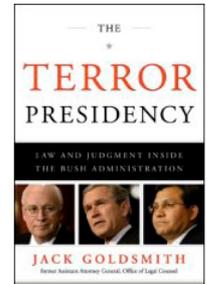


Die Terror-Präsidentschaft

Franz-Josef Meiers



Franz-Josef Meiers



Jack Goldsmith,
The Terror
Presidency. Law and
Judgment inside the
Bush-
Administration,
W.W. Norton &
Company Ltd., New
York 2007

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind zum bestimmenden Ereignis der Präsidentschaft George W. Bush geworden. Er war entschlossen, die Verantwortlichen der Anschläge zur Strecke zu bringen, „tot oder lebendig.“ Den Krieg gegen den Terror verband er mit dem zentralen Anliegen seiner Präsidentschaft, einen zweiten noch verheerenderen Anschlag unter allen Umständen zu verhindern. „Lassen Sie dies nicht noch einmal geschehen,“ gab er seinen engsten Mitarbeitern einen Tag nach den Anschlägen als Richtschnur für das künftige Handeln seiner Regierung vor.

Die von der Bush-Administration ergriffenen Maßnahmen – von der Behandlung „ungesetzlicher“ feindlicher Kämpfer (*unlawful combattant*) in Guantánamo Bay, der Schaffung von Militärkommissionen, bis hin zum Abhören von Terrorverdächtigen ohne richterliche Anordnung – lösten in- und außerhalb der USA heftige Vorwürfe aus, die Bush-Administration untergrabe die in der Verfassung festgeschriebene Gewaltenschränkung und strebe eine Vorherrschaft der Exekutive zulasten von Legislative und Judikative an. So kam Arthur Schlesinger in seinem 2004 erschienenen Buch *War and the American Presidency* zu dem Schluss, dass infolge der Terroranschläge die imperiale Präsidentschaft zurückgekehrt sei, die mit ihrem aggressiven Bestehen auf den inhärenten Vollmachten des Präsidenten gerade in der Außenpolitik das Gleichgewicht unter den drei Gewalten aushebele. Heute wie zu Zeiten der Gründung der USA sei Amerikas Problem ein eigenmächtiger König namens George.

In seinem im Oktober 2007 erschienenen Buch *The Terror Presidency* gibt Jack Goldsmith ein differenziertes Bild von den Ängsten, Ambitionen und Anmaßungen, die das Denken und Handeln des Weißen Hauses im Krieg gegen den Terror bestimmt haben. Seine Berufung zum Leiter des *Office of Legal Council* im Justizministerium hatte Goldsmith seinem Ruf als harter, konservativer Verfechter des Primats der amerikanischen Souveränität gegenüber dem Völkerrecht zu verdanken. Seine ideologische Nähe zum Weißen Haus macht ihn zu einem glaubwürdigen Zeitzeugen der erbitterten Auseinandersetzungen innerhalb der Bush-Administration über die rechtlichen Grenzen exekutiver

Macht nach 9/11. Goldsmith dämmerte es schon sehr bald, dass er die völlig überzogenen Rechtsauffassungen des OLC nicht vertreten oder bekräftigen konnte. Im Kern ging es um die seiner Meinung nach einseitige Interpretation der Vollmachten des Präsidenten, die sich über die konkurrierenden Verfassungsvollmachten des Kongresses einseitig hinwegsetzten und viele Entscheidungen des Obersten Gerichtes ignorierten, die offenkundig im Widerspruch zu einer expansiven und exklusiven Rolle des Präsidenten standen. Damit war der Konflikt mit dem Weißen Haus vorprogrammiert. In dem ungleichen Kampf zog Goldsmith gegenüber dem Vize-Präsidenten Richard Cheney und dessen Rechtsberater David Addington den Kürzeren. Sein Rücktritt nach nicht einmal zehn Monaten zeigt, wie heftig und unerbittlich zwischen dem obersten Rechtsberater und dem Weißen Haus über Auslegung und Anwendung der amerikanischen Verfassung und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA gestritten wurde. Entgegen der häufig zu hörenden Ansicht, die Bush-Administration sei gleichgültig gegenüber legalen Beschränkungen in Kriegszeiten gewesen, stellt Goldsmith klar, dass alle in diesem Zusammenhang aufgeworfenen rechtlichen Fragen von Juristen in extensis durchleuchtet worden seien, allerdings mit aus seiner Sicht höchst fragwürdigen Ergebnissen.

Goldsmith ist vom Ernst der terroristischen Bedrohung und der Notwendigkeit aggressiver Gegenmaßnahmen überzeugt, die von der Bush-Administration ergriffen worden sind. In diesem Zusammenhang gibt er ein positives Urteil über die Mitarbeiter der Exekutive ab, die unter einem immensen Druck der „Furcht-Matrix“ gestanden hätten, schwer zu fassende terroristische Anschläge zu verhindern, die Tausende amerikanische Bürger töten könnten. Die Natur des neuen Krieges gab Faktoren wie der Fähigkeit, schnell Informationen von gefangenen Terroristen zu bekommen, um weitere Greuelthaten gegen amerikanische Bürger zu verhindern, einen hohen Stellenwert. Auch für Goldsmith ist es dem Präsidenten vorbehalten, die Entscheidung hinsichtlich Methode, Zeitpunkt und Natur der Antwort gegen terroristische Bedrohungen zu treffen. Wie das Weiße Haus weist er auf die bisher nicht da gewesene einschnürende Rechtskultur hin, die nach Vietnam und Watergate den Handlungsspielraum der Exekutive immer mehr eingeschränkt habe. Regierungsmitarbeiter befürchteten, dass sie aufgrund ihrer Entscheidungen von unabhängigen Gremien, Justizministerien künftiger Administrationen oder ausländischen und internationalen Gerichten würden strafrechtlich verfolgt werden können.

Seine Kritik richtet sich gegen die Art und Weise, in der die Exekutive ihr grundsätzlich legitimes Anliegen erreichen wollte. Im Mittelpunkt steht dabei der exzessive Unilateralismus Präsident Bushs, vorbei am Kongress, dem Obersten Gericht und den Verbündeten seine Auffassung vom Krieg gegen den Terror kompromisslos durchzusetzen. Auf Goldsmiths Frage „Warum gehen wir nicht einfach zum Kongress und veranlassen ihn, das gesamte Gefangenensprogramm abzusegnen?“ antwortete Addington mit der Gegenfrage: „Warum versuchen Sie, die Vollmachten des Präsidenten preiszugeben?“ Auf die von Goldsmith befürwortete Anwendung der Genfer Konvention auf Al Qaida und die Taliban erwiderte Addington kurz und bündig: „Der Präsident hat bereits entschieden, dass Terroristen nicht unter den Schutz der Genfer Konvention fallen. Sie können nicht seine Entscheidung in Frage stellen.“ Goldsmith war

zutiefst bestürzt darüber, dass eine Reihe wichtiger Anti-Terrorismus-Maßnahmen auf sehr fragwürdigen rechtlichen Grundlagen beruhten. Vor allem Addington, Cheneys „Augen, Ohren und Stimme“, war die treibende Kraft, Gesetze, die das Weiße Haus bei der Anti-Terrorbekämpfung ablehnte, auszuhebeln. Dazu bediente man sich höchst fragwürdiger Rechtsgutachten, die von Goldsmiths Vorgängern im OLC eingeholt, von ihm aber zur Überraschung des Weißen Hauses verworfen worden waren.

Gerade der legalistische „go-it-alone“-Ansatz der Bush-Administration habe die Binsenweisheit ignoriert, dass präsidentielle Macht die Macht zu überzeugen sei. „Die Bush-Administration operierte mit einem völlig entgegengesetzten Machtkonzept, dass auf minimaler Beratung, unilateralen Handlungen und legalistischer Rechtfertigung beruhte.“ Dieser Ansatz, so Goldsmith, blendete Politik weitgehend aus, d.h. „die Notwendigkeit zu erklären, zu rechtfertigen, zu überzeugen, die Leute an Bord zu bekommen, Kompromisse zu schließen.“ Stattdessen sähen Bush und Cheney Macht als die Abwesenheit von Zwängen. Sie einige die Auffassung, dass Zusammenarbeit und Kompromiss Schwäche signalisierten und die Feinde Amerikas und der Exekutive ermutigten.

Goldsmiths Helden präsidentieller Führung in Kriegszeiten sind die Präsidenten Abraham Lincoln und Franklin D. Roosevelt. Beide hätten es verstanden, in einer Zeit, in der sich die Nation existenziellen Bedrohungen von Innen und von Außen gegenüber gesehen hatte, den Kongress davon zu überzeugen, dass außergewöhnliche Umstände außergewöhnliche Maßnahmen erforderten. Bush hätte alles bekommen können, was er haben wollte, und es auf eine solide rechtliche Grundlage stellen können, so Goldsmith, wenn er den anderen Institutionen der amerikanischen Regierung die Hand zur Zusammenarbeit gereicht hätte. Die Ironie sei, dass sich Bushs harte Macht in dem Maß vermindert habe, wie er die sanften Aspekte der Macht ausgeblendet habe. Damit habe der Präsident genau das Gegenteil von dem erreicht, was er sich mit tatkräftiger Unterstützung seines Vizepräsidenten vorgenommen hatte, nämlich die nach ihrer Auffassung nach Vietnam und Watergate von einem allmächtigen Kongress gefesselte Exekutive zu befreien und wieder auf ihren rechtmäßigen Verfassungsplatz zu bringen. Sein ernüchterndes Ergebnis lautet: „Die Bush-Administration hat sich ihre Macht auf Kosten künftiger Präsidenten ausgeliehen.“

Goldsmiths präferierter Ansatz weicher präsidentieller Machtausübung wirft jedoch zwei grundlegende Fragen auf. Seine Schlussfolgerung, Bush hätte alles bekommen können, wenn er wie Lincoln und Roosevelt auf den Kongress zugegangen wäre, übersieht, dass er fast alles bekommen hat, worum er den Kongress im Krieg gegen den Terror ersuchte. Von den Kriegsbevollmächtigungen im September 2001 und Oktober 2002, dem *Patriot Act* und dem *Homeland Security Act* bis hin zum *Military Commission Act* vom Oktober 2006 stellte der Kongress der Exekutive Blankovollmachten für den Einsatz amerikanischer Streitkräfte aus und billigte bereitwillig die von der Exekutive für notwendig erachteten Maßnahmen im Krieg gegen den Terror. Nach dem Urteil des Obersten Gerichts im Juni 2006, das u.a. die von der Exekutive eigenmächtig eingesetzten Militärtribunale zur Aburteilung der ungesetzlichen feindlichen Kämpfer als verfassungswidrig verworfen hatte, bekam das Weiße Haus mit dem vom Kongress im Oktober 2006 nachgeholtten *Military Commission Act* mehr Macht über

Terrorverdächtige, als es vor der Entscheidung des Obersten Gerichts hatte. Das Gesetz ermöglicht es, ungesetzliche Kombattanten bis zum Ende des Krieges gegen den Terror, also auf unbestimmte Zeit, in Gefängnissen festzuhalten. Neben Habeas Corpus, d.h. das Grundrecht von Gefangenen auf eine staatliche richterliche Überprüfung, setzt das Regelwerk eine Reihe anderer Grundrechte außer Kraft. Die unter seiner Klausel Angeklagten können grundsätzlich nicht vor ordentlichen amerikanischen Gerichten, sondern nur vor speziellen Militärkommissionen klagen. Ihnen wird lediglich ein beschränktes Recht auf Vertretung durch einen Strafverteidiger zugebilligt. Sie unterstehen nicht dem Schutz der Genfer Konvention.

Man kann wie Goldsmith zu Recht über den monarchischen Politikansatz der Bush-Administration verwundert die Nase rümpfen. Aber unter dem Eindruck der nationalen Tragödie vom 11. September 2001 war der Kongress reflexartig bereit, sich hinter den Präsidenten zu stellen, seiner Initiative und Führung zu folgen, und damit seine eigene prinzipielle verfassungsmäßige Aufgabe einer unabhängigen Beratung preiszugeben. Die Volksvertreter sahen es als patriotische Pflicht an, schnelle Maßnahmen der Exekutive zu billigen, indem sie den Forderungen der Bush-Administration nach dem Einsatz von Streitkräften, nach zusätzlichen militärischen Ausgaben und einschneidenden Maßnahmen zum Schutz der Nation gegen weitere Terroranschläge mit vetosicheren überparteilichen Mehrheiten zustimmten. Der Kongress duldet nicht nur den unilateralen Griff der Exekutive zur Macht. Die Legislative blieb fest an der Seite des Präsidenten, selbst als der Oberkommandierende sich auf einen desaströsen Kurs festgelegt hatte, den Krieg gegen den Terror von Afghanistan in einer zweiten Phase auf den Irak auszudehnen.

Nicht nur lässt Goldsmith die Rolle des Kongresses bei der Durchsetzung des monarchischen Verständnisses präsidieneller Macht unberücksichtigt. Seine Fixierung auf die weiche Macht des Präsidenten lässt außer Acht, dass ein kollaborativer Entscheidungsprozess nicht automatisch zu einer guten Politik führen muss. Das Kriegsbevollmächtigungsgesetz vom Oktober 2002, das den Präsidenten als alleinige Instanz autorisierte, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit der USA gegenüber der vom Irak ausgehenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen zu schützen, unterstreicht das Dilemma der präsidienellen Macht zu überzeugen. Der Kongress stimmte dem Anliegen des Präsidenten zu, ohne irgendwelche Fragen hinsichtlich des Einsatzplans, der erforderlichen Mittel oder der Nachkriegsplanung zu stellen. Dass sich die demokratische Mehrheit im Kongress später von der desaströsen Kriegspolitik des Präsidenten distanzierte, ist nachvollziehbar. An Glaubwürdigkeit gewinnt ein solcher Gesinnungswandel aber nicht, da führende demokratische Senatoren und Senatorinnen wie Hillary Clinton sich der Kriegspolitik des Präsidenten im Oktober 2002 vorbehaltlos angeschlossen hatten, um von den Republikanern im Vorfeld der Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2002 nicht als „weich“ gegenüber den Terroristen gebrandmarkt zu werden. Sie hätten besser daran getan, in der entscheidenden Phase die Fragen zu stellen, die sie General David Petraeus, dem Oberkommandierenden der amerikanischen Streitkräfte im Irak, im September 2007 bei Anhörungen in Zusammenhang mit der von Präsident Bush Anfang des Jahres angeordneten Aufstockung der ame-

rikanischen Streitkräfte um 30.000 Mann stellten, nachdem das Kind in den Brunnen gefallen war.

Es geht also nicht nur um die geschickte und wirksame Anwendung der weichen Macht durch den Präsidenten, sondern auch um die Bereitschaft des Kongresses, seinen Verfassungsauftrag wachsam und wirkungsvoll auszufüllen. Das Funktionieren eines Systems der Gewaltenverschränkung hängt entscheidend von der Bereitschaft und Fähigkeit des Kongresses ab, seine eigenen institutionellen Prärogativen selbst in Krisenzeiten selbstbewusst und entschlossen zu behaupten. Wie zur Gründerzeit stehen die USA nach dem 11. September vor der Aufgabe, eine starke und zielgerichtete Präsidentschaft mit einer ebenso starken und zielgerichteten demokratischen Kontrolle durch den Kongress in Einklang zu bringen.

Goldsmith sieht zu Recht die zentrale Aufgabe darin, sensible und dauerhafte Institutionen zu schaffen, die es der Präsidentschaft erlauben, den Gefahren im Rahmen demokratischer Verantwortlichkeit zu begegnen. Mit seiner auf die Präsidentschaft verengten Perspektive weicher Machtanwendung wird Goldsmith der Bewältigung dieser doppelten Herausforderung jedoch nur bedingt gerecht. Man kann nur hoffen, dass die amerikanischen Wähler im November die Weitsicht haben, die einzigartigen Machtbefugnisse des Präsidentenamtes jemandem anzuvertrauen, der die Integrität, Prinzipienfestigkeit und Bescheidenheit hat, sie ehrenhaft zu nutzen. Ebenso notwendig sind Männer und Frauen, die dem Kongress als Institution verpflichtet sind und sich nicht als Echogeber präsidienzieller Politik verstehen. Das Wohlergehen der Nation und der amerikanischen Bürger wird von einer verantwortungsvollen Führung im Weißen Haus und im Kapitol bewahrt, die die Gewaltenverschränkung „auf ihre Brust genäht“ hat, wie Arthur Schlesinger in seinem Buch *The Imperial Presidency* es auf den Punkt gebracht hat. Die Garantie für eine funktionstüchtige konstitutionelle Demokratie in den USA ist die eindeutige und unerschütterliche Verpflichtung beider Seiten der Pennsylvania Avenue zu geteilter Verantwortlichkeit.