

F. G. Friedmann

Die ethische Verantwortung der Politik

Watergate und die Krise der Macht

Die Reaktion wichtiger Teile der Bevölkerung der Vereinigten Staaten von Amerika auf die sogenannte Watergate-Affäre wird für Nichtamerikaner unverständlich bleiben, solange man nur die verfassungstechnische Problematik oder den Aspekt der Korruption betrachtet, ohne diese beiden Faktoren mit der für Amerika charakteristischen politisch-ethisch-religiösen Tradition in Verbindung zu bringen.

Für den Verfassungsstreit zwischen Präsidentschaft und Kongreß sowie für die finanzielle und politische Korruption im innersten Heiligtum der Exekutive gibt es in der amerikanischen Geschichte genügend Präzedenzfälle, um der heutigen Situation einiges an Neuheitswert und Brisanz zu nehmen. So war schon die Zeit zwischen der Unabhängigkeitserklärung der britischen Kolonien in Amerika (1776) und der Schaffung einer Bundesverfassung (1789) durch einen Übergang vom absoluten Primat der Legislative zum relativen Primat der Exekutive gekennzeichnet. Unter den bekanntesten Verfechtern der neuen Verfassung wiederum gab es eine Reihe unterschiedlicher Auffassungen. Alexander Hamilton plädierte für eine starke Exekutive, während James Madison die Bedeutung der Legislative betonte. Die in der Verfassung enthaltene Gewaltenteilung hatte sich im wesentlichen aus den negativen Erfahrungen der Kolonien ergeben, die mit Ausnahme von New York unter der Schwäche der Exekutive und deren Abhängigkeit von der Legislative gelitten hatten. Ideengeschichtlich hielt man sich dabei eher an die Interpretation Lockes, Montesquiens und Bolingbrokes als an die Machiavellis: Gewaltenteilung sollte sich nicht auf soziale Schichten oder Stände – etwa auf Fürst, Adel und Volk – beziehen, sondern auf Institutionen mit verschiedenen Funktionen. Ein System von „checks and balances“, von gegenseitigen Kontrollfunktionen, sollte das Anwachsen exzessiver oder willkürlicher Macht verhindern. In diesem Sinn erhielt der Präsident das Vetorecht gegen ein Parlament, das seine Befugnisse überschritt, und das Parlament die Möglichkeit des „impeachment“, der Einleitung und Durchführung eines Verfahrens gegen einen Präsidenten, der sein Amt mißbrauchte – eine Prozedur, die im England vornehmlich des 17. Jahrhunderts vom aufbegehrenden Parlament gegen die Minister des Königs angewandt worden war.

Legislative und Exekutive in Verfassung und Praxis der USA

Nach Inkrafttreten der Verfassung entwickelten sich zwei Schulen, von denen die eine die Befugnisse der Verfassungsorgane in einem engeren, die andere in einem weiteren Sinn interpretierte. Auf die Präsidentschaft angewandt, bedeutete die engere Interpretation eine Betonung der in der Verfassung explizit enthaltenen Befugnisse des Präsidenten, die weitere den Glauben an die im folgenden Satz implizierten Befugnisse: „Die Exekutive soll in einem Präsidenten der Vereinigten Staaten verkörpert sein.“ Zu den Befugnissen gehört die Verpflichtung, für die Durchführung von Gesetzen Sorge zu tragen, das Amt des Oberkommandierenden der Streitkräfte zu übernehmen, mit Hilfe des Rats des Senats und mit seiner Zustimmung die Außenpolitik zu bestimmen und gegebenenfalls Begnadigungen auszusprechen.

Dem Kongreß behält die Verfassung unter anderem vor, Kriege zu erklären und die zur Durchführung der Innen- und Außenpolitik notwendigen Gelder zu bewilligen. Der Senat im besonderen hat die Aufgabe, über die Ernennung der von der Exekutive vorgeschlagenen höheren Beamten und die von ihr ausgehandelten Verträge zu befinden. Diese Bestimmungen wurden von Anfang an von der Exekutive in einer ihren besonderen Interessen und Pflichten entsprechenden Weise gedeutet. Gewiß war es die Aufgabe des Kongresses, Kriege zu erklären; aber einer Notlage, in die die Vereinigten Staaten oder ein Teil ihrer Bürger auf Initiative feindlicher Kräfte geraten waren, konnte nur der Präsident selbst nach eigenem Gutdünken begegnen. Die notwendigen Gelder konnten gegebenenfalls durch Zweckentfremdung schon bewilligter Mittel beschafft werden. Und was Verträge betraf, so sagt die Verfassung nirgends, Verträge seien das einzige Instrument, internationale Verpflichtungen einzugehen. Das „executive agreement“, eine von der Exekutive getroffene internationale Abmachung, braucht weder dem Senat vorgelegt noch, wie im Fall eines Vertrags, veröffentlicht zu werden.

John Marshall, der erste Vorsitzende des Obersten Bundesgerichtshofs, hatte dem Präsidenten zugestanden, daß er „nach eigenem Gutdünken für das öffentliche Wohl ohne Anleitung von seiten des Gesetzes und gelegentlich sogar gegen das Gesetz handeln“ dürfe, daß es ihm ferner überlassen bleiben müsse, zu entscheiden, wann ein Krisenzustand existiere. Jefferson hatte gemeint: „Das Land durch skrupulöses Befolgen geschriebener Gesetze zu verlieren, würde bedeuten, das Gesetz selbst, zusammen mit Leben und Freiheit, zu verlieren und alle, die diese mit uns genießen; wir würden somit das Ziel den Mitteln opfern.“ Auch Lincoln war der Meinung, in einer Not-situation ohne Hinzuziehung des Kongresses regieren zu dürfen.

In der Tat war es Lincoln, der während der Kongreßferien im April 1861 die Miliz der nördlichen Bundesstaaten mobilisierte, die Bürgerrechte in großen Teilen des Lands suspendierte und die Seeblockade der abgefallenen Südstaaten anordnete. Ebenso betrachtete er es als seine Aufgabe und nicht als die des Kongresses, den Plan der Wiederaufnahme dieser Staaten in die Union zu entwickeln. Der Kongreß war abermals in Ferien, als Lincoln im Mai 1865 ehemalige Anhänger der Konföderation der Süd-

staaten amnestierte, sobald sie den Eid auf die Bundesverfassung geleistet hatten. Amerikanische Präsidenten griffen nach einer 1970 von der „Library of Congress“ veröffentlichten Aufstellung nicht weniger als 165mal in fremden Ländern militärisch ein. Nur fünfmal – 1812 gegen England, 1848 gegen Mexiko, 1898 gegen Spanien sowie zu Beginn der beiden Weltkriege – kam es zu einer formellen Kriegserklärung durch den Kongreß. In den meisten Fällen – von Kanonenbootaktionen bis zu Vietnam – handelte es sich um die „Verteidigung nationaler Interessen“ oder den Schutz von Leben und Besitz amerikanischer Bürger. So entsandte Theodore Roosevelt im Jahr 1903 Marineinfanterieeinheiten in die heutige Panamakanalzone, um Kolumbien davon abzuhalten, den von den Vereinigten Staaten inszenierten Abfall dieser Provinz rückgängig zu machen. Wilson wiederum ließ 1914 Vera Cruz besetzen, um den Mexikanern Respekt vor der amerikanischen Regierung einzuflößen. Im März 1917 – nach der Wiederaufnahme des uneingeschränkten U-Boot-Kriegs von Seiten Deutschlands – ordnete er die Bewaffnung aller amerikanischen Frachter an, eine Maßnahme, die der Kongreß kurz zuvor abgelehnt hatte. In jüngster Zeit schickten amerikanische Präsidenten auf eigene Faust zum Schutz amerikanischer Bürger und amerikanischen Eigentums Truppen in den Libanon (1958), die Dominikanische Republik (1965) sowie nach Kambodscha (1970) und Laos (1971).

„Executive agreements“

Während der Kongreß und die Bevölkerung dem Präsidenten im allgemeinen das Recht zugestanden, durch Proklamationen und „Doktrinen“ den Kurs der amerikanischen Außenpolitik festzulegen – man denke an Washingtons Neutralitäts- oder Lincolns Emanzipationsproklamationen und an die Monroe- oder Trumandoktrin –, gab es zunehmend Kontroversen, als Präsidenten den Vertragsweg durch „executive agreements“ zu umgehen begannen. Verträge werden wie Zusätze zur Verfassung betrachtet; sie gelten als höchstes Gesetz des Landes. „Executive agreements“ binden nur den Präsidenten, der sie eingegangen ist, nicht aber seine Nachfolger. Da viele dieser „agreements“ nicht einmal dem Kongreß mitgeteilt wurden, ist ihre genaue Zahl unbekannt. Bis 1939 soll es etwa 800 internationale Verträge und 1200 „executive agreements“ gegeben haben; heute spricht man von 1100 Verträgen und 6000 „executive agreements“. Zu den „executive agreements“ gehören der 1940 von Roosevelt (unter Umgehung der Neutralitätsgesetze von 1935 und 1937) abgeschlossene Austausch von 50 amerikanischen Zerstörern gegen britische Militärstützpunkte in der westlichen Welt; das Abkommen mit Dänemark über die Verteidigung von Grönland (1941); der zwischen Churchill und Roosevelt ausgehandelte Text der „Atlantic Charter“ (1941); der Vorschlag an Großbritannien, gemeinsam den Bau einer Atombombe zu unternehmen (1941); die Abkommen von Jalta und Potsdam (1945); die „contingency plans“ für Nordvietnam (Mai 1964) und Thailand (1964/65) und die Finanzierung südkoreanischer Streitkräfte in Südvietnam (1965–1970).

Die Haltung des Kongresses gegenüber dem zunehmenden Gebrauch von „executive agreements“ war jedoch keineswegs einheitlich. Einerseits war man vor allem in Krisenzeiten gern bereit, legislative Befugnisse an die Exekutive abzutreten. Schon 1792 wurde der Präsident autorisiert, die Staatsmiliz gegen die sogenannte Whiskey-Rebellion zu mobilisieren; 1798 erhielt er durch den „Alien Act“ freie Hand, sich unliebsamer Ausländer zu entledigen. Während des „New Deal“ oder der beiden Weltkriege wurden Vollmachten erteilt, die von der Festsetzung des Dollarwerts über die Lebensmittelkontrolle zum „Selective Service Act“ reichten. Am weitesten gingen die „carte-blanche“-Resolutionen der Nachkriegszeit, die die Situationen in Berlin, Kuba und Formosa, im Nahen Osten und im Golf von Tonkin betrafen, sowie die „War Power Resolution“ von 1970, die den Präsidenten autorisierte, unter bestimmten Umständen ohne Rücksprache mit dem Kongreß die Vereinigten Staaten und ihre Bürger zu verteidigen.

Andererseits versuchte der Kongreß gelegentlich, seine Kontrollfunktion über die Außenpolitik des Präsidenten zu stärken. 1913 verbot er dem Präsidenten ausdrücklich, ohne spezifische Autorisierung durch den Kongreß an internationalen Konferenzen teilzunehmen. 1953 versuchte der konservative Senator John W. Bricker einen Zusatz zur Verfassung durchzusetzen, der den Gebrauch von „executive agreements“ radikal einschränken sollte. Ferner hatte der Kongreß von Anfang an die Möglichkeit, eigene Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Von den etwa 100 Untersuchungen, die seit Jefferson eingeleitet wurden, beschäftigte sich zwar die Mehrzahl mit finanziellen Transaktionen oder mit der Möglichkeit der Reorganisation der Exekutive; doch gab es auch Ausschüsse, die die Legitimität der Handlungen der Exekutive untersuchten. Die Arbeitsmöglichkeiten dieser Ausschüsse wurden freilich nicht selten durch das sogenannte „executive privilege“, das Privileg des Präsidenten, Dokumente „im Interesse der Öffentlichkeit“ geheimzuhalten, eingeschränkt. So weigerte sich Washington 1796, einer Aufforderung des Abgeordnetenhauses nachzukommen, im Zusammenhang mit dem damals zur Debatte stehenden Jay-Vertrag gewisse Dokumente zur Verfügung zu stellen.

Gewichtsverlagerungen zugunsten der Exekutive

Die Exekutive hat in zunehmendem Maß legislative Initiativen vom Kongreß übernommen. Die Verfassung hatte der Exekutive das Vetorecht gegenüber dem Kongreß eingeräumt. Der Kongreß selbst hatte Gesetze gelegentlich so elastisch formuliert, daß ihre Auslegung durch Exekutivorgane einer subsidiären Gesetzgebung gleichkam. Woodrow Wilson war wohl der erste Präsident, der die Trennung der Gewalten ausdrücklich ablehnte und von der Pflicht der Exekutive sprach, den Prozeß der Gesetzgebung zu lenken. Allerdings sträubte er sich lange dagegen, ein „executive budget“, einen von der Exekutive entworfenen Haushaltsplan, einzuführen. Erst 1921 schuf der Kongreß das „Budget Bureau“, das dem „Treasury Department“, dem Schatzamt, bei-

geordnet wurde. 1939 wurde es in das neugeschaffene „Executive Office of the President“ verlegt, wo es als zentrale „Budget Review Agency“ sowie als „Program Planning Agency“ für den Präsidenten fungierte. Es sollte die vielfältigen Initiativen der zahlreichen mehr oder minder unabhängigen „Executive Agencies“ koordinieren. Unter Truman war es das „Budget Bureau“ selbst, das das Gesetzgebungsprogramm des Präsidenten vorbereitete. In den sechziger Jahren wurden die meisten Initiativen vom „Budget Bureau“ in das Weiße Haus verlegt.

Heute muß man innerhalb der amerikanischen Exekutive klar unterscheiden zwischen den „Executive Departments“ (Ministerien) und „Executive Agencies“ einerseits, einem bürokratischen Apparat von etwa zweieinhalb Millionen Beamten, und dem 1939 geschaffenen „Executive Office of the President“ andererseits. Dieses wiederum ist untergeteilt u. a. in „White House Office“, „National Security Council“, „Office of Management and Budget“ (früher „Budget Bureau“) und „Council on Economic Policy“. Das 1970 von Präsident Nixon geschaffene „Domestic Council“ ist ein Teil des Weißen Hauses; es beschäftigt sich unmittelbar mit der Planung der Regierungsprogramme und deren Prioritäten. Aufgaben, die früher durch Gesetz im „Bureau of the Budget“ verankert waren, werden jetzt vom Präsidenten an Mitarbeiter delegiert, die wie alle anderen Mitglieder des „Executive Office of the President“ weder der Bestätigung durch den Senat bedürfen noch in sonstiger Weise dem Kongreß gegenüber verantwortlich sind. Hier liegt nicht nur eine der wesentlichen Ursachen des heutigen Konflikts zwischen Präsidentschaft und Legislative, sondern auch zwischen den persönlichen Mitarbeitern des Präsidenten und der ständigen Beamtenschaft. Spätestens seit dem Beginn der langen Reihe nationaler und internationaler Krisen haben Präsidenten lieber ihre persönlichen politischen Freunde zu Rat gezogen, als sich auf die schwerfällige und unpersönliche Bürokratie zu verlassen. McGeorge Bundy, Kennedys „Chief Assistant for National Security Affairs“, ließ sich alle wichtigen Depeschen des State Departments in sein Büro im Weißen Haus schicken. Arthur Schlesinger jr. schrieb, daß alle gravierenden Fehler der Kennedy-Regierung auf das Konto der langsamen Arbeitsweise oder der Indifferenz der Bürokratie gingen. Nixon hat das 1970 von ihm geschaffene „Domestic Council“ mit ihm blind ergebnen Männern besetzt. Die Vorsitzenden des „Domestic Council“ sowie des 1947 unter Truman gegründeten „National Security Council“ und des „Council on Economic Policy“ stehen als Leiter des „Presidential Establishment“ weit über dem Kabinett und den in ihm vertretenen Ministerien.

Es ist nicht immer leicht festzustellen, wo die Grenzen zwischen den in der Verfassung sanktionierten Befugnissen des Präsidenten und der Willkür der Exekutive oder zwischen den legitimen Betätigungen eines Präsidenten als Führer seiner Partei und korrupten Praktiken liegen. So gab es seit langem Meinungsverschiedenheiten darüber, was eigentlich die Billigung von Geldern durch den Kongreß bedeutet: Handelt es sich um eine Anordnung, eine gebilligte Summe vollständig auszugeben, oder lediglich um eine Ausgabengrenze, die nicht überschritten werden darf, jedoch nicht erreicht werden muß? Dazu kamen eine im allgemeinen ungenau definierte „transfer authority“,

also die Autorisierung, Gelder von einem Haushaltstitel auf einen anderen umzuschreiben, und sogenanntes „no-year money“, vom Kongreß gebilligte Gelder, die nicht in einem bestimmten Jahr ausgegeben werden mußten. Truman hatte 1949 ein „impoundment“, eine Sperrung von Geldern angeordnet, die für die Luftwaffe bestimmt waren; Johnson ordnete 1966 Sperrungen an, um die Inflation zu bekämpfen; Nixon benutzte Sperrungen hauptsächlich dazu, soziale Programme zu kürzen und seine eigenen Vorstellungen von Haushaltsprioritäten durchzusetzen. Im Rechnungsjahr 1970 soll das „no-year money“ 25,5 Milliarden Dollar, 1972 sollen die vom Kongreß bewilligten, aber noch nicht ausgegebenen Gelder 259,9 Milliarden Dollar betragen haben. Nimmt man „transfer authority“, „no-year money“ und „impoundment“ zusammen, so ergibt sich für einen Präsidenten eine fast unbeschränkte Möglichkeit, seine Politik auch finanziell durchzusetzen.

Es ist mehr als fraglich, ob in der amerikanischen Geschichte das „spoils-“ oder „patronage-system“ von einer Mehrheit der Bürger als eine Form der Korruption angesehen wurde. Dieses System funktionierte besonders gut, wenn es darum ging, neue Bevölkerungsgruppen an der Politik zu beteiligen, etwa die Siedler an der „frontier“ zur Zeit Jacksons oder die süd- und osteuropäischen Einwanderer um die Jahrhundertwende. Die amerikanischen Parteien, die, im Gegensatz zu den europäischen, Ad-hoc-Organisationen zum Zweck der Wahl eines Präsidenten und des Kongresses darstellen, entwickelten die Loyalität neuer Wählersmassen durch die Verteilung politischer „Beute“ – etwa durch die Vergabe von Jobs innerhalb des Regierungsbereichs. Versuche, diese Art der politischen „Korruption“ einzudämmen, die man als eine „Demokratisierung“ des römischen Klientel- oder des mittelalterlichen Lehenssystems ansehen kann, waren im allgemeinen nur wenig erfolgreich. Schon 1833 legte der Kongreß die Grundlagen für ein Berufsbeamtentum. 1883 unterzeichnete Präsident Arthur den „Pendleton Act“, der die Einstellung wenigstens eines Teils der Beamten nach dem „merit-system“ (nach ihrer Qualifikation) anstatt nach dem „spoils-system“ vorsah. Eine besonders ernste Gefahr der Korruption ist gegeben, wo etablierte Finanzinteressen versuchen, durch massive Zuwendungen einem Kandidaten zur Präsidentschaft zu verhelfen. Der gewählte Präsident kann sich für Wahlhilfe dadurch revanchieren, daß er die größten Geldgeber auf die prestigereichsten Botschafterposten setzt und die Vergabe von Lizenzen für Rundfunk- oder Fernsehstationen oder gar Untersuchungen wegen Steuerhinterziehung zu beeinflussen sucht. Vor allem gegen diese „undemokratische“ Korruption versuchte man Gesetze zu schaffen – etwa den unter Präsident Taft (1909–1913) verabschiedeten „Publicity Act“, der bestimmt, daß größere Wahlkampfspenden öffentlich bekanntgegeben werden müssen. Aber dieses Gesetz wurde, wie alle ähnlichen, die ihm folgten, dem Übel in keiner Weise Herr.

Das bisher Gesagte bedeutet nicht, daß Einfluß und Korruption sich allein auf die Exekutive beziehen und daß dem Kongreß nur das Gemeinwohl am Herzen liegt. In den letzten 150 Jahren hat sich der Kongreß keineswegs als „protector of the purse“, als Wächter über die Staatsfinanzen, hervorgetan. Das einzelne Mitglied hat sehr wohl

die Interessen einzelner seiner Wähler verteidigt, vor allem, wenn dies für seine Wiederwahl nützlich war. So hat Präsident Cleveland allein 241 Vetos gegen Gesetzesvorlagen ausgesprochen, von denen die meisten von einem Kongreßmitglied eingebracht worden waren, um einem Veteranen unter Umgehung bestehender Gesetze eine Pension zu verschaffen. Die Einflußnahme auf den Kongreß ist vielleicht nur deshalb geregelter und durchsichtiger, weil „lobbies“ sich eintragen und die von ihnen ausgegebenen Gelder öffentlich bekanntgeben müssen. Die Exekutive wird vielleicht mehr als der Kongreß durch persönliche Bindungen und Verbindungen beeinflusst: durch pensionierte Generäle, die für Kriegerindustrien arbeiten, durch frühere Partner in dieser oder jener Branche des „big business“. Dabei sind die Objekte oft größer als die eines „lobbyist“, die noch gegen konkurrierende Interessen abgewogen werden müssen.

Der „Staatsstreich“ der Nixonregierung

Es ist kaum angebracht, aus dem bisher Gesagten den Schluß zu ziehen, die politische „Korruption“ der Nixonregierung, wie sie seit einiger Zeit durch Gerichte und Untersuchungsausschüsse ans Tageslicht gebracht wird, sei eine vielleicht in ihrem Ausmaß, aber nicht in ihrem Grundcharakter einmalige Erscheinung der ohnehin „schmutzigen“ Geschichte der amerikanischen Politik. Auch der Hinweis auf diesen oder jenen der oben erwähnten verfassungstechnischen Präzedenzfälle oder auf notorische Beispiele von Korruption wie die Fälschung eines Briefs zum Schaden der Präsidentschaftskandidatur Clevelands oder die Vergabe öffentlicher Ölreserven an Privatinteressen durch den Innenminister Präsident Hardings läßt eine solche Folgerung nicht zu. Denn es handelt sich heute nicht einfach um dieses oder jenes Vergehen, sondern um eine fast methodische Verachtung und Verletzung der gesetzlichen Grundlagen, ohne die der Bestand einer demokratischen Gesellschaft nicht möglich ist. Der ursprüngliche Sinn der amerikanischen Regierung, den Bürger in der Verwirklichung seines Rechts auf „life, liberty and the pursuit of happiness“ zu unterstützen, wurde vergessen von einer selbstgefälligen und sich über jede Kritik erhaben dünkenden Exekutive. So stützte sich das Komitee für die Wiederwahl des Präsidenten nicht in erster Linie auf Argumente, sondern auf Praktiken wie den Einbruch in das Hauptquartier des Demokratischen Gegners, auf das Abhören von Gesprächen, auf die Fälschung von Dokumenten. Korruption war zum integralen Instrument der Politik und der Selbstbereicherung geworden. Das Konzept der persönlichen Integrität des Präsidenten, der von Männern wie Jefferson, Lincoln oder Roosevelt als Verteidiger der Gültigkeit und Glaubwürdigkeit der Verfassung angesehen wurde, fiel in Vergessenheit. Alles in allem, schreibt William Stringfellow in der angesehenen evangelischen Zeitschrift „Christianity and Crisis“ (11. Juni 1973), „wenn die Dinge, die wir unter dem Namen Watergate zusammenfassen, nicht in Jahren, sondern in wenigen Tagen oder Wochen passiert wären, so würde man von einem Staatsstreich sprechen“.

Man muß sich erinnern, daß die amerikanische Regierung auf zwei Dokumenten aufgebaut ist, die wiederum Ausdruck einer modernen naturrechtlichen Philosophie sind: auf der Unabhängigkeitserklärung und der Verfassung. Die Unabhängigkeitserklärung war eine Rebellion gegen die mangelnde Legitimität der britischen Kolonialregierung. Sie sah die Legitimität einer Regierung in der „Zustimmung der Regierten“ und in der Übereinstimmung der Gesetze mit den „Gesetzen der Natur und deren Schöpfer“. Die Verfassung definiert die Grenzen legitimer Machtausübung durch eine Verteilung von Machtbefugnissen auf verschiedene Regierungsgewalten. Der „Staatsstreich“ der Nixonregierung liegt erstens in der systematischen Manipulation des Wählerwillens und des Versuchs der Zerstörung des Demokratischen Opponenten, so daß man nicht von einer „Zustimmung der Regierten“ sprechen kann; zweitens in dem Verstoß gegen das Naturrecht als absolute Grenze menschlichen Tuns und der Errichtung des eigenen politischen Willens als absolute Instanz, und drittens in der radikalen Verringerung der Gewaltenteilung durch eine Exekutive, die den anderen Gewalten gegenüber keine Rechtfertigung schuldig ist. Auch das „fair play“, die Spielregeln des demokratischen Alltags, die in der amerikanischen Politik durchaus auf einer realistischen Einschätzung der menschlichen Natur fußen und ein gewisses Maß an Unregelmäßigkeiten erlauben, werden durch einen Machtzynismus beiseite gesetzt, der nur den eigenen Vorteil kennt.

Krise der Macht

Watergate ist somit ein eklatanter Fall dessen, was William James „shock of recognition“, Schock der Erkenntnis oder Einsicht, nennt, nämlich Einsicht in die Grenzen der Macht und der Machbarkeit. Macht kann drei Dinge bedeuten: Machtbefugnisse (etwa die „powers“, die die amerikanische Verfassung den verschiedenen Gewalten zuspricht), Fähigkeiten, etwas zu vollziehen oder zu bewirken, und die aktuelle Ausübung dieser Fähigkeiten. Die Ausübung der Macht ist nur dann legitim, Politik hat nur dann ethischen Charakter, wenn der Ausübende auch die entsprechende Befugnis hat. Diese ergibt sich aus den objektiven Grenzen der menschlichen Natur, die wiederum durch die Vernunft erkennbar sind. Im Leben des einzelnen und der Gemeinschaft ist es die Erfahrung dieser gemeinsamen Grenzen, die echte Verbindlichkeit – Anstand, Verständnis und Hilfsbereitschaft gegenüber anderen – erzeugt. Wo Einsicht in die Grenzen fehlt, wo an deren Stelle die Hybris der Macht, der Glaube an die absolute Machbarkeit der Dinge, tritt, werden, wie in der Nixonregierung, Grenzen als irritierende Machtbehinderung und demokratische Rücksichten als unzumutbare Einschränkung der Macht empfunden.

Daß die Krise der Machbarkeit gerade in Amerika so dramatisch ist, ist wohl auf zwei Dinge zurückzuführen: auf den Überlebenskampf des einzelnen und der Gesellschaft in einem relativ leeren Kontinent und auf die Kontinuität gewisser religiöser

und naturrechtlicher Traditionen im Verlauf der amerikanischen Geschichte. Machbarkeit bezieht sich sowohl auf den Menschen als Subjekt als auch auf die Objekte seines Tuns und Schaffens. Der frühe Puritaner sah sich als ein Geschöpf, dessen Aufgabe es war, gottgefällig zu handeln. Ein zweites Stadium der amerikanischen Geschichte erstreckt sich von der Idee der Selbstverwirklichung etwa eines Jefferson zum „self-made man“ der späten „frontier“ und des „rugged individualism“ des Kapitalismus vor der Jahrhundertwende, wobei „self-made“ sich in erster Linie auf die Tüchtigkeit in der Bestimmung der eigenen sozialen Stellung bezog. Erst in der letzten Phase wird Selbstverwirklichung zum „self-agrandizement“, zur Apotheose uneingeschränkter Subjektivität. Was die Umwelt des Menschen betrifft, so wird ein erstes Stadium des Überlebenskampfes durch handwerkliches Schaffen abgelöst von einer Phase des „Fortschritts“, der progressiven Ausbeutung von Naturschätzen und von menschlicher Arbeit, die in einer Phase der „sanften“ Grausamkeit, der absoluten Manipulierbarkeit nicht nur der Menschen und der Befriedigung ihrer Bedürfnisse, sondern auch des Bewußtseins der Bedürfnisse mündet. Die geschlossene Gesellschaft alten Typs hat sich über die offene Gesellschaft zur geschlossenen Gesellschaft neuen Typs, zum „System“, entwickelt, zum Triumph der Manipulierbarkeit durch die absolute Machbarkeit der Mittel. Sie umfaßt sowohl die „hidden persuaders“ von Madison Avenue wie auch die Lügner des Pentagons.

Es würde hier zu weit führen, die Geschichte der Kontinuität der für Amerika maßgebenden religiösen und naturrechtlichen Traditionen zu skizzieren. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß diese Kontinuität einer der Hauptgründe dafür ist, daß viele Amerikaner Watergate als die größte politische und moralische Tragödie ihrer Geschichte ansehen. Gleichzeitig ist das in Europa weitverbreitete Unvermögen, die Gründe für die amerikanische Entrüstung zu begreifen, ein Hinweis auf einen gewissen Mangel an Kontinuität eigener religiöser und politisch-ethischer Traditionen. Denn wo diese Traditionen ihre Gültigkeit und Verbindlichkeit verloren haben, kann es auch keine Entrüstung über die Perversion dieser Tradition geben – wie es auch, wo der Glaube fehlt, keine Blasphemie geben kann.

Verabsolutierung der Machbarkeit

Die absolute Machbarkeit der Mittel bedeutet auch den Primat der Mittel gegenüber den ursprünglichen Zielen. Daraus ergeben sich wiederum zwei Tendenzen, die nur auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen. Zum einen handelt es sich um eine Ver selbständigung der Mittel, um eine eigengesetzliche oder „objektive“ Entwicklung, wobei „Fortschritt“, also das Wachstum der Mittel, zum Eigenzweck wird; zum anderen führt die Vernachlässigung der ursprünglichen Ziele, die augenblickliche Autonomie der Mittel, zu deren Unterwerfung unter die Willkür des „Subjekts“, eben jenes Menschen, der die Mittel produziert und über sie verfügt. Damit wird klar, warum das

Zeitalter der fortgeschrittenen Technologie, der Perfektionierung der Mittel, auch das Zeitalter der Totalitarismen, der absoluten und willkürlichen Herrschaft des „Subjekts“ über die durch den Triumph der Mittel „emanzipierten“ Massen ist.

Die Verabsolutierung der Machbarkeit führt neben der Abschaffung der Zwecke durch die Betonung der Mittel auch zur Aufhebung alles Gegebenen oder Transzendenten als Nicht-Machbaren. Damit verschwindet jener normative Rahmen unseres Tuns, ohne den eine ethische Verbindlichkeit kaum denkbar ist, sowie jene transzendente Einheit und Ordnung, in deren symbolischer Vermittlung wir den Sinn der Welt sowie unseres eigenen Daseins erkennen. Die verbleibende Ordnung ist ein funktionales System koordinierter Mittel – im technologischen Bereich das Objekt von Systemanalysen, im politischen identisch mit nur formalem „law and order“.

Mit der Abschaffung dessen, was dem Tun als normativer Rahmen und der Meditation als Ursprung allen Sinns erscheint, verändert sich auch das Erkenntnisinstrument, die Vernunft. Horkheimer spricht in diesem Zusammenhang von der „subjektiven Vernunft“. „Vernünftig ist, was dem Interesse des Subjekts, seiner wirtschaftlichen und vitalen Selbsterhaltung dienlich ist.“ Begriffe haben jetzt keinen objektiven Inhalt oder Bezug mehr. Was ihren Inhalt angeht, hängen alle Grundbegriffe von Willkür ab. „Jeder Gebrauch von Begriffen, der über ihre rein instrumentale Bedeutung hinausgeht, verfällt dem Verdacht, er sei dem Aberglauben verhaftet.“ Begriffe dienen einzig noch zur Organisation von Wissensmaterial für die, die geschickt darüber verfügen können.

Auch der traditionelle amerikanische Pragmatismus hat sich weitgehend geändert. Ursprünglich hatte er sich auf die Lösung von Aufgaben und Problemen innerhalb eines gegebenen, naturrechtlichen Rahmens bezogen; zivilisatorische und kulturelle Elemente waren in ihm nicht getrennt. Der heutige Pseudopragmatismus beschäftigt sich nur mit der Brauchbarkeit der Instrumente in der Überwindung von Problemen. In ähnlicher Weise wurde auch die Verfassung, die ursprünglich sowohl als Grenze und somit als Grundlage aller Gesetzlichkeit wie auch als Instrument oder positives Gesetz gedacht war, als demagogisches Mittel in den Dienst der Interessen der Mächtigen gestellt. Ebenso wurde Naturrecht, in seiner sozialdarwinistischen Perversion, zum Mittel der Rechtfertigung einer „Philosophie“, die Erfolg an sich als absoluten Zweck setzt.

Ganz allgemein kann man eine Entwicklung von Philosophie (etwa der naturrechtlichen Tradition) über Ideologie (die Benutzung von Ideen zur Rechtfertigung willkürlicher Interessen) zu einer Art von Fetischismus sehen. Die Mittel verselbständigen sich im Abbild dessen, der sie gebraucht. Die zum Götzen erhobene Selbstrechtfertigung wird zum neuen und absoluten Zweck. Er trägt Namen wie „nationale Sicherheit“.

Der Glaube an die absolute Machbarkeit hat unter der Nixonregierung zu scheinbar entgegengesetzten, in Wirklichkeit jedoch einander ergänzenden politischen Haltungen geführt. In der Politik gegenüber den Großmächten – vor allem gegenüber der Sowjetunion und China – hat die Entwicklung des eigenen sowie des gegnerischen Machtpotentials einen qualitativen Umschwung der Machtpolitik von der Konfron-

tation zur Kollaboration hervorgerufen. Die absolute Zerstörungspotenz der atomaren Mittel hat die Anerkennung der eigenen Gefährdung sowie gemeinsamer Interessen auf wirtschaftlichem und technologischem Gebiet bewirkt. Daraus ergab sich die Kissingersche „Realpolitik“, die die Neutralisierung der Macht durch die Etablierung eines Gleichgewichts der Kräfte anstrebt. Insoweit Vietnam (und das gesamte Indochina) ein Teil der Großmachtpolitik ist, fällt es in das Gebiet der „Realpolitik“; insofern es mit der Dritten Welt oder mit der amerikanischen Innenpolitik verbunden ist, fällt es jedoch in den Bereich der absoluten Macht und Machbarkeit und deren qualitativen Umschwung in Ohnmacht und „frustration“.

Der Friede in Vietnam, die Befriedung der vietnamesischen Bevölkerung, war bis zum bitteren Ende als machbar gedacht. Es galt nur die Art der anzuwendenden Mittel zu verändern, ihre Anzahl zu steigern. Das Resultat war jedoch die Erfahrung der Irrelevanz jeglicher Eskalation. Gegen das vorindustrielle Bauerntum in Vietnam – wie gegen die in ihrer Gesinnung ebenso vorindustriellen „Langhaarigen“ in Amerika, die den Vietkong und die Nordvietnamesen durch Protestaktionen unterstützten – waren die angewandten Mittel inadäquat. Napalm, Entlaubung, Bombenteppiche – in neun Jahren wurden 7,5 Millionen Tonnen Sprengstoff auf Indochina abgeworfen, dreimal soviel wie von der amerikanischen Luftwaffe im zweiten Weltkrieg – waren in Vietnam ebenso wirkungslos wie Lüge, Vertuschung, Gewalttätigkeit und Einbruch in Amerika selbst. Es war gerade die Ohnmacht der Macht, die zu unentschuldbaren Exzessen führte und die die Machthaber selbst zu Opfern paranoischer Angst machte.

Der innere Feind wurde als subversiv angesehen, während man sich selbst aus einer gleichsam manichäischen Notwendigkeit als einzig möglichen Retter betrachtete, dessen Wiederwahl es mit allen nur erdenklichen Mitteln durchzusetzen galt. Dabei war der „Feind“ ebenso sehr psychologische Notwendigkeit wie faktische Realität. So infiltrierte man Geheimagenten in die rebellische Jugend, nicht nur um sie auszukundschaften, sondern auch um sie gefährlicher erscheinen zu lassen.

Die Regierung verteidigt ihr verfassungswidriges Vorgehen (wo ihr solches nachgewiesen werden kann) nicht selten mit dem Argument, daß die radikale Linke die Ordnung in den Vereinigten Staaten akut gefährdet habe. In dieser Form ist das Argument sicher falsch. Richtig ist, daß während der letzten Präsidentschaftswahl die Ohnmacht der Machtlosen und Frustrierten im Lager der Opposition der Ohnmacht der Mächtigen und Frustrierten im Lager Präsident Nixons gegenüberstand. Dabei sahen die Mächtigen in jeder Form von Protest, ja selbst in jeglicher Kritik, ein staatsgefährdendes Verbrechen, die Kritiker dagegen in jeglicher Form von Macht ein absolutes Übel. Die Mehrzahl der Wähler, die Nixon wählten, obgleich sie, wie Meinungsumfragen feststellten, ihm moralisch nicht trauten, hatten mehr Vertrauen in seine Fähigkeit, mit der Macht umzugehen und dadurch den Frieden in Vietnam herbeizuführen, als in McGovern's Friedensplan, der an den „goodwill“ des Vietkong und der Nordvietnamesen appellierte. Das Grundproblem war und ist die Trennung der Einheit von Ethik und Politik in zwei gegensätzliche Positionen, die beide an der menschlichen Wirklich-

keit vorbeigehen bzw. sie zu zerstören drohen: die Machtlosigkeit der Moralisierenden (deren abstrakte Utopie sich gelegentlich in Anarchie manifestiert) und der absolute Anspruch der moralfreien Macht, der – in den Worten des bekanntesten politischen Kommentators Amerikas, James Reston – zu einer „Art von geheimem Politbüro im Weißen Haus“ geführt hat. Dem gestörten oder unterentwickelten Verhältnis zur Macht steht das gestörte oder unterentwickelte Verhältnis zur Ethik gegenüber. Ähnliches war schon vier Jahre vorher bei dem Demokratischen Parteikonvent in Chicago sichtbar geworden, wo frustrierte Anhänger Eugene McCarthys und die brutalen Polizeikräfte des Demokratischen Oberbürgermeisters Daley aufeinanderprallten.

Es ist interessant zu sehen, wie die realpolitischen Erwägungen in der Außenpolitik – die Entwicklung vom ethisch-religiösen Kreuzzug im Sinn von Dulles über den militärisch-diplomatischen Antikommunismus eines Kennedy oder Johnson zu den Besuchen Nixons in Moskau und Peking – die innenpolitische Szene verwandelt haben. Nixon, dessen politische Karriere als Senator auf dem innenpolitischen Kampf gegen die „rote Gefahr“ aufgebaut war, will als Präsident durch die „Entspannung“ mit den kommunistischen Weltmächten in die Geschichte eingehen. Der Feind im Innern sind nicht mehr die Kommunisten – deren es nicht viel mehr als eine Handvoll in den Vereinigten Staaten gibt –, sondern jene Intellektuellen und „Langhaarigen“, deren Existenz selbst eine Art tiefgehender Kritik am „System“, an der Selbstverständlichkeit der bestehenden Machtverhältnisse bildet.

Ethik und Politik – das Grundthema von Watergate

Fragt man, welche Folgen Watergate – auf lange Sicht gesehen – für Amerika und die Welt haben wird, so bedeutet dies im letzten: Wie wird sich das Problem von Ethik und Politik im spezifischen amerikanischen Kontext lösen lassen? Schon heute wird die absolute Trennung zwischen einer moralisierenden Linken und einer machtbesessenen Rechten, die seit dem Ende der Bürgerrechtsbewegung das politische Leben Amerikas immer wieder beherrschte, hier und dort abgeschwächt durch das Aufflackern einer viel älteren Tradition, nämlich der wesentlichen Einheit von liberalen und konservativen Strömungen. Liberale wie Ellsberg oder die Journalisten der „Washington Post“ haben die Verschwörung der absoluten Macht und Machbarkeit aufgedeckt; Konservative wie Senator Ervin leiten Untersuchungen, die die systematische Verletzung der moralischen Grenzen vor einem nationalen Publikum brandmarken. Man wird an Roosevelts Diktum erinnert: „Mein politisches Programm ist so radikal wie die Verfassung der Vereinigten Staaten.“

Unbeantwortbar ist bisher allerdings die Frage, ob nicht am Ende Zynismus und Apathie siegen und die bestehenden Ansätze von Selbstbesinnung und möglicher Erneuerung zunichte machen werden. Präsident Nixon selbst macht gerne darauf aufmerksam, daß Politik schon immer ein schmutziges Geschäft war. Wir versuchten dar-

zustellen, welcher radikale Unterschied besteht zwischen einer langen Geschichte verfassungstechnischer Querelen und politischer Korruption einerseits und der zynischen Verwandlung einer solchen Tradition in ein System absoluter exekutiver Macht andererseits. Aber vielleicht ist dieses Argument nicht überzeugend für diejenigen, die zu sehr mit den Problemen des täglichen Überlebens beschäftigt sind, und Probleme, die über den eigenen Horizont hinausgehen, der Regierung überlassen, wie immer sie auch beschaffen ist. Sind nicht an die Stelle der angeblich indolenten und unwissenden Bauernmassen der Zeit vor der Aufklärung die indolenten und abgestumpften Konsumenten unserer industriellen Zeit getreten? Jedenfalls haben sich kürzlich im Staat Maryland bei einer Nachwahl für einen Sitz im Kongreß nur 17 Prozent der Wahlberechtigten beteiligt, so daß der siegreiche Kandidat, ein Anhänger von Vizepräsident Agnew, nur 9 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten auf sich vereinigen konnte.

Auch wird man sich fragen müssen, welche Folgen die Diskrepanz von Ethik und Politik, das Grundthema von Watergate, für die haben wird, die nicht – oder wenigstens nicht unmittelbar – an der neuen Realpolitik der Vereinigten Staaten beteiligt sind. Ich denke an die Dritte Welt, aber vor allem an Westeuropa und an jene „dritte Welt“ im Innern Amerikas, die durch die Benachteiligung von Minderheiten und die moralische Malaise eines Teils der Jugend gekennzeichnet ist. Was wird für sie jene neue politische Großwetterlage bedeuten, in der der Kampf der Systeme zurückgestellt wird zugunsten wirtschaftlicher und technologischer Absprachen? In Amerika wird sich mancher fragen, ob nicht auch im Innern eine Machtverteilung, genauer: eine größere Teilnahme der verschiedenen Minderheiten an politischer und wirtschaftlicher Macht möglich ist. Intellektuelle werden sich überlegen, ob Watergate nur eine ideologische Panne innerhalb einer auch weiterhin gültigen politischen Denk- und Verfahrensweise war oder ein Menetekel für ein System, dem die Usurpierung von Macht und andere Formen von Korruption dem Wesen nach eigen sind. Einige von ihnen werden einen „dritten“ Weg, eine Synthese von Naturrecht und dialektischem Materialismus oder eine Überwindung von Individualismus und Kollektivismus, von Kapitalismus und Sozialismus fordern. Andere werden eine Art pragmatischer Wiederherstellung der Identität von Ethik und Politik im „common sense“ und im „fair play“ des Alltags, vor allem aber im Leben kleiner, übersichtlicher Gruppen, versuchen.

In Westeuropa wiederum wird es neben „guten Europäern“, die diesen Augenblick als den letztmöglichen ansehen, zur Einheit und Eigenständigkeit Europas zu gelangen, Kräfte geben, die militärische Rückzugstendenzen Amerikas, vor allem aber wachsende Zweifel an Amerika und an sich selbst dazu benützen, guten Gewissens den wachsenden Einfluß der Sowjetunion zu riskieren. Zu diesen Kräften gehören sowohl Regierungen und Konzerne, die gute Geschäfte mit den östlichen Ländern Europas erwarten, wie auch jener Teil der Jugend, der aus Langeweile oder aus Mangel an ethischen Alternativen das „revolutionäre“ Spiel betreibt. Es wäre eine verhängnisvolle Folge von Watergate, würde es zum Sieg dieser unfreiwilligen, deshalb aber nicht weniger unheiligen Allianz von Kräften kommen.