

Anton Pelinka (Budapest)

Der überschätzte Präsident. Anmerkungen zum Leadership-Diskurs anhand des „mächtigsten Mannes der Welt“

Der Artikel nützt historische Beispiele und systemanalytische Erklärungen, um zu verdeutlichen, dass der Präsident der USA in einem relativ engen, von den anderen „Gewalten“ des US-Systems und von der öffentlichen Meinung begrenzten Spielraum agieren kann. Seine „Macht“ beruht vor allem auf „transitional“, also grundsätzlich austauschbarer, und (mit Ausnahme besonderer außerordentlicher Bedingungen) nicht „transforming“ Leadership. Präsidenten versuchen daher, wenn sie ihre ersten Misserfolge erfahren müssen, die Flucht in die Außenpolitik. In dieser hat der Präsident – anders als in den verschiedenen innenpolitischen Politikbereichen – einen größeren Freiraum. Die Überschätzung der Institution des US-Präsidenten ist auch in Verbindung damit zu sehen, dass er durch die Verbindung der zeremoniellen Funktionen des Staatsoberhauptes mit den Funktionen des Regierungschefs zu überzogenen Erwartungen geradezu einlädt.

Keywords: Leadership, politisches System der USA, Präsidentschaft, Flucht in die Außenpolitik
leadership, US political system, presidency, escaping to foreign policy

The responsibilities placed on the United States are greater than I imagined them to be, and there are greater limitations upon our ability to bring about a favourable result than I had imagined them to be.

John F. Kennedy, 16. Dezember 1962 (Reeves 1993, 437)

The standard answer is we need better leaders. The real answer is that we need better citizens.

Thomas L. Friedman, International Herald Tribune, November 23, 2009, S.9

1. Die Falsifizierung eines Klischees

Das Klischee ist offenbar unzerstörbar: das vom Präsidenten der USA als dem „mächtigsten Mann der Welt“. Dieses Klischee ist – wie das Stereotypen so an sich haben – nicht schlichtweg falsch. Es ist aber eine unzulässige Vereinfachung. Dass der Präsident, der seit der Nutzbarmachung der Atombombe als „commander in chief“ über die größte globale Zerstörungskapazität verfügt, das ist das eine. In diesem Sinn kann jeder US-Präsident seit Harry S. Truman zum „mächtigsten Mann der Welt“ erklärt werden. Dass aber der Präsident der USA in ein seine politischen Spielräume extrem einengendes Korsett gezwängt ist, das durch die Mitspracherechte und Blockademöglichkeiten anderer Institutionen bestimmt ist – vor allem des US-Kongresses; und dass das Regelwerk einer stabilen Demokratie jeden US-Präsidenten immer wieder an die Grenzen erinnert, die durch den generellen Begriff „öffentliche Meinung“ beschrieben werden: Das alles definiert die Begrenzungen präsidentieller Macht.

Macht ist an Freiheit gekoppelt. Mächtige haben die Möglichkeit, sich zwischen Handlungsoptionen frei entscheiden zu können. Diese Freiheit ist bei allen, die in Demokratien institutionelle Macht ausüben können, begrenzt: durch die Bindung an Verfassung und Rechtsstaat; und durch die Bindung an die Präferenzen des „Volkes“, also des Elektorates, das ja die Legitimationsgrundlage jeder Autorität in einer Demokratie ist.

Damit ist auch die Begrenzung der Leadership des US-Präsidenten definiert: Im Regelfall fällt dem Präsidenten eine „transactional“ und nicht eine „transforming“ Leadership zu (Burns 1978, 141–254). Er agiert, grundsätzlich in die routinisierte Abfolge eines stabilen politischen Prozesses eingebunden, als Resultante gesellschaftlicher Interessen. Diese kann er mit bestimmten Akzenten seiner Persönlichkeit versehen. Er kann sie aber nicht – weder kraft seiner Persönlichkeit noch kraft seines Amtes – einfach ersetzen. Nur in Ausnahmefällen – am prominentesten ist hier wohl die Rolle Abraham Lincolns im Bürgerkrieg von 1861 bis 1865 zu nennen – hat der Präsident eine auf ihn als Person zugeschnittene Rolle, die nicht durch Routinisierung weitgehend vorgezeichnet ist, die er vielmehr sich selbst schafft, die er selbst definiert.

Die Hypothese von der Überschätzung der Macht des US-Präsidenten soll im Folgenden am Beispiel einiger Präsidenten des 20. Jahrhunderts ausgeführt werden. Im Besonderen wird aber auf Bill Clinton eingegangen, dessen achtjährige Präsidentschaft ein besonders interessantes Studienobjekt für die Analyse des Spannungsverhältnisses zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist.

2. Institutionelle Grenzen

Im Sinne des Konzepts der „check and balances“ sind dem Präsidenten der USA institutionelle Grenzen gesetzt. Andere Verfassungsorgane, allen voran der Kongress, limitieren die Machtfülle des Präsidenten. Die föderale Struktur begrenzt ebenfalls die Kompetenz des Präsidenten: Die 50 Staaten bilden einen Bereich, in den einzugreifen dem Präsidenten nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Im Fall der USA wie in anderen Fällen stabilisierter Demokratien kommt aber vor allem der öffentlichen Meinung eine wesentliche Rolle bei der Begrenzung präsidentialer Macht zu: Präsidenten müssen, um Präsidenten zu werden, auf die herrschenden Strömungen der Gesellschaft Rücksicht nehmen – Tendenzen, die sich in den von der Meinungsforschung permanent erhobenen Meinungsbildern und manifestiert in Wahlergebnissen ausdrücken. Auch nach der Wahl muss der Präsident der USA diese Tendenzen beobachten und auf sie Rücksicht nehmen – braucht er doch den Kongress, der ebenfalls von Wahlergebnissen abhängt. Überdies ist er, jedenfalls in seiner ersten Amtszeit, wegen des Wiederwahlkalküls auch persönlich von der öffentlichen Meinung abhängig.

Die Abhängigkeiten, in die jeder Präsident hineingestellt ist, begründet eine „collective leadership“: eine Führung durch ein Institutionengefüge, in dem der Präsident – als Person und als Funktion – eine unter mehreren ist (Burns/Dunn 2004, 137–149). Der Präsident allein kann nichts bewegen – aber ohne den Präsidenten bewegt sich nichts. Der Präsident verfügt, auch ausgedrückt in seinem (mit Zweidrittelmehrheit des Kongresses überwindbares) Vetorecht, über ausreichende Blockademöglichkeiten, um eine Politik an ihm vorbei zu verhindern. Aber über analoge Blockademöglichkeiten verfügen eben auch andere – allen voran der Kongress.

Congress

Der Kongress ist, dem Konzept der „checks and balances“ folgend, das a priori gegebene Gegengewicht, das die Macht des Präsidenten eingrenzt. Der Präsident braucht für seine politischen Vorhaben, erstens, zumeist Gesetze; und zweitens braucht er für alles und jedes Geld, und das heißt ein Budget. Bei beidem ist er auf den Kongress angewiesen – und zwar auf beide Kammern, auf den Senat und das Repräsentantenhaus. Da die Partei des Präsidenten häufig in einem oder auch beiden Häusern über keine Mehrheit verfügt („split government“), ist der Präsident unter diesen Voraussetzungen gezwungen, mit der Opposition zu verhandeln, um Kompromisse zu finden.

„Split government“ erinnert an die französische „cohabitation“, als Mitterrand und Chirac – nach der Niederlage ihrer Partei bei Parlamentswahlen (1986, 1993, 1997) – einen Premierminister der jeweils anderen Partei bestellten. „Split government“ erinnert überdies an Große Koalitionen: Wie bei diesen (sei es in ihrer Schweizer Variante einer permanenten Konzentrationsregierung, sei es in der österreichischen Variante) kann nur, auf der Grundlage des „power sharing“, im Sinne einer „consociational democracy“ regiert werden.¹

Die Möglichkeit von „split government“ reduziert jedenfalls wesentlich die Möglichkeit des Präsidenten, die Gesetzgebungstätigkeit des Kongresses zu dominieren. Aber auch dann, wenn die Partei des Präsidenten in beiden Kammern des Kongresses dominiert (wie etwa unter den Präsidenten Kennedy, Johnson und Carter), ist der Präsident gezwungen, sich mit dem Kongress zu arrangieren: Da die Fraktionsdisziplin im Kongress, verglichen mit parlamentarischen Systemen in Europa, nur beschränkt gegeben ist, kann kein Präsident sicher sein, die Zustimmung der eigenen Partei im Kongress zu haben. Dies musste zum Beispiel Jimmy Carter leidvoll erfahren, in dessen Amtszeit ein auch prinzipieller Konflikt zwischen präsidentialer Machtfülle und parlamentarischen Führungsansprüchen ausgetragen wurde – unabhängig davon, dass die Kongressmehrheit von der Partei des Präsidenten gestellt wurde (Graubard 2009, 535–537).

Parliamentary parties, like the British Conservatives or the Scandinavian Social Democrats, must maintain discipline if the system is to work. Members of parliaments are expected, almost required, to vote with their party (...). American congresspersons, however, are on their own and generally must try to win in their districts without much help from the weakly organized national party. The American separation of powers allows and even encourages members of Congress to vote with their constituents against their president or dominant party view. (Lipset 1996, 42)

Die geringere Parteidisziplin ist somit ein immanent logisches Merkmal des Präsidentialismus: Da der Präsident nicht vom politischen Vertrauen des Kongresses abhängig ist, kann sich dieser (einschließlich der Partei des Präsidenten) auch gegen den Präsidenten zu profilieren, ohne deshalb – anders als in den für Europa typischen parlamentarischen Systemen – den Sturz der Exekutive fürchten zu müssen oder erhoffen zu dürfen. Das Fehlen der politischen Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber dem Kongress schwächt somit de facto die Fähigkeit des Präsidenten, sich als „leader“ gegenüber dem Kongress durchsetzen zu können.

Von den Präsidenten der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte Reagan die geringste Unterstützung im Repräsentantenhaus: Nur 47,7 Prozent seiner Gesetzesinitiativen fanden die Unterstützung des Hauses. Das war natürlich auch Ausdruck von „split government“: Reagan sah sich in seiner gesamten Amtszeit einem demokratisch beherrschten Kongress gegenüber. Die

höchste Zustimmungsrate im Repräsentantenhaus hatte Johnson. Aber obwohl in seiner gesamten Amtszeit seine Partei den Kongress dominierte, fanden nur 69,2 Prozent seiner Gesetzesinitiativen die Zustimmung des Repräsentantenhauses (Shull 2000, 90). „Split government“ verstärkt die Blockaden zwischen Präsident und Kongress – aber die Ursachen liegen tiefer.

Die Abhängigkeit des Präsidenten vom Kongress erfasst auch die Außenpolitik: Internationale Verträge müssen vom Senat mit Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden. Daran war schon – ein wichtiger Meilenstein für die Phase amerikanischer Neutralitäts- und Isolationspolitik – die Ratifizierung des Vertrages von Versailles gescheitert (Graubard 2009, 195–198); daran scheiterte der von Carter 1979 unterzeichnete SALT II Vertrag.

Am Kongress scheiterte auch die Gesundheitsreform, die Bill Clinton am Beginn seiner Amtszeit mit allerhöchster Priorität versehen hatte. Als Clinton erkennen musste, dass der Widerstand in dem zunächst noch mit demokratischer Mehrheit ausgestatteten Kongress zu stark war, brach er die Reform ab. Der republikanische Wahlerfolg bei der Kongresswahl 1994 war das endgültige Begräbnis für Clintons Gesundheitsreform – und damit für Clintons Anspruch, durch Reformen Geschichte zu machen. Clinton musste erkennen, dass der Kongress seine „transforming leadership“ verhinderte (Blumenthal 2004, 115–122).

Das seine offene Konfrontation mit dem Kongress auch einem Präsidenten nützen kann, hat vor allem Harry Truman vorgemacht. Truman, der im Sommer 1948 einem republikanischen Kongress gegenüberstand und als Außenseiter in den Wahlkampf ging, appellierte in seiner bewusst traditionell stilisierten Bahnreise durch die USA an die Wählerinnen und Wähler, indem er sich in populistischer Manier als Repräsentant des kleinen Mannes präsentierte, der dem Kongress gegenübertrat, der eben diesen kleinen Mann ignorierte (McCullough 1992, 653–719). Trumans Strategie war erfolgreich – er gewann, für die meisten BeobachterInnen überraschend. Doch das konnte nichts an seiner Abhängigkeit vom Kongress ändern. Aus dieser Abhängigkeit konnte Truman nur 1950 ausbrechen, als er den Krieg in Korea zur außenpolitischen Profilierung nutzte. In der Außenpolitik konnte er sich von der lähmenden Abhängigkeit vom Kongress befreien. In der Außenpolitik, letztlich nur in dieser, konnte Truman Geschichte schreiben, hier war er „leader“.

Supreme Court

Gegenüber der „dritten Gewalt“, der Justiz, sind dem Präsidenten ebenfalls die Hände gebunden. Das entspricht grundsätzlich dem Muster des demokratischen Rechtsstaates schlechthin. Doch in den USA besteht insofern eine spezifische Problematik, dass zwar der Präsident die BundesrichterInnen ernennt, er dabei aber wiederum auf die Zustimmung des Senats angewiesen ist; und dass die Grobmaschigkeit der US-Verfassung dem Supreme Court eine die Verfassungsentwicklung bestimmende Autorität einräumt, die den Obersten Gerichtshof in mancher Hinsicht über den Präsidenten stellt.

Anhand von zwei Beispielen lässt sich verdeutlichen, dass es der Supreme Court ist, der in entscheidenden politischen Fragen politische Blockaden errichten – und diese auch beseitigen – kann; und dass die Entscheidungen des Supreme Court den Wandel in der Gesellschaft reflektieren: in „Brown v. Board of Education“, 1954, und in „Roe v. Wade“, 1973. Die Unterwanderung des Rechtsstatus der AfroamerikanerInnen nach der Abschaffung der Sklaverei wurde vom Supreme Court legitimiert – und 1954 beseitigt. Erst auf dieser Grundlage konnte Lyndon Johnson, in Bürgerrechtsfragen der aktivste Präsident seit Abraham Lincoln, ein politisches Programm

zur Sicherung der Grundrechte der AfroamerikanerInnen durchsetzen. Und die Entscheidung des Supreme Court von 1973, dass einzelstaatliche Verbote der Abtreibung gegen ein Grundrecht der Frauen verstößt, zeigt eine Qualität von Leadership, die von einem Präsidenten nicht erwartet werden kann: Der Supreme Court entscheidet unabhängig von den anderen Staatsgewalten; und vor allem entscheidet er unabhängig von der öffentlichen Meinung und den davon abgeleiteten wahlstrategischen Kalkülen.

Im Dezember 2000 war es letztlich einer der neun HöchstrichterInnen, Anthony Kennedy, der – angesichts der sich abzeichnenden Situation, dass vier jedenfalls gegen die Fortführung der Stimmennachzählung in Florida (und damit für George W. Bush) und vier dafür (und damit für Al Gore) stimmen würden – entschied, wer Präsident der USA werden sollte (Toobin 2007, 171).

Die Entscheidung über die Präsidentschaft 2000 unterstrich die zentrale Bedeutung des Supreme Court. Die Bestellung der Mitglieder des Höchstgerichts ist daher eine eminent politische Entscheidung. Doch die Nominierung bindet den Präsidenten an den Senat. Das musste Ronald Reagan erkennen, der 1987 Robert Bork ernennen wollte – und im Senat scheiterte. Bork war der demokratischen Senatsmehrheit zu sehr einer konservativen Ideologie verpflichtet. Herbert W. H. Bush und die Republikaner hatten offenkundig von diesem Misserfolg gelernt – und als 1991 Clarence Thomas für eine Position im Supreme Court vorgeschlagen wurde, waren die Debatten im Justizausschuss nicht auf die Ideologie sondern auf die Persönlichkeit des Nominierten fokussiert (Toobin 2007, 18f. und 26–28).

Der Supreme Court macht jedenfalls in vieler Hinsicht dem Präsidenten die Rolle streitig, entscheidend die Führung der US-Politik zu bestimmen. Der Supreme Court ist ein Beispiel für das Potenzial einer „leadership by court“ – und damit ein Hinweis auf die Begrenztheit der „leadership by the president“.

Föderalismus

Eine weitere Einschränkung der Macht des Präsidenten ist im föderalen Charakter der USA begründet. Zwar hat bis zur Ära Reagan ein langfristiger Trend die Gewichte zwischen der Union und den Staaten zugunsten Ersterer verschoben – ausgedrückt auch in der Bürgerrechtsgesetzgebung der Ära Johnson; aber unter Reagan wurde dieser Trend zumindest gestoppt. Reagans berühmtes Wort vom Staat („government“), der nicht die Lösung, sondern das Problem sei, bezog sich ganz eindeutig auf die Bundesregierung. Und 1984, im Wahlkampf, der zu seiner triumphalen Wiederwahl führte, nahm er für sich in Anspruch: „We promised we’d reduce the growth of the federal government, and we have.“ (Graubard 2009, 572)

Die 50 Staaten waren und sind jedenfalls ein Faktor, der auch nach Ausweitung der Bundeskompetenzen im 20. Jahrhundert vor allem durch die Politik F. D. Roosevelts und Johnsons die Gestaltungsmöglichkeiten jedes US-Präsidenten einschränkt. Daher ist es zwar symbolische Politik, aber eben nicht mehr, wenn die KandidatInnen für das Präsidentenamt daran gemessen werden, ob sie beispielsweise für oder gegen die Todesstrafe sind. Denn das Strafrecht, einschließlich der Möglichkeit zur Verhängung der Todesstrafe, liegt ausschließlich in der Kompetenz der Staaten.²

Der Föderalismus schränkt die Macht des Präsidenten auch dadurch ein, dass die einzelnen SenatorInnen und Mitglieder des Repräsentantenhauses bei ihrem Wiederwahlkalkül grundsätzlich von der Interessen- und Meinungslage ihres Staates bzw. ihres Wahlbezirks ausgehen.

Diese regionale Komponente wirkt sich auch in der Neigung der Mitglieder des Kongresses aus, die Loyalität gegenüber dem Präsidenten bzw. der Gesamtpartei als sekundären und nicht als primären Bestimmungsfaktor ihres Handelns zu sehen.

Public Opinion

James MacGregor Burns schreibt im Zusammenhang mit der Beziehung zwischen „leadership“ und „people“ vom „X-factor“: dem Faktor Persönlichkeit (Burns 2003, 215–222). Burns spricht damit auch Defizite an, die er in der Politikwissenschaft sieht: die Tendenz, Politik in Strukturen und Funktionen zu zerlegen; und dabei zu übersehen, was nicht übersehen werden sollte – den Faktor Persönlichkeit.

Dieser Faktor wirkt freilich in beide Richtungen: Er stellt, unter den Rahmenbedingungen der Demokratie, eine Abhängigkeit der Wählenden von den Gewählten her – aber ebenso eine der Gewählten von den Wählenden. Demokratie ist auch davon bestimmt, dass sich eine Gesellschaft, ein Elektorat, ein „Volk“ nicht gegen ihren (seinen) Willen irgendwohin führen zu lassen braucht. Führung setzt in der Demokratie die grundsätzliche Zustimmung der Geführten voraus; und zwar sowohl die grundsätzliche Zustimmung zu den Personen wie auch zu den Inhalten, denen diese Personen verpflichtet sind.

F. D. Roosevelts „fireside chats“ galten für die 1930er-Jahre als Musterbeispiel für ein erfolgreiches Kommunikationsverhalten eines Präsidenten (Black 2003, insbes. 152, 276–278, 289). Reagans Popularität gründete sich auch und wesentlich auf die Fähigkeit, komplexe Sachverhalte einfach und verständlich darzustellen – eine Fähigkeit, die auch mit Reagans Schauspielervergangenheit zusammenhing (Wills 1988, insbes. 200–211). Bill Clinton vermochte seinen Charme (sein „Charisma“) erfolgreich einzusetzen, um in direkten Konfrontationen mit den WählerInnen persönlich zu überzeugen – eine Fähigkeit, die immer auch von wahlstrategischem Kalkül bestimmt war (Klein 2002, insbes. 136f.).

Letztlich ist das Verhalten jedes Präsidenten – jedes politischen Entscheidungsträgers bzw. jeder politischen Entscheidungsträgerin in einer Demokratie – davon bestimmt, dass der alles entscheidende Erfolg am politischen Markt errungen werden muss. Leadership eines, jedes Präsidenten ist dann erfolgreich, wenn er mit und nicht gegen die öffentliche Meinung agiert. Leadership in der Demokratie ist Leadership durch Konsens – zuerst und zuallererst auch durch Übereinstimmung mit den Wählenden. Am Beispiel Johnsons definiert dies Doris Kearns so: „Johnson’s career (...) helps to reaffirm the significance, probably the necessity, of consensus politics to effective presidential leadership.“ (Kearns 1977, 422)

3. Bill Clinton: „Man“ or „President“?

Sidney Blumenthal, einer der Engsten im Kreis um Bill Clinton, fasste die Präsidentschaft Clintons in einer Form zusammen, die für die US-Präsidentschaft generell gelten kann: „He acted as a man, not as a president. But the collision of roles could not be avoided.“ (Blumenthal 2004, 344)³

Clinton kam ins Weiße Haus, nachdem es ihm 1992 gelungen war, einen amtierenden Präsidenten zu bezwingen. Das war nicht erstmalig – im 20. Jahrhundert hatten schon 1912, 1932 und 1980 Präsidenten die Wiederwahl nicht geschafft. Aber anders als 1932 und 1980, als die

Wahlsiege Franklin D. Roosevelts und Ronald Reagans einen Paradigmenwechsel in Form eines signifikanten Pendelschwunges in der Gesellschaft ausdrückten – eines Schwunges, der 1932 als Links- und 1980 als Rechtsschwung gedeutet werden konnte –, hatte Clintons Wahlerfolg einen anderen Hintergrund. Ähnlich wie Wilsons Erfolg 1912 konnte sich Clinton nur deshalb gegen den amtierenden Präsidenten (George H. W. Bush) durchsetzen, weil die republikanische WählerInnenschaft durch die Kandidatur eines gewichten Dritten (1912: Theodore Roosevelt, 1992: Ross Perot) gespalten war. Clinton siegte – weil er sich als moderater Demokrat profilierte; in erster Linie aber, weil Perots Kandidatur vor allem republikanische WählerInnen von Bush abzog (Goldman et al. 1994, 413–479).

Clintons Kampagne war innenpolitisch orientiert. Der vom internen Slogan zum charakteristischen Markenzeichen des Clinton-Wahlkampfes mutierte Spruch „It’s the economy, stupid!“ (Graubard 2009, 629) signalisierte eine klare strategische Priorität: Bush, der sich 1991 mit seiner Intervention im Golf als außenpolitisch erfolgreicher Präsident profiliert hatte, sollte innenpolitisch bekämpft und besiegt werden.

Am 3. November 1992 wählten 43 Prozent derjenigen, die ihre Stimme abgaben, Clinton zum Präsidenten. Clinton hatte kein Mandat der Mehrheit: Bush und Perot verfügten zusammen über 57 Prozent der Stimmen. Dass er einen klaren plebiszitären Auftrag zu entscheidenden politischen Veränderungen der Gesellschaft erhalten hätte, ließ sich daraus gewiss nicht ableiten. Dennoch: Clinton startete mit einem ehrgeizigen innenpolitischen Reformprogramm.

Robert Reich, Clintons Arbeitsminister in den ersten Jahren der Präsidentschaft, lieferte einen aufschlussreichen Bericht über die Entscheidungsprozesse im Weißen Haus – aufschlussreich gerade auch für Schlussfolgerungen über die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten eines US-Präsidenten, die Gesellschaft im Sinne von „transforming leadership“ zu gestalten. Aus der Schilderung einer Besprechung, in der die sozial- und wirtschaftspolitische Generallinie der neuen Administration festgelegt werden soll, machte Reich ein Theaterstück, in dem der letztlich alles entscheidende Akteur Alan Greenspan ist, der Chairman der Notenbank.⁴ Greenspan, der nicht an Weisungen des Präsidenten gebunden war, entschied die Debatte über den Umgang mit dem Budgetdefizit für sich:

If you take an ax to the deficit, I will cut short-term interest rates! And that will make people happy because they will have more money in their pockets! And they will spend the money, and the economy will expand, and jobs will be created! And everybody will be happy with you, their President!

But! (...) If you don't take an ax to the deficit, I will be very mischievous! (...) I will wreck the economy. That will make people unhappy. And they won't be unhappy with me. They will be unhappy with you! You are their President. (Reich 1998, 64)

Reich, der als Vertreter einer interventionistischen Sozial- und Wirtschaftspolitik in einer stärkeren Rückführung des Defizits die Chancen für eine Reformpolitik schwinden sah, fasste so das zentrale Argument zusammen, mit der Greenspan und andere von Anfang an die Reformagenda Clintons entscheidend begrenzten. Der Präsident sah sich in seiner Führungsrolle entscheidend eingegrenzt, weil er ja auf die Kongresswahlen im November 1994 und auf seine Wiederwahl im November 1996 achten musste.

Die Kongresswahlen 1994 waren eine schwere Niederlage für die Demokraten. Zum ersten Mal seit drei Jahrzehnten verfügten die Republikaner über die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses (Graubard 2009, 644). Das musste Clintons politische Manövrierfähigkeit weiter

einschränken. Die Schlussfolgerung, die er – konfrontiert mit einer selbstbewussten republikanischen Kongressmehrheit – daraus zog, war das faktische Ende seines innenpolitischen Reformprogramms, insbesondere der Gesundheitsreform. Clinton, der seine Präsidentschaft vor allem innenpolitisch definiert hatte – als gesellschaftspolitischer Reformers, resignierte ganz einfach.

Reich beschrieb Inhalt und Stil, die das Weiße Haus ab November 1994 beherrschten. Der Faktor der Veränderung, die eigentlich nur das schon 1993 erkennbare Phänomen der Außensteuerung des Präsidenten deutlicher herausarbeitete, hatte einen Namen: Dick Morris. Dieser erhielt für eine bestimmte Zeitspanne – bis zu seinem „Sturz“ über eine Sexaffäre – die Rolle des Strategen, der die Clinton-Präsidentschaft neu zu definiert hatte. Alle politischen Aktivitäten des Kabinetts und einzelner Kabinettsmitglieder wurden, auf Weisung Clintons, von Morris einer Vorprüfung unterzogen. In seiner Rolle als „politischer Konsulent“ wurde Morris zum Guru, der darüber entschied, was Clinton machen und was er nicht machen sollte. Das Ziel: alles zu tun, um die Wiederwahl 1996 zu sichern; und vor allem alles zu unterlassen, was dieses Ziel gefährden könnte.

Jede politische Maßnahme, die Reich oder andere vorschlugen, wurde auf Geheiß des Präsidenten von Morris getestet – in Form von Meinungsumfragen. Morris zu Reich: „I can know within a day or two whether they work. Anything under forty percent doesn't work. Fifty percent is a possibility. Sixty or seventy, and the President may well use it. I can get a very accurate read on the swing.“ (Reich 1998, 278)

Die Schlussfolgerung, die Reich aus dieser Situation zog, ist signifikant: „Morris's craft is the antithesis of leadership“ (Reich 1998, 280). Reich hatte natürlich recht – „transforming leadership“ kann nicht existieren, wenn jeder einzelne politische Schritt auf seine Mehrheitsfähigkeit abgetestet wird. Aber Morris hatte auch recht: Clinton, 1994 schwer angeschlagen, konnte 1996 einen souveränen Wahlsieg erkämpfen. Was hätte eine Reformagenda, die den Zielen Reichs (und den Zielen, die Clinton ursprünglich vertreten hatte) entsprochen hätte, genützt – wenn Clinton 1996 die Wahl verloren hätte? In einer stabilen Demokratie ist der Wahlsieg das höchste Ziel, der politische Zweck an sich.

Nach dem Scheitern seiner anspruchsvollen Reformagenda schon in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft verschrieb sich Clinton mehr denn je einem „Centrism“, der sich in der von Morris repräsentierten, kurzfristig orientierten, primär an demoskopischen Daten orientierten Politik äußerte. James MacGregor Burns, der „Erfinder“ des Konzepts von „transforming leadership“, sieht darin ein Scheitern einer Politik, die von einem „dead center“ bestimmt war: „As a master broker he (Clinton, Anm. AP) raised the art of the deal to world-class levels. But he rejected the kind of transformational leadership that might have placed him among the historic ‚greats‘.“ (Burns/Sorensen 1999, 326)

Robert Reich verließ 1996, desillusioniert, das Kabinett Bill Clintons. Dieser aber brach zu neuen Ufern aus: Er flüchtete in die Außenpolitik; in jene Sphäre, die er 1992 demonstrativ vernachlässigt hatte, weil sie das Terrain war, das ihm aus guten Gründen das zu sein schien, in dem sein Kontrahent brillieren konnte.

4. Flucht in die Außenpolitik

Jean Blondel gibt bei seinem Versuch, die Frage „What are leaders for“ zu beantworten, der Außenpolitik einen besonderen Stellenwert (Blondel 1987, 62–67). Und unter den Personen, die in keinem Kanon demokratischer Leadership des 20. Jahrhunderts fehlen dürfen – Winston

Churchill, Franklin D. Roosevelt, Charles De Gaulle – stehen die außenpolitischen Erfolge im Zentrum.

Dass die Außenpolitik das Feld ist, in dem auch in der Demokratie Leadership sich besonders zeigen und bewähren kann, ist auch systemtheoretisch zu begründen: Die Außenpolitik verzahnt verschiedene politische Systeme, anders als in der Innenpolitik sind daher die Kriterien von Erfolg und Misserfolg in geringerem Ausmaß von den die Leadership einschränkenden Determinanten abhängig.

Als prominentestes Beispiel für eine missglückte Flucht in die Außenpolitik muss wohl nach wie vor Woodrow Wilson gelten: Der Friedensvertrag von Versailles, der – entscheidend von Wilson geprägt – die Ordnung der Welt bestimmen sollte, scheiterte im US-Senat. Das läutete eine Ära des Isolationismus ein, einer außenpolitischen Verweigerungshaltung der USA, die erst schrittweise von F. D. Roosevelt überwunden werden sollte.⁵

Doch auch eine geglückte Flucht in die Außenpolitik – wie dies George H. W. Bush vorzeigte, mit seiner aktiven Beteiligung an der Abwicklung des Kalten Krieges und der erfolgreichen Intervention am Golf 1991 – kann insgesamt missglücken: Bush wurde 1992 auch deshalb von Clinton besiegt, weil innen- und vor allem wirtschaftspolitische Schwächen in einen Kausalzusammenhang mit Bushs außenpolitischer Orientierung gestellt werden konnten (Goldman et al. 1994, 7–10).

Die missglückte Flucht Lyndon Johnsons in die Außenpolitik ist vor allem deshalb erstaunlich, weil Johnson – anders als Clinton – sein außenpolitisches Abenteuer auf der Grundlage eines massiven Wahlerfolges 1964 und einer ungewöhnlich erfolgreichen innenpolitischen Bilanz (Civil Rights, Voting Rights Act, Medicare) antrat: die massive Intensivierung des militärischen Engagements in Vietnam. Johnson, der ehemalige Mehrheitsführer im Senat und Vizepräsident unter John F. Kennedy, agierte antizyklisch: Er setzte nicht besondere außenpolitische Akzente, um eine innenpolitische Schwäche zu überspielen – wie dies Clinton ab 1994 tun sollte; er riskierte sein innenpolitisch gewonnenes Prestige durch eine riskante Außenpolitik. Johnson hatte die an sich angelegte Logik, wie sie vor allem von Clinton umgesetzt wurde, verkehrt: Die fehlenden innenpolitischen Erfolge – so diese Logik – sollten durch außenpolitische Erfolge überschattet werden. Johnsons Vietnam-Politik führte dazu, dass seine innenpolitischen Erfolge durch außenpolitische Misserfolge zugedeckt wurden. In diesem Sinne agierte Johnson antizyklisch.

As President, Johnson knew Congress as few men of his generation did and secured passage of some of the most radical reforms of the century. Neither FDR (Franklin Delano Roosevelt, Anm. AP) nor Truman could claim a record of domestic legislative achievement to compare with his. In foreign policy and military affairs, where those skills counted for less, he failed abysmally, making great errors from almost the day he entered the White House. Understanding how to persuade Congress to pass civil rights and social legislation promised by the Democrats from the day they surrendered the White House to Eisenhower in 1953, Johnson lacked the same sureness of touch when it came to deciding between alternative strategies for treating with enemies abroad, especially in Asia. (Graubard 2009, 448)

Johnson wollte offenbar mehr als ein erfolgreicher Präsident sein – er wollte Geschichte machen, und zwar sowohl in der Innen- wie auch in der Außenpolitik. Ähnliche Motive müssen auch bei seinem Nachfolger Richard Nixon vermutet werden. Der Paukenschlag der völlige Neuorientierung der China-Politik allein hätte Nixon zu einem der Präsidenten der USA gemacht, der in den langen Reihen der US-Präsidenten durch besondere, auch erfolgreich umgesetzte außenpolitische

Originalität aufgefallen wäre. Doch Nixon zerstörte seine außenpolitische Bilanz durch seine Innenpolitik. „If Johnson is one day rehabilitated, principally what he achieved domestically, a comparable restoration of Nixon for his foreign policy accomplishment is also probable.“ (Graubard 2009, 470)

Nixon zerstörte seine Präsidentschaft durch einen zynischen Umgang mit rechtsstaatlichen Prinzipien – und das in einem Ausmaß, das zur ersten und bisher einzigen Amtsenthebung eines US-Präsidenten (impeachment) geführt hätte, wäre Nixon dem nicht durch seinen Rücktritt 1974 zuvorgekommen: auch das ein erstmaliger Akt, der ihn aus der Reihe der US-Präsidenten heraushebt.

Nixon hatte zwar nicht die innenpolitischen Erfolge, die Johnson aufzuweisen hatte – und die dessen Flucht in die Außenpolitik so antizyklisch macht, weil sie gegen das nachvollziehbare Muster einer zunehmenden außenpolitischen Profilierung von innenpolitisch wenig erfolgreichen Präsidenten versucht wurde. Johnson hatte sich noch in der Wahlkampagne gegenüber Barry Goldwater als Kandidat des Friedens profiliert (McNamara 1995, 145–150). Und nach seinem Sieg, 1964, wurde er nun als Präsident des Krieges wahrgenommen.

Johnsons Scheitern zeigt auch das Risiko, das die Flucht in die Außenpolitik beinhaltet: Weil viel unabhängiger vom Kongress als die Innenpolitik wird die Außenpolitik des Präsidenten zu seinem persönlichen Risiko. Erfolge kann er seiner Leadership zuschreiben – aber ebenso die Misserfolge. „(...) the man in the center when things are good remains in the center when things go bad (...) Thus the war in Vietnam became Lyndon Johnson's war.“ (Kearns 1977, 425)

So ganz anders – und doch wiederum nicht – war die Bilanz der Präsidentschaft Nixons: „What he (Nixon, Anm. AP) will be remembered for is the nightmare he put the country through in his second term, and for his resignation.“ (Ambrose 1992, 592) Nixon, der seinen Rücktritt noch 20 Jahre überlebte, versuchte – nicht ganz ohne Erfolg – seine Präsidentschaft zu interpretieren. Dabei betonte er die Erfolge seiner Außenpolitik:

He took pride in the construction of détente with the Soviet Union in the early seventies, which contributed to the process that led to the détente of the mid-eighties and ultimately to the end of the cold war. And while the United States was destined to open relations with the People's Republic of China someday, it took courage and diplomatic dexterity for that inveterate anticommunist to break bread with Mao Zedong and Zhou Enlai. (Small 1999, 309)

Nixons außenpolitische Erfolgsbilanz wurde überschattet durch das innenpolitisch verursachte katastrophale Ende seiner Präsidentschaft. Der primär auf Nixon gemünzte Begriff der „imperialen“ Präsidentschaft beschreibt diesen Widerspruch: Nixons Außenpolitik wurde letztlich durch seine innenpolitische Schwäche konterkariert. Dass Nixons Amtszeit für eine „imperiale“ Präsidentschaft steht, ist eigentlich eine Paradoxie: Als er 1974 das Weiße Haus verließ, war das Ansehen des Amtes des Präsidenten der USA auf einem historischen Tiefstand – trotz seiner außenpolitischen Erfolge; aber eben wegen seines innenpolitischen Scheiterns (Graubard 2009, 512).

Clinton wurde, ab 1994, zu einem außenpolitisch aktiven Präsidenten. Haiti, Bosnien, Kosovo – und am Ende der ernsthafte Versuch, aufbauend auf dem Oslo-Abkommen von 1993 einen stabilen Frieden im Nahen Osten zu schaffen. Clinton definierte sich – nach seinen innenpolitischen Misserfolgen, nach der Blockade seiner Reformversuche im Kongress und nach dem Verlust der demokratischen Kongressmehrheit – neu als erfolgreicher Außenpolitiker. Im Wahl-

kampf hatte Clinton Bush noch vorgeworfen, die Innen- und vor allem die Wirtschaftspolitik zu ignorieren. Das Wort „Where was George?“ wurde zum Schlüsselbegriff einer gezielt die Außenpolitik vernachlässigenden, letztlich erfolgreichen Strategie (Goldman et al. 1994, 297–317). Es war Clintons Fähigkeit, sich und seiner Präsidentschaft ein neues Design zu geben. Und wäre nicht die Lewinsky-Affäre gewesen, die aktive Außenpolitik ab 1994 hätte Bill Clinton vielleicht tatsächlich den Ruf eingebracht, ein wirklich großer unter den Präsidenten in der Nachfolge George Washingtons zu sein.

5. Der Präsident als Ersatzmonarch

„The use of the Queen, in a dignified capacity, is incalculable. Without her in England, the present English government would fail and pass away.“ (Bagehot 1963, 82) Da ist es, das Wort von der „dignified“ Funktion, die Walter Bagehot der Monarchie zur Zeit des viktorianischen England zuschrieb. Anders als das Unterhaus und das Kabinett, deren Aufgabe mit dem Begriff „efficient“ zu umschreiben waren (und sind), war die Monarchie wichtig – obwohl ihr schon zu Bagehots Zeiten keine eigenständige Rolle im politischen Entscheidungsprozess zukam.⁶

Der US-Präsident vereinigt beide Funktionen: Er ist, als (indirekt) gewählter Ersatzmonarch, „dignified“; er ist aber auch, als Regierungschef, als sein eigener Premierminister, „efficient“. In ihm vereinigt sich die Symbolik eines aus Monarchien entwickelten republikanischen Staatsoberhauptes mit der Notwendigkeit des alltäglichen Regierungsgeschäfts. Diese Rollenduplizität war von Anfang an in der US-Präsidentschaft angelegt. Vorgelebt von George Washington, vorgeformt von der „near apotheosis“ des ersten Präsidenten, wurde so eine Rolle geprägt – die des konstitutionellen Monarchen auf Zeit (Lipset 1979, 22).

Diese Doppelfunktion schwächt aber den Präsidenten – weil sie Widersprüche impliziert. Als Ersatzmonarch muss der Präsident die Nation repräsentieren, muss er es – tendenziell – allen recht machen können. Als Regierungschef kann der Präsident es nie allen recht machen, muss er Prioritäten setzen, die den einen Interessen widersprechen, weil sie den anderen entsprechen.

Clinton brachte die Qualitäten mit ins Weiße Haus, die er als Regierungschef brauchte: „(...) Clinton provided vision, was decisive, set goals, built relationships and alliances, displayed enormous stamina and courage, employed effective communications, was innovative, and learned while on the job.“ (Phillips 2008, 230) Als Ersatzmonarch war Clinton hingegen von Anfang an wenig geeignet. Dazu mag er auch zu jung gewesen sein. Vor allem aber stand ihm seine Geschichte im Wege, die eine Kehrseite seines Charismas bildete: die Geschichte des Opportunisten, der seine Grundsätze verriet; die Geschichte des Don Juans, der seinen Charme im Privaten an viele Frauen vergeudete; und die Geschichte des Käuflichen, der noch bei seinem Abgang aus dem Weißen Haus, im Jänner 2001, finanzielle Leistungen mit präsidentialen Gnadenakten zu belohnen schien.⁷ Unabhängig vom Wahrheitsgehalt dieser Geschichten: Clinton erfüllte die Funktion eines für die symbolische Politik zuständigen Ersatzmonarchen höchst unzureichend.

In seiner Doppelfunktion verkörpert der US-Präsident eine besondere, eine widersprüchliche Rolle. Es ist diese Doppelfunktion, die zwischen allen europäischen politischen Systemen und dem US-System eine prinzipielle Differenz ausmacht. Ob klassische majoritäre Systeme, die sich am Westminster-Modell orientieren, oder ob stärker von „consociational democracy“ bestimmte Systeme; ob Republiken (semipräsidentiell oder parlamentarisch) oder (konstitutionelle bzw. parlamentarische) Monarchien: Es gibt kein europäisches Äquivalent zum US-Präsi-

dentialismus. Europa und die USA sind nicht nur durch den Atlantik getrennt – es trennt sie auch Rollen und Funktionen des US-Präsidenten.⁸

Die europäischen politischen Systeme, zu denen diesbezüglich auch Kanada, Jamaika und einige andere karibische, von Großbritannien geprägte Staaten zu zählen sind, zeichnen sich durch eine bestimmte Flexibilität aus, die dem US-Präsidentialismus fremd ist. Die für Europa typische Verflechtung von Regierung und Parlament verhindert Blockaden, wie sie für den US-Präsidentialismus typisch sind. Legislative und Exekutive agieren grundsätzlich als Einheit. Während im US-Präsidentialismus eine wechselseitig blockierende, voneinander unabhängige Profilierung von Präsident und Kongress systematisch angelegt ist, fehlt diese Voraussetzung im europäischen Parlamentarismus und auch Semipräsidentialismus.

Die Macht des US-Präsidenten ist daher systemimmanent beschränkt. Während die Westminster-Demokratie à la Großbritannien dem bzw. der PremierministerIn im Regelfall der stabilen Mandatsmehrheit seiner bzw. ihrer Partei und einer Berechenbarkeit erlaubenden Fraktionsdisziplin im Unterhaus eine Exekutive und Legislative bestimmende Funktion einräumt, kann der US-Präsident nie auf eine auch nur annähernd so ausgeprägte Kontrolle der Legislative hoffen. Doch der US-Präsident vereinigt in sich – anders als der/die britische Premier – zusätzlich zu seiner Effizienz ermöglichenden Funktion als Regierungschef auch noch die Würde des Ersatzmonarchen. Dadurch entsteht eine Spannung: dem Präsidenten wird eine doppelte Erwartung entgegengebracht – und die muss er immer wieder enttäuschen.

6. Wer „führt“ wen?

The America that had loved Kennedy (and much of it had not) was doing its best to become reconciled to Lyndon Johnson but it was having a hard time. Some of this was just East-Coast nose-holding, an incredulousness that Camelot had fallen to a Texan (...) More serious were the apprehensions of black America. When Kennedy had gone down, their leaders initially thought that his civil-rights agenda had fallen with him; that that must have been the reason why he had been taken out. (Schama 2009, 131f.)

Überraschung, Überraschung: Johnson wurde der Präsident, der – nach Lincoln – am meisten Leadership demonstrierte, wenn es um die Überwindung des „legalen“ Rassismus ging. Nicht Franklin D. Roosevelt, nicht John F. Kennedy – es war der Südstaatler Johnson, der den hinter dem Euphemismus „state rights“ verborgenen Staatsrassismus erfolgreich bekämpfte.

Warum? Die Zeit war reif ... Und hätte Johnson Kennedys Vietnam-Engagement abgebrochen, statt es wesentlich zu verstärken – er wäre als einer der ganz großen Präsidenten in die Geschichte eingegangen.

Es ist das Elektorat, das Führung ermöglicht – oder verhindert. Das ist der Preis der Demokratie: Leadership im Sinne von „transformational leadership“ ist begrenzt, ist determiniert durch den politischen Markt, also durch die Kalkulation jeder politischen Maßnahme im Hinblick auf deren Plus- und Minus-Konsequenzen der Präferenz der Wählenden.

Demokratie reduziert Leadership. Es ist die immanente Konsequenz eines demokratischen politischen Systems, dass sich die Anbieter (Parteien, PolitikerInnen) an der Nachfrage orientieren. Diese kann zwar in Grenzen prognostiziert, das heißt durch Extrapolation beobachtbarer Trends vorausschauend eingeschätzt und so auch in ihrer zukünftigen Dimension berücksichtigt werden. Die Nachfrage, ausgedrückt im Wahlverhalten, kann aber nicht einfach ignoriert werden.

Dies wäre auch gegen das Wesen der Demokratie: Diese ist ja dadurch gekennzeichnet, dass das Wohl einer Gesellschaft nicht von (mehr oder weniger aufgeklärten) „Führern“ definiert wird, sondern dass die Definition des Gemeinwohls aus der Gesellschaft selbst kommt. Das aber schränkt die Möglichkeit von Leadership ganz wesentlich ein.⁹

Dazu auch ein Indikator: 2008 erhielt John McCain weniger Stimmen von „weißen“ WählerInnen, als George W. Bush 2004 erhalten hatte. Nur in vier Staaten (durchwegs im tiefen Süden: Alabama, Arkansas, Louisiana, Mississippi) stimmte ein höherer Anteil von „Weißen“ für McCain als vier Jahre davor für Bush (Todd/Gawiser 2009, 247f.). Der „schwarze“ Barack Obama hatte mehr „Weiße“ für sich gewinnen können als der „weiße“ John Kerry.

Das ist kein Indikator dafür, dass der US-amerikanische Rassismus überwunden wäre. Dieser Befund zeigt aber an, dass das politische Gewicht des Rassismus ein anderes geworden ist. Leadership hat darauf zu reagieren.

In 1957 John F. Kennedy took Hemingway's definition of courage, 'grace under pressure', for the motto of his book, Profiles in Courage, a phrase suggesting a compound of bull-fighter and airplane pilot, baroque-Spanish and modern-American, religious and mechanical, fatalistic and deterministic at the same time (...). (Lukas 2004, 359)

PolitikerInnen haben guten Grund zur Annahme, dass sie ihre Rolle überzeichnen müssen; dass sie ihre Fähigkeit, die Gesellschaft zu gestalten oder auch Geschichte zu „machen“ übertrieben darzustellen haben. Das gelingt ihnen am besten dann, wenn sie selbst an diese Überschätzung glauben. Dann werden Gewählte, zu deren demokratischen Grundqualitäten ja die Austauschbarkeit gehört, zu Heroen und Heroinnen; zu StierkämpferInnen, die einsam dem gefährlichen Tier gegenüberstehen; zu PilotInnen, die – auf sich allein angewiesen – ihre Maschine durch Wind und Wetter zu steuern haben.

Es ist gerade dieses Bild vom Heroen und von der Heroin, das mit der Demokratie letztendlich nicht kompatibel ist. Die Demokratie braucht, unter den Voraussetzungen ihrer Stabilität, Routine; braucht etablierte Mechanismen, die PräsidentInnen und andere „leader“ nach den Vorstellungen der Wählenden formen. Demokratie besteht gerade nicht darin, dass große, geschichtsmächtige Personen eine Gesellschaft prägen; dass vielmehr aus der Gesellschaft selbst Personen, repräsentativ für bestimmte, in der Gesellschaft angelegte Interessen und Ideen in Entscheidungsfunktionen kommen – vorhersehbar, berechenbar, routinisiert. Der bzw. die ProphetIn und der Messias – das sind Rollenbilder, die für PolitikerInnen in der Demokratie höchst ungeeignet sind.

In der ersten seiner „Propositions“, seiner überprüfaren Hypothesen zur Theorie der Demokratie formuliert Anthony Downs: „Party members have as their chief motivation the desire to obtain the intrinsic reward of holding office; therefore they formulate policies as means to holding office rather than seeking office in order to carry out preconceived policies.“ (Downs 1957, 296) Bezogen auf die Präsidenten der USA: Sie ordnen ihre politischen Vorstellungen („policies“) dem eigentlichen Ziel unter, und dieses besteht im Wahlsieg.

Das ist das Wesen der Demokratie: „Leaders“ haben sich der Gesellschaft anzupassen; und nicht die Gesellschaft denen, die diese gerne führen wollen.

ANMERKUNGEN

- 1 Arend Lijphart verwendet in älteren Arbeiten für diese auch eine spezifische politische Kultur ausdrückende Tradition des „power sharing“ den Begriff „consociational democracy“ (Lijphart 1977), in späteren Arbeiten bevorzugt er eher den Begriff „consensus oriented democracy“ (Lijphart 1999).
- 2 Dass seit 1988, als Michael Dukakis – identifiziert mit der Abschaffung der Todesstrafe in Massachusetts – kein demokratischer Präsidentschaftskandidat sich gegen die Todesstrafe aussprach, ist die Folge der Referenz vor dieser symbolischen Politik. Diese wird in der Literatur mit dem Namen Willie Horton verbunden (Blumenthal 2004, 19f., 74).
- 3 Blumenthal formuliert dies im Zusammenhang mit der Bewertung der Affäre um Monica Lewinsky. Die Kollision der Rollen kann und muss aber für die US-Präsidentschaft schlechthin gelten: Sie fordert, um der Rolle des Präsidenten gerecht zu werden, einen Rollenverzicht: „President“ hat Vorrang vor „Man“.
- 4 Reichs dramaturgische Aufbereitung beansprucht nicht, das Protokoll einer realen Sitzung zu sein. Es gibt wieder, was der Arbeitsminister an Argumenten im Vorfeld präsidentialer Entscheidungen erlebt hat (Reich 1998, 60–64).
- 5 Die Ratifizierung des Vertrages von Versailles und damit der Eintritt der USA in den Völkerbund scheiterte im Senat vor allem daran, dass sich Senatoren nicht der außenpolitischen Führungsrolle des Präsidenten unterzuordnen bereit waren (Widenor 1980, 300–348).
- 6 In diesem Zusammenhang ist aufschlussreich, wie sehr die Rollenvorgaben des US-Präsidenten ursprünglich, in den ersten Jahren der Existenz der USA, unter Verdacht standen, den Weg für eine (Wiederkehr der) Monarchie aufzubereiten. (Burns/Dunn 2004, insbes. 55f.)
- 7 Die Vermutung, dass Clintons letzte Begnadigungen in kausaler Verbindung mit finanziellen Zuwendungen standen, bezieht sich vor allem auf die Begnadigung von Mark Rich. (Blumenthal 2004, 782f.)
- 8 Dies zeigt auch die rezente komparative Untersuchung über europäische politische Systeme: Schleiter/Morgan-Jones 2009.
- 9 Ausführlicher findet sich diese demokratietheoretische Argumentation in Pelinka (1999), insbesondere 31–40 und 209–218.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ambrose, Stephen E. (1992). *Nixon. Ruin and Recovery 1973 – 1990*, New York.
- Bagehot, Walter (1963). *The English Constitution*. Introduction by R.H.S. Crossman, Collins/Fontana, London.
- Black, Conrad (2003). *Franklin Delano Roosevelt. Champion of Freedom*, London.
- Blumenthal, Sidney (2004). *The Clinton Wars*, London.
- Burns, James MacGregor (1978). *Leadership*, New York.
- Burns, James MacGregor (2003). *Transforming Leadership*, New York.
- Burns, James MacGregor/Georgia J. Sorensen (1999). *Dead Center. Clinton-Gore Leadership and the Perils of Moderation*, New York.
- Burns, James MacGregor/Susann Dunn (2004). *George Washington*, New York.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Goldman, Peter et al. (1994). *Quest for the Presidency 1992*, College Station.
- Graubard, Stephen (2009). *The Presidents. The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to Barack Obama*, London.
- Kearns, Doris (1977). *Lyndon Johnson and the American Dream*, New York.
- Klein, Joe (2002). *The Natural. The Misunderstood Presidency of Bill Clinton*, New York.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Lipset, Seymour Martin (1979). *The First Nation. The United States in Historical & Comparative Perspective*, New York.
- Lipset, Seymour Martin (1996). *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, New York.
- McCullough, David (1992). *Truman*, New York.
- McNamara, Robert S. (1995). In *Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*, New York.
- Lukas, John (2004). *A New Republic. A History of the United States in the Twentieth Century*, New Haven.
- Pelinka, Anton (1999). *Politics of the Lesser Evil. Leadership, Democracy and Jaruzelski's Poland*, New Brunswick.
- Phillips, Donald T. (2008). *The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership*, New York.
- Reeves, Richard (1993). *President Kennedy. Profile of Power*, New York.

- Reich*, Robert B. (1998). *Locked in the Cabinet*, New York.
- Rosenberger*, Sigrid E. (2005). *Der Persönlichkeitsfaktor in der Politik. Leadershipanalyse des Kanzlers Willy Brandt*, Wiesbaden.
- Schama*, Simon (2009). *The American Future. A History from the Founding Fathers to Barack Obama*, London.
- Schleiter*, Petra/Edward *Morgan-Jones* (2009). *Constitutional Power and Competing Risks. Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets*, in: *American Political Science Review*, 1003/3 (August 2009), 496–512.
- Shull*, Steven A. (2000). *Presidential-Congressional Relations. Policy and Time Approaches*, Ann Arbor.
- Skowronek*, *Stephen* (1993). *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge MA.
- Small*, Melvin (1999). *The Presidency of Richard Nixon*, Lawrence.
- Todd*, Chuck/Sheldon *Gawiser* (2009). *How Barack Obama Won. The State-by-State Guide to the Historic Presidential Election*, New York.
- Toobin*, Jeffrey (2007). *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*, New York.
- Widenor*, William C. (1980). *Henry Cabot Lodge and the Search for an American Foreign Policy*, Berkeley.
- Wills*, Garry (1988). *Reagan's America. Innocents at Home*, London.
- Wineroither*, David (2007). *Herrschen lernt sich leicht, regieren schwer. „Leadership“ und Herrschaftsform im Deutschland des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt/Main.
- Wolffe*, Richard (2009): *Renegade. The Making of a President*, New York.
- Zimmer*, Annette/Regina *Jankowitsch* (Hg.) (2008). *Political Leadership*, Berlin.

AUTOR

Anton PELINKA, geb. 1941, Studium der Rechtswissenschaft (Univ. Wien) und der Politikwissenschaft (IHS Wien), Habilitation 1972 (Univ. Salzburg), 1975 bis 2006 o.Univ.-Prof.an der Universität Innsbruck, seit 2006 Professor of Nationalism Studies and Political Science, Central European University, Budapest.

Korrespondenzadresse: Central European University, Nador u.9, H 1051 Budapest.
E-Mail: pelinkaa@ceu.hu



Algieri Franco

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Europa kompakt Band 4

UTB: facultas.wuv 2010, ca. 220 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-8252-3130-9

EUR 19,50 [A] / EUR 18,90 [D] / sFr 32,90

Welche Bedeutung der EU im 21. Jahrhundert zukommt, hängt entscheidend von der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ab. Der Band beleuchtet die GASP im Kontext ihrer historischen Entwicklung und ihrer institutionellen und akteurspezifischen Merkmale. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird als Teil der GASP verstanden. Neben der systemischen Perspektive wird anhand der Europäischen Sicherheitsstrategie und ausgewählter Beispiele die globale Reichweite der GASP thematisiert.