

Nr. 69 (Der Präsident)

Ich möchte nun dazu übergehen, die tatsächlichen Merkmale der Position des Präsidenten zu umreißen, wie sie im Entwurf der Versammlung beschrieben sind. Dies wird dazu dienen, unmißverständlich deutlich zu machen, wie unfair die im Hinblick auf dieses Amt gegebenen Darstellungen sind.

Das erste, was ins Auge fällt, ist, daß die vollziehende Gewalt mit wenigen Ausnahmen einem einzigen Beamten verliehen werden soll. Dies wird man jedoch kaum als einen Punkt betrachten können, der die Grundlage für irgendwelche Vergleiche liefert. Wenn nämlich in dieser Beziehung eine Ähnlichkeit mit dem englischen König bestehen sollte, dann ist diese nicht geringer als die mit dem Grandseigneur, dem Khan der Tartaren, dem Mann der sieben Berge und dem Gouverneur von New York.

Jener Beamte wird für vier Jahre gewählt und kann so oft wiedergewählt werden, wie das amerikanische Volk ihn seines Vertrauens für würdig erachtet. Aus diesem Umstand ergibt sich ein gewaltiger Unterschied zwischen ihm und einem englischen König, der ein durch Erbfolge inthronisierter Monarch ist und über die Krone als ein väterliches Erbteil verfügt, das sich seinen Nachkommen immer wieder weitervererbt. Es besteht jedoch eine große Ähnlichkeit zwischen ihm und einem Gouverneur von New York, der für drei Jahre gewählt wird und ohne Begrenzung der Zahl seiner Amtsperioden und ohne Unterbrechung wiedergewählt werden kann. Wenn man bedenkt, wieviel weniger Zeit es erfordern würde, gefährlichen Einfluß in einem einzelnen Staat zu erringen, als sich einen solchen Einfluß in den gesamten Vereinigten Staaten zu verschaffen, wird man zu dem Schluß kommen, daß eine Amtsdauer von vier Jahren für den obersten Beamten der Union eine Verweildauer darstellt, die viel weniger Anlaß zu Befürchtungen gibt, als eine Amtsdauer von drei Jahren für das entsprechende Amt in einem Einzelstaat.

Der Präsident der Vereinigten Staaten kann unter Amtsanfrage gestellt, einer Verhandlung unterzogen und, wenn er des Verrats, der Bestechung oder anderer schwerer Verbrechen oder Vergehen überführt wurde, des Amtes enthoben werden; danach wäre er noch der Verfolgung und Bestrafung auf dem normalen Rechtsweg ausgesetzt. Die Person des englischen Königs ist heilig und unverletzlich; es gibt kein Tribunal, dem er verantwortlich wäre, keine Bestrafung, der er unterzogen werden könnte, es sei denn, dem wäre eine nationale Revolution vorausgegangen. In diesem heiklen und wichtigen Punkt der persönlichen Verantwortlichkeit hat der Präsident des konföderierten Amerika keinen besseren Stand als ein Gouverneur von New York und einen schlechteren

als die Gouverneure von Virginia und Delaware.

Der Präsident der Vereinigten Staaten hat die Befugnis, eine Gesetzesvorlage, die die beiden Zweige der Legislative passiert hat, zur nochmaligen Beratung zurückzuverweisen. Die auf diese Weise zurückverwiesene Vorlage kann aber nicht Gesetz werden, ehe sie nicht auf Grundlage dieser nochmaligen Beratung von zwei Dritteln beider Häuser gebilligt wurde. Der englische König hat dagegen seinerseits ein absolutes Vetorecht gegenüber den Beschlüssen der beiden Häuser des Parlaments. Daß von dieser Macht in der Vergangenheit über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg kein Gebrauch gemacht wurde, ändert nichts an der Tatsache ihrer Existenz und ist gänzlich dem Faktum zuzuschreiben, daß die Krone Mittel und Wege gefunden hat, Autorität durch Einfluß zu ersetzen; bzw. daß sie über die Kunst verfügt, in dem einen oder dem anderen der beiden Häuser eine Mehrheit für sich zu gewinnen, und deshalb nicht auf die Ausübung eines Vorrechts angewiesen ist, das man kaum ausüben kann, ohne ein gewisses Maß an nationaler Erschütterung zu riskieren. Das eingeschränkte Vetorecht des Präsidenten unterscheidet sich stark von diesem absoluten Vetorecht des britischen Souveräns und paßt exakt zu der Revisionsbefugnis der Revisionskörperschaft dieses Staates, der der Gouverneur als ein konstituierender Bestandteil angehört. In dieser Hinsicht geht die Macht des Präsidenten über die des Gouverneurs von New York hinaus, weil ersterer allein besitzt, was letzterer mit dem Kanzler und den Richtern teilt. Sie entspricht aber genau der des Gouverneurs von Massachusetts. Die Verfassung dieses Staates scheint - was diesen Artikel angeht - dann auch das Vorbild gewesen zu sein, das die Versammlung kopiert hat.

Der Präsident ist der „Oberbefehlshaber der Armee und Marine der Vereinigten Staaten, sowie der Miliz der Einzelstaaten, wenn diese zum aktiven Dienst für die Vereinigten Staaten aufgerufen wird. Er hat die Befugnis, Strafaufschub und Begnadigungen für Vergehen gegen die Vereinigten Staaten zu gewähren, außer in Fällen von Amtsanlagen. Er hat die Befugnis, dem Kongreß die Maßnahmen zur Beratung zu empfehlen, die er für notwendig und zweckmäßig erachtet. Er kann bei außerordentlichen Anlässen beide Häuser der Legislative oder eines von ihnen einberufen und sie im Fall ihrer Uneinigkeit darüber, für wie lange sie sich vertagen sollen, bis zu einem ihm geeignet erscheinenden Zeitpunkt vertagen. Er hat dafür Sorge zu tragen, daß die Gesetze gewissenhaft ausgeführt werden und stellt die Offizierspatente für alle Offiziere der Vereinigten Staaten aus.“ In den meisten dieser Punkte gleicht die Befugnis des Präsidenten ebenso der des englischen Königs wie der des Gouverneurs von New York. Die wesentlichsten Unterschiede sind jedoch folgende:

Erstens: Der Präsident hat nur das zeitweilige Kommando über den Teil der Miliz der Nation, der durch gesetzliche Bestimmung gerade zum aktiven Dienst für die Union aufgerufen sein mag. Der englische König

und der Gouverneur von New York haben jederzeit das uneingeschränkte Kommando über die gesamte Miliz innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs. In diesem Punkt ist die Macht des Präsidenten daher geringer als die des Monarchen und auch als die des Gouverneurs.

Zweitens: Der Präsident ist der Oberbefehlshaber der Armee und der Marine der Vereinigten Staaten. In dieser Hinsicht ist seine Autorität nominell dieselbe wie die des englischen Königs, tatsächlich ihr jedoch weit unterlegen. Sie läuft auf nicht mehr hinaus als auf das oberste Kommando und die Leitung der Militär- und Marinestreitkräfte als erster General und Admiral der Konföderation, während sich die Autorität des englischen Königs auch darauf erstreckt, Krieg zu erklären und Flotten und Armeen aufzustellen und zu organisieren - all das, was nach der vorgeschlagenen Verfassung der Legislative zustehen wird.* Der Gouverneur von New York wird andererseits von der Verfassung seines Staates nur mit dem Kommando über die New Yorker Miliz und Marine ausgestattet. Die Verfassungen von mehreren anderen Staaten erklären ihre Gouverneure jedoch ausdrücklich zu Oberbefehlshabern von Armee und auch Marine; und es ist wirklich die Frage, ob nicht besonders die Verfassungen von New Hampshire und Massachusetts ihren jeweiligen Gouverneuren in dieser Beziehung größere Befugnisse übertragen, als sie ein Präsident der Vereinigten Staaten für sich reklamieren könnte.

Drittens: Die Befugnis des Präsidenten im Hinblick auf Begnadigungen erstreckt sich auf alle Fälle mit Ausnahme von Amtsanklagen. Der Gouverneur von New York darf in allen Fällen begnadigen, sogar bei Amtsanklagen, nur nicht bei Verrat und Mord. Ist, wenn man die politischen Konsequenzen bedenkt, die Macht des Gouverneurs in diesem Punkt nicht größer als die des Präsidenten? Alle Verschwörungen und Komplote gegen die Regierung, die noch nicht bis zum tatsächlichen Verrat gediehen sind, können durch den Eingriff mittels des Begnadigungsrechts jeder Art von Bestrafung entzogen werden.

* Ein Autor, der in einer in Pennsylvania herausgegebenen Zeitung unter dem Namen Tamony publiziert, hat behauptet, der König von Großbritannien verdanke sein Vorrecht als Oberbefehlshaber einem jeweils ein Jahr geltenden Meutereigesetz. Die Wahrheit ist ganz im Gegenteil, daß sein Vorrecht in dieser Beziehung seit unvordenklicher Zeit besteht und vom „langen Parlament“ unter Karl I. nur, wie Blackstone es in Vol. I. S.262² ausdrückt, „gegen alle Vernunft und alles bisher Übliche“ angefochten wurde. Doch im Statut von Karl II., Artikel 13, Kapitel sechs wurde erklärt, daß dieses Vorrecht dem König allein zukomme, denn die alleinige und oberste Führung und das Kommando über die Miliz innerhalb der Königreiche und Herrschaftsgebiete seiner Majestät und alle See- und Landstreitkräfte und alle Festungen und befestigten Plätze waren immer und sind weiterhin das unbestrittene Recht seiner Majestät und seiner königlichen Vorfahren, den Königen und Königinnen von England, so daß weder ein Haus noch beide Häuser des Parlaments Anspruch darauf erheben können oder sollten.

Wenn daher ein Gouverneur von New York an der Spitze von irgendeiner derartigen Verschwörung stehen sollte, könnte er, so lange das Vorhaben noch nicht bis zu offenen Feindseligkeiten fortgeschritten ist, seinen Komplizen und Anhängern völlige Straffreiheit sichern. Ein Präsident der Union könnte andererseits, selbst wenn er bei Verrat, der auf dem normalen Rechtsweg verfolgt wird, begnadigen darf, keinen Straftäter in irgendeinem Grad vor den Auswirkungen einer Amtsanklage und Verurteilung schützen. Bestünde durch die Aussicht auf vollkommene Straffreiheit für alle vorbereitenden Schritte nicht eine größere Versuchung, ein Unternehmen gegen die öffentliche Freiheit in Angriff zu nehmen und weiterzuverfolgen, als wenn man bloß die Aussicht hätte, der Todesstrafe und der Einziehung des Vermögens zu entgehen, falls die endgültige Ausführung des Plans wegen bewaffneten Widerstands scheitern sollte? Hätte eine solche Erwartung eingeschränkter Straffreiheit überhaupt irgendeinen Einfluß, wenn man die Möglichkeit in Rechnung stellt, daß die Person, die Straffreiheit gewähren könnte, selbst von den Folgen der Maßnahmen betroffen und durch ihre Mitwirkung an ihr außerstande gesetzt sein könnte, die gewünschte Strafflosigkeit zu gewährleisten? Um diesen Sachverhalt besser beurteilen zu können, muß man sich noch einmal klar machen, daß die vorgeschlagene Verfassung das Vergehen des Verrats darauf beschränkt, „einen Krieg gegen die Vereinigten Staaten zu führen und zu ihren Feinden zu halten, indem man ihnen Hilfe und Beistand leistet“, und daß die Gesetze des Staates New York ähnliche Grenzen ziehen.

Viertens: Der Präsident darf die gesetzgebende Körperschaft des Bundes nur dann vertagen, wenn Uneinigkeit über die Zeit der Vertagung besteht. Der britische Monarch kann das Parlament vertagen oder sogar auflösen. Der Gouverneur von New York kann die gesetzgebende Körperschaft dieses Staates ebenfalls für begrenzte Zeit vertagen; eine Befugnis, die in bestimmten Situationen für sehr bedeutsame Zwecke eingesetzt werden kann.

Der Präsident hat die Befugnis, auf Anraten und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, zwei Drittel der anwesenden Senatoren stimmen zu. Der englische König ist der einzige und unumschränkte Repräsentant der Nation bei allen Verhandlungen mit anderen Nationen. Er kann aus eigenem Antrieb Friedensverträge, Handelsabkommen, Allianzen und Verträge jeder anderen Art abschließen. Man hat angedeutet, seine diesbezügliche Vollmacht sei nicht uneingeschränkt; vielmehr unterlägen seine Übereinkünfte mit ausländischen Mächten der Revision durch das Parlament und müßten auch von diesem ratifiziert werden. Ich glaube aber, daß man von diesem Grundsatz noch nie etwas gehört hat, bevor er zum gegenwärtigen Anlaß vorgebracht wurde. Jeder Jurist* in diesem Königreich und jeder andere, der mit der Verfassung Englands vertraut

* Siehe Blackstone, Commentaries, vol. I, S.257.

ist, weiß als gesichertes Faktum, daß die Krone das Recht, Verträge zu schließen, in größtmöglichem Umfang besitzt und daß die Verträge, denen der König beiträgt, volle gesetzliche Geltung haben, und zwar unabhängig von jeder anderen Sanktion. Es stimmt, daß sich das Parlament manchmal damit befaßt, die bestehenden Gesetze abzuändern, um sie den Bestimmungen in einem neuen Vertrag anzupassen. Das mag möglicherweise Anlaß für die Vorstellung gewesen sein, die Mitwirkung des Parlaments sei notwendig, um Verträgen Verbindlichkeit zu verleihen. Aber diese parlamentarische Mitwirkung ist auf einen anderen Grund zurückzuführen: nämlich auf die Notwendigkeit, ein äußerst künstliches und verwickeltes System von Steuer- und Handelsgesetzen den Veränderungen anzupassen, denen es durch die Auswirkungen des Vertrages unterworfen ist, und dem neuen Stand der Dinge entsprechende neue Bestimmungen und Vorsichtsmaßnahmen einzuführen, damit der Apparat nicht in Unordnung gerät. In dieser Hinsicht ist daher die für den Präsidenten vorgesehene Macht nicht mit der tatsächlichen Macht des britischen Souveräns zu vergleichen. Der eine kann alleine durchführen, was der andere nur mit der Zustimmung eines Zweigs der Legislative tun kann. Man muß zwar zugeben, daß in diesem Fall die Macht des obersten Exekutivbeamten des Bundes die von jedem Oberhaupt der Exekutive in den Einzelstaaten übersteigt. Das folgt aber ganz naturwüchsig aus der Tatsache, daß die Union über den Teil der souveränen Macht, der sich auf Verträge bezieht, exklusiv verfügt. Wenn die Konföderation aufgelöst werden sollte, würde sich die Frage stellen, ob die Exekutive in den einzelnen Staaten nicht alleine mit diesem heiklen und wichtigen Recht auszustatten ist.

Der Präsident ist ebenfalls dazu ermächtigt, Botschafter und andere Gesandte zu empfangen. Das ist, auch wenn es ein ergiebiges Thema für Deklamationen war, eher eine Frage der Würde als eine der Autorität. Es ist ein Umstand, der für die Regierungsführung ohne Folgen bleiben wird; und es war weitaus zweckmäßiger, die Angelegenheit auf diese Weise zu regeln, als wenn es nötig gewesen wäre, bei jeder Ankunft eines ausländischen Gesandten die ganze gesetzgebende Körperschaft oder einen ihrer Zweige zusammentreten zu lassen, auch wenn es sich nur um die Ablösung eines aus dem Amt geschiedenen Vorgängers handelte.

Der Präsident kann Botschafter und andere Gesandte, Richter des Obersten Gerichtshofes und allgemein alle Beamten der Vereinigten Staaten, die von Gesetzes wegen eingesetzt werden und deren Ernennung nicht anderweitig von der Verfassung geregelt ist, nominieren und auf Anraten und mit Zustimmung des Senats ernennen. Der englische König wird ausdrücklich und wahrheitsgemäß als Quelle aller Würden bezeichnet. Er besetzt nicht nur alle Ämter, sondern er kann auch Ämter schaffen. Er kann nach Ermessen Adelstitel verleihen und hat das Verfügungsrecht über eine immense Anzahl von höheren Kirchenämtern. Ganz eindeutig ist die Macht des Präsidenten in dieser Hinsicht der des

britischen Königs weit unterlegen. Sie entspricht auch nicht der des Gouverneurs von New York, wenn man die Verfassung dieses Staates nach Maßgabe der Praxis auszulegen hat, die unter ihr geübt wird. Die Befugnis zur Amtsernennung ist bei uns einem Rat übertragen, der sich aus dem Gouverneur und vier von der gesetzgebenden Versammlung gewählten Senatsmitgliedern zusammensetzt. Der Gouverneur beansprucht für sich das Recht auf Nominierung und hat es auch schon oft ausgeübt. Zudem hat er die ausschlaggebende Stimme, wenn bei der Ernennung Stimmgleichheit besteht. Wenn er tatsächlich das Nominierungsrecht besitzt, ist seine Autorität in dieser Hinsicht ebensogroß wie die des Präsidenten und geht im Hinblick darauf, daß er die ausschlaggebende Stimme besitzt, noch über sie hinaus.

Ist in der nationalen Regierung der Senat gespalten, so könnte keine Ernennung vorgenommen werden; sollte in der Regierung von New York der Rat gespalten sein, dann kann der Gouverneur der einen Waagschale das Übergewicht geben und seine eigene Nominierung bestätigen.* Wenn man vergleicht, mit welchem Grad an Öffentlichkeit die Ernennungen notwendig verbunden sein müssen, die durch den Präsidenten und einen kompletten Zweig der nationalen Legislative vorgenommen werden, und welche Geheimhaltung bei dem Modus der Ernennung durch den Gouverneur von New York herrscht, der in Abgeschlossenheit mit höchstens vier, und häufig mit nur zwei Personen geheime Beratungen abhält; und wenn man zugleich bedenkt, wieviel einfacher es sein muß, die kleine Zahl von Leuten zu beeinflussen, aus denen ein Ernennungsgremium besteht, als Einfluß auf die beträchtliche Anzahl auszuüben, aus der der nationale Senat bestehen wird, dann wird man ohne Zögern zugeben, daß die Macht des obersten Beamten dieses Staates in bezug auf Ämterbesetzungen in der Praxis weitaus größer ist als die des obersten Beamten der Union.

Es zeigt sich also, daß es - mit Ausnahme der Mitwirkungsbefugnis des Präsidenten beim Abschluß von Verträgen - schwer sein dürfte zu entscheiden, ob er im ganzen gesehen mehr oder weniger Macht hat als der Gouverneur von New York. Und noch eindeutiger zeigt sich, daß es keinen Vorwand dafür gibt, eine Parallele zwischen ihm und dem König von Großbritannien zu ziehen, wie man es versucht hat.

* Der Aufrichtigkeit halber sei jedoch zugegeben, daß ich den Anspruch des Gouverneurs auf das Nominierungsrecht nicht für gut begründet halte. Es ist gleichwohl immer gerechtfertigt, von der Praxis einer Regierung her zu argumentieren, solange deren Berechtigung nicht durch die Verfassung in Frage gestellt wird. Und auch unabhängig von diesem Anspruch wird man, wenn man die anderen Überlegungen betrachtet und bis in alle ihre Konsequenzen hinein verfolgt, geneigt sein, im großen und ganzen dieselbe Schlußfolgerung zu ziehen.

Um den Gegensatz aber noch schärfer hervortreten zu lassen, mag es nützlich sein, die wesentlichen Unterschiede noch einmal zusammenzufassen:

Der Präsident der Vereinigten Staaten ist ein Beamter, der vom Volk für vier Jahre gewählt wird; der englische König ist ein auf Lebenszeit und durch Erbfolge eingesetzter Monarch. Der eine kann persönlich bestraft werden und der Ehre verlustig gehen; die Person des anderen ist heilig und unverletzlich. Der eine hat gegenüber den Beschlüssen der Legislativkörperschaft ein eingeschränktes Vetorecht; der andere hat ein absolutes Vetorecht. Der eine hat das Recht, die Land- und Seestreitkräfte der Nation zu befehligen; der andere besitzt zusätzlich zu diesem Recht auch noch das, Krieg zu erklären und kraft eigener Vollmacht Flotten und Armeen aufzustellen und zu organisieren. Der eine hat die Befugnis, zusammen mit einem Zweig der Legislative Verträge zu schließen; der andere besitzt diese Befugnis allein. Der eine hat eine ebensolche Mitwirkungsbefugnis bei Amtsernennungen; der andere kann alle Ernennungen alleine vornehmen. Der eine kann keine wie auch immer gearteten Privilegien übertragen; der andere kann aus Ausländern Bürger des Landes, aus Bürgerlichen Adlige machen, und er kann Gesellschaften gründen, die mit allen Rechten versehen sind, die Körperschaften zukommen. Der eine kann keine Regelungen vorschreiben, was den Handel oder die Währung der Nation angeht; der andere ist in verschiedener Hinsicht Gebieter über den Handel und kann in dieser Eigenschaft Märkte und Messen einrichten, Gewichte und Maßeinheiten regeln, für eine begrenzte Zeit Embargos verhängen, Münzen prägen und den Umlauf ausländischen Geldes erlauben oder verbieten. Der eine hat nicht den geringsten Einfluß auf die geistliche Rechtsprechung; der andere ist das Oberhaupt der Nationalkirche!

Was soll man nun denen antworten, die uns einreden wollen, daß sich derart ungleiche Dinge ähneln? Dasselbe, was man denen antworten sollte, die uns weismachen wollen, eine Regierung, deren gesamte Macht in den Händen von gewählten und periodisch neu zu wählenden Dienern des Volkes liegt, sei eine Aristokratie, eine Monarchie oder eine Despotie.

Publius (Hamilton)