische Mythen können katastrophale Auswirkungen haben, merkte Levinson am Ende der dritten Sektion an.

#### IV.

Im letzten Teil widmete sich der Workshop den gesellschaftlichen Bedingungen der IP. Unter dem auf Richard Hofstadter verweisenden Titel »A Paranoid Style of Politics? States of Emergency, Threat Inflation and the Presidency« wurden die Rolle der Medien und der Öffentlichkeit und die politische Mobilisierung von Emotionen diskutiert. Mit einem Schadensbericht über die Medien in den Bush-Jahren eröffnete Savage. Dabei ging es ihm weniger um die selbstverschuldeten Entstellungen der Medien als um die Strategien der Medienmanipulation, die im Namen der »homeland security« von einer immer schrankenloseren Regierung verfolgt wurden. Es wurde eher dafür gesorgt, Nachrichten zu unterschlagen als zu lancieren, beziehungsweise solche, die der Regierung nicht zuträglich waren, gezielt am späten Freitagabend zu veröffentlichen, sodass sie aus der Presse verschwunden waren, wenn nach dem Wochenende wieder eine umfassendere Berichterstattung einsetzte. Und schließlich sei die Presse als »vierte Gewalt« so wenig wie die anderen Gewalten dafür ausgelegt, mit pathologischen Akteuren zurechtzukommen – würde man hinter allem Manipulation vermuten, könnte man überhaupt nicht mehr arbeiten.

Kritische Anmerkungen zu dieser Deutung kamen wiederholt zur Sprache. Fisher fragte, warum die *New York Times* Judith Miller und andere allzu sehr im Sinne der Regierung arbeitende Journalisten so lange gehalten hat. Greiner wies darauf hin, dass das Grundvertrauen in die Regierung, von dem Journalisten des frühen Kalten Kriegs berichten, seit Watergate und den Pentagon-Papieren erschüttert ist und es durchaus Reporter gab, die sich von »pathologischen« Akteuren im Regierungsapparat nicht manipulieren ließen. Mann unterstrich diese Deutung mit einigen Beispielen aus der Zeit von Vietnam und Watergate, erklärte jedoch, die Bush-Regierung wäre auch ohne Presseunterstützung in den Irak einmarschiert. Für ein wichtiges Instrument der Presse hielt er eine schrittweise Berichterstattung über Auswüchse und Vergehen der Exekutive. Stück um Stück Fakten zusammenzutragen sei wichtiger und auf Dauer wirkungsvoller, als nach der einen großen Story für die Titelseite zu suchen.

Wilzewski wies auf die gewandelte Rolle des White House Office of Communication unter Bush hin. Ein neuer Anspruch auf Deutungshoheit durch die Regierung wurde sichtbar. Zugleich fragte er nach den pathologischen Figuren in der Presse – Präsidentenmacht und IP schienen ihm ohne Medienunterstützung nicht mehr möglich zu sein. Dadurch entstehe ein sich selbst erhaltendes System, das beiden Seiten von Vorteil sei. Und Holmes bestand darauf, dass das Rechtssystem permanent mit pathologischen Akteuren rechnet,

genau dafür sei es eingerichtet worden. Savage gestand ein, dass die »Psychologie des 11. Septembers und der grassierende Patriotismus auch vor den großen Zeitungen und Nachrichtenstationen nicht haltmache. Über ökonomische Imperative, Verkaufszahlen und Einschaltquoten sprach er nicht. Pyle wiederum betonte, die amerikanische Presse habe sich immer schon gern von der Regierung täuschen lassen, investigative Berichterstattung sei früher wie heute die Ausnahme und nicht die Regel – gelegentlich erziele sie dennoch Erfolge, etwa durch die Veröffentlichung der Foltermaßnahmen der Bush-Regierung. Hier legte die Presse und nicht der Supreme Court oder der Kongress die Grundlagen, die eine Kontrolle der IP zur Folge hatten.

Von pathologischen Akteuren zu sprechen, hielt Chayes grundsätzlich für falsch. Sie verwies auf Cheney, der schlicht ein klassischer Manipulator sei, ein Insider des politischen Systems, der alle Register zu ziehen wisse. Doch warum lassen sich Medien und Öffentlichkeit immer wieder so leicht täuschen? Der Hinweis auf die von Bedrohungswahrnehmungen ausgelöste Panik reiche nicht aus. Letztlich sei diese Täuschungsbereitschaft auf einen Mangel an Bildung und Informationen zurückzuführen. Huq erinnerte daran, dass die amerikanische Presse von Anfang an, bereits im 18. Jahrhundert, eine politisierte, klar einseitige Presse gewesen sei. Wenngleich der Bildungsgrad der amerikanischen Öffentlichkeit allen Statistiken zufolge kontinuierlich zugenommen habe, habe sich an einer Täuschungswilligkeit nichts geändert. Huq schien diese weniger auf Bildungsinhalte als auf eine psychologische Dynamik, auf den Wunsch nach Vertrauen in übermächtige Figuren zurückzuführen.

Holmes erklärte, dass sich Angst nicht nur von Seiten der Regierung zur Ausdehnung ihrer Macht mobilisieren lässt. Angst ist ambivalent. Reagan stimmte Rüstungskontrollmaßnahmen zu, weil er den Atomkrieg fürchtete. Cheney sprach nur von den Anschlägen in Washington, von denen er sich selbst bedroht fühlte. Ein entscheidendes Problem schien Holmes die »Inflation« einer Bedrohung zu sein: Wenn die gesamte Wahrnehmung auf eine Bedrohung fixiert und diese überdimensional aufgebläht wird, hat die IP leichtes Spiel. Ihr Unilateralismus erfährt dann keine Korrektur mehr innerhalb des politischen Systems. Holmes plädierte dafür, statt von vagen, gesichtslosen Bedrohungen von konkreten, individuellen Feinden zu sprechen. Diese Inflation und Einseitigkeit des Bedrohungsbegriffs machte Savage am Umbau des FBI zur Antiterrorismusbehörde deutlich.

Olmsted wies auf ein Problem in Hofstadters klassischer Deutung des »paranoiden Stils« in der amerikanischen Politik hin. Sein Blick richte sich vor allem auf die Getäuschten, die politisch-intellektuelle Elite, die die anderen täuscht. Dass sie möglicherweise Ihrerseits getäuscht sei, wird hingegen zu wenig thematisiert. Der Blick ins Zentrum fehlt diesem Ansatz, der Blick auf die »Paranoiden« an der Macht – sind sie Opportunisten oder Ideologen? Was treibt sie an? Diese Fragen bleiben relevant, auch wenn man sich der psychologischen Dynamik der amerikanischen Gesellschaft zuwendet. Hofstadters Paranoia-Begriff lehnte Levinson hingegen als politisches Totschlagargument ab. Ihn interessierte vielmehr, ob es eine rationale Möglichkeit gibt, sich auf Autoritäten zu verlassen, was unerlässlich ist, weil sonst keine Gesellschaft

funktionieren würde. Und doch, so betonte Greiner, stellt sich mit Hofstadter die Frage, ob es einen spezifisch amerikanischen Umgang mit Ungewissheit und Bedrohungen gibt. Pease brachte das Bild einer Autoimmunerkrankung des politischen Systems ins Spiel. Die Terrorfixierung löse einen Infantilisierungseffekt und regressive Emotionen aus.

Auf aktuelle und akute Probleme, das Verhältnis von Medien, Gesellschaft und IP zu erfassen, machten zuletzt Rudalevige und Pyle aufmerksam. Rudalevige wies auf die Abnahme der Konkurrenz in der Medienwelt hin, Konzentrationsprozesse erleichtern den Ausfall von Kontrolle. Der Präsident könne zugleich nicht monopolartig die Agenda bestimmen, dafür sei die Gesellschaft zu komplex geworden. Und die Wirtschaftstheorie habe die psychologische Grundtatsache herausgearbeitet, dass Menschen sich mehr um Verluste als um Gewinne sorgen – auch das lasse sie ihr Vertrauen an eine starke Exekutive knüpfen. Pyle vermutete, dass es künftig viel weniger »whistleblowers« geben werde, Insider der bürokratischen Apparate, die Hinweise auf Fehlverhalten an die Presse oder den Kongress durchsickern lassen. Der Grund dafür seien die immer raffinierteren elektronischen Überwachungstechniken der Sicherheitsapparate. Keine Information, die öffentliche Diskussion oder parlamentarische Kontrolle auslösen könnte, wird mehr unentdeckt bleiben. Pyle beendet seine Ausführung mit einer Breitseite gegen das Pressekorps des Weißen Hauses: Diese Hofberichterstatter, die sich auf die Wiedergabe von Pressekonferenzen der Regierung beschränken, seien Feiglinge.

## V.

Abschließend resümierte Greiner einige Grundzüge der IP: Sie stellt sich über das Gesetz und rechtsstaatliche Traditionen; sie ist von ihrem institutionellen Vorrang gegenüber den anderen Gewalten überzeugt und betrachtet deren Einmischung als illegitim; sie verachtet und manipuliert die Öffentlichkeit – und damit nähert sie sich beinahe alteuropäischen, monarchischen Traditionen an. Die Ironie der IP ist, dass selbst die mächtigsten Präsidenten ihren riesigen Apparat gar nicht völlig kontrollieren können und auf zahlreiche Untergebene in ihrer Umgebung – einen imperialen Hofstaat – angewiesen sind. Aus diesen systemischen Gründen neigen Präsidenten dazu, sich auf eine Frage zu konzentrieren und diese zum Schwerpunkt ihrer Politik zu machen – die zentrale Frage von Krieg und Frieden, in der sie beinahe uneingeschränkt ihre Autorität entfalten können. Das System der IP schwächt sich auf lange Sicht durch die Tendenz zum »group think« selbst, aber es findet zumeist große öffentliche Zustimmung. Die anderen Gewalten hingegen sind sich über ihre Aufgaben im Unklaren, das Verhältnis von Kongress und Supreme Court ist, wie der Workshop deutlich machte, von Inkonsistenzen gekennzeichnet. Für weitere Forschungen schlug Greiner eine vergleichende Untersuchung vor, die sich den Auswirkungen von Notsituationen und Ausnahmezuständen in unterschiedlichen Gesellschaften und zu verschiedenen Zeiten widmet.

Neiman schloss mit der Diagnose, dass das amerikanische Regierungssystem offensichtlich dysfunktional sei, was der IP den Weg bereitet habe. Pyle

befürchtete, die USA befänden sich seit den Bush-Jahren in der schlimmsten Krise ihrer Geschichte. Levinson unterstützte Greiners Plädoyer für komparative Untersuchungen. Auch der Begriff der nationalen Sicherheit müsse genauer ausgeleuchtet werden. Für Levinson blieb ein Rätsel, warum sich die Amerikaner vor einer so kleinen Zahl von Terroristen fürchteten, vor so vielen anderen Gefahren jedoch nicht. Und zuletzt verwies Levinson auf den ewigen Gegensatz von realistischem und utopischem Denken in der amerikanischen Politik. Ein so komplexes gesellschaftliches und institutionelles Gefüge verlange offenbar nach realistischen, pragmatischen Lösungen, wie auch die Verhandlungen um Obamas Gesundheitsreform zeigten. Doch es müsse auch einmal der »transformative act« gewagt werden, die Veränderung des Systems und nicht nur die Korrektur von Fehlern im System. Nicht die Abweichung von der Verfassung, wie es so gerne heißt, sondern die Verfassung selbst ist das Problem. Eine so tiefgreifende Transformation des amerikanischen Systems und der politischen Kultur hielt jedoch auch Levinson für utopisch. Tim B. Müller

- Literatur Ball, Howard, *Bush, the Detainees, and the Constitution*, Lawrence 2007.
- Blumenthal, Sidney, *How Bush Rules*. Chronicles of a Radical Regime, Princeton 2006.
- Danner, Mark, *The Secret Way to War*. The Downing Street Memo and the Iraq War's Buried History, New York 2006.
- Dean, John W., *Worse than Watergate*. The Secret Presidency of George W. Bush, New York 2004.
- Fisher, Louis, *Congressional Abdication on War & Spending*, Texas A & M University Press 2000.
- Fisher, Louis, *The Constitution and 9/11*. Recurring Threats to America's Freedoms, Lawrence 2008.
- Gellman, Barton, *Angler*. The Cheney Vice Presidency, New York 2008.
- Greenberg, Karen J., Hrsg., *The Torture Debate in America*, Cambridge, Ma. 2006.
- Goldsmith, Jack, *The Terror Presidency*. Law and Judgement Inside the Bush Administration, New York 2007.
- Hess, Gary R., *Presidential Decisions for War*. Korea, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq, Baltimore 2009.
- Holmes, Stephen, *The Matador's Cape*. America's Reckless Response to Terror, Cambridge 2007.

- Huq, Aziz / Schwarz, F.A.O. Jr., *Unchecked and Unbalanced*. Presidential Power in a Time of Terror, New York 2007.
- Mann, James, *Rise of the Vulcans*. The History of Bush's War Cabinet, New York 2004.
- Olmsted, Kathryn S., *Real Enemies*. Conspiracy Theories and American Democracy, World War I to 9/11, Oxford 2009
- Pease, Donald E., *The New American Exceptionalism*, University of Minnesota Press 2009.
- Pyle, Christopher H., *Getting Away with Torture*. Secret Government, War Crimes, and the Rule of Law, Washington D.C. 2009.
- Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship: Crisis Management in the Modern Democracies*, Princeton 1948 (New Brunswick 2002).
- Rozell, Mark J. / Whitney, Gleaves (Hrsg.), *Testing the Limits*. George W. Bush and the Imperial Presidency, Lanham 2009.
- Rudalevige, Andrew, *The New Imperial Presidency*. Renewing Presidential Power after Watergate, Ann Arbor 2005.
- Savage, Charlie, *Takeover*. The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy, New York 2007.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., *The Imperial Presidency*, Boston 1973.
- Suskind, Ron, *The One Percent Doctrine*. Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies since 9/11, New York 2006.
- Wills, Gary, *Bomb Power*. The Modern Presidency and the National Security State, New York 2010.