



Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

**Zentrum für Nordamerika – Forschung (ZENAF)
Center for North American Studies**

**ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte
(ZAF)**

Nr. 3 / 2003

Söhnke Schreyer

**Zurück zur 'Imperialen Präsidentschaft'?
- Parteien, Präsident und Kongress Post-9/11**

Copyright © by Söhnke Schreyer

Zentrum für Nordamerika-Forschung
Center for North American Studies

Johann Wolfgang Goethe-Universität
Robert-Mayer-Strasse 1
60054 Frankfurt / Main

Tel.: (069) 798 28521 / 22
e-mail: zenafdir@em.uni-frankfurt.de
homepage: <http://www.uni-frankfurt.de/zenaf>
Federal Republic of Germany

Inhalt:

1. Die Imperiale Präsidentschaft II: „They're Back!“ (or maybe not)	4
2. „The Most Absolute Monarch“ – Das Konzept der imperialen Präsidentschaft	6
3. „Panic Room Politics“? – Parteien, Wähler und Politiker	10
4. „All Means Necessary“? – Politikformulierung zwischen den Institutionen	14
5. „A Republic to Keep!“ – Verfassungskonflikte und Gewaltenteilung	19
6. „Oh Brother, Where Art Thou?“ – Bush II und die plebiszitäre Präsidentschaft	22

1. Die imperiale Präsidentschaft II: „They're Back!“ (or maybe not)*

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind nicht nur schnell zu einem epochalen Wendepunkt in der US amerikanischen Innen- und Außenpolitik, sondern auch zu Auslösern tiefgreifender Veränderungen im institutionellen Gefüge des politischen Systems stilisiert worden. Nur wenige Tage nach den Anschlägen auf die Twin Towers in New York City und das Pentagon nahe Washington, D.C. diagnostizierten Beobachter und Kommentatoren eine Stärkung der Exekutive, wie sie die USA zuletzt in den 1960er und 1970er Jahren erlebt hatte. Vergessen war die knapp zweitägige nationale Suchaktion der Medien, die den Verbleib des Präsidenten in einem der zahlreichen A-tombunker in den entlegenen Militärstützpunkten im Landesinneren aufzuklären versuchten. George W. Bush kehrte in die politische Schaltzentrale in Washington zurück, griff nach den Zügeln der Macht, sprach zur Nation und kündigte die Mobilisierung aller zur Verfügung stehenden Mittel zur Wiederherstellung der Sicherheit an. Nicht wenige Stimmen sahen dies als untrügliches Zeichen einer gewissermaßen zwangsläufigen, von der Situation gebotenen Konzentration der Entscheidungsgewalt und Handlungshoheit in der Exekutive.¹ Michael Beschloss, der quasi-offizielle Medien-Historiker des Weißen Hauses, verkündete im Anschluss an eine Rede Bushs vor dem Kongress öffentlich und nicht ohne Enthusiasmus: „The imperial Presidency is back. We just saw it.“²

Auf den ersten Blick überzeugt die Diagnose und mutet im Licht der Umstände mehr als plausibel an. Schon in Wahlkampf hatte George W. Bush eine Stärkung der Präsidentschaft gefordert und angekündigt. Die alle bisherigen Vorstellungen von terroristischen Gewaltakten sprengenden Anschläge vom September 2001 haben dieser auf seinen Vorgänger gemünzten Wahlkampfformel unerwartet dramatische Bedeutung und politische Substanz verliehen. Seit jeher gelten Katastrophen- und Bedrohungssituationen als 'Stunde der Exekutive', die gegenüber der Legislative ein schnelles, diszipliniertes und zielgerichtetes Handeln verspricht. Insbesondere außenpolitische Krisen wirken dabei als Katalysator der Machtkonzentration in der Regierungsspitze und in den USA als Geburtshelfer der 'imperialen Präsidentschaft'. Angesichts der Imperative des Ausnahmezustands tritt der Streit zwischen den Parteien, Interessen und Institutionen hinter den nationalen Konsens zurück, der dezidierte Führung und rasches Handeln verlangt. Ganz nach Textbuch gelobten Demokraten und Republikaner unter dem Eindruck der Ereignisse dem Präsidenten überparteiliche und uneingeschränkte Unterstützung, die volle Kooperation des Kongresses im Kampf gegen den Terror. Bush kündigte im Gegenzug an, die Kompetenzen und Machtmittel der Exekutive voll auszuschöpfen und, so notwendig, auszubauen. Doch als wäre der innere und äußere 'War on Terror' noch kein

* Der Artikel ist eine überarbeitete Version eines auf der Jahrestagung der Sektion Politikwissenschaft der DGfA im November 2002 gehaltenen Vortrages.

¹ Vgl. insbesondere Howard Gleckman, Return of the Imperial Presidency, in: Businessweek August 6, 2002, online edition, Wendy Kaminer, An Imperial Presidency, in: The American Prospect 12 (December 17, 2001) 22, Bruce Shapiro, Restoring the imperial presidency, in: Salon (June 17, 2002) online edition und Helen Thomas, Bush acting as imperial president, Seattle Post-Intelligencer, July 3, 2002, online edition.

² Michael Beschloss, Interview, ABC News, 20. September 2001.

hinreichendes Programm, stellt der von der Bush-Administration angestrebte Krieg gegen den Irak unter Saddam Hussein die Vereinigung von wiedererstarkter Präsidentschaft und globalem Imperium in einer Hand in Aussicht.

Unbeschadet der angedeuteten Entwicklungen will ich im folgenden gegen die These der 'Restoration of the Imperial Presidency' argumentieren. Es ist bemerkenswert, dass das 'imperiale Szenario' in scharfem Kontrast zu den zuvor häufig geäußerten Einschätzungen der republikanischen Administration und des politischen 'Federgewichts' George W. Bush steht.³ Noch vergleichsweise verhalten charakterisiert Arthur M. Schlesinger, Jr. den Präsidenten als keineswegs „stupid“, sondern als „rather effective politically ... and personally“, und spricht ihm nurmehr „intellectual curiosity“ und „a sense of history“ ab.⁴ Obwohl dieses Verdikt aus dem Mund eines Historikers kaum positiv zu nehmen ist und Bush gewissermaßen präventiv von einem möglichen Sockel in der 'hall of fame' der großen Präsidenten stößt, läßt es schwerlich zu Parallelen zu den führenden Vertretern der imperialen Präsidentschaft, Richard M. Nixon und Lyndon B. Johnson, ein. Doch wichtiger sind Argumente, die auf das Konzept der 'imperial presidency' selbst zurückgreifen, so wie es von Arthur M. Schlesinger, Jr. im politisch-polemischen Kontext der Watergate-Impeachment-Krise der Nixon Administration in den 1970er Jahren entwickelt und popularisiert worden ist.⁵

Zum einen überrascht, dass die prognostizierte 'Restauration der imperialen Präsidentschaft' nicht von breiten Befürchtungen vor Einschränkungen demokratischer Freiheiten oder einer sich anbahnenden Verfassungskrise begleitet wird. Wenngleich einzelne Stimmen vor solchen Tendenzen warnen,⁶ deutet der meistens neutrale oder positive Tenor an, dass der Erwartung einer Aufwertung der Präsidentschaft ein entschärftes oder eingegengtes Verständnis des Konzepts der 'imperialen Präsidentschaft' zugrunde liegt. Die von Beschloss nur wenige Monate vor den Anschlägen geäußerte Einschätzung, Bush sei der erste post-imperiale Präsident, weisen ebenso wie die von Donald R. Wolfensberger im Untertitel zu einem Artikel über den 'Return of the Imperial Presidency' gestellte Frage: „Did it ever really go away?“, auf eine selektive Anwendung der Kriterien des Konzepts hin.⁷ Zum anderen fokussiert der Begriff der imperialen Präsidentschaft selbst die Analyse stark auf die Exekutive und die Verfassung und neigt zu

³ Fred I. Greenstein, *The Changing Leadership of George W. Bush: Pre- and Post-9/11 Comparison*, in: PS Online (March 2002) unter www.apsanet.org/PS/post911/. Greenstein ist einer der führenden Vertreter der Sozialwissenschaftler, die in den zurückliegenden Jahren versucht haben, die Bedeutung von 'presidential leadership skills' hervorzuheben.

⁴ Arthur M. Schlesinger, Jr. u.a., *A Date With History. A Newsweek conversation with some leading historians*, in: *Newsweek* September 11, 2002 (Special Commemorative Edition), S. 64.

⁵ Arthur M. Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency. With a New Epilogue by the Author*, Houghton Mifflin Co., Boston 1989.

⁶ Vgl. etwa Kaminer (2002), Anm. 1 und Shapiro (2002), Anm. 1.

⁷ Siehe beispielsweise Michael Beschloss, *The End of the Imperial Presidency*, *New York Times*, December 18, 2000; kritisch hierzu, wenngleich unter den zitierten Vorzeichen: Donald R. Wolfensberger, *The Return of the Imperial Presidency? Did it ever really go away?*, in: *The Wilson Quarterly* XXVI (Spring 2002) 2, S. 36-41. Ähnlich David Gray Adler, *The Condition of the Presidency: Clinton in Context*, in: ders., Michael A. Genovese (eds.), *The Presidency & the Law. The Clinton Legacy*, Univ. of Kansas Press, Lawrence (Kan.) 2002, S. 175f.

einer Vernachlässigung der Legislative und des politisch-gesellschaftlichen Umfelds. Folgt man Schlesingers eigenen Hinweisen auf die Entstehungsbedingungen der imperialen Präsidentschaft, lassen sich mit Hilfe von Theorien zu 'party alignments' und der veränderten Einbettung der Exekutive in das politische System unter dem Stichwort der 'plebiscitary presidency' wichtige Unterschiede der gegenwärtigen Situation zu den 1960er und 70er Jahren markieren.

Die definitorisch-konzeptionellen Fragen und Probleme werden in einem ersten Abschnitt gesondert diskutiert, um die Kriterien wie die Kontextbedingungen für die Einschätzung der Entwicklungen zu benennen. Vor diesem Hintergrund sollen im weiteren die beobachtbaren Tendenzen auf drei Ebenen analysiert werden, die nach der schematischen Unterscheidung von 'politics, policies, and polity' angelegt sind. Die – naturgemäß vorläufigen – Schlussfolgerungen versuchen eine Einordnung der Bush-Administration aus der Perspektive der modernen, post-imperialen Präsidentschaft, die zwischen plebiszitärem Appell und pragmatischer Verhandlungsbereitschaft ihre Handlungsoptionen zu erweitern sucht.

2. „The Most Absolute Monarch“ – Das Konzept der imperialen Präsidentschaft

Der Begriff der imperialen Präsidentschaft scheint auf den ersten Blick eindeutig und klar. Die Standard- und Textbuch-Definition kann in der einfachen Formel: „Usurpation der Verfassungskompetenzen der Legislative durch die Exekutive“ zusammengefasst werden.⁸ Das klassische und wichtigste Beispiel einer solchen Usurpation von Kongresskompetenzen durch den Präsidenten ist die verfassungswidrige Umgehung der 'congressional war powers', insbesondere des Rechts auf Kriegserklärung, in der Regel unter Verweis auf nationale Notsituationen und extrakonstitutionelle Sonderkompetenzen der Regierung in solchen Ausnahmesituationen. Dies, so Schlesinger, führt zu einer Ausschaltung der 'checks and balances', der wechselseitigen Kontrolle und Machtbalance zwischen den Gewalten, und damit zu einer 'Revolution' im US amerikanischen Verfassungssystem, die mit einer monarchisch-absolutistischen Machtkonzentration im Amt des Präsidenten droht. Paradigmatisch für das konstitutionelle Krisenszenario ist die Präsidentschaft Richard M. Nixons, dessen Praktiken dazu führten, [that] „ by the early 1970s the American President had become on issues of war and peace the most absolute monarch (with the possible exception of Mao Tse-tung of China) among the great powers of the world.“⁹

Doch zum einen ist das Konzept der 'imperial Presidency' schon auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Kriterien komplexer und in der Anwendung auf die politische Praxis weniger eindeutig als es die pointierte Kurzformel nahe legt. Nur im Grenz- und Krisenfall der Nixon-Administration ist die Einschätzung weitgehend unkontrovers.

⁸ Wolfensberger (2002), Anm. 7, S. 36.

⁹ Schlesinger (1989), Anm. 5, S. ix.

Nixons offen proklamierte Maxime: „... when the president does it, that means that it is not illegal“, erledigt im Zweifelsfall Bedenken in der Beurteilung von Motiven und Argumenten in der Anmaßung von Entscheidungskompetenzen.¹⁰ Zum anderen tritt neben die konstitutionelle die politische Dimension, insofern die Einhaltung oder Durchsetzung von Verfassungsbestimmungen immer eine Frage des Zusammenspiels der Erwartungen und Verhaltensmuster von Exekutive, Legislative und gesellschaftlichem Umfeld ist. Schlesinger selbst verweist in seiner Argumentation wie in den Schlussfolgerungen darauf, dass die Usurpation oder schleichende Aneignung von Kompetenzen in der Regel Hand in Hand geht mit Delegation, stillschweigendem Einverständnis oder zumindest doch ausbleibendem Widerstand von Seiten des Kongresses wie der breiten Öffentlichkeit. Umgekehrt gelten kritische Einstellungen und anhaltende Kontrolle durch Legislative, Medien und Wähler als die wirksamsten Gegenmittel gegen die imperiale Versuchung.

Untersucht man zunächst das analytische Raster, dass die Unterscheidung zwischen der 'constitutional' und der 'imperial Presidency' markiert, zeigt sich schnell, dass das vordergründig trennscharfe Kriterium der Verfassungsbestimmungen auf einer Serie keineswegs einfacher Einschätzungen beruht. Erstens zielt das Konzept nicht auf einzelne Verletzungen der Verfassung oder die umstrittene Beanspruchung von Handlungsvollmachten, sondern ein umfassendes Muster von Praktiken, insbesondere „the all-purpose invocation of ‘national security’, the insistence on executive secrecy, the withholding of information from Congress, the refusal to spend funds appropriated by Congress, the attempted intimidation of the press, the use of the White House itself as a base for espionage and sabotage directed against the political opposition ...“.¹¹ In diesem Sinn präsentiert Schlesinger im Nachwort der Neuauflage des Bandes von 1989 ein dreigliedriges Kriterien-Set, nämlich „... the war-making power; the secrecy system; and the employment against the American people of emergency authority acquired for use against foreign enemies“, die er als „critical tests of the imperial presidency“ ausweist.¹² Instruktiv ist die Anwendung dieses Schemas auf die Reagan-Administration: Schlesinger hält Reagan vor, dass er durch die Reklamation besonderer exekutiver Vollmachten und mehrfache, nicht autorisierte Militäreinsätze die 'war powers' des Kongress verletzt hat und versuchte, durch die Ausweitung der Geheimhaltungsrechte und -vorschriften, die demokratische Kontrolle der Administration zu unterminieren. Doch Reagan wandte die Machtinstrumente der Präsidentschaft nicht gegen die politische Opposition, sondern akzeptierte deren Rolle und Legitimität als Teil des demokratischen Prozesses, und blieb damit unterhalb der Schwelle der voll ausgebildeten 'imperialen Präsidentschaft'.

Zweitens ist die Beurteilung einzelner Verletzungen oder umstrittener Akte problematischer als es die verfassungsrechtliche Fassung der Kriterien nahe legt. In der historischen Praxis trennt die Bereiche legitimer und illegitimer Handlungsoptionen eine breite

¹⁰ Richard Nixon, Interview with David Frost, May 19, 1977, zitiert nach Schlesinger (1989), Anm. 5, S. 421.

¹¹ Ebd., S. ix/x.

¹² Ebd., S. 441 und speziell zu Ronald Reagan S. 441-58.

Grauzone, die durch gegenläufige oder unklare Verfassungsbestimmungen, mehr oder minder kontroverse Präzedenzfälle und – politisch motivierte – Interpretationen der Zuständigkeitsverteilung mit Rücksicht auf veränderte Rahmenbedingungen einer Einengung entzogen wird. Die 'war powers', die nominell dem Kongress das Recht der Kriegserklärung und dem Präsidenten als Oberbefehlshaber das Recht des Truppeneinsatzes und der Gefahrenabwehr in Notsituationen zuweisen, sind hierfür das wichtigste Beispiel.¹³ In der restriktiven Variante werden die Verfassungsbestimmungen so interpretiert, dass – im Sinne von George Washingtons Daumenregel – „no [military] expedition of importance can be undertaken until after Congress shall have deliberated on the subject, and authorized such a matter“.¹⁴ Von Notwehrsituationen, aktuellen oder unmittelbar bevorstehenden Angriffen auf die USA, abgesehen, liegt danach die Initiative für militärische Interventionen beim Kongress. In der expansiven Variante werden dem Präsidenten dagegen mit Blick auf Gefahrenabwehr und nationale Sicherheit eine erheblich größere Rolle und weiter gezogene Freiräume zugemessen. Restriktiv gelesen wird die Kriegserklärungskompetenz des Kongresses, während dem Präsidenten unter Verweis auf die historischen Vorbilder in weiten Bereichen die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte zugeschrieben wird.

Der zusätzliche Einbezug der Kongresskompetenzen zur Autorisierung von Militärausgaben und zur Organisation der Streitkräfte sowie der Zuständigkeiten des Präsidenten in der Führung der diplomatischen Beziehungen und der Aushandlung internationaler Verträge in diesem Kontext ist bei einem Versuch der Klärung der Kompetenzabgrenzung kaum hilfreich. Vielmehr verweist die komplexe Konstellation auf Edwin Corwins klassische Formel einer „invitation to struggle“, mit der in einer weiter gezogenen Betrachtung die verfassungsrechtliche Verteilung der Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive charakterisiert wird.¹⁵ Schlesinger selbst räumt ein, dass die Verfassungsinterpretation häufig eine Frage von „not ... primarily constitutional ... [but] primarily political arguments“ ist, und in der Verfassungspraxis selbst 'strict constructionists' wie Thomas Jefferson einer expansiven Auslegung folgten.¹⁶ Entscheidend ist dann weniger der einzelne Tatbestand als vielmehr, ob – im Sinne der vielzitierten 'checks and balances' – die Kooperation zwischen den Institutionen gesucht wird und das Regierungshandeln einer demokratischen Kontrolle unterworfen bleibt.

Jenseits der konstitutionellen Fragen ist jedoch eine offene Flanke des Konzepts der imperialen Präsidentschaft in der politischen Dimension zu verorten. Bemerkenswerter

¹³ Als führende Vertreter der 'congressionalists' gelten John H. Ely, *War and Responsibility*, Princeton Univ. Press, Princeton 1993 und Louis Fisher, *Presidential War Power*, Univ. of Kansas Press, Lawrence 1995; für die 'presidentialists' insbesondere Edward C. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York Univ. Press, New York 1976 und John C. Yoo, *The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers*, in: *California Law Review* 84 (1996) 2, 167-305.

¹⁴ Zitiert nach Gene Healy, *Arrogance of Power Reborn. The Imperial Presidency and Foreign Policy in the Clinton Years*, *Cato Policy Analysis* No. 389, Cato Inst., Washington, D.C., December 13, 2000, S. 11.

¹⁵ Vgl. a. Cecil V. Crabb, Jr., Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, CQ Press, Washington D.C. 1992.

¹⁶ Schlesinger (1989), Anm. 5, S. 287 und zu Jefferson S. 442.

Weise diskutiert Schlesinger die Entwicklung zunächst im Rückgriff auf den historischen Trend der Stärkung der Präsidentschaft in Reaktion auf nationale wie internationale Krisen. „Vigorous presidential leadership“ erlaubte den USA, so Schlesinger, ungeachtet der Hemmungen und Hinderungen durch das System der 'checks and balances' politische Antworten auf große Herausforderungen zu finden.¹⁷ Problematisch wird diese Tendenz zu „presidential primacy“ als politischer Universallösung durch den drohenden Umschlag in „presidential supremacy“, gewissermaßen die Übersteigerung einer notwendigen und begrüßenswerten Entwicklung. Die stark an modernisierungstheoretische Argumente angelehnten, skizzenhaften Ausführungen klammern allerdings 'politics' und 'policies' weitgehend aus, die nur in verstreuten Anmerkungen im Text gelegentlich aufgegriffen werden. Doch in (lockerer) Anlehnung an Stephen Skowronek ist „presidential leadership in political time“ eingebunden,¹⁸ die Herausbildung der modernen Präsidentschaft nicht ohne den politisch-gesellschaftlichen Kontext zu rekonstruieren, der im US Rahmen zumeist mit Hilfe der Theorie der 'party alignments' gefasst wird.¹⁹

Ohne auf die Details und Varianten der Konzepte von 'party alignments' oder 'political time' und 'presidential politics' einzugehen, sind der Ausbau wie die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten der Exekutive, das Verhältnis zu Kongress, Interessengruppen und Öffentlichkeit bis in die 1960er Jahre, durch relativ stabile Parteikoalitionen vorstrukturiert. Diese Parteikoalitionen, konstituiert unter der Führung herausragender Präsidenten, bieten historisch das gesellschaftliche Fundament und das politische Rückgrat einer Serie von Administrationen und Reformprogrammen. Die Zuspitzung und Krise der 'imperial Presidency', das Umschlagen von 'presidential primacy' in (den Versuch von) 'supremacy' ist aus diesem Blickwinkel im Zusammenhang mit dem Aufbrechen des traditionellen gesellschaftlichen Rückkoppelungsmechanismus zu sehen. Präsident Nixon beanspruchte als Leitfigur einer „New Republican Majority“ zwar ein politisches Führungsmandat, aber das Auseinanderfallen der Parteimehrheiten in Präsidentschafts- und Kongresswahlen verweigerte ihm die herkömmlich zur Verfügung stehenden Mittel zur Durchsetzung seiner Vorstellungen.

In der politikwissenschaftlichen Debatte reflektiert eine Art permanente Krisendiagnose die angedeuteten Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, deren Fluchtlinie mit dem Titel einer Studie: „The Impossible Presidency“, markiert werden kann.²⁰ Demgegenüber haben die Präsidenten (seit und) nach Nixon versucht, das Wegbrechen der parteipolitischen Absicherung ihrer Politik mit einer Reihe von Strategien zu kompensieren. Die am häufigsten diskutierte Strategie wird unter

¹⁷ Ebd., S. viii.

¹⁸ Vgl. Stephen Skowronek, *Presidential Leadership in Political Time*, in Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Washington, D.C. 2000 (6th ed.).

¹⁹ James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Brookings Inst. Washington, D.C. 1983.

²⁰ Siehe Harold M. Barger, *The Impossible Presidency: Illusions and Reality of Executive Power*, Scott, Foresman and Company, Glenview (Ill.) 1984 und zur weiteren Debatte Söhnke Schreyer, *Amerikanische Literatur zu zentralen Fragen des Regierungssystems der USA in den neunziger Jahren*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9 (1999), S. 1319-45.

dem Begriff der 'plebiscitary presidency' zusammengefasst, worunter hier der kontinuierliche Appell an die Öffentlichkeit über die Köpfe der Kongressmitglieder und politischen Eliten hinweg im Sinne einer 'permanent campaign' verstanden wird.²¹ Eine zweite Strategie, die insbesondere mit Blick auf die Bush II-Präsidentschaft wichtig erscheint, wird unter dem Stichwort: 'president-as-broker', angesprochen. Dies zielt auf die Bildung von wechselnden Koalitionen über die Parteigrenzen hinweg, notfalls auch die Durchsetzung gegen und Behauptung ohne die eigene Partei. Die Schwerpunktverlagerung auf diese Strategien schaltet weder die party-leader-Strategie noch die imperiale Variante gänzlich aus. Insbesondere Präsidenten wie Ronald Reagan und Bill Clinton, deren Wahl die überkommenen Erwartungen an neue Parteikoalitionen und politische Regime wiederbeleben, ohne sie jedoch durch Mehrheiten auf allen Ebenen des Systems einlösen zu können, lösen in der Regel einen starken Nachhall auf die imperiale Strategie aus. Die – in Skowroneks Diktion – 'preemptive presidents', die politische Führung ohne die Rekonstruktion der gesellschaftlichen Machtverhältnisse beanspruchen, mögen unter den veränderten Bedingungen wie „Parodien auf die Prototypen“²² erscheinen, die Krisenanfälligkeit bleibt auch ohne den imperialen Mantel.

Bevor aber die Frage möglicher Ansätze einer Aushebelung der 'checks and balances' und der Usurpation von Kompetenzen mit Blick auf die Bush-Präsidentschaft gestellt wird, sollen zunächst gesellschaftliche Einstellungsveränderungen und die Kooperation zwischen den Institutionen in den USA Post-9/11 aus dem angedeuteten Blickwinkel diskutiert werden.

3. „Panic Room Politics“? – Parteien, Wähler und Politiker

Meinungsumfragen unmittelbar nach den traumatischen Ereignissen vom September 2001 wiesen in die Richtung der von verschiedenen Beobachtern geäußerten Vermutung, dass sich die gesellschaftlichen Einstellungs- und Verhaltensmuster in den USA in Folge des Schocks der Terroranschläge grundlegend verändern würden. Etwas mehr als ein Jahr nach den Anschlägen sieht das Bild differenzierter, wenngleich nicht in jeder Hinsicht klarer aus. Treffend scheint die Überschrift einer Harris Poll-Studie: „Most Americans Feel We Are Still 'At War', But Say That Their Lives Have Returned To Normal“, die Widersprüchlichkeit der Befunde auf den Punkt zu bringen.²³ Die erwartete

²¹ Schlesinger selbst greift dieses Konzept auf; vgl. Schlesinger (1989), Anm. 5, S. 254/55. Die Ausführungen hier lehnen sich allerdings an Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Harvard Univ. Press, Cambridge 2000 (3rd ed.) an, der den Auftakt der „plebiscitary presidency“ mit Nixon markiert; ebd., S. 53. Zur 'permanent campaign' siehe Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, American Enterprise Inst. and Brookings Inst., Washington, D.C. 2000 und James A. Thurber, *Is the Permanent Campaign Alive and Well After 9/11?*, paper, Center for Congressional and Presidential Studies, Washington, D.C. 2002; siehe die homepage des CCPS (www.american.edu/spa/ccps/), Rubrik 'Publications'.

²² Ebd., S. 36f. und S. 410.

²³ Humphrey Taylor, *Most Americans Feel We Are Still 'At War' But Say Their Lives Have Returned to Normal. Special '9/11' Poll, Part I*, Harris Poll No. 44, September 7, 2002. Vgl. a. Kathy Frankovic, *9/11: Passing Fancies*, CBS News, September 12, 2002. Die Sonderausgabe des Time Magazine vom

te Renaissance der Religiosität und Welle der freiwilligen Meldungen zum Militärdienst haben sich beispielsweise als vorübergehende Phänomene erwiesen. Doch in anderen, enger umgrenzten Bereichen zeichnen sich zumindest mittelfristig stabile Veränderungen ab, auch wenn diese sich mitunter vergleichsweise undramatisch darstellen. Mit Blick auf Parteien, Politiker und Wähler formuliert: während sich grundlegende Einstellungen und Verhaltensmuster weitgehend unverändert oder nur kurzfristig beeinflusst zeigen, sind in Fragen der inneren oder äußeren Sicherheit die Erwartungen an den Staat, korrektiv wie präventiv zu handeln, bzw. die Bereitschaft, eine solche Politik zu unterstützen, merklich gestiegen. Dies hat unmittelbare politische Konsequenzen, wengleich es nur mit wesentlichen Einschränkungen gilt.

Ungeachtet der grundsätzlichen Normalisierungstendenzen bleibt das Bedrohungsgefühl der amerikanischen Öffentlichkeit durch den internationalen Terrorismus auch gegenwärtig relativ hoch. Ende September 2002 hielten etwa 2/3 der US Bürger neue Anschläge auf amerikanischem Boden in den kommenden Monaten für wahrscheinlich (46%) oder sehr wahrscheinlich (21%).²⁴ In der Spitze – unmittelbar nach den Anschlägen 2001 – hatten ca. 85% (39% wahrscheinlich / 46% sehr wahrscheinlich) eine solche Bedrohung diagnostiziert. Nach dem Bombenattentat in Oklahoma City 1995 hatte dieser Umfragewert ca. 80% erreicht, nach anderen Anschlägen auf US Ziele noch darunter gelegen. Das akute Bedrohungsgefühl spiegelt sich auch in Antworten auf Fragen nach den Prioritäten der Bundespolitik wieder. In einer Serie von Harris Poll-Umfragen nannten im Sommer 2002 zwischen 24 und 30% der Befragten Terrorismus als eines der zwei zentralen Probleme des Landes, während zwischen 28 und 33% die Wirtschaftslage ansprachen. Andere internationale Probleme und sozialpolitische Belange traten demgegenüber in den Hintergrund. Damit ist die Terrorgefahr zwar nicht das allein beherrschende Thema der Politik, doch im Gegensatz zur Situation vor den September-Anschlägen eine der zentralen Prioritäten.²⁵

Unter dem Eindruck der Terroranschläge und der schnellen Reaktionen der Politik hatte die Öffentlichkeit zunächst nicht nur eine hohe Zustimmung zur Amtsführung George Bushs gezeigt, sondern auch einen bemerkenswerten Wiederanstieg des 'trust in government' und wachsende Zuversicht in die Entwicklung des Landes. Dies schien die Umkehr eines langfristigen Trends eines fortgesetzten Vertrauensverlusts in Politik und politische Institutionen anzudeuten.²⁶ Das Vertrauen in 'die Regierung' bzw. 'Bundespolitik' (im weiten, US amerikanischen Sinn von 'government') hatte sich seit einem histo-

9. September 2002 griff die Ambivalenzen in der Gegenüberstellung zweier Essays auf: Andrew Sullivan, Why America will never be the same, und Michael Elliott, Why America hasn't really changed, in: Time Magazine 160 (September 9, 2002) 11.

²⁴ Leonie Huddy, Nadia Khatib, Theresa Capelos, The Polls – Trends: Reactions to the Terrorist Attacks, (manuscript) forthcoming, Public Opinion Quarterly (Fall, 2002), S. 3/4.

²⁵ Siehe die Sammlung der Harris Poll Ergebnisse durch PollingReport (www.pollingreport.com) unter der Rubrik 'Problems and Priorities' sowie Humphrey Taylor, Leaders' Very High Ratings Slip a Bit as Economy Moves to the Top of 'Most Important Issues' List, Harris Poll No. 63, December 22, 2001. Marshall M. Bouton, Benjamin I. Page (eds.), Worldviews 2002. American Public Opinion & Foreign Policy, Study for the Chicago Council on Foreign Relations, 2002, S. 10.

²⁶ G. Calvin McKenzie, Judith M. Labiner, Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11, The Brookings Inst., Washington, D.C., May 30, 2002.

rischen Tiefpunkt Mitte der 1990er Jahre bereits sichtlich erholt, stieg aber nach den Anschlägen noch einmal drastisch an und erreichte mit Werten um 60% ungefähr das Niveau der Prä-Vietnam-Ära.²⁷ In den Folgemonaten sank der Vertrauenswert jedoch erneut deutlich ab und liegt nur noch leicht über dem Niveau vor den Anschlägen.²⁸ Ganz analog wuchs die Zukunftszuversicht der US Bürger nach dem 11. September drastisch an, ging aber bis Mitte 2002 wieder auf das Ausgangsniveau zurück. Glaubten im Dezember 2001 ca. 70% der von Gallup Poll Befragten, das Land sei auf dem richtigen Weg, fielen die Werte bis Juni/Juli mit 47-48% knapp unter die Prozentanteile vor den Anschlägen.²⁹

Einen neuen Rekord – jedenfalls in den Gallup-Umfragen – markierten die Zustimmungswerte zur Amtsführung George W. Bushs ('general job approval') im September 2001 mit 90% gegenüber 57% in den vorhergehenden Befragungen.³⁰ Viele Beobachter und Kommentatoren zeigten sich zudem beeindruckt, dass sich der 'rally'-Effekt im Fall Bush nicht schneller wieder verloren hat. Doch anhaltend hohe Zustimmungswerte über mehrere Monate sind keineswegs präzedenzlos und bis Oktober 2002 ging die Quote in den Gallup-Umfragen auf 67% zurück und fiel in anderen Umfragen bis auf 60%. Bemerkenswert ist, dass die gegenüber dem Vor-Anschlagsniveau noch immer leicht erhöhten 'job approval ratings' vor allem der positiv eingeschätzten Führung des 'Kriegs gegen den Terrorismus' geschuldet scheinen. Auch in der Terrorabwehr und -bekämpfung zeigt die US Bevölkerung mittlerweile einen deutlich gedämpften Optimismus; Bushs 'job approval' erreicht in diesem Bereich aber weiterhin Anteile oberhalb der 70%-Marke.³¹ In anderen Bereichen, insbesondere wenn gesondert nach den Leistungen in der Wirtschafts- und der Außenpolitik gefragt wird, liegen die Zustimmungswerte im September/Oktober 2002 dagegen unter 50% bzw. unter dem Niveau vor dem 11. September 2001.³²

Hervorzuheben sind demgegenüber Einstellungsveränderungen in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit, die auch nach mehr als einem Jahr Bestand haben. Auf der nationalen Ebene finden Präsident und Kongress nicht nur eine hohe Zustimmung für das 'handling' der Terrorismusbekämpfung, die der in der Außenpolitik nicht nach steht. Auch spezifische Vorschläge und Maßnahmen wie die Organisation eines Department of Homeland Security stoßen auf breite Unterstützung.³³ Die anhaltend hohe Befürwortung beispielsweise der Einführung einer 'national identity card' deutet darüber hinaus

²⁷ Andrew Wroe, Post 9/11: An Analysis of Political Trust, Paper presented to the British Association for American Studies annual conference, Rothermere American Institute, University of Oxford, April 5-8, 2002, S. 5.

²⁸ McKenzie, Labiner (2002), Anm. 26, S. 3/4.

²⁹ Siehe die Sammlung der Gallup Poll Ergebnisse durch PollingReport (www.pollingreport.com) unter der Rubrik 'Direction of Country'.

³⁰ Jeffrey M. Jones, Bush Averages 68% Approval this Quarter. Poll Analysis, Gallup News Service, October 18, 2002.

³¹ Siehe die Sammlung der Meinungsumfragen-Ergebnisse durch PollingReport (www.pollingreport.com) unter der Rubrik 'War on Terrorism'.

³² Frankovic (2002), Anm. 23 sowie Pew Research Center for the People & the Press, Americans Thinking About Iraq, But Focused on Economy. Midterm Election Preview, October 10, 2002, S. 30/31.

³³ Vg. Anm. 30 und Huddy et al. (2002), Anm. 24, S. 1-3.

die Bereitschaft an, die mehrheitlich als notwendig erachteten Einschränkungen von 'civil liberties' im Kampf gegen den Terror in der konkreten Umsetzung im Alltag mitzutragen. Allerdings sind Vorbehalte in der US Bevölkerung gegenüber einer generellen Ausweitung der Sicherheitsvorkehrungen ebenso wenig zu übersehen. So lehnen mittlerweile große Mehrheiten etwa eine flächendeckende Überwachung des Telefon- und e-mail-Verkehrs sowie von Kreditkartenzahlungen in den USA ab.³⁴

Deutlicher noch ist die relative Stabilität des erhöhten Niveaus der Unterstützung einer aktiven Terrorbekämpfung in der Außenpolitik. Sie wird flankiert durch eine gewachsene Bereitschaft, das internationale Engagement der USA in allen Bereichen zu verstärken. Nach einer Studie des Chicago Council on Foreign Relations hat sich beispielsweise der Anteil der US Bürger, die eine aktive Rolle der USA auf internationaler Ebene favorisieren, zwischen 1998 und 2002 von 61% auf 71% erhöht.³⁵ Allerdings wünscht sich eine deutliche Mehrheit (61%) eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Ländern, während nur eine Minderheit (34%) eine Konzentration auf die eigene Politik fordert. Analog fällt im konkreten Fall der Irak-Politik die Unterstützung eines militärischen Vorgehens zur Beseitigung des Regimes Saddam Husseins mit Werten von über 70% deutlich aus. Aber eine ähnlich breite Zustimmung zur Politik eines 'regime change' mit militärischen Mitteln hatte es schon in früheren Jahren gegeben und die Vorbehalte gegenüber politischen Alleingängen sind wiederum erheblich.³⁶ Ein möglicher Krieg gegen den Irak verliert in Umfragen die mehrheitliche Zustimmung der Bevölkerung, vor allem wenn der Präsident ohne die Zustimmung des Kongresses und ohne Kooperation der Alliierten handelt.³⁷

Im Vergleich zu den skizzierten, teilweise drastischen, teilweise längerfristigen Einstellungsveränderungen ist es zunächst überraschend, dass sich bisher keine nachhaltigen Auswirkungen der Ereignisse und Entwicklungen auf die Parteien- und Wählerlandschaft abzeichnen. Insbesondere die über mehrere Monate enorm hohe Zustimmung zu Präsident Bushs Amtsführung und die in weiten Teilen der Wählerschaft als angemessen und erfolgreich perzipierte Politik der Administration haben nicht zu einer entsprechenden Neuausrichtung der Parteiloyalitäten der Wähler geführt. Der 'War on Terrorism' und der angedrohte Krieg gegen den Irak haben in Kombination mit Bushs hoher Popularität zwar entscheidend dazu beigetragen, dass die Republikanische Partei in den Kongresswahlen im November 2002 nicht nur ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus leicht ausbauen konnte, sondern auch knapp die Kontrolle über den Senat wiedergewonnen hat.³⁸ Denn weite Teile der Wählerschaft messen den Republikanern in der

³⁴ Vgl. Anm. 30.

³⁵ Bouton, Page (2002), Anm. 25, S. 13 und zum langfristigen Trend: Program on International Policy Attitudes (PIPA), *Americans on the War on Terrorism*, Online Report 2002, S. 2.

³⁶ Huddy et al. (2002), Anm. 24, S. 10/11.

³⁷ Siehe die Sammlung der Meinungsumfragen-Ergebnisse durch PollingReport (www.pollingreport.com) unter der Rubrik 'Iraq' sowie Bouton, Page (2002), Anm. 25, S. 27.

³⁸ Alison Mitchell, Adam Nagourney, G.O.P. Gains From War Talk but Does Not Talk About It, *New York Times*, September 21, 2002.

Außen- und Sicherheitspolitik eine höhere Kompetenz als den Demokraten zu.³⁹ Den Demokraten gelang es dagegen nicht, die anhaltenden Konjunktur- und Wirtschaftsprobleme für ihren Wahlkampf zu nutzen. Vor diesem Hintergrund ist Bushs persönlicher Einsatz in der Mobilisierung der republikanischen Wählerbasis und zusätzlicher Wahlkampfspenden insbesondere für Kandidaten in umkämpften Wahlkreisen und Staaten kaum zu unterschätzen.

Die Erfolge der Republikaner und des Präsidenten bleiben beeindruckend, selbst wenn berücksichtigt wird, dass die vormals 'eherne Regel', dass die Partei des Präsidenten in den *midterm elections* Sitze in der Legislative verliert, spätestens seit den 1980er Jahren an Bedeutung verloren hat. Doch ein merklicher Trend der Abwanderung von Wählern zur Republikanischen Partei unter den Vorzeichen einer verschärften Sicherheitspolitik und erfolgreichen Führung durch den Präsidenten ist – selbst als vorübergehendes Phänomen – ausgeblieben. Eine Harris Poll, die Ende 2001 abgeschlossen wurde, zeigte ähnlich wie in den Vorjahren einen Vorsprung der Demokraten mit 36% gegenüber 31% für die Republikaner und 22% parteiunabhängigen Wählern (Independents); ein Einfluss der September-Anschläge ließ sich dabei nicht erkennen.⁴⁰ Entsprechend deutet eine Gallup-Untersuchung, die kurz vor den Wahlen Anfang November abgeschlossen wurde, darauf hin, dass der republikanische Wahlsieg durch eine stärkere Motivation der Parteibasis und nicht durch die Abwerbung größerer Wählergruppen ermöglicht worden ist. Nach der Umfrage zeigten republikanische Parteianhänger eine deutlich höhere Bereitschaft zur Wahlteilnahme, auf deren Basis Gallup die Wahlbeteiligung in dieser Gruppe auf ca. 45 Prozent gegenüber 36 Prozent unter demokratischen Parteianhängern und nur 26 Prozent unter parteiunabhängigen Wahlberechtigten schätzt.⁴¹ Unabhängig von der Frage aktueller Mehrheiten scheint sich damit das in den 2000er Wahlen manifest zu Tage getretene nationale Patt zwischen den Demokraten und Republikanern zu stabilisieren.⁴²

4. „All Means Necessary“? – Politikformulierung zwischen den Institutionen

Im Verhältnis zwischen Kongress und Präsident wie zwischen den Parteien schienen sich nach den September-Anschlägen ebenfalls grundlegende Veränderungen anzudeuten. Die Bekundungen der zwischenparteilichen Kooperation und die Zusicherung der vollen Unterstützung des Kongresses für den Präsidenten ließen eine Abkehr von den zusehends scharfen Parteikonflikten und institutionellen Rivalitäten erwarten, die in der Clinton-Ära ihren Höhepunkt in dem von den republikanischen Kongressfraktionen

³⁹ Pew Research Center for the People & the Press, Democrats Less Pleased with Party's Performance. Satisfaction with National Condition Slumps, Survey Report, May 21, 2002.

⁴⁰ Humphrey Taylor, Party Identification: Democrats Still Lead, But Their Lead (5 Points) Is As Low As It Has Ever Been, Harris Poll No. 8, February 13, 2002.

⁴¹ David W. Moore, Jeffrey M. Jones, Higher Turnout Among Republicans Key to Victory, Gallup Poll Analysis, November 7, 2002.

⁴² Aktuell hierzu David Von Drehle, Dan Balz, Seeking Big Ideas To Break A Deadlock, Washington Post, October 30, 2002.

angestregten Impeachment-Verfahren gefunden hatten. Doch nicht unähnlich den diskutierten gesellschaftlichen Einstellungs- und Verhaltensmustern erwies sich zum einen 'bipartisanship' als generelles Phänomen als relativ kurzlebig, zum anderen blieb genuine Kooperation zwischen den Parteien und Institutionen weitgehend auf sicherheitspolitische Frage beschränkt.⁴³ Eine Rückkehr zu dem klassischen Muster, „[that] ... Congress deferred to presidents, not just on questions of foreign policy and defense, but on domestic issues as well“,⁴⁴ lässt sich aus den Interaktionen und Konflikten zwischen der Bush-Administration und dem 107. Kongress kaum herauslesen.

Vielmehr führte die hoch kompetitive Konstellation zwischen Demokraten und Republikanern unter den Vorzeichen der näherrückenden Zwischenwahlen 2002 zu sichtlich zunehmenden Spannungen und das Klima der Kooperation konnte das gelegentliche Wiederaufblitzen der institutionellen Rivalitäten nicht verhindern. In den Einzelfällen decken die Interaktionsmuster von einem 'burst of bipartisanship' bis zu 'gridlock' die gesamte Bandbreite ab.⁴⁵ In der analytischen Betrachtung des Verhältnisses von Präsident und Kongress ist es allerdings nicht nur sinnvoll, zwischen Innen- und Außenpolitik sowie zwischen sicherheitspolitisch relevanten Fragen und anderen Politikbereichen zu unterscheiden. Darüber hinaus ist erstens Kooperation zwischen den Institutionen keinesfalls automatisch mit präsidentieller Dominanz gleichzusetzen, sondern kann neben wechselseitiger Akkomodation auch ein Einlenken des Präsidenten einschließen. Zweitens sind Machtgewinne und -verluste im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative nicht immer ein Nullsummenspiel. Gegebenenfalls können beide Seiten Gestaltungsspielräume und Handlungsoptionen im Tandem gewinnen oder verlieren.

Die unmittelbaren Reaktionen auf die Terrorschläge im September 2001 zeigen in der Tat eines hohes, von Kommentatoren wie Öffentlichkeit positiv aufgenommenes (und gefordertes) Maß an zwischenparteilicher wie -institutioneller Zusammenarbeit unter der Führung des Präsidenten. Die schnelle und von breiter Zustimmung getragene Verabschiedung einer Resolution zur Autorisierung des 'War on Terror' und eines Notfall-Finanzgesetzes mit einem Umfang von \$ 40 Mrd. ebenso wie die Einigung auf ein Gesetzespaket zur Verschärfung der Terrorbekämpfung zeigten genuine Kooperation, zu der die zugespitzte Situation wie die Erwartungen der Bevölkerung allerdings kaum eine Alternative boten.⁴⁶ Bemerkenswert bleibt, dass der Kongress dem ungeachtet auf Mitsprache und institutionelle Interessen achtete, in der Verwendung der Notfall-Mittel, der Einschränkung und zeitlichen Befristung von neuen polizeilichen und geheimdienstlichen Kompetenzen und dem Insistieren auf der Autorisierung des Militäreinsatzes unter Verweis auf die 'War Powers Resolution' von 1973. Umgekehrt zeigte sich auch die Administration zu Zugeständnissen im Interesse eines schnellen, von Einigkeit ge-

⁴³ Eine frühe, sehr präzise Einschätzung: Sarah Binder, Bill Frenzel, *The Business of Congress After September 11*, Interview, in: *Policy Dialogue* (Brookings Inst.) No. 1, February 2002.

⁴⁴ Wolfensberger (2002), Anm. 7, S. 36.

⁴⁵ Thomas Mann, *Congress Inside Out*, in: *Roll Call* (September 2002), online edition, Opinions und Helen Dewar, *107th Congress Sped, then Sputtered*, *Washington Post*, October 20, 2002.

⁴⁶ Siehe *Congress Report 9/2001*, S. 1f. und John Lancaster, Helen Dewar, *Congress Clears Use of Force, \$ 40 Billion in Emergency Aid*, *Washington Post*, September 15, 2001.

tragenen Handelns bereit. Sie versuchte jedenfalls nicht, den Kongress öffentlich unter Druck zu setzen, wenn dessen Mitglieder auf Einwänden und Forderungen insistierten, sondern lenkte ein.

Doch selbst die Sicherheitspolitik bietet eine Reihe von wichtigen Beispielen, die nicht dem Muster präsidentieller Führung gegen einen widerwilligen oder mit Hilfe eines willfähigen Kongress folgen. In den Verhandlungen um den Ausbau der Sicherheitsvorkehrungen im Flugverkehr beispielsweise beugte sich die Administration, sehr zum Missfallen konservativer Republikaner, nach nur kurzem Widerstand den Demokraten, die sich mit der Forderung einer Verstaatlichung der Flughafensicherheit durchsetzen konnten.⁴⁷ Angesichts einer breiten Mehrheit im Senat und öffentlicher Unterstützung schloss sich Bush der Kompromisslösung ohne sichtliche Vorbehalte an und ließ die zuvor von der republikanischen Repräsentantenhausführung eingebrachte Alternativvorlage fallen. Nicht in jedem Fall gab Bush dem Kongress umstandslos nach: die Verhandlungen um staatliche Garantien und Subventionen für Versicherungen gegen Terroranschlägen blieben bis Ende des 107. Kongresses aufgrund der zwischenparteilichen Differenzen um die Finanzierung und Beschränkungen der Klagemöglichkeiten von Opfern blockiert. Erst nach Beginn der Sitzungspause anlässlich der November-Wahlen verkündeten die Unterhändler der Administration und der Parteien einen möglichen Kompromiss in der für die Belebung der Wirtschaftskonjunktur als überaus wichtig eingeschätzten Frage von Bundesbeihilfen.⁴⁸

Bedeutender noch sind prominente Fälle, in denen die Initiative vom Kongress ausging und der Präsident folgte. In der Schaffung eines neuen Super-Ministeriums für nationale Sicherheit sträubte sich die Administration zunächst gegen die Vorschläge von Kongressmitgliedern und beharrte auf eigenen Plänen, unter dem Dach des Weißen Hauses einen 'Czar' zur Koordination der inneren Terrorabwehr einzusetzen. Nach hinhaltendem Widerstand schloss sich die Administration letztlich aber dem vor allem von Demokraten unter Führung von Senator Joseph I. Lieberman (Conn.) propagierten Vorschlag an, ein Department of Homeland Security einzurichten, das – unter Kongressaufsicht – alle sicherheitsrelevanten Behörden und Regierungsstellen, mit Ausnahme der Geheimdienste und der Bundespolizei, in einem Ministerium zusammenführt.⁴⁹ Vor den Wahlen 2002 verhinderten zwischenparteiliche Streitigkeiten um Arbeitnehmerrechte und finanzielle Spielräume in der Führung des Ministeriums eine schnelle Ausarbeitung der Gesetzesvorlage.⁵⁰ Ironischerweise griff Bush nun die Demokraten an, sie würden aus Rücksicht auf Gewerkschaftsinteressen die nationale Sicherheit gefährden. Diese ließen sich allerdings nicht einschüchtern und kritisierten im Gegenzug die Administration scharf. Erst nach den Wahlen lenkten sie angesichts der veränderten Mehrheitsverhältnisse ein. Ein zweites Beispiel von potentiell hoher Bedeutung ist die Durchsetzung einer unabhängigen Kommission zur Untersuchung der Regierungsarbeit im Vorfeld der

⁴⁷ Lizette Alvarez, *From Bipartisan to All Partisan on Air Security*, New York Times, November 3, 2001.

⁴⁸ Stephen Labato, Joseph B. Treaster, *Tentative Deal Is Reported on \$100 Billion in Aid to Insurers*, New York Times, October 18, 2002.

⁴⁹ Dan Balz, *A Bid to Regain The Initiative*, Washington Post, June 7, 2002.

⁵⁰ Helen Dewar, *Votes on Homeland Security Blocked*, Washington Post, October 18, 2002.

September-Anschläge, die ebenfalls zunächst von der Administration abgelehnt worden war.⁵¹ Wenngleich die Gesetzgebung ebenfalls durch Uneinigkeit über die Details der Bestimmungen zwischenzeitlich blockiert war, hat Bush wiederum der Koalition von Demokraten und Republikanern im Kongress nachgegeben.

Ein in ähnlicher Weise von ganz unterschiedlichen Konflikt- und Kooperationsmustern geprägtes Bild zeigen die anderen, nicht direkt Sicherheitsfragen berührenden Bereiche der Innenpolitik. Hervorzuheben ist zunächst, dass Bush seine größten Erfolge in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vor dem 11. September 2001 erzielen oder zumindest auf den Weg bringen konnte.⁵² Die Steuerreform, verabschiedet im Sommer 2001, gilt als konservatives Zierstück in Bushs 'record of legislative victories', die er aufgrund der Kontrolle beider Kammern des Kongresses durch die Republikaner mit nur geringfügigen Zugeständnissen an konservative Demokraten durchsetzen konnte. Der politische Preis war allerdings hoch: die Abstimmung über die Reform im Senat unter vereinfachten Verfahrensregeln, die nur eine einfache Mehrheit erforderlich machten, erzwang eine Befristung auf 10 Jahre. Zudem trug der Kraftakt entscheidend zum Austritt von Senator James Jeffords (Vt.) aus der republikanischen Fraktion bei und damit zum Verlust der Kontrolle über den Senat. Der Kompromiss, der den Weg für die als zweiter großer Erfolg der Bush-Administration gefeierte Bildungsreform frei machte, wurde ebenfalls vor dem 11. September ausgehandelt. Gegen die ideologische Orthodoxie der konservativen Republikaner und unter Verzicht auf symbolträchtige Instrumente wie 'vouchers' einigte sich Bush mit den Demokraten schon im Juni 2001 auf ein Reformpaket.

Nach dem 11. September 2001 haben die Gestaltungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Bush-Administration in diesen Politikbereichen merklich abgenommen. Teilweise ist dies augenscheinlich durch die drastisch verschlechterte Haushaltslage und die Bindung von Energien in der Sicherheitspolitik bedingt. Nicht zu übersehen sind daneben aber die wiederaufflammenden Positions- und Programmkämpfe zwischen den Parteien, die mehrfach in greifbare Nähe gerückte Kompromisse scheitern ließen.⁵³ Ein von Bush vorgelegtes Konjunkturprogramm wurde von den Demokraten im Senat blockiert, angesichts unauflösbarer Differenzen einigten sich die Parteien schließlich auf ein Minimalprogramm, das auf die umstrittenen steuer- wie sozialpolitischen Komponenten verzichtete. In der Steuerpolitik blockierten die Demokraten wiederholte Vorstöße der Republikaner, die 2001 beschlossenen Tarifabsenkungen dauerhaft festzuschreiben. Initiativen der Administration zur Reform von Social Security, Medicare und Patientenrechten im Gesundheitssystem liefen ins Leere oder wurden von beiden Parteien im Kongress weitgehend ignoriert. Die Anfang 2001 von Bush selbst in den Vorder-

⁵¹ David E. Rosenbaum, President's Stance on 9/11 Inquiry Bucks Tradition, New York Times, May 26, 2002 und David Firestone, James Risen, White House, in Shift, Backs Inquiry on 9/11, New York Times, September 21, 2002.

⁵² Thomas Ferraro, Bush Scored Big Victories in Soon-to-End Congress, Reuters (Washington), October 15, 2002 und die laufenden Ausgaben des Congress Report 5/2001 – 11/2001.

⁵³ Vgl. Anm. 45.

grund gerückte Energiepolitik ebenso wie der Vorschlag zur Stärkung kirchlich-religiöser Sozialarbeit wurden zurückgestellt.

In vielen Fällen erging es den Demokraten mit eigenen Vorschlägen nicht besser. Aber Gesetzgebungsvorhaben mit Unterstützung aus beiden Parteien ermöglichten eine Reihe von überraschenden Erfolgen, die ohne Führung durch die Administration zustande kamen und den Präsidenten an die Seitenlinie der politischen Arena drängten. Zu nennen sind in dieser Hinsicht vor allem die im März 2002 unter Führung der Senatoren Russel Feingold (D-Wisc.) und John McCain (R-Ariz.) gegen den erbitterten Widerstand konservativer Republikaner verabschiedete Reform der Wahlkampffinanzierung.⁵⁴ Bush gab Vorbehalte gegen die Reform nach der Verabschiedung mit Stimmen aus beiden Parteien auf und unterzeichnete die Gesetzesvorlage. In ähnlicher Weise räumte die Administration ihre Position in der Frage der Verschärfung der Unternehmensaufsicht, mit der der Kongress wiederum mit breiter Unterstützung auf die im Sommer 2002 publik gewordene Serie betrügerischer Finanzmanipulationen und spektakulärer Insolvenzen von Großunternehmen reagierte.⁵⁵

Umgekehrt stellen sich demgegenüber die Entwicklungen in der Außen- und Verteidigungspolitik dar. Die Administration konnte bedingt durch die Umstände wie der Konzentration des Präsidenten auf den Bereich der internationalen Sicherheit deutliche Positionsgewinne verbuchen.⁵⁶ Schon vor den September-Anschlägen war es Bush gelungen, der Außenpolitik – mit Unterstützung aus dem Kongress, aber auch durch zielstrebige Ausnutzung der Kompetenzen des Amtes – seinen Stempel aufzudrücken. Nach den Anschlägen haben sich die Gestaltungsspielräume und Einflussmöglichkeiten noch erweitert, zum einen weil strittige Fragen wie der Rückzug aus internationalen Vertragsverhandlungen oder bestehenden Verträgen, der vor allem von Seiten der Demokraten kritisch betrachtet wird, relativ an Bedeutung verloren haben. Zum anderen sind Vorstöße der Administration wie die Aufstockung der Rüstungsausgaben unter den veränderten Vorzeichen weit weniger kontrovers. Allerdings hat die Administration in den gegenwärtig beherrschenden Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, dem 'War on Terror' und der militärischen Intervention in Irak nicht nur Bereitschaft zu drastischen Schritten und scharfer Rhetorik, sondern auch zu schnellen Wendungen und Kompromissen gezeigt, insofern diese für Durchsetzung notwendig und hilfreich erschienen. Dies berührt direkt die Frage der Verteilung der Verfassungskompetenzen und der 'checks and balances' zwischen den Institutionen, die im Zentrum des Konzepts der imperialen Präsidentschaft stehen.

⁵⁴ Alison Mitchell, Campaign Finance Bill Wins Final Approval in Congress, New York Times, March 21, 2002.

⁵⁵ Congress Report 8/2002, S. 2.

⁵⁶ Jürgen Wilzewski, Back to Acquiescence? Alles neu und doch nicht anders: Kongress und Öffentlichkeit nach den Terrorangriffen auf Amerika, Beitrag für die Konferenz: 'Weltmacht vor neuer Bedrohung: Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika', Lambrecht, Pfalzakademie, 4.-6.4.2002.

5. „A Republic to Keep!“ – Verfassungskonflikte und Kontrolle der Gewalten

Die Usurpation von Verfassungskompetenzen, die Ausweitung von exekutiver Geheimhaltung zur Unterminierung demokratischer Kontrolle sowie die Wendung von Ausnahmerechten und/oder die illegale Nutzung des staatlichen Machtapparates gegen die politische Opposition bilden nach Schlesinger die zentralen Kriterien, an denen ein Umschlag der konstitutionellen in die imperiale Präsidentschaft zu bemessen ist. Auseinandersetzungen um die Abgrenzung der 'war powers' von Kongress und Präsident ebenso wie die legitimen Grenzen von Geheimhaltung und öffentlichen Einsichtsrechten gehören in der Post-Nixon-Ära zu den Routinekonflikten zwischen den Institutionen, gesellschaftlichen Gruppen, Medien und Öffentlichkeit. Doch im Zuge der Einschränkung bürgerlicher Freiheiten unter den Vorzeichen des Kampfes gegen den Terrorismus ist selbst die Bedrohung demokratischer Grundrechte zumindest zu einem Thema geworden. Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass die Bush-Administration nach dem Schlesinger-Test nicht schlechter als ihre unmittelbaren Vorgänger-Regierungen abschneidet, in Teilen sogar besser.

Im Vordergrund steht dabei mit Blick auf den 'War on Terrorism' und den Irak-Konflikt gegenwärtig die Frage der Kompetenzen zur Kriegserklärung und zum Einsatz militärischer Machtmittel. Die Bush-Administration hat keinen Zweifel daran gelassen, dass sie in den konkreten Fällen aufgrund der Kompetenzen des Präsidenten als 'Commander-in-Chief' (nationale Sicherheit, Gefahrenabwehr) sowie aufgrund bestehender Gesetze und UN-Resolutionen das Recht auf den Einsatz der Streitkräfte zu haben glaubt. Typisch für die Argumentation, die rituell an die der Vorgänger-Regierungen anknüpft, ist eine Wendung, die Bush in einer Erklärung anlässlich der Unterzeichnung der Autorisierung des Einsatzes der Streitkräfte im Kampf gegen den Terror am 18. September 2001 beigefügt hat:

„In signing this resolution, I maintain the longstanding position of the executive branch regarding the President's constitutional authority to use force, including the Armed Forces of the United States, and regarding the constitutionality of the War Powers Resolution.“⁵⁷

Ebenso selbstverständlich hat der Kongress den Verweis auf seine Kriegsvollmachten in die beiden Resolutionen vom September 2001 und Oktober 2002 eingeschrieben.

Entscheidend ist jedoch, dass die Bush-Administration einem Verfassungskonflikt in beiden Fällen aus dem Weg gegangen ist. In der Bekämpfung der für die September-Anschläge verantwortlichen Terrorgruppen und der sie unterstützenden Regierungen hätten sich die Auseinandersetzungen zwischen den Institutionen um einseitige Akte des Präsidenten vermutlich noch in engem Rahmen gehalten, obwohl Vertreter der Führungen beider Parteien das Mitspracherecht des Kongresses wiederholt betonten. In der Irak-Debatte wäre dagegen eine ernsthafte Zuspitzung des Konflikts über die Verteilung der Verfassungskompetenzen kaum zu vermeiden gewesen. Vertreter der Administration hatten in der Eröffnung der Debatte zunächst versucht, mit verschiedenen Argumen-

⁵⁷ Statement by the President, Office of the Press Secretary, 18.11.2001.

ten die Position zu untermauern, dass der Präsident keine Entscheidung des Kongresses für den Truppeneinsatz benötige.⁵⁸ White House Counsel Alberto R. Gonzales hatte dem Präsidenten zuvor versichert, er verfüge bereits über eine hinreichende Autorisierung für eine Entscheidung. Doch nachdem sich im Kongress Widerstand gegen die Argumentation der Administration regte und auch aus der eigenen Partei Zweifel am Entscheidungsverfahren wie den inhaltlichen Zielvorstellungen laut wurden, lenkte die Administration ohne sichtliches Zögern ein und konzentrierte sich auf die Mobilisierung der Zustimmung von Kongress und Öffentlichkeit.⁵⁹ Zu vermuten bleibt, dass die in Meinungsumfragen zu Tage tretenden Vorbehalte der Öffentlichkeit gegen einen nationalen wie internationalen Alleingang des Präsidenten diesen Strategiewechsel befördert haben.

In die Verhandlungen mit dem Kongress ging die Administration sowohl im September 2001 wie im September 2002 mit breit angelegten Resolutionsentwürfen, die weit über die propagierten Zielvorstellungen hinausgingen. Dies bot dem Kongress jeweils die Möglichkeit, neben dem üblichen Verweis auf die War Powers Resolution inhaltliche Abstriche und Restriktionen durchzusetzen, ohne sich damit direkt gegen den Präsidenten zu stellen. Unbeschadet der geschickten Verhandlungstaktik der Administration deutet aber insbesondere die Resolution zur Autorisierung des Truppeneinsatzes gegen den Irak von Anfang Oktober 2002 die Bereitschaft des Präsidenten an, im Interesse einer breiten Zustimmung auf seine Kritiker zuzugehen. Bush hatte öffentlich Änderungen an der Resolution abgelehnt, die ihm 'die Hände binden' würden. Doch neben der Einschränkung der Resolution auf den Irak hat es vor allem die Aufnahme der diplomatischen Option als erste Präferenz (nicht nur) demokratischen Kongressmitgliedern erleichtert, dem Kompromiss zuzustimmen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass das Abstimmungsergebnis mit den Gegenstimmen von 23 Senatoren und 133 Abgeordneten die hochgesteckten Erwartungen enttäuschte.⁶⁰

Im Gegensatz zu seinen Amtsvorgängern, vor allem Ronald Reagan und Bill Clinton, hat George Bush eine Absicherung seiner Politik in Zusammenarbeit mit dem Kongress einer Strategie vorgezogen, die auf umstrittene Kompetenzansprüche der Exekutive setzt. Präsident Clinton meldete unter dem Kriegsvollmachtengesetz 86 Militäreinsätze, Bush I 6 und Reagan 14.⁶¹ Mit Ausnahme des Irak-Krieges von 1991 wurden die wich-

⁵⁸ Mark Allen, Juliet Eilperin, Bush Aides Say Iraq War Needs No Hill Vote, New York Times, August 26, 2002.

⁵⁹ Neil A. Lewis, David E. Sanger, Bush May Request Congress's Backing on Iraq, Aides Say, New York Times, August 29, 2002 und Elisabeth Bumiller, President to Seek Congress's Assent Over Iraq Action, New York Times, September 5, 2002.

⁶⁰ Jim VandeHei, Juliet Eilperin, Congress Passes Iraq Resolution, Washington Post, October 11, 2002 und Alison Mitchell, Carl Hulse, Congress Authorizes Bush to Use Force Against Iraq, Creating a Broad Mandate, New York Times, October 11, 2002.

⁶¹ Richard F. Grimmett, War Powers Resolution: Presidential Compliance, CRS IB81050, Washington, D.C., updated September 30, 2002, S. 11 und ders., The War Powers Resolution: After 28 Years, CRS Report RL31185, Washington, D.C., November 15, 2001. Zu Clinton und dessen Vorgängern siehe auch David Gray Adler, Clinton, the Constitution, and the War Power, in: ders., Michael A. Genovese (eds.), The Presidency & the Law. The Clinton Legacy, Univ. of Kansas Press, Lawrence (Kan.) 2002, S. 19f.

tigsten militärischen Konflikte – in Grenada (1983), Panama (1989), Bosnien (1993/1995) Kosovo (1999) und Jugoslawien (1999) – nicht durch den Kongress autorisiert. Gleich wie die Vorgehensweise der Bush-Administration politisch bewertet wird, sind verfassungsrechtliche Vorwürfe einer Usurpation von Kongressvollmachten damit kaum zu begründen.

Schwieriger ist die Einschätzung der offensiven Geheimhaltungspolitik der Bush-Administration, die auch in dieser Hinsicht an die Praxis der Vorgänger-Administrationen anschließt. Nicht nur in der Geheimhaltung von sicherheitsrelevanten Informationen haben Vertreter der Administration die offizielle Politik Bushs umgesetzt, die Regierungsarbeit durch eine verschärfte Geheimhaltung zu schützen. Insbesondere Vizepräsident Cheney hat mit der Zurückhaltung von Protokollen über Beratungen mit Vertretern von Energie-Unternehmen kritische Reaktionen hervorgerufen.⁶² Die Einschränkung der Veröffentlichung von Unterlagen von Vorgänger-Administration auf Anordnung von Präsident Bush hat Wissenschaftler ebenso wie Watchdog-Organisationen zu deutlichen Protesten veranlasst. Dem gegenüber steht jedoch zum einen, dass die Administration bei ernsthafter Kritik wiederum Bereitschaft zum Einlenken gezeigt hat. Das wichtigste Beispiel hierfür ist das bereits diskutierte Umschwenken in der Frage einer Untersuchung der Regierungsarbeit im Kontext der September-Anschläge. Zum anderen melden sich im Kongress nicht nur kritische Stimmen von der demokratischen, sondern auch von der republikanischen Seite, die selbst vor gerichtlichen und legislativen Auseinandersetzungen nicht zurückschrecken.⁶³ Doch erst die Reaktionen der Administration auf laufende Gerichtsverfahren und die kritischen Vorstöße aus dem Kongress erlauben eine fundiertere Beurteilung der Geheimhaltungspraxis im Vergleich zu Reagan, Bush I, Clinton und den 'imperialen Präsidenten'.

Die größten Besorgnisse erregen gegenwärtig aber die Ausweitung von polizeilichen und geheimdienstlichen Befugnissen und die korrespondierenden Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten. Unbefristete Verhaftungen ohne Anklage, Inhaftierte ohne Anwälte und Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit haben in den USA wie international Kritiker aufgeschreckt, nicht erst seitdem auch amerikanische Bürger betroffen sind.⁶⁴ Nur eine relative Beruhigung gewährt der in der inneramerikanischen Debatte vorgebrachte Hinweis, dass die USA ungeachtet der schrecklichen Anschläge weit weniger heftig reagiert hat als europäische Staaten.⁶⁵ Positiver zu bewerten ist, dass sich Kon-

⁶² Don Van Natta, Cheney Argues Against Giving Congress Records, New York Times, September 28, 2002 und Neely Tucker, Cheney-GAO Showdown Goes to Court, Washington Post, September 28, 2002. Einen Überblick zum Gesamthema bietet Adam Clymer, Government Openness At Issue as Bush holds Onto Records, The New York Times, January 3, 2003.

⁶³ Melissa B. Robinson, Lawmakers chide Bush Administration for secrecy in wide range of cases, Associated Press, February 6, 2002.

⁶⁴ Eine umfassende Kritik: Michael McClintock et al., A Year of Loss: Reexamining Civil Liberties since September 11, Lawyers Committee for Human Rights, Washington, D.C., New York, 2002 und Josef Braml, Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat? Die persönlichen Freiheitsrechte in den USA nach dem 11. September, Paper zur Jahrestagung der Sektion Politikwissenschaft der DGfA, 15-17 November 2002.

⁶⁵ Jeffrey Rosen, Liberty Wins – So Far. Bush Runs Into Checks and Balances in Demanding New Powers, Washington Post, September 15, 2002.

gress wie Justiz selbst unter den Vorzeichen des 'Krieges gegen den Terror' nicht haben einschüchtern lassen und eine Überprüfung der gesetzlichen Regelungen wie der administrativen Praxis begonnen haben. Im Kontext der Einschätzung der Bush-Präsidentschaft hier ist jedoch entscheidend, dass bisher keine gegen die demokratische Opposition und Kontrolle der Regierung gewendete Kampagne nach Nixon-Muster erkennbar ist. Die in Einzelfällen scharfe Rhetorik Bushs etwa in der Frage des Informationsstandes des Präsidenten vor den Anschlägen oder in den Auseinandersetzungen um ein nationales Sicherheitsministerium waren weder mit Blick auf die Öffentlichkeit noch die angesprochenen politischen Gegner besonders effektiv und kontrastierten merkwürdig mit den nach dem 11. September vorherrschenden, respektvoll-dissentierenden oder überparteilich-kooperativen Umgangsformen. Doch selbst wenn sich die schallgedämpfte Tonlage der Politik in den USA unter dem Eindruck von politischen Auseinandersetzungen und Wahlen wieder dem Normalniveau annähert, legt das noch keine Bedrohung demokratischer Grundregeln nahe.

6. „Oh Brother, Where Art Thou?“ – Bush II und die plebiszitäre Präsidentschaft

Eine Rückkehr der imperialen Präsidentschaft im Sinne des von Arthur M. Schlesinger, Jr. unter dem Eindruck der Nixon-Administration formulierten Konzepts unter George W. Bush zeichnet sich auch nach den Terroranschlägen vom September 2001 und der drohenden Zuspitzung des Irak-Konflikts nicht ab. Präsident Bush hat bisher mit Vorsicht und Geschick einen Verfassungskonflikt zwischen Exekutive und Legislative vermieden, ohne Niederlagen in den zentralen Programmpunkten der Außen- und Sicherheitspolitik seiner Administration hinnehmen zu müssen. Vielmehr ist es durch die – im Rahmen demokratischer Umgangsformen gehaltenen – Kooperation mit dem Kongress gelungen, grundlegende Richtungsentscheidungen (zumindest vorläufig) politisch abzusichern.

Aber auch in einer weiter gezogenen, gesellschaftlich-politischen Perspektive ist eine Dominanz des Präsidenten über Kongress und Opposition, die ein Umschlagen in 'presidential supremacy' begünstigen könnte, kaum absehbar. Bush, der 2000 mit einer Minderheit der abgegebenen Stimmen zum Präsidenten gewählt worden ist, verfügt unbeschadet seiner noch immer hohen Popularität weder persönlich noch vermittelt über die Republikanische Partei über den gesellschaftlichen Rückhalt, der über die Schiene des Drucks von Wählern und Öffentlichkeit ein Unterlaufen der politischen Kontrolle durch Legislative und Judikative möglich erscheinen ließe. Die Rückgewinnung der Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses im November 2002 sichert in dieser Hinsicht dem Präsidenten zwar verbesserte Kooperationsbedingungen, doch angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse ändert dies wenig an der skizzierten Grundkonstellation.

Selbst die These einer nachhaltigen Stärkung der Präsidentschaft durch die außenpolitische Bedrohung ist nur teilweise zu halten. Während der Kongress selbst in sicherheits-

politisch relevanten Bereichen seinen Anspruch auf Mitsprache und eigene Initiativen deutlich gemacht und in einigen Fällen auch durchgesetzt hat, sind die Einflussmöglichkeiten der Administration in anderen Politikbereichen merklich geschrumpft. Die Führungsstärke und Erfolge der Administration in der Außen- und Sicherheitspolitik sind darüber hinaus nicht einfach eine Funktion von realen oder konstruierten Bedrohungen der USA. Vielmehr reflektieren sie zugleich die Unterstützung, die die Politik der Administration in den wesentlichen Fragen in der Republikanischen Partei genießt, ebenso wie den Dissens in der Demokratischen Partei. In markantem Kontrast zur Außen- und Sicherheitspolitik haben die Demokraten in innenpolitischen Auseinandersetzungen gezeigt, dass sie auch unter den veränderten Bedingungen Vorstöße der Administration blockieren, Zugeständnisse erzwingen oder – in Kooperation mit ihren republikanischen Konkurrenten – in Einzelfällen auch eigene Vorschläge durchsetzen können.

Aus einer forschungsorientierten Perspektive scheint damit der Versuch, die Bush-Administration über den Gegensatz von konstitutioneller und imperialer Präsidentschaft zu fassen, nur begrenzte Erkenntnisgewinne zu bieten. Vielversprechender ist es, die Entwicklungen mit Hilfe einer Kombination der Konzepte der 'plebiscitary presidency' und des 'president-as-broker' zu analysieren, die unterschiedliche Strategien beschreiben, Handlungsoptionen und Einflussmöglichkeiten zu erweitern. Die Modelle bzw. konkreten Erfahrungshintergründe hierfür bilden die Reagan-Administration und die Bush I-Administration. Während Bush II weder über das Format von Reagan als 'Great Communicator' noch das von Bush I als 'Civil Servant' in der Bundespolitik verfügt, eröffnet die Kombination die Chance, wechselseitig die Schwächen der beiden Modelle durch ihre Stärken auszugleichen. Strategisch heißt dies, den prinzipiellen Appell an die Öffentlichkeit und die Mobilisierung von Unterstützung mit pragmatischer Verhandlungsbereitschaft auf Elitenebene zu verbinden, das Räumen zentraler Positionen eingeschlossen. Politisch ist es der Versuch, die konservative Basis der republikanischen Partei zu binden und gleichzeitig auf die Wähler der politischen Mitte zuzugehen. Paradigmatisch für diesen Politikstil- und Programm-Mix ist vor dem 11. September 2001 die Kombination von Steuer- und Bildungsreform unter dem ideologischen Dach eines 'compassionate conservatism'.

Nach den Terroranschlägen hat Bush, unter dem Druck der Ereignisse, aber auch in bewusster Neudefinition der Ziele seiner Präsidentschaft, die Administration auf die Außen- und Sicherheitspolitik fokussiert.⁶⁶ Die strategischen Elemente des skizzierten Stils der Amtsführung lassen sich dabei zumindest auf binnensystemischer Ebene problemlos auf diese Politikbereiche übertragen. Bushs Erfolge zeigen zudem das Durchsetzungspotenzial der 'post-imperialen Präsidentschaft', insbesondere dann, wenn die Konzentration auf einzelne Ziele und klare Grundlinien die Mobilisierung von Unterstützung und Kompromissaushandlungen leitet. Die Konzentration auf einzelne Politikbereiche lässt jedoch, selbst bei greifbaren Erfolgen in diesen Bereichen, offene Flanken entstehen. Das 'Worst-Case'-Szenario ist in dieser Hinsicht die Wiederholung der Erfah-

⁶⁶ Elisabeth Bumiller, David E. Sanger, Threat of Terrorism Is Shaping the Focus of Bush Presidency, New York Times, September 11, 2002.

rungen von Bush I, ungeachtet der außenpolitischen Erfolge die Präsidentschaft innen- bzw. wirtschaftspolitisch zu verlieren. Programmatisch ist darüber hinaus fraglich, ob eine Politik internationaler Machtprojektion unter konservativen Vorzeichen jenseits der Terrorismusbekämpfung moderate Wechselwähler ansprechen kann. Diese Überlegungen klammern noch die Gegenstrategien von Kongress und Demokraten aus. Während die Wirksamkeit der zahlreichen (neuen) Instrumente der Kontrolle der Exekutive durch die Legislative bzw. die Opposition in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt worden ist, ist die US amerikanische Erfahrung der zurückliegenden Dekaden, dass die Präsidentschaft überraschende Stärken gezeigt hat, aber immer – von 'Iran-Contra' über 'read my lips: no new taxes' bis hin zu 'Monica-Gate' – politisch verwundbar geblieben ist.

Über den Autor / About the Author:

Dr. Söhnke Schreyer, 1990-2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF), Forschungsschwerpunkte politisches System der USA und Sozial- und Gesundheitspolitik. Publikationen u.a.: Neue Politiker und Parteiströmungen im US-Kongress. Zum Wandel der Struktur politischer Entscheidungsprozesse, 1959-1994, Campus Verlag, Frankfurt 1997; Staat, Nation, Demokratie. Traditionen und Perspektiven moderner Gesellschaften, hrsg. zus. mit M. Gräser und C. Lammert, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2001; Sicherheit und Wohlfahrt: Die USA von Clinton zu Bush, hrsg. zus. mit H.-J. Puhle und J. Wilzewski, Campus Verlag, Frankfurt (in Vorbereitung)