

Unverkäufliche Leseprobe



**Christof Mauch (Hrsg.)
Die Präsidenten der USA**

Historische Porträts von George Washington bis
Joe Biden

2021. 621 S., mit 46 Abbildungen
ISBN 978-3-406-76733-3

Weitere Informationen finden Sie hier:
<https://www.chbeck.de/32044057>

© Verlag C.H.Beck oHG, München
Diese Leseprobe ist urheberrechtlich geschützt.
Sie können gerne darauf verlinken.

Von George Washington bis Joe Biden bietet dieser Band eine kleine Geschichte der USA im Spiegel ihrer Präsidenten. Die Autorinnen und Autoren schildern in 46 biographischen Porträts Leben und Amtszeit der US-Präsidenten, skizzieren die wichtigsten Entwicklungen, Ereignisse und Entscheidungen und betrachten abschließend Leistungen und Versäumnisse der jeweiligen Präsidentschaft. So ist zugleich ein Panorama der US-amerikanischen Geschichte von der Unabhängigkeit am Ende des 18. Jahrhunderts bis zur globalen Supermacht unserer Tage entstanden.

Christof Mauch ist Professor für Amerikanische Kulturgeschichte und Direktor des Rachel Carson Center for Environment and Society der Ludwig-Maximilians-Universität München.

DIE PRÄSIDENTEN DER USA

Historische Porträts
von George Washington
bis Joe Biden

Herausgegeben von Christof Mauch

C.H.Beck

Mit 46 Abbildungen
43 Abbildungen: Süddeutscher Verlag, München
Abbildung S. 472: Universal Images Group/
Universal History Archive/Getty Images
Abbildung S. 498: © The White House, Washington D. C.
Abbildung S. 522: Foto: Chip Somodevilla/Getty Images

1. Auflage 1995
2. durchgesehene und aktualisierte Auflage 1997
3. durchgesehene und aktualisierte Auflage 2002
4. fortgeführte und aktualisierte Auflage 2005
5. fortgeführte und aktualisierte Auflage 2009
6. fortgeführte und aktualisierte Auflage 2013

Die ersten beiden Auflagen dieses Buches wurden von Jürgen Heideking herausgegeben und erschienen 1995 und 1997 in gebundener Form im Verlag C.H.Beck, die 3., 4., 5. und 6. Auflage 2002, 2005, 2009 und 2013 als Broschur.

Dieses Werk erschien in der 1. bis 6. Auflage unter dem Titel: «Die amerikanischen Präsidenten».

1., fortgeführte und aktualisierte Auflage in C.H.Beck Paperback 2018

2., fortgeführte und aktualisierte Auflage in
C.H.Beck Paperback 2021

© Verlag C.H.Beck oHG, München 1995
www.chbeck.de

Umschlaggestaltung: geviert.com, Andrea Hollerieth
Umschlagabbildungen: George Washington, Abraham Lincoln,
John F. Kennedy, Barack Obama, Joe Biden (v. l. n. r.);
Washington, Lincoln, Kennedy: © Bridgeman Images, Berlin,
Obama: Foto: © Ron Sachs-Pool/Getty Images,
Biden: mauritius images/Geopix/Alamy
Satz: C.H.Beck.Media.Solutions, Nördlingen
Druck und Bindung: C.H.Beck, Nördlingen
Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Printed in Germany
ISBN 978 3 406 76733 3



klimaneutral produziert
www.chbeck.de/nachhaltig

*Dem Andenken an
Jürgen Heideking gewidmet*

INHALT

Vorwort <i>von Christof Mauch</i>	13
Einleitung: Die Präsidenten der USA in der Geschichte <i>von Christof Mauch und Jürgen Heideking</i>	15

I.

GRÜNDERVÄTER

George Washington (1789–1797): Schöpfer der amerikanischen Präsidentschaft <i>von Jürgen Heideking</i>	58
John Adams (1797–1801): Der Präsident als Garant des gesellschaftlichen Gleichgewichts <i>von Jürgen Heideking</i>	74
Thomas Jefferson (1801–1809): Der Aufklärer und Sklavenbesitzer als Parteiführer, Regierungschef und Landesvater <i>von Willi Paul Adams</i>	82
James Madison (1809–1817): Der Verfassungsvater als Parteipolitiker, Parlamentarier, Regierungschef und Oberkommandierender <i>von Willi Paul Adams</i>	96
James Monroe (1817–1825): Die Selbstfindung der Nation <i>von Hermann Wellenreuther</i>	105
John Quincy Adams (1825–1829): Außenpolitiker und Präsident über den Parteien <i>von Hermann Wellenreuther</i>	116

II.

DIE BEGINNENDE PARTEIENDEMOKRATIE

Andrew Jackson (1829–1837): Präsident des demokratischen Umbruchs <i>von Horst Dippel</i>	127
--	-----

Martin Van Buren (1837–1841): Praktiker des Parteienstaates <i>von Horst Dippel</i>	140
William H. Harrison (1841): Präsident für einen Monat <i>von Horst Dippel</i>	146
John Tyler (1841–1845): Präsident ohne Partei <i>von Horst Dippel</i>	149

III.

EXPANSION UND NATIONALE KRISE

James K. Polk (1845–1849): Der Präsident der Manifest Destiny <i>von Jörg Nagler</i>	155
Zachary Taylor (1849–1850): Der unpolitische Präsident <i>von Jörg Nagler</i>	164
Millard Fillmore (1850–1853): Die Verschärfung der Sklavereidebatte <i>von Jörg Nagler</i>	169
Franklin Pierce (1853–1857): Der rückwärtsgewandte Präsident <i>von Christof Mauch</i>	174
James Buchanan (1857–1861): Südstaatenfreundlicher Legalist in der Krise der Union <i>von Heike Bungert</i>	181

IV.

BÜRGERKRIEG UND WIEDEREINGLIEDERUNG DES SÜDENS

Abraham Lincoln (1861–1865): Bewahrung der Republik und Wiedergeburt der amerikanischen Nation <i>von Jörg Nagler</i>	188
Andrew Johnson (1865–1869): Der Streit um die Rekonstruktion <i>von Vera Nünning</i>	207
Ulysses S. Grant (1869–1877): Präsident der Skandale <i>von Ulrike Skorsetz</i>	218
Rutherford B. Hayes (1877–1881): Das Ende der Rekonstruktion <i>von Ulrike Skorsetz</i>	227
James A. Garfield (1881): Der verhinderte Reformier <i>von Ulrike Skorsetz</i>	234

V.

DAS «VERGOLDETE ZEITALTER»

Chester A. Arthur (1881–1885): Der Sumpf von Patronage und Korruption <i>von Raimund Lammersdorf</i>	238
Grover Cleveland (1885–1889): Die wachsende Bedeutung von Wirtschaft und Finanzen <i>von Raimund Lammersdorf</i>	245
Benjamin Harrison (1889–1893): Präsident im Schatten des Kongresses <i>von Raimund Lammersdorf</i>	251
Grover Cleveland (1893–1897): Die zweite Amtszeit <i>von Raimund Lammersdorf</i>	256

VI.

IMPERIALISMUS UND ERSTER WELTKRIEG

William McKinley (1897–1901): Der Eintritt in die Weltpolitik <i>von Raimund Lammersdorf</i>	262
Theodore Roosevelt (1901–1909): Repräsentant des «modernen» Amerika <i>von Ragnhild Fiebig-von Hase</i>	272
William H. Taft (1909–1913): Präsident und Oberster Bundesrichter <i>von Ragnhild Fiebig-von Hase</i>	289
Woodrow Wilson (1913–1921): Kreuzzug für die Demokratie <i>von Klaus Schwabe</i>	297

VII.

DAS REPUBLIKANISCHE ZWISCHENSPIEL

Warren G. Harding (1921–1923): Zurück zur Normalität <i>von Peter Schäfer</i>	312
Calvin Coolidge (1923–1929): Der Puritaner im Weißen Haus <i>von Peter Schäfer</i>	318
Herbert C. Hoover (1929–1933): Der Administrator in der Krise <i>von Peter Schäfer</i>	324

VIII. DIE LIBERALE ÄRA

Franklin Delano Roosevelt (1933–1945): Visionär und Machtpolitiker <i>von Detlef Junker</i>	330
Harry S. Truman (1945–1953): Der unpopuläre Gestalter der Nachkriegswelt <i>von Hermann-Josef Rupieper</i>	346
Dwight D. Eisenhower (1953–1961): Kriegsheld und Präsident <i>von Hermann-Josef Rupieper</i>	359
John F. Kennedy (1961–1963): Der imperiale Präsident <i>von Jürgen Heideking</i>	371
Lyndon B. Johnson (1963–1969): <i>Great Society</i> und Vietnam- Trauma <i>von Marc Frey</i>	387

IX. DIE KONSERVATIVE WENDE

Richard M. Nixon (1969–1974): Die Präsidentschaft in der Krise <i>von Manfred Berg</i>	398
Gerald R. Ford (1974–1977): Das Bemühen um Konsens <i>von Manfred Berg</i>	411
Jimmy Carter (1977–1981): Der Außenseiter als Präsident <i>von Gebhard Schweigler</i>	415
Ronald W. Reagan (1981–1989): Präsident der konservativen Revolution? <i>von Peter Lösche</i>	424
George Bush (1989–1993): Die Suche nach der neuen Weltordnung <i>von Peter Lösche</i>	438
Bill Clinton (1993–2001): Wende nach innen und Krise der Autorität <i>von Detlef Felken</i>	443
George W. Bush (2001–2009): Aufstieg und Fall einer missionarischen Präsidentschaft <i>von Bernd Schäfer</i>	456
Barack Obama (2009–2017): Der erste afroamerikanische Präsident: A Dream Come True? <i>von Britta Waldschmidt-Nelson</i>	472
Donald J. Trump (2017–2021): Die beispiellose Präsidentschaft <i>von Martin Thunert</i>	498

Joseph R. Biden (2021–): Die Insider-Präsidentschaft? <i>von Martin Thunert</i>	522
--	-----

ANHANG

Kommentierte Bibliographie	532
Präsidentschaftswahlen <i>zusammengestellt von Stefanie Schuster</i>	601
Parteienstärke im Kongress <i>zusammengestellt von Stefanie Schuster</i>	607
Die Amtszeiten der Präsidenten der USA <i>zusammengestellt von Stefanie Schuster</i>	611
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	613
Personenregister	615

VORWORT

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist der amerikanische Präsident immer wieder als «der mächtigste Mann der Welt», im Kalten Krieg häufig auch als «Führer der freien Welt» bezeichnet worden. In der Tat hat die Politik des US-Regierungschefs nicht nur die Entwicklungen in den Vereinigten Staaten, sondern die globale Wirtschaft und das Geschehen in allen Teilen der Welt beeinflusst. Als Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte kommt dem amerikanischen Präsidenten enorme Bedeutung zu, zumal das Verteidigungsbudget der USA gegenwärtig so hoch ist wie das der zehn in der Weltrangliste folgenden Nationen zusammen. Der Präsident vereint in seinem Amt die Funktion eines Regierungschefs und eines Staatsoberhauptes. Er bestimmt damit die Richtung der Politik und repräsentiert zugleich die Nation im In- und Ausland. Wer den Aufstieg der Vereinigten Staaten, ihre historische Strahlkraft als Leuchtturm der Demokratie und die großen Entwicklungslinien der internationalen Politik verstehen will, kommt nicht umhin, sich mit dem Amt des amerikanischen Präsidenten und mit den Personen, die es bekleidet haben, zu beschäftigen.

Immer wieder in der Geschichte ist die Frage nach der Biographie und der politischen Erfahrung amerikanischer Präsidenten ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt. Die in diesem Band versammelten Porträts machen deutlich, welche prägende Rolle Herkunft, Bildung und Charaktereigenschaften für die Karriere der Präsidenten, für ihre politische Haltung und für den Grad der Anerkennung in der öffentlichen Meinung hatten. Die übergreifende Frage, die die hier vorliegenden Aufsätze beantworten, bezieht sich auf die Amtshandlungen der jeweiligen Präsidenten vor dem Hintergrund der generellen politischen Entwicklungen im Innern der USA und in den internationalen Zusammenhängen. Wie lässt sich das Amtsverständnis der einzelnen Präsidenten charakterisieren? Welche politischen Interessen verfolgten sie? Wie stellte sich das Verhältnis zum Kongress und zur Judikative dar? Wie groß waren die politischen Handlungsspielräume? Wie eng haben sie mit dem Kongress zusammengearbeitet? Wie haben sie mit der Öffentlichkeit kommuniziert und wie hoch war ihre Anerkennung? Und schließlich: Worin lagen Stärken und Schwächen einer Präsidentschaft und deren Bedeutung für die Nachwelt?

In deutscher Sprache liegen auch andere Werke zu den US-Präsidenten vor. Dieser Band zeichnet sich dadurch aus, dass sämtliche Autorinnen und Autoren Experten für die jeweilige geschichtliche Epoche sind und dass die Artikel auf der Höhe der Forschung, aber in einer allgemeinverständlichen Sprache verfasst sind. Dementsprechend verzichtet der Präsidentenband auf Fußnoten und stellt stattdessen im Anhang kommentierte Bibliographien zur Verfügung, außerdem Zahlen und Fakten zu den Präsidentschaftswahlen und zu den Mehrheitsverhältnissen im US-Kongress. Die Einleitung geht systematischen und analytischen Fragestellungen nach, während sich die 46 chronologisch geordneten Aufsätze den einzelnen Präsidenten widmen. Joe Biden wird als 46. Präsident der Vereinigten Staaten gezählt, obwohl insgesamt nur 45 Personen das Präsidentenamt innehatten: Grover Cleveland wird wegen seiner beiden nicht zeitlich zusammenhängenden Amtszeiten zweimal gezählt.

Die hier vorliegende Sammlung von Aufsätzen geht auf den von Jürgen Heideking herausgegebenen Band *Die amerikanischen Präsidenten: 41 historische Porträts von George Washington bis Bill Clinton* zurück, der 1995 erschien. Nachdem Jürgen Heideking im März 2000 bei einem tragischen Verkehrsunfall viel zu früh ums Leben kam, hatten mich seine Witwe Anne Heideking sowie Detlef Felken vom Verlag C.H.Beck darum gebeten, das Projekt fortzuführen. Die Aktualisierungen der Texte und des Anhangs, die seither nötig wurden, habe ich gerne betreut. Dass sich das Buch nach wie vor einer großen Nachfrage erfreut und jetzt in der 8. Auflage bzw. in der 2. Auflage als Taschenbuch erscheinen kann, bestätigt im Nachhinein, wie intelligent Jürgen Heideking das Werk über die amerikanischen Präsidenten konzipiert und angelegt hatte.

Mein großer Dank gilt dem Verlag, insbesondere dessen Cheflektor Dr. Detlef Felken, der nicht nur den Beitrag zu Bill Clinton verfasst hat, sondern dem Projekt insgesamt stets Interesse entgegengebracht hat; außerdem Frau Bettina Corßen-Melzer, die als kompetente Ansprechpartnerin im Verlag zur Verfügung stand.

Danken möchte ich darüber hinaus meinem Heidelberger Kollegen PD Dr. Martin Thunert, der es übernommen hat, den 45. Präsidenten der USA, Donald Trump, sowie den eben erst vereidigten Präsidenten Joe Biden zu porträtieren. Weiterhin gilt mein Dank allen Autorinnen und Autoren des Bandes, die ihre Aufsätze und die dazugehörigen Bibliographien aktualisiert haben, sowie meinen Münchner Kolleginnen Charlotte Huber, MA, die Teile des Bandes noch einmal kritisch gelesen hat sowie ganz besonders Stefanie Schuster, MA, die den gesamten Anhang durchgesehen und ergänzt hat.

München, im Januar 2021

Christof Mauch

Christof Mauch und Jürgen Heideking

EINLEITUNG: DIE PRÄSIDENTEN DER USA IN DER GESCHICHTE

Schon vor der Gründung der USA hatten sich die Verfassungsväter mit der Frage beschäftigt, wie groß die Machtfülle des amerikanischen Staatsoberhauptes sein sollte. In den Debatten des 18. Jahrhunderts gingen den einen die vorgeschlagenen Kompetenzen nicht weit genug, die anderen fürchteten, dass die junge Demokratie durch die Stärkung des Präsidentenamts diktatorische Züge annehmen könnte. Heute sind die Fragen nach der Macht des Präsidenten und insbesondere nach seiner Stellung (als Chef der Exekutive) gegenüber der Legislative und der Judikative aktueller denn je. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an den Präsidenten sind immens. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in den gigantischen Spenden, die in die Wahlkampagnen der Präsidentschaftskandidaten fließen – bei den Wahlen 2020 waren es mehr als 6,5 Milliarden Dollar. Dabei ist unklar, wie stark der Präsident Politik und Wirtschaft in einer globalisierten Welt überhaupt beeinflussen kann. Im Vergleich mit Präsidenten wie Wladimir Putin in Russland oder Xi Jinping in China nimmt sich der amerikanische Präsident wie ein schwacher Regierungschef aus; aber auch die britischen PremierministerInnen haben mehr Möglichkeiten, das Parlament zu beeinflussen, als ihre amerikanischen Amtskollegen. Ist die immer wieder behauptete Macht des amerikanischen Präsidenten eine bloße Illusion? Die Politik und die Geschichtsschreibung haben diese Frage immer wieder neu, und häufig kontrovers, beantwortet. Manche Zeitgenossen hielten den jeweiligen Präsidenten für zu schwach, andere fürchteten, dass er zu eigenständig handelte.

Das Misstrauen gegenüber der Exekutive ist in den USA historisch angelegt. Die amerikanische Revolution entsprang schließlich der Kritik am britischen König. George Washington wurde beargwöhnt, weil Zeitgenossen befürchteten, er agiere aristokratisch und pflege den dazugehörigen Geschmack. Und Martin van Buren sah sich, als er den Garten des Weißen Hauses umgestaltete, dem Vorwurf ausgesetzt, er imitiere den Stil europäischer Monarchen und wolle sich am Ende in seine Orangerie zurückziehen.

Seit über 200 Jahren haben die amerikanischen Präsidenten immer wieder beklagt, wie gering ihre Handlungsmacht sei. John Adams, der erste Vizeprä-

sident und der zweite Präsident der USA, lamentierte, der Präsident habe «nicht genug Einfluss» und sei «nicht unabhängig genug». James Garfield rief zu Anfang seiner kurzen Amtszeit aus: «Mein Gott, wie kann nur irgendjemand dieses Amt anstreben?», Herbert Hoover nannte den Job des Präsidenten gar ein «Höllengemisch», und Bill Clinton bezeichnete das Präsidentenamt als «Kronjuwel des Strafvollzugs». Spätestens mit Franklin Delano Roosevelt, der, zunächst ohne die Zustimmung des Kongresses, den Kampf gegen Hitler-Deutschland unterstützte, weitete sich die Macht des Präsidenten sichtlich aus. Nach der unrühmlichen Amtszeit von Richard M. Nixon, der den Ausbau seines Beraterstabs vorantrieb und am Ende den Swimming Pool des Weißen Hauses in ein Pressezentrum verwandelte, kam in der Öffentlichkeit lautstarke Kritik an der Machtexpansion des Präsidenten auf. Im Jahr 1973 veröffentlichte der New Yorker Historiker und ehemalige Kennedy-Berater Arthur Schlesinger Jr. ein Buch mit dem Titel *Die imperiale Präsidentschaft*, eine Wortschöpfung, die bewusst Assoziationen zum klassischen Imperium Romanum unter Augustus und seinen Nachfolgern weckte. Schlesinger behauptete, dass der Missbrauch von Macht, der im Vietnamkrieg (einem Krieg, den der Kongress nie erklärte) und in der *Watergate*-Affäre gipfelte, keine historische Verirrung sei. Vielmehr hätten sich die Machtbefugnisse des Präsidenten seit den allerersten Anfängen im Jahr 1789 permanent ausgeweitet. Als Richard M. Nixon, dem ein Amtsenthebungsverfahren drohte, zurücktrat, wurden die Präsidenten nachdrücklich daran erinnert, dass sie nur auf Zeit gewählt sind und in einem konstitutionellen System der *checks and balances*, der Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung, operieren müssen. Damit schien die Macht der Exekutive zunächst wieder zurückgedrängt. Aber spätestens mit dem von George W. Bush erklärten «Krieg gegen den Terror» zeigte sich, dass die Ausweitung der präsidentiellen Macht ihren Zenit in außenpolitischen Belangen noch lange nicht erreicht hatte. Im Namen der nationalen Sicherheit ließ der Präsident die Überwachungsmöglichkeiten der Polizeiorgane und die Kompetenzen der Geheimdienste ausweiten und geheimdienstliche Lauschangriffe (auch gegen befreundete Nationen) durchführen. Sein Amtsnachfolger Barack Obama versprach zwar «Veränderung» und «Transparenz», aber dessen systematische Ausweitung des Drohnenkriegs und die Fortführung zahlreicher Überwachungsmaßnahmen zeigte, dass sich die Dynamik in der Ausweitung präsidentieller Macht, die mit dem amerikanischen Eintritt in den Zweiten Weltkrieg 1941 begonnen hatte, nicht ohne weiteres zurückschrauben oder nachhaltig verlangsamten ließ. Da Obamas Handlungsspielräume durch eine nie zuvor dagewesene Obstruktion der oppositionellen Republikaner im US-Kongress gelähmt war, sah sich der 44. Prä-

sident darüber hinaus veranlasst, «innovative», juristisch umstrittene Wege zur Durchsetzung seiner Politik zu erproben. Beim Übergang von der Präsidentschaft Barack Obamas zu dessen Amtsnachfolger Donald Trump zeigte sich dann, dass ein Regieren per Dekret keinen nachhaltigen Erfolg verspricht. Der neue Präsident drehte schon bald nach Amtsantritt zahlreiche Maßnahmen und politische Neuorientierungen, insbesondere bei innenpolitischen Themen, wieder zurück. Die drastischen Politikwechsel, die das Resultat einer ansteigenden parteipolitischen Polarisierung sind, erwecken den Eindruck, dass die USA zunehmend unregierbar werden. Selbst die Corona-Pandemie, die 2019 einsetzte, mündete nicht in eine Politik der nationalen Einheit, sie verstärkte vielmehr die Auseinandersetzung zwischen den Lagern. Ohne Zweifel hatten die häufigen Falschbehauptungen und die aggressive Rhetorik von Präsident Trump, mit denen er seine Anhänger anstachelte, hohen Anteil an diesen Entwicklungen. Die Erfolge dieser Taktik drängten Trumps Parteianhänger im Kongress häufig in eine reaktive Rolle.

Die amerikanische Politik lässt sich über weite Strecken nur vor dem Hintergrund eines komplizierten Aushandelns von Kompromissen zwischen den Parteien und den politischen Gewalten verstehen. Trotzdem kann kein Zweifel daran bestehen, dass amerikanische Präsidenten den Gang der Geschichte oft mit einer einzigen Unterschrift fundamental verändert haben. Ein Beispiel ist der «Louisiana Purchase» im Jahr 1803 durch Thomas Jefferson. Obwohl der Präsident anfangs Skrupel hatte, weil er an der verfassungsmäßigen Befugnis zum Erwerb des riesigen Territoriums zweifelte, übernahm er die Verantwortung für den Kauf und verdoppelte damit die Größe der USA. Der Bau des Panamakanals (Theodore Roosevelt), die Emanzipationserklärung (Abraham Lincoln), die großen Sozialprogramme des *New Deal* (Franklin D. Roosevelt) und der *Great Society* (Lyndon B. Johnson), der Abwurf der Atombombe (Harry S. Truman) und die Ankündigung der Mondmission (John F. Kennedy), in gewisser Weise auch die Gesundheitsreform, die unter dem Namen *Obamacare* in die Geschichte einging, sowie viele andere Projekte, wie zuletzt die Kampagne «Make America Great Again» von Donald Trump, lassen sich nur durch die Initiative einzelner «unorthodoxer Präsidenten» erklären, d. h. jener Präsidenten, die – nach der Definition des Juristen Thomas K. Finletter – mehr tun, als nur auf Gesetzesinitiativen des Kongresses zu reagieren. Fest steht, dass nicht allein der Charakter, die Führungsstärke oder die Popularität die Macht eines Präsidenten bestimmen, sondern die spezifische geschichtliche Situation und die Ereignisse während der jeweiligen Amtsperiode. Manche Kritiker sprechen heute davon, dass sich die Präsidentschaft im 21. Jahrhundert in einer grundlegenden Krise befinde. Ob dies der Fall ist, lässt sich nicht

absehen, da die Befugnisse des Präsidenten im Laufe der Geschichte einem permanenten Wandel unterliegen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Strukturen und Entwicklungen in historischer Perspektive skizziert und kritisch hinterfragt: Konkret geht es nacheinander um die Entstehung des Präsidentenamts, die Kompetenzen und Handlungsspielräume des Präsidenten, die Entwicklung der Präsidentschaft von George Washington bis Donald Trump und die Frage nach der «Größe» und Popularität der Präsidenten der USA.

Die Erfindung der Präsidentschaft und die Befugnisse des Präsidenten

Der Philadelphia-Konvent von 1787

Als sich die Delegierten der Gründungsstaaten im Jahr 1787 in Philadelphia zu einem Konvent trafen, um darüber zu befinden, wie die «nationale Exekutive» aussehen sollte, trat – den Aufzeichnungen von James Madison zufolge – zunächst ein längeres Schweigen ein. Die Debatte über die Exekutive war kompliziert, weil sehr unterschiedliche Positionen einander gegenüberstanden. Während der Revolution hatte das Ideal einer möglichst ungehinderten Herrschaft der Mehrheit der Bürger Konjunktur, aber in Philadelphia schlug das Pendel in eine andere Richtung und viele Delegierte sahen im politisch konservativen, aber ökonomisch fortschrittlichen England – eher als in der demokratischen Schweiz und den Niederlanden – ein akzeptables Vorbild. Man einigte sich bald auf die von Montesquieu etablierten Prinzipien der Gewaltenteilung zwischen *King*, *Lords* und *Commons*. Die Frage war nur, wer an die Stelle des Königs und der *Lords*, des in der «neuen Welt» nicht existierenden erblichen Adels, treten sollte. Anstelle der *Lords*, also des englischen Oberhauses, sollte der Senat, als Vertretung der Einzelstaaten, eingerichtet werden. Ein Ersatz für den König, der sich gegen diese starke Zweikammer-Legislative behaupten sollte, war nicht ganz so leicht zu finden, zumal die ausführende Gewalt im Bewusstsein der Zeitgenossen immer noch mit der erblichen Monarchie identifiziert wurde. Der Konvent erwog eine ganze Reihe von Modellen, die sich zwischen den Extremen eines auf Lebenszeit gewählten Präsidenten (ein Vorschlag Hamiltons, der aber angesichts der öffentlichen Meinung keine Realisierungschance hatte) und einem kollegialen Führungsgremium bewegten, das am ehesten den republikanischen Prinzipien entsprochen hätte.

Zwar warnte Edmund Randolph, ein Delegierter aus Virginia, vor einer

aus einer einzigen Person bestehenden Exekutive – er sah darin den «Fötus der Monarchie» –, doch setzte sich die Option der *Single Executive* im Verlauf der Beratungen durch. Nach Meinung der Mehrheit war so am besten gewährleistet, dass die Exekutive über einen einheitlichen Willen und über genügend Energie und Effektivität verfügen würde, um das Wohl der Nation zu verfolgen. Unterschwellig spielte dabei sicher eine Rolle, dass viele Delegierte mit George Washington, dem Sieger des Unabhängigkeitskrieges und Vorsitzenden des Verfassungskonvents, bereits den Wunschkandidaten für das neue Amt im Auge hatten. Wenig Differenzen gab es über die Voraussetzungen, die ein Kandidat zu erfüllen hatte: Man einigte sich darauf, dass er mindestens 35 Jahre alt sein musste (für die damaligen Verhältnisse ein relativ hohes Alter), und dass nur ein in den USA geborener Staatsbürger in Frage kam. Das klingt restriktiv, aber es wird in die richtige Perspektive gerückt, wenn man bedenkt, dass Forderungen nach Besitz- und Einkommensqualifikationen, wie sie in den Einzelstaaten zu dieser Zeit noch üblich waren, abgelehnt und solche nach religiösen Qualifikationen gar nicht erst erhoben wurden. Für seine Dienste stand dem Präsidenten eine finanzielle Kompensation zu, wobei die Delegierten aber wie selbstverständlich davon ausgingen, dass der vom Kongress festzusetzende Betrag auch das Gehalt eines Privatsekretärs und Kosten für eventuelle weitere persönliche Mitarbeiter abdeckte.

Zäh wurden die Verhandlungen, als es um die konkreten Befugnisse ging, die die Verfassung dem Staatsoberhaupt einräumen sollte, sowie um die Amtszeit und das Wahlverfahren. Die Meinungen von radikalen Republikanern, die kurze Amtsperioden als Schutz gegen ein «Abgleiten» in Monarchie und Tyrannei befürworteten, prallten auf diejenigen der Konservativen, die Stetigkeit und Führungskraft als höchste Ziele anstrebten. Die Debatte über die Amtszeit spitzte sich allmählich auf zwei konkurrierende Vorschläge zu: Sieben Jahre ohne Wiederwahl oder vier Jahre mit der Möglichkeit, sich danach wieder zur Wahl zu stellen. Den Ausschlag für das zweite Modell gab schließlich die Überlegung, dass der vierjährige Turnus einerseits eine relativ gute Sicherheit gegen Machtmissbrauch bot, und andererseits das Verbot einer Wiederwahl die Energie des Amtsinhabers eher lähmen und die Optionen der Bürger zu sehr einschränken würde. Das war ein für den Philadelphia-Konvent typischer Kompromiss, der dem republikanischen Verlangen nach kurzen Amtszeiten gerade noch nachgab, ohne den Bewunderern der englischen Monarchie die Hoffnung zu nehmen, dass ein geeigneter Kandidat praktisch auf Lebenszeit regieren konnte.

Als zuständiges Wahlgremium war lange Zeit der Kongress vorgesehen gewesen. Der Gedanke der direkten Volkswahl wurde als zu radikal, vor allem

aber als nachteilig für die kleinen Staaten und die Sklavenstaaten (in denen ja nur verhältnismäßig wenige weiße Wähler lebten) verworfen. Die sehr spät – erst nach vier Monaten – getroffene Entscheidung für ein indirektes Wahlverfahren stellte also in erster Linie ein Zugeständnis an die kleinen Staaten und das föderative Prinzip dar. Im Wahlmännerkollegium, dessen Mitglieder zunächst vorwiegend von den Staatenparlamenten, nicht von den Bürgern selbst gewählt wurden, verfügte jeder Staat über die gleiche Anzahl an Stimmen wie im Kongress. Das Gewicht der kleinen Staaten wurde durch die Bestimmung erhöht, dass die Elektoren je zwei Stimmen hatten, von denen sie eine für einen Kandidaten abgeben mussten, der nicht aus ihrem eigenen Staat stammte. In dieselbe Richtung wirkte die Vorschrift, dass die Voten im jeweiligen Heimatstaat abzugeben waren und nicht in der nationalen Hauptstadt, wo sich korrupte Einflüsse stärker hätten bemerkbar machen können. Zum Präsidenten sollte gewählt werden, wer die absolute Mehrheit der Wahlmännerstimmen auf sich zog, das Amt des Vizepräsidenten sollte an denjenigen fallen, der die zweithöchste Stimmenzahl erreichte. Da sich schon früh ein Zweiparteiensystem herausbildete, wurde bereits 1804 eine Verfassungsänderung notwendig: Dem Präsidenten wollte man nicht zumuten, dass der Hauptkonkurrent von der gegnerischen Partei an seiner Seite als Vizepräsident amtierte. Von da an gab jeder Elektor seine Stimmen separat für den Präsidenten und für den Vizepräsidenten ab. Zu Letzterem sagt die Verfassung nur, dass er das Amt des Präsidenten übernimmt, falls dieser durch Tod, Amtsenthebung, Rücktritt oder sonstige Unfähigkeit, seine Pflichten zu erfüllen, ausfällt, und dass er den Vorsitz des Senats innehat, wo er im Falle von Stimmengleichheit den Ausschlag geben kann. Da Präsident und Vizepräsident indirekt – weder vom Volk noch vom Kongress – gewählt wurden, hatten die Verfechter einer starken Exekutive einen wichtigen Teilerfolg errungen.

Bei den noch ausstehenden Aufgaben des Konvents, den Präsidenten mit Kompetenzen auszustatten und sein Verhältnis zu den anderen Regierungsgewalten zu klären, blieben die Delegierten ausgesprochen vage. Sektion 1 von Artikel II stellte schlicht fest, dass die exekutive Gewalt von einem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika ausgeübt wird, und Sektion 2 fügte hinzu, der Präsident müsse Sorge tragen, dass die Gesetze getreulich (*faithfully*) ausgeführt werden. Damit waren die Kompetenzen des Präsidenten wesentlich unschärfer definiert als die der Legislative. Diese Offenheit und Flexibilität erwiesen sich später in vieler Hinsicht als vorteilhaft, weil sie eine pragmatische Anpassung an veränderte Umstände ermöglichten. Andererseits bildete dies eine Quelle von Konflikten, weil die Formulierung ein breites Spektrum von Interpretationen der präsidentiellen Machtkompetenzen zuließ.

Kompetenzen und Handlungsspielräume

In der Summe ihrer Bestimmungen machte die Verfassung den Präsidenten zum Regierungschef, zum Staatsoberhaupt und zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Diese Machtfülle, die sogar den damaligen englischen Monarchen in den Schatten stellte, wurde allerdings dadurch eingegrenzt, dass der Präsident eine ganze Reihe von Befugnissen mit dem Kongress teilen muss und dass er selbst wie jeder andere Bürger unter der Verfassung und den Gesetzen der Vereinigten Staaten steht. Als Regierungschef trägt er die Verantwortung für die Erledigung sämtlicher exekutiver und administrativer Aufgaben, wobei er den Ministern, die an der Spitze der *Departments* stehen, eindeutig übergeordnet ist. Andererseits benötigt er zur Ernennung der Minister – wie auch der Richter und der anderen hohen Regierungsbeamten – die Zustimmung des Senats. Ursprünglich war wohl daran gedacht, dass der Senat als eine Art permanentes Beratergremium des Präsidenten fungieren sollte und die Minister lediglich ausführende Organe sein würden. Schon unter Washington beschränkten sich die Senatoren aber auf eine nachträgliche Billigung oder Ablehnung präsidentieller Entscheidungen, während sich das Kabinett zum kollektiven Beraterstab des Präsidenten entwickelte. Die Verfassung lässt hier viel Spielraum. Zu den wichtigen Funktionen des Regierungschefs gehört auch die Berichterstattung an den Kongress über die «Lage der Nation». In ihren Ursprüngen war diese der Thronrede britischer Monarchen nachgebildet. Alljährlich – außer im Jahr der jeweiligen Vereidigung – hält der Präsident im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung von Senat und Repräsentantenhaus eine Ansprache, in der er eigene Gesetzesvorschläge präsentiert. Als Staatsoberhaupt ernennt der Präsident die Botschafter der Vereinigten Staaten und empfängt die diplomatischen Vertreter auswärtiger Mächte. Aus diesen nicht übermäßig bedeutsam anmutenden Bestimmungen leitete sich bald, in Verbindung mit der Befugnis, völkerrechtliche Verträge abzuschließen (*treaty power*), eine weitreichende Zuständigkeit für die Gestaltung der gesamten Außenpolitik ab. Hier ist der Präsident allerdings auf die Mitwirkung des Senats angewiesen, dessen Zweidrittelmehrheit er für die Ratifizierung von Verträgen benötigt. Die Fähigkeit, im Namen der amerikanischen Nation zu anderen Nationen zu sprechen, von der Washington erstmals mit seiner Neutralitätserklärung 1793 Gebrauch machte, hat aber ganz wesentlich zur Bedeutung und zum Prestige des Präsidentenamtes beigetragen. Eine weitere Bestimmung, die sich den Aufgaben eines Staatsoberhauptes zurechnen lässt, ist das Begnadigungsrecht (*pardon power*), das dem Präsidenten – wie in der monarchischen Tradition – uneingeschränkt zur Verfügung

steht. Oft haben Präsidenten Häftlinge mit unverhältnismäßig hohen Gefängnisstrafen, Todesstrafekandidatinnen und -kandidaten, Spione und Soldaten begnadigt. Aber auch machtpolitische und persönliche Motive spielten eine Rolle. US-Präsident Ford begnadigte Richard Nixon, gegen den Willen der Öffentlichkeit, und noch bevor gegen diesen überhaupt Anklage erhoben worden war. Bill Clinton ließ eine alte Haftstrafe seines Bruders wegen Drogenmissbrauchs aus dem Strafregister löschen. George H. Bush ließ mehrere in die *Iran-Contra*-Affäre verwickelte Mitarbeiter seines Amtsvorgängers Reagan begnadigen, und George W. Bush bewahrte einen seiner ehemaligen Mitarbeiter (Scooter Libby), der einen Meineid geleistet hatte, vor einer Gefängnisstrafe. Das Recht auf Begnadigung erlaubt es dem Präsidenten im negativen Sinne, Übeltäter vor der Strafverfolgung zu schützen. Eine Sicherheit gegen Korruption gibt es nicht. In der Ära Nixon und in der Amtszeit von Donald Trump wurde die Frage, ob der Präsident sich selbst begnadigen könne, öffentlich diskutiert; denn in der Verfassung ist dies nicht geregelt, so dass gegebenenfalls der Oberste Gerichtshof mit dieser Frage zu betrauen wäre.

Die zivilen Befugnisse des Präsidenten ergänzte der Philadelphia-Konvent durch die militärischen Kompetenzen eines Oberbefehlshabers von Heer und Flotte sowie der Staatenmilizen. Präzidentielle Alleingängen und militärischen Abenteuern glaubten die Delegierten vorbauen zu können, indem sie die Entscheidungen über Krieg und Frieden, die Aufstellung von Heer und Flotte und die Mobilisierung der Milizen dem Kongress überließen. Dem Buchstaben der Verfassung nach sollte das Parlament also den Krieg erklären und finanzieren, der Präsident ihn «lediglich» führen (dass mit George Washington ein General der erste Staats- und Regierungschef wurde, dürfte bei diesem Konzept eine Rolle gespielt haben). Offen blieb dabei allerdings die Frage der Zuständigkeit in militärischen Auseinandersetzungen, die sich unterhalb der Schwelle des erklärten Krieges abspielten. Die Präzedenzfälle begannen in den 1790er Jahren, als George Washington aus eigener Initiative Feldzüge gegen Stämme von *Native Americans* an der Siedlungsgrenze organisierte. Im Laufe der weiteren Geschichte erwiesen sich die nur grob definierten *war powers* des Präsidenten häufig als Kritikpunkt für die Machterweiterung der Exekutive. Hinzu kam, dass die Verfassungsväter in Anlehnung an den Philosophen John Locke, der dem Monarchen eine weite «Ermessens- und Restkompetenz» zugesprochen hatte, auch dem Präsidenten implizit die Ermächtigung gaben, im Falle eines nationalen Notstands außerhalb des geltenden Rechts zu handeln. Das galt ziemlich unbestritten für die Abwehr eines plötzlichen Angriffs von außen und für innere Unruhen, die den Bestand

der Union gefährdeten. Thomas Jefferson berief sich etwa beim Erwerb von Louisiana auf «die Gesetze der Notwendigkeit und der Selbsterhaltung» sowie auf seine Pflicht, tätig zu werden, «wenn die Sicherheit der Nation oder einige ihrer höchsten Interessen» auf dem Spiel stehen. Erst im Nachhinein rechtfertigte er seine Amtshandlungen vor dem Kongress und der Bevölkerung. Die Existenz einer derart weitreichenden Prärogative des Präsidenten (*prerogative power*) lasen Juristen und Politiker vor allem aus der Eidesverpflichtung des Präsidenten heraus, sein Amt «getreulich auszuüben und die Verfassung der Vereinigten Staaten nach besten Kräften zu erhalten, zu schützen und zu verteidigen» (Sektion 2, Artikel I). Gelegentlich wird auch auf die Werte der Unabhängigkeitserklärung («Leben, Freiheit und das Streben nach Glück») verwiesen, die Vorrang vor dem Buchstaben der Verfassung und der Gesetze hätten. Auch wenn diese Argumente nie völlig widerspruchsfrei hingenommen wurden, so zeigt die Geschichte doch, dass es eine konstitutionelle «Grauzone» gibt, in die hinein die Autorität der Präsidentschaft expandieren kann.

Der Verfassungskonvent legte nicht nur die Zuständigkeiten der Exekutive fest, sondern er regelte auch das Verhältnis des Präsidenten zur Legislative und Judikative. Dabei kam ein komplexes System der Gewaltenverschränkung und wechselseitigen Kontrolle zum Tragen, das weder den Erwartungen der radikalen noch denjenigen der traditionalistischen Republikaner entsprach. Erstere hätten sich eine «wirkliche» Volksvertretung gewünscht, Letztere eine möglichst strikte Gewaltenteilung. Das Prinzip der Gewaltenverschränkung wird schon beim Blick auf die Judikative deutlich: Der Konvent etablierte das Oberste Gericht (Supreme Court) zwar erstmals als eigenständigen dritten Regierungszweig, ermächtigte aber den Präsidenten, die Bundesrichter mit Zustimmung des Senats auf Lebenszeit zu ernennen. Kommt es zu einem Amtsenthebungsverfahren (*Impeachment*) gegen den Präsidenten, dann führt der Oberste Richter den Vorsitz. An einem solchen *Impeachment* sind auch die beiden Kammern des Kongresses beteiligt: Das Repräsentantenhaus hat das alleinige Recht, die Anklage zu erheben, und der Senat kann den Präsidenten mit Zweidrittelmehrheit verurteilen. Das Verhältnis zwischen Präsident und Supreme Court erwies sich lange Zeit als unproblematisch. Seit den 1930er Jahren, als der Supreme Court das *New Deal*-Programm Präsident Franklin D. Roosevelts aus den Angeln zu heben versuchte, hat die Zahl der Konflikte allerdings zugenommen. Die Hauptkonfliktlinie verlief jedoch von Anfang an zwischen Exekutive und Legislative, was auf Grund der vielen konstitutionellen Verflechtungen und des Prinzips der *checks and balances* nicht verwundern kann. Vieles spricht dafür, dass die Verfassungsväter nicht die

Präsidentschaft, sondern den Kongress als die zentrale Institution betrachteten und dass sie den Präsidenten vor allem stärkten, um die befürchtete «Tyrannei der Mehrheit» zu verhindern. Der Kongress allein besaß ja die *power of the purse*, das Steuer- und Haushaltsrecht, das Regieren auf nationaler Ebene überhaupt erst ermöglichte. Zur Zeit des Philadelphia-Konvents herrschte zudem noch die Überzeugung vor, die gesamte Gesetzgebung sei Sache des Kongresses, und der Präsident müsse die verabschiedeten Gesetze nur ausführen – was seiner Tätigkeit natürlich enge Grenzen gesetzt hätte. Vor diesem Hintergrund ist das Vetorecht des Präsidenten zu sehen, das an die einst beträchtlichen, im 18. Jahrhundert aber kaum noch ausgeübten legislativen Befugnisse des englischen Königs erinnert. Radikale Vorschläge, die ein absolutes Veto des Präsidenten gegenüber dem Kongress (Alexander Hamilton) oder gegen Gesetze von Einzelstaaten (James Madison) forderten, konnten sich schlussendlich in Philadelphia nicht durchsetzen. Übrig blieb ein «qualifiziertes» Veto, mit dem der Präsident Gesetze, Verordnungen und Resolutionen des Kongresses aufhalten konnte, sofern ihn Repräsentantenhaus und Senat nicht mit Zweidrittelmehrheit überstimmten. Man scheute sich sogar, das Verb *veto* mit seinem monarchischen Beiklang überhaupt zu nutzen und bevorzugte stattdessen den Ausdruck «missbilligen» (*disapprove*). Die Bestimmung, dass der Präsident die Gründe seiner Missbilligung schriftlich darzulegen hat, kennzeichnet die an das Veto geknüpften positiven Erwartungen: Es ging weniger um die Blockade von Gesetzesvorhaben an sich, sondern, wie Madison erklärte, um die Verhinderung von «überhastet formulierten, ungerechten und verfassungswidrigen» Gesetzen. Auf diese Weise war der Präsident also aktiv und in konstruktiver Weise am Gesetzgebungsprozess beteiligt. In der Praxis machten die Präsidenten sehr unterschiedlich von ihrem Vetorecht Gebrauch: Washington verwendete es sparsam, John Adams und Thomas Jefferson benützten es gar nicht (Letzterer aus demokratischem «Respekt vor der Weisheit der Legislative»), Andrew Jackson dagegen stützte sich in seinem Kampf gegen die Bank der Vereinigten Staaten sehr häufig darauf. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ist das Veto geradezu zu einem Barometer für das Verhältnis zwischen Kongress und Präsident geworden, wobei die negative Komponente der *power to block* immer stärker in den Vordergrund getreten ist. Kein Präsident hat häufiger als Franklin Delano Roosevelt ein Veto eingelegt, nämlich insgesamt 635 Mal; das häufige Eingreifen Roosevelts hatte zum einen damit zu tun, dass er länger an der Spitze der USA stand als alle anderen Präsidenten, vor allem aber versuchte er angesichts der Großen Depression und des Zweiten Weltkriegs grundlegende Reformen durchzuboxen. Barack Obama, dessen Amtsperiode in eine Zeit heftiger Opposi-

tion von Seiten der Republikaner fiel, legte sein Veto, wie sein Vorgänger im Amt, zwölf Mal ein, unter anderem um härtere Bestimmungen im Umweltbereich durchzusetzen und um das einseitige Ausgabenlimit für Militärausgaben zu verhindern. Dass Grover Cleveland, der im ausgehenden 19. Jahrhundert zwei Mal zum Präsidenten gewählt wurde, 584 Mal ein Veto einlegte, während die Präsidenten seit John F. Kennedy niemals mehr als 50 Mal Einspruch gegen Kongressgesetze erhoben, spiegelt eine generelle Entwicklung. In neuerer Zeit hat der Präsident andere Wege gefunden, die Gesetzgebung zu beeinflussen: Heute liegt die Gesetzesinitiative weitgehend bei der Exekutive, und der Kongress reagiert auf die Vorschläge des Präsidenten – offensichtlich eine Umkehrung der vom Verfassungskonvent installierten Rollenverteilung.

Kontroversen – Federalists gegen Antifederalists

Als der Verfassungsentwurf im September 1787 in Philadelphia ratifiziert und einer noch recht skeptischen Bevölkerung nahegebracht werden sollte, zeichneten sich rasch Spannungen zwischen den Befürwortern des Entwurfs, den Federalists, und deren Gegnern, den Antifederalists ab, so dass sich die Debatte bis in den Spätsommer 1788 hinzog. Den Verfassungsgegnern waren vor allem die Beseitigung der einzelstaatlichen Souveränität und die Stärkung der Bundesregierung ein Dorn im Auge. Sie befürchteten, die USA könnten sich in Richtung eines zentralisierten Einheitsstaates, eines *American Empire*, bewegen, das von einer ehrgeizigen und machthungrigen nationalen Elite beherrscht werden würde. Die Präsidentschaft nahmen sie als Instrument dieser Elite wahr, deren letztes Ziel die Einführung der Monarchie nach englischem Vorbild sei. Im Einzelnen erhoben die Antifederalists Einspruch gegen die Möglichkeit der unbegrenzten Wiederwahl, gegen die enge Verknüpfung der Befugnisse von Präsident und Senat, gegen die Ernennung der Bundesrichter durch den Präsidenten und schließlich auch gegen die im Philadelphia-Plan vorgesehene neue Hauptstadt, wo ihren Prophezeiungen zufolge der Präsident vom Volk isoliert «Hof halten», das Parlament korrumpieren und Steuergelder verschwenden würde. Vielen Diskussionsbeiträgen war aber zu entnehmen, dass die Aussicht auf George Washington als ersten Präsidenten zumindest die gemäßigten Kritiker versöhnlich stimmte. Manch einer gab offen zu, er sei unbesorgt, solange Washington noch lebe, fürchte sich aber vor einer Zukunft ohne den populären General, der niemals seine Macht missbrauchen werde.

Die Federalists, allen voran Alexander Hamilton, James Madison und

John Jay, verteidigten in den *Publius*-Briefen (die noch 1788 unter dem Titel *The Federalist* in Buchform veröffentlicht wurden) eloquent die Verfassung einschließlich der neuen Institution der Präsidentschaft. Sie gaben zu, dass der Präsident über ähnliche Machtbefugnisse wie der englische König verfüge, konzedierte, dass er, wenn auch indirekt, so doch auf demokratische Weise vom Volk gewählt werde und sich alle vier Jahre wieder zur Wahl stellen müsse. Da das Amt nicht erblich sei, bleibe einem von Natur aus ungeeigneten Mann der Aufstieg zur Staatsspitze verwehrt, und ein Präsident, der sich im Amt als unfähig erweise, könne auf reguläre Weise ausgewechselt oder notfalls durch ein *Impeachment*-Verfahren abgesetzt werden. Die vorgeschlagene Verfassung verwirkliche das Ideal eines ganz auf demokratisch-republikanischer Grundlage aufgebauten Regierungssystems. Die Verschränkung der Gewalten ziele keineswegs darauf ab, den Präsidenten und den Kongress am kraftvollen Regieren zu hindern. Nach Madisons Vorstellung musste geradezu Ehrgeiz gegen Ehrgeiz gesetzt werden (*«ambition must be made to counteract ambition»*), um die nötige Dynamik zu erzeugen. Die durch den Wettbewerb der Regierungszweige erzeugte Macht stand aber seiner Meinung nach vollkommen im Dienste des Gemeinwohls und des nationalen Interesses; sie würde auch stets unter der Kontrolle des souveränen Volkes und in den Grenzen der Verfassung bleiben. Inwieweit diese optimistische Vision die einfachen Bürger beeinflusste oder gar überzeugte, lässt sich nur schwer sagen. Die Annahme der Verfassung durch die erforderliche Zahl von Staaten wurde letztlich wohl weniger durch die Propagierung ihrer Vorzüge erreicht als durch das Versprechen der Federalists, dem Text die Grundrechtserklärung (*Bill of Rights*) zum Schutz des Individuums und der Einzelstaaten vor bundesstaatlicher Willkür anzufügen. Im Sommer 1788 wurde der von einer überwältigenden Mehrheit geschätzte erste Präsident der Vereinigten Staaten, George Washington, im Rahmen von Feierlichkeiten bereits symbolisch mit der Präsidentenwürde ausgestattet. Auf diese Weise deutete sich noch vor dem offiziellen Inkrafttreten der Verfassung im Herbst und der Wahl Washingtons im Winter 1788/89 an, welche Bedeutung dem Mann an der Spitze der neuen Regierung zukommen würde. Ob das ganze «System» des republikanisch-föderativen Bundesstaates aber so effektiv funktionieren würde, wie es die Federalists versprochen hatten, stand in den Sternen. Aus der historischen Perspektive erkennt man indessen sehr klar, dass die «Erfindung» der Präsidentschaft im Rahmen eines bundesstaatlichen Modells ein «großer Wurf» war. Sie entsprang nicht dem Gehirn eines Einzelnen, sondern ergab sich aus dem Zusammenspiel von intellektueller Erkenntnisfähigkeit und politischem Realitätssinn.

Kontinuität und Wandel in der historischen Entwicklung der Präsidentschaft

Die amerikanische Verfassung schlug erstaunlich rasch Wurzeln im öffentlichen Bewusstsein, auch wenn über ihren «wahren Geist» und die Tragweite einzelner Bestimmungen bald heftig gestritten wurde. Die äußere Erscheinungsform und die inhaltliche Gestaltung des Präsidentenamtes unterlagen innerhalb der letzten zwei Jahrhunderte einem permanenten Wandel, da die Verfassungsordnung den sich ändernden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen Rechnung tragen musste. Durch viele Präzedenzfälle und Urteile des Supreme Court wuchs allmählich um die geschriebene Verfassung – die nur sehr selten modifiziert wurde – eine ungeschriebene Verfassung herum; auf diese Weise entwickelte sich eine Art konstitutionelles Gewohnheitsrecht, das neue Maßstäbe setzte und Handlungsspielräume des Präsidenten zuweilen einengte, viel häufiger aber erweiterte. Jede Präsidentschaft stand unter eigenen Gesetzen, die sich aus spezifischen Umständen und Ereignissen, dem allgemeinen Meinungsklima (*public opinion*) sowie dem Amtsverständnis und der Persönlichkeit des jeweiligen Amtsinhabers ergaben. Von kurzen Unterbrechungen abgesehen, befanden sich die Präsidenten aber stets im Zentrum des Geschehens und im Blickpunkt der Öffentlichkeit, zunächst nur der amerikanischen, später dann der gesamten Welt.

Präsidenten über den Parteien

Die erste Phase, die bis ans Ende der 1820er Jahre reicht, ist von dem Historiker Ralph Ketcham als die Zeit der überparteilichen Präsidenten (*presidents above party*) charakterisiert worden. In dieser Zeit wirkte eine machtvolle ideologische Strömung nach, die in der Tradition des englischen politischen Denkens etwa Lord Bolingbrokes stand. In seiner Schrift *Idea of a Patriot King* von 1738 hatte Bolingbroke das Bild eines «patriotischen Königs» entworfen, der – jenseits aller politischen und wirtschaftlichen Interessen – nur dem Wohl des Volkes, vor allem aber den tugendhaften Landbesitzern diene. In Amerika war diese rückwärtsgewandte Utopie während der Revolution durch den radikalen Republikanismus nach Art Thomas Paines überlagert worden. Für die Südstaatelélite übte sie aber wieder starke Anziehungskraft aus: Plantagenbesitzer und Sklavenhalter stellten bis 1825 vier der fünf Präsidenten. Keiner von ihnen konnte sich – vor dem Hintergrund der Französischen Re-

volution und der Napoleonischen Kriege – dem Parteienstreit zwischen Federalists und Republicans ganz entziehen. Dennoch versuchten selbst republikanische «Parteiführer» wie Jefferson und Madison, das Präsidentenamt auf möglichst unpolitische Weise auszuüben und die «gestörte» gesellschaftliche Harmonie wiederherzustellen. Damit machten sie Parteien letztlich überflüssig.

Die Gemeinsamkeiten der «unparteiischen» Präsidenten von George Washington bis John Quincy Adams dürfen allerdings nicht überbetont werden. Tatsächlich bildeten sich in diesen ersten Jahrzehnten durch das persönliche Beispiel der Amtsinhaber zwei unterschiedliche Modelle der Präsidentschaft heraus, die auch später weiterwirkten. Das eine Modell – verkörpert von Washington und später von John Quincy Adams – war auf exekutive Machterweiterung angelegt; betont national, sozial konservativ bis elitär, vom ökonomischen Verständnis her dagegen progressiv und insgesamt aktivistisch orientiert. Im Hintergrund spielte sicherlich Alexander Hamiltons politische Philosophie eine wichtige Rolle, die ganz auf die Präsidentschaft als den vitalen Kern des amerikanischen Regierungssystems hin ausgerichtet war und Grundsätze einer rationalen, effizienten Verwaltung mit der Vision nationaler Größe verband. Dem stellten Jefferson und Madison ein Modell entgegen, das die Begrenzung und Ausbalancierung der exekutiven Machtfülle betonte, die Eigenverantwortlichkeit der Einzelstaaten förderte, den agrarisch-egalitären Charakter der amerikanischen Gesellschaft zu wahren suchte und dem Präsidenten selbst Schlichtheit im äußeren Erscheinungsbild und Zurückhaltung im politischen Tagesgeschäft auferlegte. Für Jefferson etwa war das Weiße Haus ein «Haus des Volkes». Mit einem Steinwall war es nur umgeben, damit die Tiere nicht entweichen konnten, und Besucher empfing er nicht in einer aufwändigen Robe, sondern in dezidiert einfacher Bekleidung. Dem moderaten Amtsverständnis entsprach nun auch die freiwillige zeitliche Begrenzung auf zwei Amtsperioden, die nicht auf Washington zurückgeht, sondern erst von Jefferson und Madison eingeführt wurde.

Die «Demokratisierung» der Präsidentschaft

In der Ära der *Jacksonian Democracy*, die über die Regierungszeit Andrew Jacksons (1829–37) hinaus bis in die Vorgeschichte des Bürgerkriegs reicht, wandelte sich der Charakter der Präsidentschaft grundlegend. Sie verband sich mit einer aggressiven, selbstbewussten Parteilichkeit, und der Präsident wurde zum anerkannten Führer der Mehrheitspartei. Anders als die ersten

Präsidenten, die sich im Sinne des klassischen Tugendbegriffs hatten bitten lassen, das Amt zu übernehmen, betrieben die Kandidaten nun intensive Wahlkämpfe, um das Weiße Haus für sich und ihre Anhänger zu «erobern». Sie wurden auch nicht mehr von einem *Caucus* des Kongresses hinter verschlossenen Türen auserkoren, sondern auf nationalen Parteikonventen nominiert. Die Wahl der *Presidential Electors* wiederum ging nach und nach in allen Staaten von den Parlamenten auf das Volk über. Darin spiegelte sich der Trend zur Ausweitung des Wahlrechts und zur stärkeren demokratischen Beteiligung der Bürger wider, der seit Anfang des 19. Jahrhunderts die politische Kultur umformte. Das neue Bild der Präsidentschaft war Teil des generellen Bewusstseins- und Mentalitätswandels, der bis 1830 bewirkt hatte, dass ökonomischer und politischer Wettbewerb und das lärmende Streben nach «Popularität» nicht mehr negativ, sondern weitgehend positiv bewertet wurden. Indem die Präsidenten diese Philosophie nun offensiv vertraten, trugen sie selbst zur Kommerzialisierung und Individualisierung der Gesellschaft bei – ein Gedanke, der Washington, John Adams, Jefferson und Madison, die dem Idealismus der Aufklärung verpflichtet gewesen waren, Angst eingeflößt hätte. Das «Beutesystem» (*spoils system*) der Postenvergabe an Gefolgsleute und Wahlhelfer wurde fester Bestandteil des politischen Lebens, und der Stil der Präsidentschaft nahm nun demokratische, zuweilen derb-populistische Züge an. Jackson umgab sich erstmals mit einem Zirkel informeller Berater, dem sogenannten «Küchenkabinett» (*kitchen cabinet*), in dem Parteistrategen und Presseleute eine wichtige Rolle spielten und das die Bedeutung des eigentlichen Kabinetts verminderte.

Von einem «Durchbruch zur Moderne» zu sprechen, scheint aber doch übertrieben, denn bei den Präsidenten der *Jacksonian Democracy* hielten sich Tradition und Neuerungen in etwa die Waage. Jackson selbst knüpfte an das Erbe Jeffersons an, nicht nur was die Hochschätzung des Landlebens und die Abneigung gegen die städtische Kultur betraf, sondern auch durch seine im Wesentlichen «negative» Interpretation der Aufgaben, welche die Exekutive zu erfüllen hatte. Ausgestattet mit den Eigenschaften eines charismatischen Führers, sah er sich als direkten Repräsentanten des Volkes und als Wahrer der nationalen Einheit. Unter *executive leadership* verstand er in erster Linie den Kampf gegen «feindliche Interessen», wie die Bankiers in Philadelphia und New York, neuenglische Geschäftsleute oder die gegnerische Partei der Whigs. Deren Machenschaften galt es aufzudecken und zu vereiteln, damit die Bürger «frei» sein konnten, was jetzt so viel bedeutete wie: zu tun oder zu lassen, was sie für richtig hielten. Historikerinnen, Historiker und Wirtschaftsfachleute sind sich bis heute uneins darüber, ob diese «Nicht-Politik» die Entste-

hung einer nationalen Marktwirtschaft förderte oder eher verzögerte. Es verwundert jedenfalls nicht, dass der Franzose Alexis de Tocqueville, der die Vereinigten Staaten Anfang der 1830er Jahre bereiste, zu der Feststellung gelangte, der amerikanische Präsident übe «zweifellos nur einen schwachen und indirekten Einfluss» auf die Gesellschaft aus, und die Staatsgeschäfte würden mehr von der Legislative als von der Exekutive gelenkt.

Die Präsidentschaft in der Krise der Union

Nach dem Krieg gegen Mexiko (1846–48), der das Territorium der USA erneut gewaltig vergrößerte, nahm die nationale Integrationskraft, die für die ersten Präsidenten charakteristisch war, immer mehr ab. Insbesondere unter dem Druck des regionalen Gegensatzes und der Sklavereiproblematik standen sich Süd- und Nordstaaten einander gegenüber. Die Präsidenten der 1850er Jahre bemühten sich in dieser Situation nicht mehr um Ausgleich, sondern unterstützten mehr oder weniger deutlich die Forderung der Südstaaten, deren Anliegen es war, die Gebiete im Westen für die Sklaverei zu öffnen. Die Krise der Union war also auch eine Krise der Präsidentschaft, die ihren verfassungsmäßigen Auftrag zur Wahrung der nationalen Einheit und des Gesamtwohls in einem Klima steigender öffentlicher Erregung nicht mehr zu erfüllen vermochte.

Die Entstehung der Republikanischen Partei und die Wahl ihres Kandidaten Abraham Lincoln zum Präsidenten im November 1860 trieben den Nord-Süd-Konflikt auf den Höhepunkt, schufen aber auch die Voraussetzungen dafür, dass der Untergang der Union verhindert und die Sklaverei beseitigt werden konnten. Angesichts von Südstaaten-Sezession und Bürgerkrieg nutzte Lincoln nämlich wie kein Präsident vor ihm das Machtpotential seines Amtes aus, während die republikanische Mehrheit im Kongress das traditionelle Misstrauen gegen die exekutive Regierungsgewalt überwand und dem Präsidenten weitgehend freie Hand ließ. Mit geradezu religiöser Inbrunst nahm Lincoln die Rolle des Retters der Nation, ja der Demokratie schlechthin auf sich. Er beanspruchte Notstandsvollmachten, die er in seinem Amtseid und anderen allgemeinen Formulierungen der Verfassung fand oder aus seiner Stellung als Oberbefehlshaber herleitete. Vom Justizminister ließ er sich bestätigen, dass der Präsident der «Wächter der Verfassung» sei, ihr «Bewahrer, Beschützer und Verteidiger». Das erlaubte ihm sogar, Grundrechtsbestimmungen vorübergehend außer Kraft zu setzen und Widerstand gegen die Kriegsanstrengungen zu unterdrücken. Trotzdem war Lincoln zu keiner Zeit

ein Diktator oder gar Despot. Kritik an den Maßnahmen der Regierung war in den Nordstaaten nicht nur möglich, sondern wurde auch freimütig geäußert. Lincoln gestand dem Kongress und den Gerichten das letzte Urteil über alle von ihm unternommenen Schritte zu. Ebenso entschieden hielt er – ungeachtet seiner *Emancipation Proclamation* von 1863 – daran fest, dass die endgültige Abschaffung der Sklaverei nur durch eine reguläre Verfassungsänderung, nicht durch eine Verordnung des Präsidenten vollzogen werden konnte.

Mit Lincoln zeichnete sich ein Trend ab, der sich im 20. und 21. Jahrhundert fortsetzen sollte. Wenn ein Präsident Krieg führte, förderte dies die Ausweitung der exekutiven Macht. Die Unbeirrbarkeit und Konsequenz, mit der Lincoln seine Ziele verfolgte, setzte neue Maßstäbe, zog aber auch problematische Folgen nach sich, wenn zukünftige Präsidenten unter Berufung auf Lincoln «exklusive präsidentielle Befugnisse» einforderten. In gewissem Sinne traf das schon auf Lincolns Vizepräsidenten und Nachfolger Andrew Johnson zu, der sich gegen die Mehrheit des Kongresses durchzusetzen versuchte. Nach diesem offenen Machtkampf zwischen Exekutive und Legislative, der in einem *Impeachment*-Verfahren gegen Johnson gipfelte, trat für eine ganze Weile wieder so etwas wie «Normalität» im politischen Leben der Vereinigten Staaten ein.

Kongress, Parteien und Präsidenten im Gilded Age

In der Phase forcierter Industrialisierung nach dem Bürgerkrieg, die Mark Twain das «vergoldete Zeitalter» (*Gilded Age*) nannte, weil der äußere Glanz viel soziales Elend überdeckte, wirkten mehrere Faktoren zusammen, um den Einfluss der Präsidenten zu vermindern. In ökonomischer Hinsicht setzte sich in den USA wie in keinem anderen Land der Welt das Dogma des *Laissez-faire* durch, dem zufolge sich die Regierung so weit wie möglich aus dem Wirtschaftsleben heraushalten und dem «freien Spiel der Kräfte» Raum geben sollte. Die Gerichte stützten diese Auffassung, indem sie sowohl die Bundesregierung als auch die Staatenregierungen vordringlich auf den Schutz des Privateigentums verpflichteten. Der Handlungsspielraum der Bundesregierung schrumpfte weiter dadurch, dass nach dem Ende der Rekonstruktion 1877 der gesamte Komplex der Rassenbeziehungen im Interesse der nationalen Versöhnung ausgeklammert und in die Zuständigkeit der Einzelstaaten verwiesen wurde. Damit begann die strikte Rassentrennung und politisch-soziale Diskriminierung der Afroamerikaner im Süden, die teilweise bis in die 1960er Jahre bestehen blieb. Militärisch waren für die Präsidenten – bei der Nieder-

werfung des letzten Widerstands der Ureinwohner im Westen, beim Streit mit den Mormonen in Utah und beim Einsatz von Truppen gegen streikende Arbeiter – kaum Lorbeeren zu ernten. In der Politik schließlich gaben die großen Parteien, Demokraten und Republikaner, noch stärker den Ton an als zu Zeiten von Andrew Jackson. Die eigentliche Macht wurde von den «Partei-maschinen» und deren «Bossen» (oft in enger Verbindung mit wirtschaftlichen und ethnischen Interessengruppen) in den Einzelstaaten und den großen Städten ausgeübt, die das Amt des Präsidenten als Teil der politischen Manövriermasse und Schlüssel zur Posten- und Pfründenvergabe ansahen. Diese «objektiven» Gründe trugen stärker zum Verfall des Ansehens der Präsidentschaft bei als persönliche Unzulänglichkeiten, die man einigen der Präsidenten, insbesondere dem Bürgerkriegsgeneral Ulysses S. Grant, zweifellos auch bescheinigen muss. Das Endresultat war eine wenig aktive Bundesregierung, in der sich das Entscheidungszentrum vom Präsidenten im Weißen Haus zum Kongress auf dem *Capitol Hill* hin verlagerte. Die Zeitgenossen sprachen deshalb von einem *Congressional Government*, und der Universitätsprofessor Woodrow Wilson machte sich 1885 bereits Gedanken, ob man diese Form der Regierung nicht in Richtung eines parlamentarischen Systems nach englischem Muster weiterentwickeln sollte. Als Wilson zweieinhalb Jahrzehnte später selbst das Präsidentenamt anstrebte, hatte er diese Auffassung allerdings längst wieder revidiert.

Die Präsidenten des Progressivismus

Die Wahlen von 1896, aus denen William McKinley und die Republikanische Partei als Sieger hervorgingen, leiteten eine Wende ein, die im Innern wie nach außen zu einer (Wieder-)Aufwertung der Präsidentschaft führte. Innenpolitisch setzte sich unter dem Einfluss des auf soziale Reformen zielenden *Progressive Movement* die Einsicht durch, dass die Exekutive eingreifen sollte, um die negativen Begleiterscheinungen der Industrialisierung und Verstädterung wirkungsvoll zu bekämpfen. Der wirtschaftliche Aufschwung und der rasche Zuwachs an wissenschaftlichen Erkenntnissen schienen genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Lebensbedingungen aller Amerikaner zu verbessern. Dazu waren allerdings rationale Planung und effektive Verwaltung auf nationaler Ebene notwendig, was nur vom Kongress und vom Präsidenten ins Werk gesetzt werden konnte. Erst angesichts dieser veränderten Aufgabenstellung begann die bundesstaatliche Bürokratie wirklich zu wachsen, auch wenn die Zahl und Personalausstattung der öffentlichen Be-

hörden insgesamt – gemessen an europäischen Verhältnissen – immer noch bescheiden blieb. Die Präsidenten selbst legten sich mit Genehmigung des Kongresses einen größeren Mitarbeiterstab zu, der ihnen die Führung der Amtsgeschäfte erleichtern sollte. Hatte Ulysses Grant noch mit einem Privatsekretär, einem Stenografen und vier Schreibern auskommen müssen, so verfügte McKinley schon über einen Stab von dreizehn Personen, unter ihnen mehrere professionelle Verwaltungsleute. Inzwischen hatten auch neue Techniken und Kommunikationsmedien wie Schreibmaschine, Telegraf und Telefon Einzug ins Weiße Haus gehalten, die einerseits die Arbeitslast erhöhten, andererseits aber auch die Einwirkungsmöglichkeiten und LenkungsKapazitäten der Exekutive verbesserten.

Außenpolitisch markierte der Krieg gegen Spanien 1898 den Eintritt der USA in die Weltpolitik – ein folgenreicher Schritt über die Schwelle ihres kontinentalen Besitzstandes hinaus. In dem *«splendid little war»* (so Außenminister John Hay) um Kuba und die Philippinen bestand die moderne amerikanische Schlachtflotte, die seit 1890 aufgebaut worden war, ihre erste Bewährungsprobe. Sie stellte von nun an ein Machtinstrument ersten Ranges dar, das McKinleys Nachfolger Theodore Roosevelt besonders virtuos zu handhaben wusste. Die Außenpolitik betrachtete Roosevelt ohnehin als seine ureigene Domäne: Im Einklang mit der öffentlichen Meinung, aber ohne übermäßige Rücksicht auf den Kongress, weitete er die Bedeutung der Monroe-Doktrin aus und setzte den Bau des strategisch wichtigen Panamakanals durch; geschickt vermittelte er im Krieg zwischen Japan und Russland, wofür er sogar mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Einige Historiker und Politologen erkennen hier den Beginn der sogenannten «doppelten» oder «gespaltenen» Präsidentschaft: Damit ist eine Amtsführung gemeint, die ganz bewusst der Tatsache Rechnung trägt, dass die Verfassung dem Präsidenten in der Außenpolitik wesentlich mehr Initiative und Bewegungsfreiheit erlaubt als in der Innenpolitik.

Roosevelt war aber auch im Innern keineswegs passiv, sondern drängte den Kongress, zentrale Forderungen der progressiven Reformen zu verwirklichen: verbesserte Arbeitsbedingungen in der Industrie, Hygienestandards für Lebensmittel und vieles mehr. Indem er das Weiße Haus als eine Bühne oder Predigerkanzel benutzte, zeigte Roosevelt seinen Landsleuten und der Welt ganz neue Perspektiven der Präsidentschaft auf: Nicht von ungefähr hat man ihn als den ersten «modernen» amerikanischen Präsidenten bezeichnet, wobei der Begriff der Modernität natürlich problematisch ist. Auf symbolhafte Weise ließen die Roosevelts einen frischen Wind durch das Weiße Haus wehen, als er das Gebäude für die achtköpfige Familie von Grund auf ummo-

delte und dabei den Dekor des 19. Jahrhunderts aus den Gemächern verbannte. Im Anschluss an eine Europareise, die Theodore Roosevelt zwei Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Amt im Jahr 1910 unternahm, charakterisierte er die amerikanische Präsidentschaft mit Worten, die den Stolz auf die Fortschrittlichkeit und Dynamik der USA gut erkennen lassen: «Mir gefällt an der amerikanischen Regierungsform, dass ein privater Bürger vom Volk in eine Position gewählt werden kann, die so bedeutend ist wie die des mächtigsten Monarchen, dass er auf Zeit mehr Macht ausüben darf als Zar, Kaiser und Papst, und dass er dann nach Ablauf der Amtsperiode mit voller Selbstachtung als Privatmann in den Kreis seiner Mitbürger zurückkehrt, ohne etwas anderes zu beanspruchen als das, was ihm auf Grund seiner Verdienste zusteht.»

Als der Nachfolger William H. Taft seinen hohen Erwartungen nicht entsprach, strebte «Teddy» Roosevelt 1912 noch einmal ins Weiße Haus zurück. Sein Wahlkampf als Kandidat der von ihm selbst gegründeten Progressive Party ist symptomatisch für die größere Eigenständigkeit, die führende Politiker inzwischen von den Parteiorganisationen erlangt hatten. Roosevelt und Taft unterlagen jedoch dem Demokraten Woodrow Wilson, der die progressive Ära auf ihren Höhepunkt führte und zum Abschluss brachte. Wilsons innenpolitische Reformanstrengungen wurden schon bald von dem großen europäischen Krieg überschattet, der sich durch den Eintritt der USA im April 1917 zum Ersten Weltkrieg ausweitete. In Wilsons Reden, mit denen er seine Landsleute, wie allenfalls noch Lincoln vor ihm, zu fesseln wusste, verbanden sich demokratische Überzeugung und religiöses Pathos zur Idee von der globalen zivilisationsbewahrenden Mission der Vereinigten Staaten. Der Krieg wurde wieder zur «Stunde der Exekutive»: Das Weiße Haus und die zivile und militärische Bürokratie organisierten den amerikanischen Beitrag zur Kriegskoalition; Wilsons «inoffizieller Berater» Colonel Edward House führte diplomatische Verhandlungen in Europa; Wilson selbst nahm mit der Völkerbundidee die ideologische Herausforderung durch den russischen Bolschewismus an; 1919 reiste er als erster amtierender US-Präsident nach Europa, um sein Land auf der Pariser Friedenskonferenz zu vertreten. Für ihn persönlich war es ein Triumphzug, und zugleich hatte das Prestige des Präsidentenamtes einen neuen Gipfel erklommen. Allerdings lagen Triumph und Tragik dicht beieinander: Nachdem die Vollendung des innenpolitischen Reformprogramms schon den finanziellen Bedürfnissen des Krieges zum Opfer gefallen war, weigerte sich der Senat 1920, den Versailler Vertrag einschließlich der Völkerbundsatzung zu ratifizieren. Durch einen Schlaganfall teilweise gelähmt, verbrachte Wilson die letzten Monate seiner zweiten Amtsperiode hilf-

los und ohne politischen Einfluss im Weißen Haus. Seine zweite Frau, Edith Bolling Wilson, führte in dieser Zeit die Amtsgeschäfte, entschied, wer zum Präsidenten vorgelassen wurde, und war damit, in der Meinung einiger Historiker, wenn auch informell, die erste Präsidentin der USA.

Durchbruch zur modernen Präsidentschaft

Die Regierungszeit der drei Republikaner Harding (1921–23), Coolidge (1923–29) und Hoover (1929–33) bedeutete erneut einen Pendelschlag «zurück zur Normalität» (*back to normalcy*), wie schon der Wahlslogan der Partei 1920 gelautet hatte. Die Präsidenten traten jedoch nicht mehr so weit in den Hintergrund, wie das im *Gilded Age* der Fall gewesen war: Dafür besaßen die USA mit ihren weit über 100 Millionen Einwohnern als größter Binnenmarkt, stärkste Wirtschaftsmacht und reichstes Gläubigerland der Erde nun doch zu viel Einfluss und Verantwortung; dafür waren auch die in der *Progressive Era* geweckten Erwartungen an die wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungskraft der Bundesregierung zu groß geworden. Die wachsenden Aufgaben der Exekutive spiegelten sich in der Differenzierung und Spezialisierung des präsidentiellen Stabes wider, der auf über 30 Positionen anstieg. Ab 1929 gab es im Weißen Haus auf oberster Ebene drei *Secretaries to the President*, unter ihnen erstmals einen Pressesekretär, was erkennen lässt, welche Bedeutung man den *Public Relations* schon in dieser Zeit beimaß, als Radio und Film zu Massenmedien zu werden begannen. Die neuere Forschung hat gezeigt, dass Herbert Hoover nicht der «schwache» Präsident war, als den man ihn lange Zeit karikiert hat, sondern dass er dem Amt durchaus innovative Impulse zu geben verstand. Durchdrungen von einer strikt liberalistischen Ideologie, baute er jedoch vor allem auf die Eigeninitiative des privaten Sektors und die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft. In der Großen Depression, die wenige Monate nach seiner Inauguration einsetzte, konnte er auf diese Weise weder der weltpolitischen Verantwortung der USA noch den Ansprüchen der eigenen Bevölkerung gerecht werden.

Die Präsidentschaft Franklin Delano Roosevelts (1933–45) ist am besten als eine langgedehnte Notstands- und Ausnahmeregierung zu verstehen, zuerst innenpolitisch in der Form des *New Deal* zur Überwindung der Wirtschaftskrise, dann außenpolitisch im Kampf gegen die totalitäre Bedrohung in Europa und Asien. Dabei geriet zwar das amerikanische Regierungs- und Verfassungssystem zu keiner Zeit ernsthaft in Gefahr, aber es erlebte doch die einschneidendsten und dauerhaftesten Veränderungen seit seiner Entstehung

am Ende des 18. Jahrhunderts. Schon in seinen Wahlkampfreden und bei der Inauguration machte Roosevelt deutlich, dass er die Verfassung als ein anpassungsfähiges Instrument betrachtete, das so gehandhabt werden musste, wie es die nationalen Bedürfnisse und das Gemeinwohl erforderten. Am besten kam das in seinem Versprechen zum Ausdruck, er werde auf die Wirtschaftskrise wie auf einen die Existenz der Nation bedrohenden Krieg reagieren. Die «nationale Regeneration» gelang, weil Roosevelt erkannt hatte, dass die Ursachen der Malaise ebenso psychologischer wie ökonomischer Natur waren. Daraus folgte er, dass schwungvolle, optimistische und experimentierfreudige *presidential leadership* gefordert war («Das Einzige, was wir zu fürchten haben, ist die Furcht selbst», erklärte er beim Amtsantritt); dass die Bundesregierung aktiv ins Wirtschaftsgeschehen eingriff und soziale Mindestanforderungen durchsetzte; und dass der Präsident auf Reisen und über das Radio das Gespräch mit dem Volk, mit dem «*forgotten man*», suchen musste. Anfangs leistete ihm der Supreme Court unter Verweis auf die Grenzen der exekutiven Befugnisse und die föderative Struktur des Staates noch hinhaltenden Widerstand. Der überwältigende Wahlsieg im November 1936 offenbarte aber, dass Roosevelt die Bevölkerung von der Notwendigkeit des *New Deal* und damit von der Berechtigung einer bis dahin kaum vorstellbaren Interventions- und Regulierungskompetenz des Staates im wirtschaftlichen und sozialen Bereich überzeugt hatte. Seine Kombination von Tatkraft, sozialem Bewusstsein und populärem Stil brachte die psychologische Wende zum Besseren, obwohl die wirtschaftliche Erholung langsamer voranging als in Europa. Genauso gelang es Roosevelt ab 1938, nun im Widerstreit mit einem isolationistisch gesinnten Kongress, die Mehrheit des Volkes auf Kriegskurs gegen die faschistischen Diktaturen und das japanische Militärregime zu bringen. Nach dem Angriff auf Pearl Harbor im Dezember 1941 war das ganze amerikanische Regierungssystem, bald sogar die gesamte weltumspannende Kriegscoalition, auf Roosevelt als die überragende Führerpersönlichkeit im Weißen Haus zugeschnitten.

Franklin Roosevelts Präsidentschaft ist in vieler Hinsicht ungewöhnlich. Die lange Amtszeit – als einziger Präsident wurde Roosevelt dreimal wiedergewählt – hatte sechs Jahre nach seinem Tod eine Verfassungsänderung zur Folge, das 22. Amendment, das die Präsidentschaft nun formell auf maximal zwei Amtsperioden begrenzte. (Seither ist nur noch eine die Präsidentschaft betreffende Ergänzung hinzugekommen, das 25. Amendment von 1967, das den geordneten Übergang der Regierungsgewalt von einem Präsidenten, der sein Amt nicht mehr ausüben kann, auf den Vizepräsidenten vorschreibt.)

Als besonders zukunftssträftig erwies sich die enorme Expansion der bundesstaatlichen Bürokratie, die sich zunächst im Rahmen des *New Deal* und

dann, noch stärker als 1917/18, unter dem Druck eines Weltkrieges vollzog. Der Ausbau der bestehenden Ministerien und Behörden und die Schaffung von weit über 100 neuen *executive agencies*, die zumeist dem Präsidenten direkt unterstellt wurden, bedeutete nicht nur eine quantitative, sondern eine qualitative Veränderung des Regierungssystems. Innerhalb der mächtiger gewordenen Bundesregierung gewann die Exekutive an Gewicht, was einerseits auf die charismatische Persönlichkeit und die Führungsqualitäten Roosevelts zurückzuführen war, andererseits aber auch auf organisatorische Neuerungen. Höchste Bedeutung hatte in diesem Zusammenhang die Einrichtung des *Executive Office of the President* (EOP), das der Kongress 1939 (er begann mit den heute berühmten Sätzen: «Der Präsident benötigt Hilfe. Seine unmittelbare Stabsunterstützung ist völlig unzureichend.») einrichten ließ. Der engste Mitarbeiterkreis des Präsidenten, zusammengefasst im White House Office, wurde dabei u. a. durch sechs neue Verwaltungsassistenten vergrößert, die helfen sollten, den gesamten exekutiven Regierungsapparat zu koordinieren sowie Verbindung zum Kongress und zur Öffentlichkeit zu halten. Weitere wichtige Behörden im EOP waren das vom Finanzministerium übernommene *Bureau of the Budget*, das den Präsidenten bei der Aufstellung und Durchsetzung des Haushalts unterstützte (1945 verfügte es bei einem Personalstand von 600 Angestellten über einen eigenen Etat von 3 Millionen Dollar), und das *Office of Emergency Management*, das ab Mai 1943 als *Office of War Mobilization* die Rüstungsanstrengungen lenkte und kontrollierte. All dies erleichterte es dem Präsidenten ungemein, sich auf die wirklich wichtigen Entscheidungen zu konzentrieren; andererseits erzeugte die Expansion der Bürokratie aber auch neue Regelungsprobleme sowie interne Rivalitäten, die Roosevelt nicht selten nach dem Motto «divide et impera» noch verschärfte, indem er eine Behörde gegen die andere ausspielte. Bei Kriegsende war der exekutive Regierungszweig also kaum noch mit der Exekutive in der Anfangsphase der Vereinigten Staaten, ja nicht einmal mehr mit der Exekutive zu Zeiten Lincolns, Theodore Roosevelts oder Wilsons vergleichbar.

Die «imperiale Präsidentschaft»

Anders als nach dem Ersten Weltkrieg, zerschlug sich die Hoffnung auf eine «Rückkehr zur Normalität» nach dem Zweiten Weltkrieg sehr schnell. Der Beginn des Kalten Krieges und wenig später der Ausbruch des Korea-Krieges machten deutlich, dass sich die USA unter ihren Nachkriegspräsidenten Truman und Eisenhower aus der weltpolitischen Verantwortung nicht zurückzie-

hen konnten. Dementsprechend blieben auch die Instrumente der präsidentiellen Führungsmacht und die gewaltige Militärmaschinerie einschließlich der nuklearen Vernichtungswaffen bestehen. Psychologisch und von den rechtlichen Grundlagen her fand der Zustand der «*national emergency*» im Kalten Krieg eine fast ungebrochene Fortsetzung. Der dem Präsidenten unterstellte Militär- und Sicherheitsapparat wurde 1947 reorganisiert und gestrafft, als der Kongress auf der Grundlage des *National Security Act* den Nationalen Sicherheitsrat (*National Security Council*, NSC), ein für alle Teilstreitkräfte zuständiges Verteidigungsministerium (*Department of Defense*) und die *Central Intelligence Agency* (CIA) schuf (der NSC gelangte 1949 ebenfalls durch Kongressbeschluss in das *Executive Office of the President*). Bereits 1946 war der *Council of Economic Advisers* als zentrales Beratungsgremium des Präsidenten in Wirtschaftsangelegenheiten in das EOP aufgenommen worden. Damit setzte sich die unter Franklin Roosevelt begonnene Tendenz zu einer Zweiteilung der ausführenden Gewalt fort: auf der einen Seite der engere Berater- und Mitarbeiterstab des Präsidenten (das *Executive Office*, koordiniert vom *White House Office*) und auf der anderen Seite die «reguläre» Bürokratie der Ministerien und übrigen Ämter und Behörden, deren politischer Einfluss eher zurückging. Das Kabinett, das durch Eisenhower noch einmal aufgewertet wurde, büßte danach immer mehr von seiner Funktion als kollektives Beratungs- und Entscheidungsgremium ein, und nur diejenigen Minister, die – wie der *Secretary of State* und der *Secretary of Defense* – regelmäßig an den Sitzungen des Nationalen Sicherheitsrats teilnahmen, konnten ihren Einfluss einigermaßen wahren. Am sichtbarsten wird diese Zweiteilung bis heute im Nebeneinander von Außenminister und Nationalem Sicherheitsberater (*National Security Advisor*), einem Posten, der aus Eisenhowers Entscheidung hervorging, dem Nationalen Sicherheitsrat einen *Special Assistant for National Security Affairs* als «Auge und Ohr» des Präsidenten beizugeben. Als wichtigste Behörden innerhalb des *Executive Office of the President* etablierten sich von Truman bis Nixon – neben dem de facto unabhängigen *White House Office* selbst – der Nationale Sicherheitsrat, das *Office of Management and Budget* (OMB; 1970 aus dem *Bureau of the Budget* hervorgegangen), der *Council of Economic Advisers*, das *Office of the U. S. Trade Representative*, der *Domestic Council* und das *Office of Science and Technology*. Im *White House Office* allein waren schon zur Zeit der Nixon-Administration (1969–74) über 500, nach einigen Schätzungen über 600 hauptamtliche Mitarbeiter unmittelbar für den Präsidenten tätig, darüber hinaus zahlreiche auf Zeit (von den diversen Ministerien) abgeordnete Beamte. Während der Präsidentschaft von Donald Trump belief sich die Gesamtzahl der Mitarbeiterinnen und Mitar-

beiter im Weißen Haus auf etwa 4 000; und das Jahresbudget lag bei knapp 715 Millionen Dollar.

Das White House Office, das *Executive Office of the President* und die verzweigte Militär- und Geheimdienstbürokratie bildeten das institutionelle Fundament für das, was Arthur M. Schlesinger Jr. 1973 die «imperiale Präsidentschaft» (*Imperial Presidency*) nannte. «Imperial» meinte dabei nicht nur die amerikanische Hegemonie in der Welt, sondern auch die Stellung der Präsidenten im Innern, wo sie von den Medien überwiegend unkritisch hofiert wurden. Truman war mit seiner Politik noch auf erheblichen Widerstand des Kongresses gestoßen, aber er hatte sich durchzusetzen gewusst, teils mit Hilfe des Vetos: Er legte 180 Vetos ein, von denen der Kongress nur zwölf überstimmen konnte, und er machte überdies 70 Gesetzesvorhaben des Parlaments zunichte, indem er die Vorlagen schlicht nicht unterzeichnete (*pocket veto*). 1951 konnte er es wagen, den populären General Douglas MacArthur vom Oberbefehl in Korea zu entbinden (womit er zugleich ein Exempel für den Vorrang der zivilen Gewalt vor dem Militär statuierte), und 1952 stellte er anlässlich eines Streiks kurzerhand die gesamte amerikanische Stahlindustrie unter Regierungsaufsicht (was der Oberste Gerichtshof allerdings anschließend für verfassungswidrig befand). Trumans Nachfolgern legte der Kongress kaum noch Steine in den Weg. Das Resultat war John F. Kennedys ehrgeiziges Programm der *New Frontier* und Lyndon B. Johnsons nicht minder ambitiöser Versuch in den 1960er Jahren, gewissermaßen als Vollendung des *New Deal* eine *Great Society* mit Wohlstand und Gerechtigkeit für alle Amerikaner zu schaffen. Ausfluss der «imperialen Präsidentschaft» war allerdings auch der Weg in den Vietnamkrieg. Für dessen Führung hatte der Kongress dem Präsidenten 1964 de facto eine Blankovollmacht gegeben, und unter Richard Nixon sollte der Militäreinsatz noch einmal deutlich eskalieren. Übersteigertes Machtbewusstsein und Missachtung der von der Verfassung errichteten Schranken machten schließlich den *Watergate*-Skandal möglich, der für Nixon mit dem erzwungenen Rücktritt und für einige seiner engsten Berater mit Gefängnisstrafen endete.

Die Krise der Präsidentschaft

Anfang der 1970er Jahre begannen sich Gegenkräfte gegen die zunehmende Macht des Präsidenten zu formieren. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass die Grenzen des amerikanischen Einflusses in der Welt – etwa in der Kuba-Krise gegenüber der «Supermacht Sowjetunion», aber auch hinsichtlich

der Abhängigkeit von Rohstoffimporten aus dem Nahen Osten – sichtbar wurden. Im eigenen Land hatten die Anti-Kriegsproteste und eine kritischere Haltung der Medien den Präsidenten zum Einlenken gezwungen; und 1973 unterstrich der Kongress durch die Verabschiedung des *War Powers Act* (über Nixons Veto hinweg) wieder sein Mitspracherecht in Fragen von Krieg und Frieden. Dass die Autorität des Präsidenten dann aber so rasch und vollständig zusammenbrach, lag an den *Watergate*-Enthüllungen, die eine Verschwörung im Weißen Haus zur Verhinderung der Wahrheitsfindung ans Licht brachten. Die «imperiale Präsidentschaft» hatte, so lautete der nahezu allgemeine Eindruck, unter dem Vorwand der Sorge um die «nationale Sicherheit» in einen Sumpf von Korruption und Amtsmissbrauch geführt.

Die Begriffe Vietnam und *Watergate* wurden zum Synonym für die Krise der amerikanischen Institutionen insgesamt, und Nixons Nachfolger Gerald Ford (1974–77) und Jimmy Carter (1977–81) bekamen den Legitimitäts- und Vertrauensverlust zu spüren, den die Krise dem Präsidentenamt zufügte. Zu den Vorkehrungen, mit denen der Kongress den Präsidenten im Gefolge des *Watergate*-Skandals besser «an die Leine nehmen» wollte, gehörten ein Haushaltsgesetz, das die parlamentarischen Prärogativen betonte, ein Wahlkampfgesetz, das die Geldspenden begrenzte und eine Ausgabenkontrolle vorsah, und der *Freedom of Information Act*, der den Zugang der Bürger zu geheimen Regierungsdokumenten erleichterte. Als die USA jedoch mit dem fluchtartigen Rückzug aus Indochina, zunehmender Isolierung in den Vereinten Nationen, kubanischen Interventionen in Afrika, der Revolution im Iran, einem neuen Boykott der OPEC, der Geiselnahme in Teheran und dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan innerhalb weniger Jahre eine ganze Serie außenpolitischer Demütigungen erfuhr, wurde nicht mehr länger über die «zu starke», sondern über eine zu sehr geschwächte, «gefährdete» (*impeiled*) Präsidentschaft Klage geführt.

Dem Republikaner Ronald Reagan schien es dann in den 1980er Jahren zu gelingen, nicht nur die ideologische und politische Führungsrolle der USA in der Welt zurückzuerobern, sondern auch dem Präsidentenamt den alten Glanz zu verleihen. Dabei halfen dem ehemaligen Schauspieler vor allem seine kommunikativen Fähigkeiten, mit denen er zur Überwindung des «Vietnam-Traumas» beitrug. Im Sinne des neokonservativen Credo plädierte Reagan allerdings dafür, die Aufgaben der Bundesregierung zu vermindern, insbesondere die ihr seit dem *New Deal* zugewachsenen wirtschaftlichen Regulierungskompetenzen zu beschneiden und die Eigenverantwortlichkeit der Einzelstaaten zu stärken. Eine riskante Finanzpolitik und das institutionelle «Patt» zwischen dem Weißen Haus und dem von der Demokratischen Partei

dominierten Kongress bewirkten steigende Haushaltsdefizite und Staatsschulden, was wiederum eine Debatte über den «Niedergang» der USA als Weltmacht auslöste. Reagans zweite Amtsperiode war von dem *Iran-Contra*-Skandal überschattet, der in seiner verfassungsrechtlichen Dimension durchaus mit *Watergate* vergleichbar ist und zum *Impeachment* des Präsidenten hätte führen können, wenn nicht der erfolgreiche Ausgang des Kalten Krieges und das Ende der Regierungszeit des «großen Kommunikators» absehbar gewesen wären.

Das White House Office war von Beginn an eine politische Behörde, und im Laufe der Zeit ist seine Anfälligkeit für interne Rivalitäten und Gefälligkeitswirtschaft zunehmend größer geworden. Mitverantwortlich dafür sind die gutgemeinten Reformen im Nominierungs- und Wahlverfahren des Präsidenten seit Ende der 1960er Jahre. Diese erleichterten die Partizipation der Bürger auf lokaler und regionaler Ebene, führten aber dazu, dass der Kandidat bzw. Präsident unabhängiger von den Parteien und abhängiger von privaten Aktionskomitees und anderen Interessengruppen wurde, die sich für seine Wahl einsetzen. Denn üblicherweise rekrutiert der siegreiche Bewerber dann aus dem Team der Wahlkampfunterstützer den größten Teil seines Berater- und Mitarbeiterstabes für das Weiße Haus.

Die Krise der Präsidentschaft, die in der Endphase der Reagan-Administration wieder offen aufbrach, konnte auch von George H. Bush (1989–93) nicht überwunden werden. Seine außenpolitischen Erfolge im Krieg gegen den Irak, im israelisch-arabischen Friedensprozess, bei der Wiedervereinigung Deutschlands und im Verhältnis zur Sowjetunion wurden durch mangelnde Initiative und Immobilität (*gridlock*) in der Innenpolitik aufgewogen. Wirtschaftliche Schwierigkeiten und Zweifel an Bushs innenpolitischer Kompetenz ließen die Autorität des Präsidenten, die im Frühjahr 1991 fast unangreifbar schien, überraschend schnell verfallen. Da der Präsident matt und konzeptionslos wirkte, gestanden ihm die Wähler keine zweite Amtszeit zu, sondern entschieden sich für den jugendlichen Gouverneur von Arkansas, William Jefferson («Bill») Clinton (1993–2001). Clinton trat als innenpolitischer Reformator an, aber nachdem das Kernstück seines Programms, die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung, gescheitert war, demonstrierte er durch sein militärisches Engagement im Bosnienkonflikt Entschlossenheit und Stärke, wodurch er Statur gewann und seine Chancen zur Wiederwahl verbesserte. Ähnlich wie in der Zeit des Kalten Krieges vermied es der Kongress – unabhängig von den parteilichen Mehrheitsverhältnissen –, den Präsidenten zu bremsen, als er 20 000 US-Soldaten nach Bosnien entsandte. Clinton profitierte in seinen beiden Amtszeiten darüber hinaus von Faktoren,

auf die er kaum Einfluss hatte, die ihm aber zugutegehalten wurden: Ein kräftiges Wachstum der Wirtschaft, eine geringe Inflationsrate und niedrige Zinsen trugen zu einem günstigen Konsumklima bei und führten zur Erwirtschaftung eines Überschusses. In der Folge gestand der Kongress dem Präsidenten 1996 das sogenannte *Line-Item-Veto* zu, eine Befugnis, die US-amerikanische Präsidenten seit dem 19. Jahrhundert für sich gefordert hatten und mit deren Hilfe der Präsident den ihm vorgelegten Haushalt nicht pauschal annehmen oder ablehnen musste, sondern einzelne Positionen, die ihm unnötig oder zu kostspielig zu sein schienen, zurückweisen konnte. Allerdings erklärte der Oberste Gerichtshof bereits 1998 das Veto, über das im 21. Jahrhundert lediglich die Staatschefs von Panama und Brasilien verfügen, für verfassungswidrig. Im gleichen Jahr strengte der Kongress – infolge eines Meinids in der «Sex-Affäre» von Bill Clinton mit der Praktikantin Monica Lewinsky – zum zweiten Mal in der US-amerikanischen Geschichte ein Amtsenthebungsverfahren an. Die meisten Verfassungsrechtler waren sich darüber einig, dass Clintons Verfehlung nicht als «schweres Verbrechen und Vergehen» im Sinne der Verfassung gelten konnte. Die Gründe für das Verfahren, das der erstaunten Weltöffentlichkeit über fünf Monate hinweg das Schauspiel einer Nation bot, die sich geradezu masochistisch nur noch mit sich selbst beschäftigte, waren vielfältig: ehrliche Sorge um die Würde des Präsidentenamtes und die Integrität des Verfassungs- und Rechtssystems; moralische Entrüstung über einen Amtsinhaber, der ein uneingeschränktes Schuldbekenntnis vermied und sich stattdessen in juristische Spitzfindigkeiten flüchtete; sowie Enttäuschung darüber, dass der Präsident seiner Vorbildfunktion für die Bevölkerung nicht gerecht wurde. Am Ende scheiterte das Verfahren kläglich. Clinton überlebte das Verfahren nicht nur wegen des Beistands durch ein hochrangiges Anwaltsteam, sondern vor allem wegen des blinden Eifers seiner radikalen Gegner und der unerhört günstigen wirtschaftlichen Lage im Land. Clinton war (bis Barack Obama) der einzige demokratische Präsident der Nachkriegszeit, der über zwei Amtszeiten hinweg regierte. Dies lag zum einen daran, dass er sich als *New Democrat* in Richtung der politischen Mitte bewegte und Forderungen der Republikaner übernahm, anstatt den neokonservativen Trend der Ära Reagan-Bush zu beenden; zum zweiten führte er Reagans Konzept des *governing through campaigning* (Regieren durch Agitieren) zur Vollendung.

Bei der Wahl von Clintons Amtsnachfolger George W. Bush (dem Sohn des 41. Präsidenten George H. W. Bush) traten gleich mehrere Schwächen der US-Demokratie zutage. Das Design der Wahlscheine überforderte insbesondere Neuwähler; und veraltete Zählmaschinen verursachten in mehreren

Bundesstaaten eine hohe Fehlerquote. Da die von Bushs demokratischem Kontrahenten Al Gore veranlasste Auszählung von Stimmen in Florida nicht in der vorgeschriebenen Zeit abgeschlossen werden konnte, entschied am Ende der Oberste Gerichtshof, der seit 1970 fest in republikanischer Hand war (bis heute noch ist und auf absehbare Zeit bleiben wird), mit einer Mehrheit von 5:4 zugunsten des Republikaners Bush. Erst ein Jahr nach Auszählung aller Stimmen in Florida wurde bekannt, dass eine korrekte Auszählung Al Gore zum Wahlsieg verholfen hätte. Die (republikanischen) Befürworter des Prozesses hoben darauf ab, dass der Oberste Gerichtshof politisches Chaos vermieden habe. Kritiker sprachen dagegen von «irreparablen Schäden», die Gore und dessen Wählern entstanden waren, oder, noch deutlicher, vom «Diebstahl der Präsidentschaft». Nur eine hauchdünne Mehrheit von Amerikanerinnen und Amerikanern hielt Präsident George W. Bush im Sommer 2001 für eine effektive Führungspersönlichkeit. Hinter ihm konnte sich der vielleicht stärkste Vizepräsident der neueren amerikanischen Geschichte, Dick Cheney, zusammen mit anderen Kabinettsmitgliedern, zu einer Instanz aufbauen, die die Zügel der Politik fest in Händen hielt – nicht zuletzt in der propagandistischen Vorbereitung des Kriegs gegen den Irak ab 2002. Zuvor hatten allerdings die Terroranschläge vom 11. September 2001 das Image des Präsidenten gestärkt, da sie ihm Gelegenheit gaben, die politische Diskussion von der Innenpolitik nach außen umzulenken und die Bundesregierung in einem Ausmaß zu reorganisieren, wie es seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr geschehen war. Die Kriegserklärung vom 18. September 2001 – eine Reaktion auf die «heimtückische Gewalt», die Terroristen gegen die USA verübt hatten – ist die breiteste in der US-Geschichte, weil sie den Eintritt in einen globalen Krieg propagierte, der nicht klar definiert wurde. Die Kompetenzen des Präsidenten haben sich seither deutlich erweitert. Bereits im Oktober 2001 hatte das Parlament ein Patriotengesetz (*Patriot Act*) verabschiedet, das im Namen der nationalen Sicherheit die Überwachungsmöglichkeiten der Polizeiorgane und die Kompetenzen der Geheimdienste stärkte. Mit der Gründung eines Heimatschutzministeriums (Homeland Security Office) schuf Bush eine monumentale Institution mit 160 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (2020: 240 000), die 22 Bundesbehörden zusammenführte und über einen jährlichen Haushalt von 36 Milliarden Dollar (2020: knapp 52 Milliarden) verfügte. In seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber autorisierte Bush 2001, zum ersten Mal seit Truman, die Einrichtung von Militärgerichten für ausländische Kriegsgefangene. In einem Gefängnis auf dem Marinestützpunkt Guantanamo Bay in Kuba wurden Gefangene unbefristet festgehalten; und «aus Gründen der nationalen Sicherheit» wurden Menschen interniert, selbst wenn

sie kein Verbrechen begangen hatten und lediglich über «wichtige Informationen für ein kriminelles Vorhaben verfügten». Mit einer weitgehenden Überwachung von Telefonaten und E-Mail-Kontakten, mit der der Präsident die *National Security Agency* nach den Terroranschlägen vom 11. September beauftragt hatte (erst Ende 2005 wurde dies bekannt), verstieß dieser nicht nur gegen den *Foreign Intelligence Act* von 1978, sondern strenggenommen auch gegen den vierten Verfassungszusatz, der die Bürger der USA vor «willkürlicher Durchsuchung» ohne richterliche Anweisung schützte. Der Kongress gab dennoch den Telekom-Unternehmen Immunität und schützte sie damit vor Schadenersatzklagen von Bürgerrechtsorganisationen. Die Ermächtigung des Kriegspräsidenten ging so weit, dass Kriegsgefangene wie feindliche Kombattanten im Krieg behandelt werden durften.

Bushs Amtsnachfolger Barack Obama (2009–17) machte sich im Wahlkampf für einen «glaubhaften Wandel» (*change you can believe in*) stark. Am ersten Tag im Weißen Haus ließ er alle laufenden Verfahren gegen Häftlinge im Kriegsgefangenenlager Guantanamo Bay aussetzen und prüfen; wenige Tage danach verbot er der CIA das Foltern von Terrorverdächtigen, außerdem löste er die geheimen CIA-Gefängnisse in der Welt auf; aber bald zeigte sich, dass auch Obama das Verteidigungsrecht der USA sehr breit fasste und in Wirklichkeit noch erweiterte. Bush hatte die Entscheidungshoheit des Präsidenten in Sachen Krieg so gedeutet, dass damit selbst präventive Attacken gedeckt waren. Obama interpretierte den Artikel der US-Verfassung zur Verteidigung des Landes darüber hinaus auch als Basis, um «regionale Stabilität» zu garantieren und «internationale Normen durchzusetzen». Hatte Bush noch zahlreiche Terrorverdächtige in Gefängnisse verbracht und mit oft harschen Methoden (wie Waterboarding) verhört, so spielten in der Ära Obama tödliche Drohneneinsätze, die oft unschuldige Zivilisten trafen, eine bis dahin unerhörte Rolle. Damit einher ging eine sukzessive Verwandlung der CIA; diese hatte als Spionageorganisation des Kalten Krieges begonnen und verwandelte sich nunmehr in eine teilweise paramilitärische Organisation. Insgesamt setzt sich im 21. Jahrhundert die Tendenz durch, dass der Kongress dem Präsidenten das militärische Eingreifen in der Welt nahezu kritiklos überlässt, während sich die Befugnisse des Präsidenten in der Außenpolitik kontinuierlich ausweiten. Im Innern steht der Präsident einem Kongress gegenüber, in dem sich die Parteien gegenseitig, wie selten zuvor in der US-Geschichte, blockieren. Einen historischen Höhepunkt erreichte dies im März 2016, als der republikanische Kongress die Nominierung von Merrick Garland verhinderte, der den verstorbenen Richter am Obersten Gerichtshof, Antonin Scalia, ersetzen sollte. Erst unter Obamas republikanischem Amtsnachfolger Trump wurde

diese wichtige Position mit dem noch jungen konservativen Obersten Richter Neil Gorsuch besetzt.

Als die republikanische Kongressmehrheit Präsident Obamas Handlungsspielraum aus politischem Kalkül einschränkte, indem sie dessen progressive Initiativen (im Bereich Gesundheitsreform, Umweltschutz, Einwanderungsreform, Arbeitsgesetzgebung, Finanzreform und LGBT-Gemeinschaft) systematisch blockierte, reagierte Obama, indem er von seinen Befugnissen als Präsident gegen Ende seiner Amtszeit exzessiven Gebrauch machte. Diese Strategie hat den Demokraten allerdings wenig gebracht, da Obamas Amtsnachfolger nahezu alle Direktiven unmittelbar nach Amtsantritt wieder rückgängig machte. Schwer wiegt, dass der Präsident mit seinem unilateralen Regieren einen Präzedenzfall geschaffen hat, der der Demokratie auf längere Sicht schaden könnte.

Mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten im November 2016 traten weitere strukturelle Probleme und Schwächen des amerikanischen Wahlsystems ans Licht: Donald Trump gewann auf Grund des indirekten Verfahrens zwar die Mehrheit der Elektorenstimmen, lag aber mit 2,7 Millionen Stimmen hinter seiner Opponentin Hillary Clinton zurück. Die Präsidentschaftskandidaten der Demokraten haben in sieben der letzten acht Präsidentschaftswahlen die Stimmenmehrheit (*popular vote*) erreicht, trotzdem aber, im Falle von George W. Bush und Donald Trump, nicht den Präsidenten gestellt, weil diese weniger Elektorenstimmen erhielten. Einer der Gründe für den Erfolg liegt im sogenannten *gerrymandering*, den parteiischen Wahlkreisschiebungen, die den Republikanern im 21. Jahrhundert große Vorteile eingebracht haben. Der Begriff «gerrymander» existierte zwar schon im 18. Jahrhundert, aber im Zeitalter der Computertechnologie und der großen Parteipenden hat die Manipulation eine völlig neue Stufe erreicht und die Wahlkreisgrenzen auf lange Sicht zugunsten der Republikaner verschoben. Präsident Donald Trump, der, ohne jeden Anhaltspunkt, kurz nach der Wahl im Jahr 2016 behauptete, Millionen von Stimmen für ihn seien nicht gezählt worden, ließ unmittelbar nach Amtsantritt eine von Vizepräsident Mike Pence geleitete Wahlkommission einrichten, die Probleme der Wahl aufdecken sollte, am Ende aber ihre Arbeit ohne nennenswerte Ergebnisse einstellen musste.

Manipulationen gab es bei den Wahlen von 2016 und 2020 auch im Rahmen eines nie zuvor dagewesenen Einsatzes von sozialen Netzwerken. Wenigstens 4,5 Millionen Twitter-Followers von Trump waren im Wahlkampf 2016 gar nicht echt. Bei vielen von ihnen handelte es sich um sogenannte Bots, d. h. Programme, die sich wie Nutzer verhalten, aber de facto computer-

gesteuert, von Fake-Accounts aus geschaltet sind. Sie produzierten eigenständig Inhalte und sorgten für die Verbreitung von Trump-Parolen im Internet. Mit den Manipulationen von innen gingen auch Manipulationen von außen einher. Im Laufe des Jahres 2017 stellte sich mitunter heraus, dass sich russische Akteure, unter anderem über Facebook, in den Wahlkampf zugunsten von Trump eingeschaltet hatten.

Einen neuen Höhepunkt erreichten die gezielten Desinformationen durch Präsident Trump im Jahr 2020. Bereits viele Monate vor der Wahl verbreitete der Präsident die Parole, es drohe ein massiver Wahlbetrug durch die Demokraten. Noch während die Stimmen am Wahlabend ausgezählt wurden, twiterte er, die Demokraten seien darauf aus «die Wahl zu stehlen», das werde man aber nicht zulassen. Obwohl Joe Biden einen klaren Wahlsieg davontrug – über 81 Millionen Stimmen entfielen auf Biden im Gegensatz zu nur 74 Millionen für Trump – ließ der Präsident systematisch Falschmeldungen über seinen angeblichen Wahlsieg verbreiten. Dabei inszenierte er sich einerseits als politischer Heiland, andererseits als Opfer einer Verschwörung geheimer Mächte. In einer Klagewelle auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene versuchten Trumps Anwälte bis zuletzt das korrekte Wahlergebnis über Gerichte auszuhebeln. Diese wiesen die unbelegten und häufig absurden Behauptungen über Wahlmanipulationen jedoch rasch zurück. In einem letzten Versuch die Macht gegen den Willen der Wählerinnen und Wähler zu behalten, stiftete der Präsident im Januar 2021 eine Versammlung seiner Fangemeinde in Washington dazu an, das Kapitol zu stürmen, um die formale Bestätigung von Präsident Joe Biden durch den US-Kongress doch noch zu verhindern. In der Folge strengten die Demokraten im Kongress ein Amtsenthebungsverfahren gegen Trump an. Trump war damit der einzige Präsident in der US-Geschichte, gegen den zwei Amtsenthebungsverfahren eingeleitet wurden. Bereits im Sommer 2016 waren Stimmen laut geworden, die eine Entfernung von Trump aus dem Präsidentenamt forderten, weil das Computersystem der Demokraten im laufenden Wahlkampf von russischen Hackern infiltriert worden war und die Spuren in Richtung von Trumps Wahlkampfteam deuteten. Das erste Amtsenthebungsverfahren startete formal im Mai 2017 und endete mit einem Freispruch im Februar 2020. Die Untersuchungen des *Special Counsel* Robert Mueller führten zwar den Nachweis, dass Trumps Wahlkampfteam im Ausland große Anstrengungen unternommen hatte, um das Ansehen von Trumps Gegenkandidatin Hillary Clinton im Präsidentschaftsrennen zu beschmutzen, zahlreiche Personen aus Trumps Umfeld hatten offenkundig Kontakt mit der russischen Seite, aber für die persönliche Verwicklung von Trump fehlte es letztendlich an einem klaren Beweis. Beim

2021 angestregten Verfahren gegen Trump, diesmal wegen Anstiftung zum Aufruhr, gilt es daran zu erinnern, dass die Hürden für eine Amtsenthebung in den USA hoch sind. Weder dem ersten Verfahren gegen Trump noch dem gegen Bill Clinton oder Andrew Johnson war ein Erfolg beschieden. Und Richard Nixon trat von seinem Amt zurück, bevor ein Verfahren gegen ihn eröffnet werden konnte.

Mit Donald Trump war 2017 der erste Präsident ins Weiße Haus gekommen, der weder eine Position in der Politik noch als Offizier im Militär innegehabt hatte. Dass Trump kein Teil des politischen Establishments war, dürfte ihm die Gunst seiner unzufriedenen (überwiegend weißen, männlichen) Stammwähler eingebracht haben, denn eine zunehmend wütende Wählerschaft bevorzugte in den Wahlen von 2016 den Kandidaten, der sich bewusst vom politischen Washington distanzierte und als Außenseiter bzw. Novize stilisierte. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass die Anerkennung der Washingtoner Politik im Laufe des 21. Jahrhunderts in weiten Teilen des Landes immer weiter abgesunken ist. So lag die Zustimmungquote (*job approval rating*) des Kongresses, Gallup-Umfragen zufolge, im Jahresschnitt 2017 bei 19, und Ende 2020 bei etwa 15 Prozent. Daneben lag auch die Zustimmungquote von Präsident Trump sehr niedrig. Laut Gallup kletterte sie zu keinem Zeitpunkt über die Prozentmarke von 49. Im Januar 2021, beim Ausscheiden von Trump, lag die Quote so niedrig wie bei keinem anderen Präsidenten am Ende der ersten Amtsperiode. Die durchgängig schlechten Zustimmungswerte bei Trump hatten damit zu tun, dass zu Anfang der Amtszeit immer mehr Informationen zu den Russlandverbindungen von Trumps Wahlkampagne bekannt wurden. Weiterhin wuchs die Kritik an einem Präsidenten, der sich, anders als seine Vorgänger im Amt, weigerte, die Steuererklärungen der vergangenen Jahre öffentlich zu machen. Gegen Ende der Präsidentschaft schließlich fühlten sich immer mehr Amerikanerinnen und Amerikaner vom zunehmend autokratischen Führungsstil eines Präsidenten abgestoßen, dem es nicht nur an Affektkontrolle, sondern auch an einem grundlegenden Verständnis für das Funktionieren demokratischer Institutionen fehlte. Dass Trump dennoch von nahezu der Hälfte der Bevölkerung gewählt wurde, hatte nicht zuletzt mit der inszenatorischen Finesse zu tun, mit der sich der ehemalige TV-Show-Entertainer als leidenschaftlicher Mann der Tat, und als nationaler Retter inszenierte – ein Milliardär, der sich, paradoxerweise, mit dem einfachen Mann im Hinterland solidarisierte.

Weißes Haus und «Mrs. President»

Donald Trump hat sich einige Monate nach Amtsantritt despektierlich («It's a dump») über das Weiße Haus mit seinen mehr als 2000 Quadratmetern Wohnfläche geäußert. Fast ein Drittel seiner Präsidentschaft verbrachte Trump in einem seiner Luxushotels, vor allem im Mar-a-Lago Resort in Palm Beach, Florida. Seine Ehefrau, das aus Slowenien stammende Ex-Model Melania Trump, entschied sich während der ersten Monate von Trumps Amtszeit gegen das Scheinwerferlicht von Washington und lebte mit dem 10-jährigen Sohn Barron in einem 100-Millionen-Dollar-Penthouse im Trump Tower in New York City. Mit Ausnahme von George Washington lebten alle US-Präsidenten überwiegend im Weißen Haus, obwohl manche sich, ähnlich wie Trump, häufig auf ihre Landsitze oder Farmen zurückzogen. Washington legte zwar den Standort für das Weiße Haus fest und er billigte das Design des Gebäudes im georgianischen Stil, aber das Weiße Haus wurde erst nach seinem Tod, im Jahr 1800, bezugsfertig.

Im 19. und frühen 20. Jahrhundert verbrachten die US-Präsidenten einen Großteil ihrer Zeit im Oval Office des Weißen Hauses, zusammen mit ihrem kleinen Mitarbeiterstab. Wenig bekannt ist, dass der US-Präsident auch im US-Kapitol über ein Büro verfügt, und dass in den 1930er Jahren der überwiegende Teil der Mitarbeiter dort ihren Arbeitsplatz hatten. Exekutive und Legislative saßen damit räumlich eng nebeneinander. Mit der Ausweitung der Bürokratie unter Franklin Delano Roosevelt und der Gründung des *Executive Office of the President* wuchs die Zahl der Mitarbeiter rasch an. Im legendären *West Wing* des Weißen Hauses, dem die gleichnamige, populäre US-Fernsehserie (Erstausstrahlung 1999–2006) gewidmet ist, war anfangs ein großer Teil des Exekutivstabs (*executive staff*) untergebracht. Zahlreiche Büros befinden sich aber auch im Untergeschoss des Weißen Hauses sowie im Eisenhower Executive Office Building unmittelbar neben dem Weißen Haus. Die Überbelegung der Büros bewegte Präsident Nixon dazu, das Schwimmbad des Weißen Hauses in eine Pressestelle umzuwandeln. Mit wenigen Ausnahmen nimmt der Präsident die Besetzung des *White House apparatus* selbst vor. Anders als bei den Kabinettsposten werden die Bestellungen weder vom Senat veranlasst, noch sind die Mitarbeiter dem Kongress gegenüber zur Verantwortung verpflichtet. Die Verfassungsväter hätten sich nicht in Ansätzen vorstellen können, dass das Büro des Präsidenten eines Tages über 28 Unterabteilungen und Tausende von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen würde. Ein bürokratischer Apparat und ein großer Beraterstab sind im 21. Jahrhun-

dert unentbehrlich geworden. Die vielen Ämter und Behörden aber wirklich in den Griff zu bekommen und die Loyalität ihrer Mitarbeiter zu gewinnen, hat sich seit den Reformen der 1930er Jahre als sehr schwer erwiesen. Besonders problematisch ist die Politisierung des Stabes im Weißen Haus, der – bei Donald Trump mehr als bei allen seinen Vorgängern – Wahlkampf- mit Regierungsaufgaben verquickt und bei jedem Präsidentenwechsel neu eingearbeitet werden muss.

Im Ostflügel des Weißen Hauses befindet sich das 1977 eingerichtete *Office of the First Lady*, das formal dem Präsidentenbüro untersteht und über 24 Mitarbeiterinnen verfügt. Ohne die Präsenz der First Lady, die mit «Mrs. President» angeredet wird, ist das Amt des amerikanischen Präsidenten kaum denkbar. Nur zwei der 45 Präsidenten von George Washington bis Joe Biden waren Junggesellen, zwei weitere wurden als Witwer ins Amt gewählt. Trotz etlicher Affären und Treulosigkeiten von US-Präsidenten kam es nicht ein einziges Mal zur Scheidung eines amtierenden Präsidenten. Vielmehr versuchten die Präsidentengattinnen, der Öffentlichkeit ein möglichst harmonisches Bild von der «First Family» zu übermitteln. Im Falle von Donald Trump hatte anfangs dessen Tochter Ivanka zusammen mit ihrem Ehemann – beide fungierten als einflussreiche Berater Trumps im Weißen Haus – die klassischen Aufgaben der First Lady übernommen.

Im Laufe der mehr als 200-jährigen Geschichte der Vereinigten Staaten wandelte sich die Institution der First Lady von der «Gastgeberin der Nation», die die traditionelle Rolle der Hausfrau und Mutter ausübte und zu diesem Zweck eine beträchtliche Zahl von Sklaven, Hausmädchen und Butlern kommandierte, zu einem eigenständigen Amt mit einem wachsenden Stab professioneller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Ehefrau Theodore Roosevelts, Edith Roosevelt, kann mit einiger Berechtigung als erste «moderne» First Lady bezeichnet werden. Mit Unterstützung der ersten Sekretärin in der Geschichte der «First Ladyship» erledigte Edith Roosevelt nicht nur die anfallende Korrespondenz. Durch eine geschickte Pressepolitik kanalisierte und befriedete sie auch den Informationshunger der Reporter und der Öffentlichkeit. Mit Präsident Wilsons erster Frau, Ellen Wilson, mit Lou Hoover und mit Eleanor Roosevelt traten dann nacheinander drei First Ladys auf den Plan, die es verstanden, ihr Amt konsequent zur politischen Einflussnahme zu nutzen. Ellen Wilson setzte sich für die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Slums von Washington D. C. ein; Lou Hoover kämpfte für Chancengleichheit von Männern und Frauen; und Eleanor Roosevelt, die sich bereits vor dem Einzug ins Weiße Haus als Politikerin und Journalistin engagiert hatte, setzte sich in unzähligen Reden, Radioansprachen und Zeitungsarti-

keln für das Ende der Rassendiskriminierung und für mehr soziale Gerechtigkeit in den USA ein. Zu einer weiteren Ausweitung der Machtfülle der First Lady kam es im Präsidentschaftswahlkampf von 1964. Damals ging Lady Bird Johnson als erste First Lady ohne ihren Ehemann auf Stimmenfang durch die Südstaaten. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die politische Rolle der First Lady mit Hillary Clinton. Schon im Wahlkampf hatte Bill Clinton versprochen, dass jede Stimme für ihn auch eine Stimme für Hillary sei. Hillary Clinton übernahm als erste First Lady die Federführung eines prominenten Wahlversprechens, der Reform des Krankenversicherungswesens, mit der sie allerdings gescheitert ist. Michelle Obama wurde als erste afroamerikanische First Lady zum Vorbild für Millionen von Frauen, zu einer populären First Lady und – mit dem Gemüsegarten auf dem Gelände des Weißen Hauses – zur Botschafterin für eine gesunde Ernährung. Da der US-Präsident nicht nur Regierungschef ist (wie etwa die deutsche Kanzlerin), sondern zugleich Staatsoberhaupt (wie der deutsche Bundespräsident), wird die First Lady in hohem Maße als oberste Repräsentantin der Nation in die Pflicht genommen, so zum Beispiel, wenn der Präsident durch Regierungsgeschäfte verhindert ist oder eine Vertretung durch die First Lady – etwa bei Beerdigungen ausländischer Staatsoberhäupter – besonders statthaft erscheint.

Mehr Informationen zu diesem und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: www.chbeck.de