



König Donald I.

Der Verfassung der USA ist mit den «checks and balances» die Urangst vor Machtballung eingeschrieben. Nun erodiert dieses System immer stärker.

Gastkommentar von Stephan Bierling

Am 25. Mai 1787 kamen 55 Delegierte von zwölf der dreizehn amerikanischen Staaten im State House von Philadelphia, der grössten Stadt des Landes, unter dem Vorsitz General George Washingtons zu geheimen Beratungen zusammen. Ihr Ziel: eine neue Verfassung schreiben, da sich die ursprünglichen Konföderationsartikel als unbrauchbar erwiesen hatten. 1777 noch war deren Urheber jede Konzentration von Macht in einer Exekutive als eine Gefahr für die Freiheit erschienen. Jetzt, zehn Jahre, einen hauchdünn gewonnenen Unabhängigkeitskrieg und eine Rebellion von Kleinbauern in Massachusetts später, rangen sich die Delegierten dazu durch, das Amt eines Präsidenten einzuführen.

Doch die Urangst vor Machtballung blieb. Die Verfassungsväter verbannten den Präsidenten deshalb in Artikel II. Artikel I blieb dem Kongress, dem Vertreter des Volks, vorbehalten. Und sie etablierten, wie vom französischen Staatstheoretiker Baron de Montesquieu in seiner Schrift «Vom Geist der Gesetze» 1750 angeregt, ein System der Kontrollen und Gegenkontrollen («checks and balances»), um die Dominanz eines Regierungsorgans zu verhindern.

Bis auf Begnadigungen musste sich der Präsident alle Rechte mit dem Parlament teilen: Er durfte Minister, Botschafter und Bundesrichter lediglich mit Zustimmung des Senats ernennen. Er war Oberbefehlshaber der Streitkräfte, aber allein der Kongress konnte den Krieg erklären. Er durfte internationale Verträge aushandeln, brauchte indes vor ihrer Ratifizierung eine Zweidrittelmehrheit im Senat. Er durfte Gesetzentwürfe mit einem Veto belegen, welches die beiden Kammern jedoch zurückweisen konnten.

Machtschub unter Roosevelt

Dieses Arrangement funktionierte die längste Zeit wie beabsichtigt. Obwohl es in den ersten 140 Jahren wiederholt starke Präsidenten gab wie Washington, Andrew Jackson, Abraham Lincoln oder Theodore Roosevelt, blieb der Kongress die dominierende Kraft im Regierungssystem.

Das änderte sich mit Franklin D. Roosevelt 1933, als der Kampf gegen die schwerste Wirtschaftskrise in der Geschichte des Landes, die Grosse Depression, und der Eintritt in den Zweiten Weltkrieg dem

Donald Trump hat keine demokratische Faser im Leib, er verwendet das Wort «Diktator» mit unverhohlener Hochachtung.

Amt einen enormen Machtschub verliehen. Mit «FDR» begann die «moderne Präsidentschaft», in der das Weisse Haus seine Zuständigkeiten in der Innen-, vor allem aber in der Aussenpolitik massiv ausweitete, die Initiative im Gesetzgebungsprozess übernahm und einen eigenen Apparat unabhängig von den Ministerien schuf.

Moderne Präsidenten transzendieren die Verfassung, indem sie energisch führen. FDRs Nachfolger Harry Truman stellte in vollem Bewusstsein seiner Macht ein Schild mit dem Satz «The buck stops here!» (Die Verantwortung liegt hier!) auf seinen Schreibtisch. Lyndon Johnson und Richard Nixon schickten Truppen nach Vietnam ohne parlamentarische Kriegserklärung. Der Historiker Arthur Schlesinger sprach deshalb von einer «imperialen Präsidentschaft». Zwar erkämpfte sich der Kongress in den siebziger Jahren einige Kompetenzen zurück. Aber der Trend zu einer starken Exekutive war nur unter-, nicht gebrochen.

Drei Megatrends treiben die Machtkonzentration beim Präsidenten seither auf neue Höhen: Terrorangst, parteipolitische Polarisierung und Sprüche des Obersten Gerichts. Nach den islamistischen Anschlägen auf New York und Washington 2001 mit fast 3000 Toten gewährte der Kongress dem Präsidenten umfassende Vollmachten, die bis heute gelten: feindliche Kämpfer in Guantánamo ohne Gerichtsverfahren festhalten, Terroristen gewaltsam ausschalten und sie unterstützende Organisationen und Länder militärisch attackieren, Telefone und Internetverkehr von Terrorverdächtigen im Inland ohne Gerichtsbeschluss überwachen.

Parteipolitische Polarisierung

George Bush junior, Barack Obama, Donald Trump und Joe Biden nutzten diese neuen Kompetenzen und verteidigten sie eisern. Alle vier liessen auf ihrer Grundlage IS-Führer in Afghanistan, im Irak, in Jemen und in Somalia töten und Zehntausende Amerikaner ausspähen. Zugleich verkündeten Präsidenten unter dem Eindruck von 9/11, Finanzkollaps und Covid-Pandemie immer häufiger nationale Notfälle, um ihre politischen Ziele zu erreichen. 2023 waren nicht weniger als 135 entsprechende Verordnungen in Kraft. Über sie vor

Obama Vermögen von Ausländern ein, beschaffte sich Trump Geld für seinen Mauerbau und verhängte Biden Sanktionen gegen Russland.

Eine weitere Entwicklung, die Präsidenten stärkt, ist die parteipolitische Polarisierung. Sie hat das amerikanische Regierungssystem seit den neunziger Jahren grundlegend verändert. Nicht länger sieht sich der Kongress als kollektives Gegengewicht zur Exekutive, sondern, je nach Mehrheitsverhältnissen, als Erfüllungsgehilfen oder als Saboteur des Weissen Hauses.

Die Folge: Verfügt ein Präsident über Mehrheiten in beiden Parlamentskammern, kann er heute fast alles durchsetzen: Steuersenkungen für Reiche, Subventionen für Klimaschutz, parteiische Richter. Fehlt ihm die Mehrheit, regiert er vermehrt mit Direktiven am Kongress vorbei: Trump etwa verbot auf diesem Weg die Einreise von Bürgern aus sieben muslimischen Staaten und stornierte eine ganze Reihe von Obamas Umweltschutzdekreten. Biden ordnete während Corona eine Maskenpflicht auf Bundesterritorium an und stoppte Trumps Mauerbau. Und beide nutzten Paragraf 301 des Handelsgesetzes, um Strafzölle gegen China zu verhängen.

Auch wird das Oberste Gericht immer präsidienfreundlicher. Seit überzeugte Konservative dort die Mehrheit stellen, setzen sie nicht nur inhaltliche Präferenzen durch wie bei Wahlkampfspenden, Waffenbesitz oder Abtreibung. Vielmehr drängen sie auch Beschränkungen präsidentieller Macht systematisch zurück. Sie folgen dabei der Theorie der «einheitlichen Exekutive», die dem Präsidenten absolute Kontrolle über den Regierungsapparat zugesteht – ohne Behinderung durch Parlament oder Gerichte.

2018 gaben sie ihm die Vollmacht, Personen die Einreise in die USA zu verbieten, wenn er ihre Heimatländer als Sicherheitsrisiko betrachtet. 2020 erlaubten sie ihm, Leiter unabhängiger Behörden grundlos zu entlassen. Und kürzlich, am 1. Juli 2024, verkündete der Supreme Court mit seiner rechten Sechs-zu-drei-Stimmen-Mehrheit, dass ehemalige Präsidenten für offizielle Handlungen im Amt absolute Immunität vor Strafverfolgung geniessen – auf Lebenszeit. «Im Gegensatz zu allen anderen Bürgern», argumentierte der Gerichtsvorsitzende John Roberts, «ist der Präsident ein Teil der Regierung, und die Verfassung überträgt ihm weitreichende Befugnisse und Pflichten.»

Grundlegender Staatsumbau

Weitreichende Befugnisse – das ist genau, was Trump will. Nach einem erneuten Einzug ins Weisse Haus plant er, seine Kompetenzen drastisch zu erweitern. Bereits im Juli 2019 behauptete er, Artikel II gebe ihm «das Recht, als Präsident zu tun, was ich will». Im April 2020 sagte er vor einem Treffen mit den Gouverneuren der fünfzig Einzelstaaten: «Wenn jemand der Präsident der Vereinigten Staaten ist, hat er die totale Autorität. Und so muss es auch sein. Sie ist total.»

Obwohl Verfassungsrechtler unisono widersprechen, bereiten seine ideologischen Adlaten schon entsprechende Massnahmen vor. Ihr «Projekt 2025» will die Unabhängigkeit des Justizministeriums und eigenständiger Behörden wie der Zentralbank, der Bundeskommunikations- oder der Bundeshandelskommission beenden, vom Kongress finanzierte Programme lahmlegen und Zehntausende widerspenstige Berufsbeamte entlassen. Viele Trumpisten feiern Ungarns autoritären Ministerpräsidenten Viktor Orban als Vorbild.

Ein solcher Staatsumbau würde den Charakter der USA grundlegend verändern. Nach dem Immunitätsurteil sah die progressive Oberste Richterin Sonia Sotomayor in einer abweichenden Stellungnahme die Gewaltenteilung ausgehebelt: «Bei jeder Ausübung der Amtsgewalt ist der Präsident jetzt ein König, der über dem Gesetz steht.» Debra Perlin von der linksliberalen Amerikanischen Verfassungsgesellschaft hatte bereits früher gemahnt: «Wenn ein Präsident scheinbar unbegrenzte Befugnisse hat, sind das Einzige, was ihn zurückhält, die Normen des Amtes und seine eigene persönliche Verantwortung.» Genau darauf wollten sich die Gründerväter der Republik nie verlassen müssen.

Schon in normalen Zeiten wären dies beunruhigende Entwicklungen. Ihre ganze Dramatik gewinnen sie allerdings mit der Aussicht eines Trump-Wahlsiegs am 5. November. Nach Bidens Debattendebakel Ende Juni ist diese Gefahr realer denn je. Trump hat keine demokratische Faser im Leib, er verwendet das Wort «Diktator» mit unverhohlener Hochachtung und kündigt Säuberungen in der Bürokratie und Vergeltung gegenüber politischen Gegnern an.

Selbst die letzte Hürde, die Macht des Präsidenten einzuhegen, könnte bei seinem Wiedereinzug ins Weisse Haus fallen: die 1952 per 22. Verfassungszusatz eingeführte Grenze von zwei Amtsperioden. Bei einer Rede vor der Waffenlobby NRA im vergangenen Mai stellte Trump die Frage, ob er nach seinem Wahlsieg zwei oder drei Amtszeiten regieren solle. Sie schien rhetorisch gemeint.

Stephan Bierling lehrt internationale Politik an der Universität Regensburg. Im September erscheint sein neues Buch «Die Vereinigten Staaten. Das politische System der USA und die Zukunft der Demokratie» im Verlag C. H. Beck.