

Christof Mauch (Hrsg.)

# DIE PRÄSIDENTEN DER USA

Historische Porträts  
von George Washington  
bis Joe Biden



C·H·Beck

## ZUM BUCH

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.

## ÜBER DEN AUTOR

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

# INHALT

## VORWORT

## EINLEITUNG: DIE PRÄSIDENTEN DER USA IN DER GESCHICHTE (*Christof Mauch und Jürgen Heideking*)

Die Erfindung der Präsidentschaft und die Befugnisse des  
Präsidenten

Der Philadelphia-Konvent von 1787

Kompetenzen und Handlungsspielräume

Kontroversen – Federalists gegen Antifederalists

Kontinuität und Wandel in der historischen Entwicklung der  
Präsidentschaft

Präsidenten über den Parteien

Die «Demokratisierung» der Präsidentschaft

Die Präsidentschaft in der Krise der Union

Kongress, Parteien und Präsidenten im Gilded Age

Die Präsidenten des Progressivismus

Durchbruch zur modernen Präsidentschaft

Die «imperiale Präsidentschaft»

Die Krise der Präsidentschaft

Weißes Haus und «Mrs. President»

Die Größe eines Präsidenten, Medien und Öffentlichkeit

GEORGE WASHINGTON

1789–1797 (*Jürgen Heideking*) – Schöpfer der amerikanischen  
Präsidentschaft

JOHN ADAMS

1797–1801 (*Jürgen Heideking*) – Der Präsident als Garant des  
gesellschaftlichen Gleichgewichts

THOMAS JEFFERSON

1801–1809 (*Willi Paul Adams*) – Der Aufklärer und  
Sklavenbesitzer als Parteiführer, Regierungschef und Landesvater

JAMES MADISON

1809–1817 (*Willi Paul Adams*) – Der Verfassungsvater als  
Parteipolitiker, Parlamentarier, Regierungschef und  
Oberkommandierender

JAMES MONROE

1817–1825 (*Hermann Wellenreuther*) – Die Selbstfindung der  
Nation

JOHN QUINCY ADAMS

1825–1829 (*Hermann Wellenreuther*) – Außenpolitiker und  
Präsident über den Parteien

ANDREW JACKSON

1829–1837 (*Horst Dippel*) – Präsident des demokratischen  
Umbruchs

MARTIN VAN BUREN

1837–1841 (*Horst Dippel*) – Praktiker des Parteienstaates

WILLIAM H. HARRISON

1841 (*Horst Dippel*) – Präsident für einen Monat

JOHN TYLER

1841–1845 (*Horst Dippel*) – Präsident ohne Partei

JAMES K. POLK

1845–1849 (*Jörg Nagler*) – Der Präsident der Manifest Destiny

ZACHARY TAYLOR

1849–1850 (*Jörg Nagler*) – Der unpolitische Präsident

MILLARD FILLMORE

1850–1853 (*Jörg Nagler*) – Die Verschärfung der Sklavereidebatte

FRANKLIN PIERCE

1853–1857 (*Christof Mauch*) – Der rückwärtsgewandte Präsident

JAMES BUCHANAN

1857–1861 (*Heike Bungert*) – Südstaatenfreundlicher Legalist in der Krise der Union

ABRAHAM LINCOLN

1861–1865 (*Jörg Nagler*) – Bewahrung der Republik und Wiedergeburt der amerikanischen Nation

ANDREW JOHNSON

1865–1869 (*Vera Nünning*) – Der Streit um die Rekonstruktion

ULYSSES S. GRANT

1869–1877 (*Ulrike Skorsetz*) – Präsident der Skandale

RUTHERFORD B. HAYES

1877–1881 (*Ulrike Skorsetz*) – Das Ende der Rekonstruktion

JAMES A. GARFIELD

1881 (*Ulrike Skorsetz*) – Der verhinderte Reformier

CHESTER A. ARTHUR

1881–1885 (*Raimund Lammersdorf*) – Der Sumpf von Patronage und Korruption

GROVER CLEVELAND

1885–1889 (*Raimund Lammersdorf*) – Die wachsende Bedeutung von Wirtschaft und Finanzen

BENJAMIN HARRISON

1889–1893 (*Raimund Lammersdorf*) – Präsident im Schatten des Kongresses

GROVER CLEVELAND

1893–1897 (*Raimund Lammersdorf*) – Die zweite Amtszeit

WILLIAM MCKINLEY

1897–1901 (*Raimund Lammersdorf*) – Der Eintritt in die Weltpolitik

THEODORE ROOSEVELT

1901–1909 (*Ragnhild Fiebig-von Hase*) – Repräsentant des «modernen» Amerika

WILLIAM H. TAFT

1909–1913 (*Ragnhild Fiebig-von Hase*) – Präsident und Oberster Bundesrichter

WOODROW WILSON

1913–1921 (*Klaus Schwabe*) – Kreuzzug für die Demokratie

WARREN G. HARDING

1921–1923 (*Peter Schäfer*) – Zurück zur Normalität

CALVIN COOLIDGE

1923–1929 (*Peter Schäfer*) – Der Puritaner im Weißen Haus

HERBERT C. HOOVER

1929–1933 (*Peter Schäfer*) – Der Administrator in der Krise

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT

1933–1945 (*Detlef Junker*) – Visionär und Machtpolitiker

HARRY S. TRUMAN

1945–1953 (*Hermann-Josef Rupieper*) – Der unpopuläre Gestalter der Nachkriegswelt

DWIGHT D. EISENHOWER

1953–1961 (*Hermann-Josef Rupieper*) – Kriegsheld und Präsident

JOHN F. KENNEDY

1961–1963 (*Jürgen Heideking*) – Der imperiale Präsident

LYNDON B. JOHNSON

1963–1969 (*Marc Frey*) – *Great Society* und Vietnam-Trauma

RICHARD M. NIXON

1969–1974 (*Manfred Berg*) – Die Präsidentschaft in der Krise

GERALD R. FORD

1974–1977 (*Manfred Berg*) – Das Bemühen um Konsens

JIMMY CARTER

1977–1981 (*Gebhard Schweigler*) – Der Außenseiter als Präsident

RONALD W. REAGAN

1981–1989 (*Peter Lösche*) – Präsident der konservativen Revolution?

GEORGE BUSH

1989–1993 (*Peter Lösche*) – Die Suche nach der neuen Weltordnung

## BILL CLINTON

1993–2001 (*Detlef Felken*) – Wende nach innen und Krise der  
Autorität

## GEORGE W. BUSH

2001–2009 (*Bernd Schäfer*) – Aufstieg und Fall einer  
missionarischen Präsidentschaft

## BARACK OBAMA

2009–2017 (*Britta Waldschmidt-Nelson*) – Der erste  
afroamerikanische Präsident: A Dream Come True?

## DONALD J. TRUMP

2017–2021 (*Martin Thunert*) – Die beispiellose Präsidentschaft

## JOSEPH R. BIDEN

2021– (*Martin Thunert*) – Die Insider-Präsidentschaft?

## KOMMENTIERTE BIBLIOGRAPHIE

Einleitung: Die Präsidenten der USA in der Geschichte  
(C. Mauch)

George Washington  
(J. Heideking)

John Adams  
(J. Heideking)

Thomas Jefferson  
(W. P. Adams)

James Madison  
(W. P. Adams)

James Monroe  
(H. Wellenreuther)

John Quincy Adams  
(H. Wellenreuther)

Andrew Jackson  
(H. Dippel)

Martin Van Buren  
(H. Dippel)

William H. Harrison und John Tyler  
(H. Dippel)

James K. Polk  
(J. Nagler)

Zachary Taylor  
(J. Nagler)

Millard Fillmore  
(J. Nagler)

Franklin Pierce  
(C. Mauch)

James Buchanan  
(H. Bungert)

Abraham Lincoln  
(J. Nagler)

Andrew Johnson  
(V. Nünning)

Ulysses S. Grant  
(U. Skorsetz)

Rutherford B. Hayes  
(U. Skorsetz)

James A. Garfield  
(U. Skorsetz)

Chester A. Arthur und Benjamin Harrison  
(R. Lammersdorf)

Grover Cleveland  
(R. Lammersdorf)

William McKinley  
(R. Lammersdorf)

Theodore Roosevelt  
(R. Fiebig-von Hase)

William H. Taft  
(R. Fiebig-von Hase)

Woodrow Wilson  
(K. Schwabe)

Warren G. Harding  
(P. Schäfer)

Calvin Coolidge  
(P. Schäfer)

Herbert C. Hoover  
(P. Schäfer)

Franklin D. Roosevelt  
(D. Junker)

Harry S. Truman  
(H. J. Rupieper)

Dwight D. Eisenhower  
(H. J. Rupieper)

John F. Kennedy  
(J. Heideking)

Lyndon B. Johnson  
(M. Frey)

Richard M. Nixon  
(M. Berg)



Gerald R. Ford  
(M. Berg)

Jimmy Carter  
(G. Schweigler)

Ronald W. Reagan  
(P. Lösche)

George H. W. Bush  
(P. Lösche)

Bill Clinton  
(D. Felken)

George W. Bush  
(B. Schäfer)

Barack Obama  
(B. Waldschmidt-Nelson)

Donald J. Trump  
(M. Thunert)

Joseph R. Biden(M. Thunert)

PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN

PARTEIENSTÄRKE IM KONGRESS

DIE AMTSZEITEN DER PRÄSIDENTEN DER USA

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

PERSONENREGISTER

Fußnoten



*Dem Andenken an  
Jürgen Heideking gewidmet*

## 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 Vizepräsident 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 verlangsamen ließ. Da Obamas Handlungsspielräume durch eine nie zuvor dagewesene Obstruktion der oppositionellen Republikaner im US-Kongress gelähmt war, sah sich der 44. Präsident 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 zuordnen 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. Präsidentiellen 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 widerspruchlos 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