

4. Gründer

4.1 His Highness, the President

Alles in allem war General Washington ein amerikanischer Glücksfall. Angesichts der »militaristischen« Ausrichtung des höchsten Amtes wäre es jedem Zivilisten schwerer gefallen, den Anfang zu machen.

Außerdem hat er, was den Part des Staates angeht, genauso gedacht wie die föderalistische (sprich: zentralistische) Mehrheit der Verfassungsgeber um Madison und Hamilton: »Das Sträuben der Einzelstaaten, etwas von ihrer Macht an die Zentrale abzugeben«, verbunden mit dem Glauben, allwissend und allmächtig zu sein, werde, »sofern sich nichts ändert, zum Niedergang unserer Nation führen.« Das war für ihn »so klar wie das Amen in der Kirche«. Eine Regierung mit tyrannischen Ambitionen würde ihm, dem Privatmann, zwar zu schaffen machen, doch diese Gefahr sehe er nicht. Das Schlimmste sei eine »schlappe, lahmende Regierung, die wirkt, als ob sie an Krücken geht und bei jedem Schritt ins Straucheln kommt«.¹

Mit einem Kriegshelden wie ihm am Ruder würde das nicht passieren. Und der Befreiungskampf gegen England war im öffentlichen Bewusstsein ganz eindeutig George Washingtons Krieg (Leckie 1992). Er habe, hat damals ein anonymer Bewunderer gemeint, »mit einem Schlag ein großes Reich geschaffen« und sich selbst »mit ewigem Ruhm bekränzt«. Rückblickend lässt sich sagen, dass »Washington, obwohl

¹ George Washington an Benjamin Harrison, 18.1.1784.

kein charismatischer Führer, Gegenstand der intensivsten Heldenverehrung war, die diese Nation je erlebt hat« (Schwartz 1990: 19).

Erst sehr viel später, als man genauer hingesehen hat, sind zwei Merkwürdigkeiten aufgefallen. Die erste: Washington wurde bereits als Kriegsheld gefeiert, bevor überhaupt der erste Schuss gefallen war – und blieb es auch, obwohl er als Feldherr keine Bäume ausgerissen hat. Sein Ruhm entsprang, kurz gesagt, eher einer dringenden *Nachfrage* nach Führern und Helden, die sich vom fehlenden Angebot nicht hat irritieren lassen (das »Hawkins-Syndrom«). Washingtons Glorien-schein glich, zweitens, einem Passepartout, sprich: er ist umstandslos vom Feldherrn auf den Präsidenten übergesprungen. Geholfen hat ihm dabei, dass auch sein Träger im Laufe der Zeit die Statur verändert hat:

»Als frischgebackener Oberbefehlshaber ein Kristallisierungspunkt für die militärische Raserei der Nation, verwandelte er sich im Laufe des Krieges immer mehr zu deren moralischem Symbol.« (Schwartz 1990: 24)

Symbol für was? Eine Revolution? Hannah Arendt hat zu Recht bemerkt, dass es keinen Sinn ergeben würde, wollte man den Vordenkern von damals das Defizit an revolutionären Gedanken vorwerfen: solche seien weder zu erwarten noch opportun gewesen. Vielmehr bestehe das verwertbare Erbe aus langjährigen Erfahrungen mit dem Instrument der Gemeindeversammlung – dort, so Arendt, »wurde die Denkungsart des Volkes ursprünglich geformt«. Dem Wettbewerb ums bessere Argument (»emulation«) seien Tugenden entsprungen, die einer republikanischen Zukunft dereinst das Fundament liefern würden (Arendt 1963: Pos. 2341ff.). John Adams, der Verfassungsspezialist, ist sogar so weit gegangen, »emulation« als gottgewollte und naturbedingte Eigenschaft des Menschen einzuordnen – »for the wisest and best purposes« (Adams 1805: 246).

Was Amerika zu einem Paradies des herrschaftsfreien Diskurses gemacht hätte. Allerdings hat derartiges wohl nur einmal existiert: als es – eine praktisch vergessene oder verschwiegene Episode – darum gegangen ist, dem künftigen Staatsoberhaupt den passenden Titel zu verpassen. Diese Suche sollte sich überraschend schwierig gestalten,

weil einerseits staatspolitische Aspekte zu bedenken waren, andererseits George Washingtons extraordinäre Persönlichkeit die Diskussionen »überschattet« hat.

Für das breite Publikum hat Washington den abgehälferten Souverän ersetzt, ohne Wenn und Aber und am besten daran abzulesen, dass die wütenden Mengen Standbilder des Königs (George III.) zerstört und durch Statuen *ihrer* Majestät ersetzt haben. Doch auch Washingtons Standesgenossen konnten oder wollten in ihm nichts Anderes sehen. Dafür, dass sie gerade einen Monarchen verjagt hatten, muten ihre qualvollen Versuche, den Präsidenten qua Etikette zu adeln, einigermaßen merkwürdig an. Gesucht wurde die richtige Art, IHN, den es freilich so noch nie gegeben hatte, anzureden (Bartoloni-Tuazon 2014).

Washingtons Thronfolger John Adams hat dafür ein rein taktisches Motiv ins Feld geführt: »Bis in alle Ewigkeit« würde man den Repräsentanten des amerikanischen Volkes andernfalls verachten, falls ihn kein glanzvoller Titel zierte – und »Exzellenz« reiche dafür jedenfalls nicht aus. Doch hätte man in diese Debatte dermaßen viel Herzblut investiert, wenn kein latentes Unterwerfungsbedürfnis auf Befriedigung gedrängt hätte? Die gerade erst demokratisierten Verhältnisse im Auge, hielt einer *His Elective Highness* für angemessen; ein anderer, ohne vergleichbare Hemmungen, fand, *Most Illustrious and Excellent President* passe besser; konkurriert haben damit u.a.: *His Highness, the President of the United States, and Protector of the Rights of the Same* oder, verwandt damit, der Vorschlag, den Höchsten mit *His Highness, the President of the United States, and Protector of their Liberties* anzusprechen. Jemand, dem das Getue auf den Geist gegangen sein muss, ist schließlich bei der einfachsten Lösung gelandet: *George IV*. Schluss war damit noch lange nicht.

Egal welche Titel sich die versammelte Phantasie hätte einfallen lassen – herausgekommen wäre immer ein »king by a different name« (in den Worten des nachmaligen Kriegsministers James McHenry). Auch dem Geehrten selbst war daran gelegenen, den Personenkult in diese Richtung zu lenken: Amerikas Präsident sollte in Washingtons Verständnis als »Bürgerkönig« *avant la lettre* regieren (Breen 2016: 43ff., Chernow 2010: 557ff.). Bis ins Detail wurden seine Auftritte so inszeniert, dass das Arrangement den »König« ja nicht hinter dem »Bürger«

verschwinden lassen würde: Washingtons Stallburschen mussten seine Schimmel weiß tünchen und deren Hufe schwarz wachsen (Chernow 2010: 584).

Der Anschluss an Elemente der vertrauten Monarchie kommt nur dann überraschend, wenn die amerikanische Revolution wie gewohnt gedeutet, d.h. als republikanische oder gar demokratische Veranstaltung *par excellence* begriffen wird.

Unter den Entscheidungsträgern hat indes eine ganz andere Stimmung geherrscht, auch wenn wenige sie derart unverhohlen zum Ausdruck gebracht haben wie Alexander Hamilton, der in aller Offenheit dafür eingetreten ist, George III weiterhin als »König von Amerika« anzuerkennen, weil alle Niederlassungen unter königlichem Schutz und mit königlicher Erlaubnis gegründet worden seien. Spreche man also dem Parlament in London das Recht ab, in koloniale Angelegenheiten hineinzuregieren, dann impliziere dieser Schritt »in keiner Weise eine Pflichtverletzung gegenüber der Britischen Monarchie«. Wer beides miteinander vermischt, vernachlässige, dass der König »als oberster Schutzherr des Empire« fungiere: »For this purpose, he is the Generalissimo.« Er »hat uns«, schließt Hamiltons Ergebenheitsadresse, »gegen unsere Feinde verteidigt, ihm gegenüber sind wir zu Loyalität und Gehorsam verpflichtet.«² Selbst Thomas Jefferson, so etwas wie Amerikas demokratisches Gewissen, findet nichts dabei, den englischen Monarchen aufzufordern, seine althergebrachte Blockade-Macht aus gegebenem Anlass und zugunsten des amerikanischen Staates zu aktivieren:

»Seine Majestät hat nun die große Aufgabe, sein Veto gegen alle Gesetzesvorschläge einzulegen, die von einem Mitgliedstaat des Empire eingebracht werden und die Rechte eines anderen verletzen.«³

In einem Satz: Was sich die koloniale Elite vorgestellt hat, war eine königstreue Revolution, »a royalist revolution«, gerichtet gegen das

2 Alexander Hamilton in *The Farmer Refuted, &c.* vom 23.2.1775 (<https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-01-02-0057>).

3 http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jeffsumm.asp

englische Parlament (Nelson 2014, Pocock 1980: 265ff.; Hochgeschwendter 2016: 18). Dem Ideal des transzendentalen Präsidenten standen keinerlei demokratietheoretischen oder -politischen Bedenken im Wege.

Vor diesem Hintergrund mag es sogar nachvollziehbar sein, dass die »Titelei« – König, Exzellenz, Hoheit, Protektor etc. – so viel Interesse geweckt und Raum eingenommen hat. Im Vergleich dazu wurden überraschend wenig Gedanken darauf verschwendet, wie man mit den tagtäglichen Problemen im Innern am besten umgeht. Sie mussten schließlich irgendwie organisiert – verwaltet – werden. Aber dafür scheint den Verfassungskonstrukteuren jedes Gespür gefehlt zu haben: »In ihren Debatten – oder auch im Verfassungstext – ist herzlich wenig davon die Rede, wie eine Staatsverwaltung auszusehen hätte.« (White 2017: 25) Mit dem restaurierten *King-in-Parliament* als präsidialem Aufseher und oberstem Kriegsherrn war schließlich kein Staatstheater zu bespielen; dazu hätte es mehr gebraucht als einen Hauptdarsteller, drei Komparse (Außen-, Kriegs-, Finanzminister) und zwei Statisten (Justiz, Post).⁴ An den Personen sollte es liegen, wenn die Rollen gelegentlich größere Bedeutung gewonnen haben.

Vor allem gegen das »preußische Modell« gehalten, war das ein gravierender Fall von Organisationsvergessenheit. Ohne dass unterstellt werden müsste, der Verwaltungsexperte Johann Georg Heinrich v. Justi (1720–1771) habe damit ein Exempel (im Sinne von »best practice«) statuiert, lassen seine einschlägigen, selbst noch rudimentären Ausführungen erahnen, was damals in Amerika einfach liegen geblieben ist: »Die beste Art, innere Landesangelegenheiten« zu verwalten, meint er, dürfte wohl so aussehen, dass »man ein einziges hohes Collegium« errichtet, wovon

4 Diese »Institutionsvergessenheit« hat sich auch in Zahlen ausgedrückt: Das Außenministerium hat zu Beginn gerade einmal zehn Angestellte beschäftigt, der Kriegsminister konnte damals auf knapp 80 Gehilfen zurückgreifen; lediglich im Finanzministerium fiel wirklich Arbeit an. Mit Abstand die meisten Beschäftigten hatte allerdings das Postressort: in Gestalt von Briefträgern (s. Wilson 1975).

»die Policey, die Finanzen, das Münz- und Bergwerkswesen, die Kommerzien und Manufakturen, die Wirtschaft bei dem Kriegsheere, und die Aufsicht auf das Justizwesen besondere Departements ausmachen. Diese Departements versammeln sich jedes besonders und besorgen die vor sie gehörenden Geschäfte, und nur die wichtigsten Angelegenheiten, welche den Zusammenhang des gesamten Staatskörpers betreffen und in mehr als ein Departement einschlagen, werden von dem allgemeinen Rat aller Departments, der sich etwa die Woche zweimal versammelt, abgehandelt.« (v. Justi 1782: 384)⁵

Vom Allerhöchsten im Staat ist praktisch keine Rede, weil er mehr oder minder ausgedient hat. Die Verhältnisse sind viel zu verwickelt, als dass eine »Spitze« vernünftig würde agieren können – was Hegel dann auf den bündigen Nenner bringt, ganz oben müsse halt ein Mensch thronen, der »Ja« sagt zu dem, was sein Apparat ausheckt (Hegel 1986a: 451).

»We have got to get organized« – dieser »preußische« Imperativ ist damals nicht gehört, geschweige denn verkündet worden. Ganz im Gegenteil: »The executive Power shall be vested in a President of the United States of America«, dekretiert die Verfassung (Art. II). Weshalb es am Ende darauf ankommt, ob die *Person* des Führer-Präsidenten, seine Cleverness und sein Charisma, den Mangel an tauglichen Institutionen und Instrumenten kompensieren kann.⁶

Nur einer aus der Gründergeneration hat ausführlicher darüber nachgedacht, wie man das Himmelfahrtskommando einer Arbeitsplatzbeschreibung annähern kann: Alexander Hamilton (Green 1990: 2002). Für präsidiale Alleingänge, davon ist er überzeugt, sind die Aufgaben schlechterdings zu komplex. Gleichwohl reicht seine Vorstellungskraft nicht aus, um daraus den Schluss zu ziehen, das Regierungsgeschäft müsse *entpersonalisiert* werden:

5 Wenn hier und später ausgerechnet und nur dieser Autor als Kronzeuge für den »anderen Weg« herangezogen wird, heißt das nicht, dass keine weiteren Zeugen zur Verfügung gestanden hätten. Davon hat es mehr als genug gegeben, aber kein Zeitgenosse ist ihm an Ein- und Umsicht gleichgekommen (s. Foucault 1995).

6 Vgl. dazu Mashaw (2012).

»Versteht man den Komplex ›Regieren und Verwalten‹ in angemessener Weise, dann gehören dazu folgende Aktivitäten: Führung der außenpolitischen Geschäfte, Finanzplanung, Verwendung der Haushaltssmittel nach den allgemeinen Vorgaben der Legislative, Leitung der Streitkräfte, Kriegsführung, dazu weitere Tätigkeitsfelder von verwandter Natur. Daher sollte man solche Personen, die mit der Ausführung dieser Tätigkeiten betraut sind, als Assistenten oder Beauftragte des Präsidenten einstufen. Deswegen müssten sie auch vom Präsidenten entweder ernannt oder zum mindest vorgeschlagen werden und außerdem seiner Aufsicht unterliegen.«⁷

Hamiltons Sorge gilt psychischen Verbiegungen und politischen Verwerfungen, wie sie zu erwarten wären, wenn das Präsidentenamt falsch zugeschnitten würde. Die Organisation muss sich also nach einer Person richten.

Diese extreme Zuspitzung führt dann auch dazu, dass immer wieder die Metropole (»Washington«) ins Visier gerät; wie »draußen im Lande« verwaltet wird, was also den Einzelstaaten einfällt oder auf Gemeindeebene passiert, steht auf einem ganz anderen und gänzlich unbeschriebenen Blatt (s.u.). Amerikas Gründungsväter scheinen nicht alleine das Verfassungsgerüst, sondern den ganzen Gesellschaftskörper grundsätzlich als »machine that goes of itself« (Kammen 2006) begriffen zu haben. Jedenfalls solange keine eklatanten Störungen auftreten. Dagegen musste man Vorkehrungen treffen.

4.2 Unfriendly passions

Störenfriede tauchen in jeder Gesellschaft auf. Wer dazu zählt und wie sie bekämpft werden, variiert freilich. Auch Justi kommt nicht umhin, sich mit dieser Kundschaft ausführlich zu befassen – unter dem Stichwort »Verwaltung der Gerechtigkeit« (v. Justi 1782: 291). Soll heißen: er setzt die Existenz eines bürokratischen Apparats voraus,

7 http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed72.asp