

**Unverkäufliche Leseprobe**



**Stephan Bierling**  
**Die Unvereinigten Staaten**

Das politische System der USA und die Zukunft der Demokratie

2024. 336 S., mit 13 Abbildungen und 22 Graphiken  
ISBN 978-3-406-82159-2

Weitere Informationen finden Sie hier:  
<https://www.chbeck.de/36959116>

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

Stephan Bierling

**DIE  
UNVEREINIGTEN  
STAATEN**



Stephan Bierling

**DIE  
*UNVEREINIGTEN*  
STAATEN**

Das politische System  
der USA und die  
Zukunft der Demokratie

C.H.Beck

Mit 13 Abbildungen und 22 Graphiken

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2024

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.

Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses

Werks zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

[www.chbeck.de](http://www.chbeck.de)

Umschlaggestaltung: Kunst oder Reklame, München

Umschlagabbildung: Das US-Kapitol im Schnee in Washington, D.C.,

iStock/Getty Images Plus/ElizabethNYC

Satz: C.H.Beck.Media.Solutions, Nördlingen

Druck und Bindung: CPI, Ulm

Printed in Germany

ISBN 978 3 406 82159 2



verantwortungsbewusst produziert

[www.chbeck.de/nachhaltig](http://www.chbeck.de/nachhaltig)

*Für Viola, mein Ein und Alles*



# INHALT

<b>DEMOKRATIE IN AMERIKA .....</b>	<b>9</b>
<b>1. MÄSSIGUNG ALS KERNPRINZIP: DIE IDEEN DER VERFASSUNGSVÄTER ....</b>	<b>17</b>
<i>Der große Kompromiss 18 – Ratifizierung und Ergänzungen 27 – Zwischen Mythos und Generalkritik 32</i>	
<b>2. VON DER KONSENS- ZUR KULTURKAMPFNATION: DIE GESELLSCHAFT ....</b>	<b>36</b>
<i>Pragmatismus als Kardinaltugend 36 – Zerschneiden der Konsenskultur 41 – Spaltpilz Race 42 – Spaltpilz Religion 45 – Spaltpilz Lebensqualität 49 – Folgen 52</i>	
<b>3. BRANDBESCHLEUNIGER DER POLARISIERUNG: DIE NICHT-STAATLICHEN AKTEURE.....</b>	<b>55</b>
<i>Interessengruppen 55 – Soziale Bewegungen 65 – Think Tanks 67 – Medien 69 – Nicht-staatliche Akteure als Einpeitscher 75</i>	
<b>4. STAMMESKRIEGER STATT WAHLVEREINE: DIE PARTEIEN .....</b>	<b>77</b>
<i>Evolution des Parteiensystems 78 – Polarisierung als Merkmal des sechsten Parteiensystems 86 – Das Parteiensystem seit 2016 90 – Folgen für den Regierungsprozess 99</i>	
<b>5. SIEGEN UM JEDEN PREIS: DIE WAHLEN UND WAHLKÄMPFE.....</b>	<b>101</b>
<i>Wahlrecht 103 – Wahlbeteiligung 109 – Wahlsystem 112 – Präsidentschaftswahlen: Primaries und Caucuses 113 – Hauptwahlen 118 – Wahlverfahren 122 – Stimmauszählung 126 – Wahlkampffinanzierung 130 – Wahlentscheidung 135</i>	
<b>6. AUFSTIEG ZUR DOMINANTEN REGIERUNGSGEWALT: DER PRÄSIDENT.....</b>	<b>139</b>
<i>Chef der Exekutive 141 – Entscheidungsmodelle 147 – Gesetzgeber 149 – Außenpolitiker 152 – Kriegsherr 155 – Vizepräsidenten 159 – First Ladies 162 – Die Präsidentschaft heute 164</i>	

**7. VOLLZUGSORGAN ODER TIEFER STAAT: DIE BÜROKRATIE ..... 166**  
*Entwicklung des Verwaltungsstaats 167 – Spielball der Polarisierung 172 –  
Wichtige Behörden: FED, FBI, CIA und EPA 176*

**8. KONFRONTATIONS- STATT KOMPROMISSMASCHINE: DER KONGRESS..... 184**  
*Wahlen: Gerrymandering und Dschungel-Vorwahl 185 – Organisation:  
Von der Anarchie zur Hierarchie 194 – Impeachment 199 – Gesetzgebungs-  
prozess: von der ‚bill‘ zum ‚law‘ 203 – Filibuster 206 – Weltanschauliche  
Selbstsortierung 210 – Zwischen Effizienz und Dysfunktionalität 214*

**9. VOM SCHIEDSRICHTER ZUM MITSPIELER: DIE GERICHTE..... 215**  
*Justizsystem 216 – Verfassungsgericht 219 – Epochale Urteile 224 – Richter-  
bestellung 227 – Ein imperialer Supreme Court? 234*

**10. DIE UNVEREINIGTEN STAATEN: DER FÖDERALISMUS ..... 238**  
*Ursprünge 239 – Institutionen und Verfahren 243 – Kommunen 248 –  
Nationalisierung und Trifectas 249 – Alte und neue Gräben 254*

**11. TODESKAMPF ODER NEUBELEBUNG:  
DIE ZUKUNFT DER DEMOKRATIE IN AMERIKA ..... 260**  
*Änderung der Verfassung 261 – Gesetzliche und prozedurale Reformen 264 –  
Politische Elite 269 – Gesellschaft 271*

## **ANHANG**

*Anmerkungen 276*

*Bibliographie 321*

*Bildnachweis 332*

*Personenregister 334*

## DEMOKRATIE IN AMERIKA

«Alle glücklichen Familien gleichen einander, jede unglückliche Familie ist auf ihre eigene Weise unglücklich», begann Leo Tolstoi seinen Roman *Anna Karenina*. Dies trifft auch auf Demokratien zu. Funktionieren sie, stimmen alle Faktoren: allgemeine, freie und gleiche Wahlen und die Akzeptanz ihrer Ergebnisse, Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, garantierte Grundrechte, unabhängige Medien, die Bereitschaft der Bürger und Politiker, das Regierungssystem nur schrittweise und entsprechend der Verfassung zu reformieren, sich in der öffentlichen Debatte zu mäßigen und den Kompromiss zu suchen. Bedroht sind Demokratien, wenn einer dieser Pfeiler wankt.

Dass die USA einmal zu den bedrohten Demokratien zählen würden, hätte noch vor wenigen Jahren kaum ein Beobachter prophezeit. Sie feiern am 4. Juli 2026 ihren 250. Geburtstag. Ihre Verfassung, die älteste noch gültige der Welt, stammt aus dem Jahr 1788. Sie durchlebten einen blutigen Bürgerkrieg, zwei Weltkriege, eine Depression – und hielten an ihrer Demokratie fest. Sie überwand den schlimmsten Makel ihrer Gründung, die Sklaverei, obwohl es die Nation fast zerriss und Schwarze in den Südstaaten erst während der 1960er Jahre alle Freiheitsrechte erhielten. Sie dämmten unter Präsident Theodore Roosevelt zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Herrschaft von Oligarchen, Monopolen und Kartellen in Wirtschaft und Politik ein. Während die Deutschen die Weimarer Republik am 30. Januar 1933 Hitler und den Nazis nahezu widerstandslos auslieferten, kam in den USA wenige Wochen später mit Franklin Delano Roosevelt ein Präsident ins Amt, der Sozialstaat und Demokratie stärkte und das Land mit sicherer Hand durch eine der schwierigsten Phasen seiner Existenz steuerte. Und im Kalten Krieg siegte die individualistische und dynamische amerikanische Demokratie über die kollektivistische und reformunfähige sowjetische Diktatur.

Zwar geriet Amerika immer wieder auf innen- und außenpolitische Abwege: Es diskriminierte Ureinwohner, schwarze und asiatische Einwanderer, internierte im Zweiten Weltkrieg 120 000 Bürger japanischer

Herkunft, hetzte während der McCarthy-Jahre paranoid gegen angebliche Kommunisten, destabilisierte oder stürzte ausländische Regierungen, die ihm zu links erschienen, verstrickte sich in Vietnam- und Irakkrieg, verletzte im Anti-Terror-Kampf nach 9/11 die Menschenrechte in den Gefängnissen von Abu Ghraib und Guantánamo. Aber jedes Mal schafften es die USA, oft freilich erst nach langer Zeit, solche kapitalen Fehler zu korrigieren. Das Wort von der «more perfect union» in der Präambel der Verfassung war zum einen Zustandsbeschreibung, zum anderen Dauerauftrag an die Politik.

Inzwischen stockt jene von den Gründervätern – in der Tat allesamt Männer – eingeforderte Optimierung des Gemeinwesens, mehr noch: die Deformationen nehmen zu. Das internationale Forschungsinstitut Varieties of Democracy (V-Dem) zählte in seinem *Democracy Report 2022* die USA zu den 33 Staaten, in denen die Demokratie zwischen 2016 und 2021 am meisten Schaden nahm. Sie fielen von Platz 17 auf 29 bei insgesamt 179 untersuchten Ländern und sind nur einen Hauch davon entfernt, ihren Status als liberale Demokratie zu verlieren. Laut V-Dem liegt das primär an der systematischen Desinformationspolitik der Trump-Regierung sowie der gesellschaftlichen und politischen Polarisierung.<sup>1</sup> Beides kulminierte am 6. Januar 2021 im Versuch eines abgewählten Präsidenten, das kostbarste Gut jedes demokratischen Prozesses zu sabotieren: nach verlorenen Wahlen die Macht friedlich einem Nachfolger zu übergeben. Donald Trump rief militante Unterstützer in die Hauptstadt Washington und stachelte sie auf, die Zertifizierung des Wahlergebnisses durch den Kongress zu verhindern. So etwas war in 245 Jahren amerikanischer Demokratie nie geschehen.

Der Coup scheiterte, aber Trump vergiftete mit seiner Lüge von der gestohlenen Wahl auch als Ex-Präsident weiter das politische Klima. Es wäre indes falsch, ihn allein für die Spaltung der Nation verantwortlich zu machen – obwohl kein Präsident in der US-Geschichte weniger Respekt vor der Verfassungsordnung und mehr autoritäre Tendenzen zeigte als Trump. Doch er traf auf eine Wählerschaft, die das zu einem erstaunlich hohen Anteil attraktiv fand, und auf eine politische Kultur, die sich über Jahrzehnte an Konfrontation, Diffamierung und Skandalisierung gewöhnt hatte. Trotz der Anklageerhebung in *United States of America v. Donald Trump* am 1. August 2023 wegen Demokratieverrats und drei an-

deren Strafverfahren dominierte er die republikanischen Vorwahlen. Erneut und damit zum dritten Mal dürfte ihn die Partei zu ihrem Spitzenkandidaten für das Präsidentenamt nominieren.

Die parteipolitische Polarisierung kontaminiert mittlerweile alle Träger, Verfahren und Institutionen der amerikanischen Demokratie: Gesellschaft, Interessengruppen, Think Tanks und Medien, Parteien, Wahlen, Legislative und Exekutive, Föderalismus, Gerichtsbarkeit, selbst die Interpretation der Verfassung. Sie hat die Funktionsmechanismen des Regierens grundlegend verändert. Ältere Einführungswerke ins politische System der USA besitzen heute nur mehr historischen Wert, weil zentrale Erkenntnisse überholt sind: Dass Amerikaner pragmatisch agieren und es viele Wechselwähler gibt. Dass den Parteien eine geschlossene Programmatik fehlt und sie regional sehr unterschiedlich auftreten. Dass das Mehrheitswahlrecht moderate Politiker bevorzugt. Dass Präsident und Kongress über Parteigrenzen hinweg zusammenarbeiten können. Dass Bundesrichter überparteilich bestellt werden. Oder dass der Föderalismus als Labor der Demokratie fungiert.

Republikaner und Demokraten stehen sich im Bund und in den Einzelstaaten wie verfeindete Stämme gegenüber, unwillig zum Kompromiss, dem Herzstück des politischen Systems. Beide Parteien können sich nur noch darauf einigen, dass die Nation in Gefahr schwebt. 69% der Demokraten und der Republikaner stimmen laut einer Umfrage der Aussage zu, «die Demokratie droht zu kollabieren»<sup>2</sup>. Aber die eine Seite macht Trump und seine radikalen Make-America-Great-Again-Anhänger dafür verantwortlich, die andere Präsident Joe Biden und die «sozialistischen Demokraten»<sup>3</sup>. *Gridlock*, Lähmung, dominiert Washington. Die Folge: Das Regierungssystem gerät aus dem Lot, die Gesetzgebung stockt, das Weiße Haus regiert über Direktiven zunehmend am Parlament vorbei, formale Abläufe werden hemmungslos politisiert. Es passt in dieses Bild des permanenten Grabenkampfs, dass drei der vier Amtsenthebungsverfahren gegen einen Präsidenten in der US-Geschichte nach 1996 stattfanden – einmal gegen den Demokraten Bill Clinton, zwei Mal gegen den Republikaner Donald Trump.

Diese neuen Dynamiken der amerikanischen Politik zu erfassen und ihre Folgen für die Institutionen und Prozesse, ja für die Architektur des politischen Systems darzulegen, ist das zentrale Anliegen dieses Buchs.

Die Leserinnen und Leser sollen einerseits grundlegende Informationen erhalten über Verfassungsprinzipien, Staatsaufbau, gesellschaftliche Entwicklungen, Wahlen, Aufgaben von Präsident, Kongress und Gerichten sowie Instrumente wie *Impeachment*, *Redistricting*, *Gerrymandering* und *Filibuster*. Andererseits sollen sie verstehen, wie und warum sich die Mechanik des Regierens in den vergangenen 30 Jahren so stark gewandelt hat und wie Politik heute funktioniert. Über allem schwebt die nicht nur für die USA, sondern auch für Europa und Deutschland bedeutsame Frage: Verfügt die Demokratie in Amerika über genügend Selbstheilungskräfte, ihre schwere Krise zu überwinden und in absehbarer Zeit wieder als Vorbild in die Welt hineinzuwirken?

Andernfalls müsste sich Europa völlig neu definieren, prägt Amerika doch seit bald zweieinhalb Jahrhunderten dessen demokratische Entwicklung: durch Unabhängigkeitserklärung, Verfassung und Bill of Rights, durch Woodrow Wilsons 14 Punkte für ein Friedenssystem nach dem Ersten Weltkrieg, durch die Atlantic Charter, die Vereinten Nationen und das Errichten einer liberalen, regelbasierten Ordnung, durch die Förderung der europäischen Integration und wertebasierter Zusammenarbeit, hauptsächlich allerdings durch ihre gelebte Praxis, die Bevölkerung alle zwei beziehungsweise vier Jahre entscheiden zu lassen, wer sie regiert. Die USA boten Europäern und insbesondere Deutschen Zuflucht und Schutz vor Monarchen und Nazis, ihr egalitäres und meritokratisches System versprach Aufstiegschancen und Freiheit. Das enorme Interesse, mit dem die Europäer das Phänomen Trump und die politischen Turbulenzen in Amerika verfolgen, ist deshalb nur zum Teil Ausdruck einer tiefen Faszination für dieses Land. Es entspringt vor allem dem Bewusstsein, dass viele seiner Demokratie-Deformationen auch in der Alten Welt zu beobachten sind und man mit einem Blick über den Atlantik die eigene Gegenwart und Zukunft erkennen kann.

Machtpolitisch sähe sich Europa bei einem Triumph der Nationalisten und Isolationisten mit der Herausforderung konfrontiert, ohne politische Führung und materielle Unterstützung der USA die Versuche autoritärer Großmächte abwehren zu müssen, das westliche Politik- und Lebensmodell zu zerstören. Ohne Amerika hätten die europäischen Demokratien wahrscheinlich weder den Ersten und Zweiten Weltkrieg noch den Kalten Krieg überdauert, ohne sie wären Bosnien und der Ko-

sovo der serbischen Aggression in den 1990er Jahren schutzlos ausgeliefert gewesen. Und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt: Wären die Europäer bei der Hilfe für Kyjiw auf sich allein gestellt, stünden Moskaus Invasionstruppen wohl bereits an der Grenze von EU und Nato. Die Entwicklung der Demokratie in Amerika ist deshalb nicht nur von theoretischem Interesse, sondern essenziell für das Überleben und Gedeihen der Demokratien in Europa und der Welt.

Das Buch beginnt mit einer Analyse der Ideen der Gründerväter für die junge Republik. Dabei wird deutlich, wie sehr sie die Angst vor einer Machtakkumulation bei *einer* Regierungsgewalt antrieb. Ihre Lösung war eine Vermischung der wichtigsten Kompetenzen und ein gegenseitiges Einhegen durch ein System von Kontrollen und Gegenkontrollen (*checks and balances*). Zugleich wussten die Gründer: Damit eine Demokratie nicht in Extreme abgleitet, braucht es über solche Verfassungsregeln hinaus eine besondere Tugend, die Mäßigung. Kapitel 2 zeigt, dass die Amerikaner lange Zeit eine moderate politische Kultur pflegten, diese jedoch am Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu schwinden begann. Die Spaltung der Gesellschaft und die politische Polarisierung beeinträchtigen heute jede Institution und jeden Prozess im Regierungssystem. Nicht-staatliche Akteure wie Interessengruppen, Soziale Bewegungen, Think Tanks und Medien sind Gegenstand von Kapitel 3. Sie prägen die amerikanische Demokratie seit langem, haben seit den 1970er Jahren indes das Auseinanderdriften des Landes beschleunigt.

Kapitel 4 stellt die Entwicklung der Parteien dar und erklärt, warum Republikaner und Demokraten so lange offen für unterschiedliche Weltanschauungen waren. Es geht den Ursachen der ideologischen Selbstsortierung der Wähler seit den 1970er Jahren nach und ermittelt die Spitzenpolitiker der beiden großen Parteien als Haupttreiber der Polarisierung. Ihre Rhetorik startete eine Radikalisierungsspirale, der zunächst die Aktivisten, dann die Bürger anheimfielen. Trump verstärkte diesen Trend, unter ihm verfestigten sich zwei identitäre, sich feindlich gesonnene Milieus. Wie sich dadurch Wahlsystem, Wahlkämpfe und Wahlpraxis veränderten und welche Strategien die Parteien verfolgten, um das Weiße Haus zu erobern und Mehrheiten im Kongress zu erzielen, analysiert Kapitel 5.

Kapitel 6 beschäftigt sich mit dem Präsidentenamt, seinen Kompetenzen und seinem Aufstieg zur dominanten Regierungsgewalt. Es diskutiert die Instrumente, mit denen ein Präsident auf die Gesetzgebung einwirken und seine Ziele selbst unter den Bedingungen extremer Polarisierung umsetzen kann. Und es zeigt, wie er zum Dreh- und Angelpunkt auch von Kongresswahlkämpfen geworden ist und zur Nationalisierung der US-Politik beigetragen hat. In Kapitel 7 geht es um die Bürokratie, ein essenzielles Element modernen Regierens. Nach vielen Jahrzehnten von Professionalisierung und Wachstum geriet sie seit den 1980er Jahren zunehmend in die Kritik bis hin zu ihrer Verunglimpfung als «tiefer Staat» durch Trump.

Der Kongress und seine Aufgaben stehen im Zentrum von Kapitel 8. Es wird deutlich, wie weit sich die Legislative von ihrem ursprünglichen Zweck entfernt hat, ein parteiübergreifendes Gegengewicht zur Exekutive zu bilden. Heute herrscht in Repräsentantenhaus und Senat eine Fraktionsdisziplin wie sonst nur in parlamentarischen Systemen. Damit geht ein Wesenselement der präsidentiellen Demokratie verloren: der Kompromiss zwischen Präsident und Kongress über Parteigrenzen hinweg. Selbst die dritte Macht im Staat, die Judikative, kann sich der parteipolitischen Vereinnahmung immer weniger entziehen, wie Kapitel 9 dokumentiert. Nachdem Bundesrichter fast zwei Jahrhunderte überparteilich bestellt wurden, tobt seit den 1980er Jahren ein Kampf zwischen Demokraten und Republikanern um den Einfluss an Bezirks- und Berufungsgerichten sowie am Supreme Court. Denn angesichts der Paralyse beim Gesetzgebungsprozess infolge der Polarisierung wollen beide Seiten ihre Ziele über die Judikative durchsetzen.

Kapitel 10 widmet sich dem Föderalismus, einem Grundprinzip des amerikanischen Gemeinwesens. Es beleuchtet, wie die von den Verfassungsvätern gewünschte Eigenständigkeit der Einzelstaaten mit der Stärkung des Bundes seit den 1930er Jahren sukzessive zurückgedrängt wurde. Seit der Amtszeit Reagans driften sie aber wieder auseinander, diesmal entlang einer parteipolitischen Bruchlinie. Ob Todesstrafe, Abtreibung, Waffen oder Wahlrecht – heute kommt es darauf an, ob man in den USA in einem Staat unter republikanischer oder unter demokratischer Vorherrschaft lebt. Kapitel 11 schließlich diskutiert Vorschläge, wie sich das Regierungssystem reformieren und die Polarisierung aufhalten

oder vielleicht sogar zurückdrehen lassen. Die Zukunft der Demokratie in Amerika hängt entscheidend davon ab, ob Bürger und Politiker zu Maß und Mitte zurückfinden.

Bei der Materialbeschaffung unterstützten mich meine Büroleiterin Karin Reindl und meine Mitarbeiter Beate Rieder B.A., Jannik Steinwender B.A., Mario Mandlik M.A., Lisa-Marie Geltinger M.A. und Christian Sigl M.A. Beate Rieder erstellte darüber hinaus gewissenhaft Literaturverzeichnis und Namensregister. Meine Kollegen Prof. Dr. Gerlinde Groitl, Prof. Dr. Volker Depkat und Prof. Dr. Udo Hebel halfen mir in stimulierenden Gesprächen über Politik, Geschichte und Kultur der USA, meine Analysen und Interpretationen zu schärfen. Die Leitung der Universität Regensburg reduzierte im Wintersemester 2022/23 mein Lehrdeputat, was mir ein noch intensiveres Arbeiten an dem Projekt erlaubte.

Der Verlag C.H.Beck mit Laura Ilse, Simone Decker, Martin Ingensfeld, Konstanze Lueg und Anja Schoene und insbesondere sein Cheflektor em. Dr. Detlef Felken waren auch bei diesem achten gemeinsamen Buch die gewohnt zuverlässigen und inspirierenden Partner. Ihnen allen gehört mein großer Dank. Der größte gebührt wie stets meiner geliebten Frau Viola Schenz M.A., dem Licht meines Lebens, die das gesamte Buch Korrektur gelesen und mit ihrem klugen inhaltlichen und stilistischen Rat zu einem besseren gemacht hat.

München, im Sommer 2024



# 1. MÄSSIGUNG ALS KERNPRINZIP: DIE IDEEN DER VERFASSUNGSVÄTER

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind Ergebnis einer doppelten Revolution: einer praktischen und einer ideengeschichtlichen, einer gegen die britische Kolonialmacht und einer gegen autokratische Herrschaft. Beide verliefen schmerzhaft. In der realen Welt erkämpften die 13 ehemaligen britischen Kolonien ihre Unabhängigkeit in einem blutigen achtjährigen Krieg gegen das Mutterland. In der ideellen Welt brauchte es hitzige Debatten und mehrere Anläufe, um erstmals seit der Antike ein funktionierendes demokratisches Regierungssystem zu errichten.

Die ursprüngliche Verfassung der USA, die Konföderationsartikel (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) von 1777, erwies sich als missglückt. Die im Kontinentalkongress versammelten Delegierten der neuen Staaten hatten eine radikale Alternative zu den Verhältnissen in der Alten Welt schaffen wollen – bedrohten dort doch Monarchen die Rechte der Individuen, was sie in ihrer Behandlung durch König George III. gerade wieder bestätigt sahen.<sup>1</sup> Jede Konzentration von Macht schien ihnen eine Gefahr für die Freiheit. Deshalb erlaubten die Konföderationsartikel lediglich einen kümmerlichen Zentralstaat ohne Exekutive oder Judikative. Der Bund konnte nicht einmal Steuern erheben, Gesetzen Geltung verschaffen oder den Außenhandel regulieren. Selbst die Kompetenz, Geld zu drucken und Verträge abzuschließen, musste er mit den Einzelstaaten teilen. Die wenigen Aufgaben des Zentralstaats sollte ein Parlament wahrnehmen, in dem jeder Staat eine Stimme besaß.

Allein die entschlossene Führung General George Washingtons und die Finanz- und Militärhilfe Frankreichs kaschierten im Unabhängigkeitskrieg die Schwäche des Staatenverbunds. Sie wurde offenbar, als der Bund nach dem Sieg über die Briten 1783 seine Kriegskredite bedienen musste. Da die Einzelstaaten ihren Finanzierungspflichten nicht nachkamen und New York einen nationalen Importzoll mit seinem Veto verhinderte, stand die junge Republik vor dem Kollaps. London drohte gar mit

Kündigung des Friedensvertrags, sollten die USA ihre Vorkriegsschulden nicht bezahlen. Ein bewaffneter Aufstand von Kleinbauern und Veteranen gegen die Steuerpolitik in Massachusetts verschärfte Ende 1786 die Krise. Die Zentralregierung konnte aus Geldmangel keine Soldaten rekrutieren, und Boston musste mit Darlehen lokaler Geschäftsleute eigene Milizen aufstellen. Nur mit Mühe gelang es ihnen, die nach ihrem Anführer benannte Shays' Rebellion niederzuschlagen. Die politische Nahtod-Erfahrung machte eine Verfassungsrevision dringlich.

Am 25. Mai 1787 kamen Delegierte von zwölf der 13 Staaten im State House von Philadelphia, der größten Stadt des Landes, unter dem Vorsitz Washingtons zu geheimen Beratungen zusammen. Sollten sie sich nicht einigen, drohte die Nation auseinanderzubrechen oder zum Spielball ausländischer Mächte zu werden. Schnell setzte sich die Ansicht durch, dass es nicht ausreichte, die Konföderationsartikel zu überarbeiten. Vielmehr beschlossen die 55 Plantagenbesitzer, Kaufleute, Juristen und Ärzte, eine neue Verfassung zu schreiben und eine «more perfect union» zu errichten, wie es später in der Präambel hieß. So einig sie in diesem Ziel waren, so umstritten blieben politische Kernfragen: Wofür sollte das Parlament zuständig sein, wofür die Exekutive? Welche Kompetenzen würde der Bund erhalten, welche die Einzelstaaten? Wie konnten die kleinen Staaten verhindern, von den großen dominiert zu werden? Sollte es direkte oder indirekte Wahlen geben? Wie stünden Mehrheitsherrschaft und Minderheitenrechte zueinander? Und: Wie hielten es die USA mit der Sklaverei?

### *Der große Kompromiss*

Kein Jurist oder Politologe würde heute eine Verfassung wie die amerikanische schreiben. Ihr fehlt eine stringente Regierungsphilosophie, sie ist schwer reformierbar, stellenweise unpräzise und widersprüchlich und überlässt viel dem Spiel der politischen Kräfte. Aber die US-Verfassung war bei aller politphilosophischen Beschlagenheit ihrer Autoren eben nicht Ergebnis langer Theoriedebatten. Vielmehr gründete sie auf einem Handel zwischen Delegierten mit unterschiedlichen Ideen und Interessen während vier schwüler Sommermonate.

Trotz des allgemeinen Wunsches nach einer stärkeren Exekutive sollte die Volksvertretung, der Kongress, dabei im Mittelpunkt stehen. Ihre Befugnisse und Zusammensetzung diskutierten die Delegierten als Erstes, dafür wendeten sie zwei der vier Sitzungsmonate auf und verankerten sie in Verfassungsartikel I. Sie folgten dem Vorschlag James Madisons aus Virginia, dem Kongress breite Kompetenzen zuzuweisen. Er durfte eine Armee aufstellen, Kredite aufnehmen, den Handel zwischen den Einzelstaaten und mit dem Ausland regeln und Gesetze erlassen, die «notwendig und angemessen» (*necessary and proper*) sind, um alle dem Bund zugewiesenen Aufgaben durchzuführen. Die letzte Formulierung eröffnete dem Kongress im 20. Jahrhundert die Möglichkeit, seine Macht gegenüber den Einzelstaaten enorm auszuweiten und die Politik zu nationalisieren.

Der Kongress sollte zwei Kammern haben, ein Repräsentantenhaus die Gesamtnation, ein Senat die Einzelstaaten vertreten. Sie mussten sich auf Gesetze einigen und behinderten damit legislativen Aktionismus. Die Ausgestaltung der Kammern war indes so umstritten, dass Washington, der Vorsitzende des Konvents, ein Scheitern der Beratungen fürchtete. Ein Disput drehte sich um die Frage, wer die Abgeordneten wählen würde, ein anderer darum, wie die Stimmen im Senat verteilt sein sollten. Dass die Delegierten Volkswahlen nicht sehr aufgeschlossen gegenüberstanden, überrascht nicht. Sie waren selbst indirekt gewählt, und die Verfassung sollten Einzelstaatskonvente, nicht die Bürger direkt ratifizieren.

Roger Sherman aus Connecticut brachte diese Skepsis auf den Punkt: «Die Menschen sollten so wenig wie möglich mit der Regierung zu tun haben. Es fehlt ihnen an Informationen, und sie sind ständig gefährdet, in die Irre geführt zu werden.»<sup>2</sup> Andere wie Madison hielten dagegen, allein eine allgemeine Volkswahl garantiere, dass die Abgeordneten die Anliegen aller Amerikaner verträten. Noch schwerer zu lösen schien der Konflikt über die Repräsentation der Einzelstaaten im Senat. Die Delegierten der großen Staaten wünschten, die Senatorenzahl an die Bevölkerungsgröße zu binden. Die der kleinen Staaten bangten für einen solchen Fall um ihren Einfluss und wollten an der «Ein Staat, eine Stimme»-Regel der Konföderationsartikel festhalten.

Nach hitzigen Debatten einigten sich beide Seiten auf den Connecti-

cut-Kompromiss. Das Repräsentantenhaus würde direkt vom Volk gewählt und die jeweilige Abgeordnetenzahl eines Staats seine Bevölkerungsgröße abbilden, wobei jeder zumindest einen Sitz bekäme. Ungelöst blieb allerdings die Frage, wer überhaupt ein Einwohner war. Im Süden lebten knapp zwei Millionen Menschen und damit ähnlich viele wie im Norden, ein Drittel davon aber als Sklaven. Der Norden wollte Letztere bei der Festlegung der Bevölkerungsgröße nicht berücksichtigen, der Süden schon. Beide Seiten lösten den Disput, indem sie jeden Sklaven als drei Fünftel eines freien Bürgers zählten. Dadurch erhielten die Südstaaten mindestens ein Dutzend mehr Mitglieder im Repräsentantenhaus – bei anfangs landesweit 59 Abgeordneten. Die *Three-Fifths*-Regel wurde erst nach dem Sieg des Nordens im Bürgerkrieg 1868 aus der Verfassung gestrichen. Im Senat hingegen sollte jeder Staat unabhängig von seiner Größe zwei Vertreter erhalten, bestimmt von ihren Parlamenten. Um diese Privilegierung der kleinen Staaten zu zementieren, legte eine Ewigkeitsklausel in Artikel V fest, dass die einheitliche Vertretung jedes Staats im Senat unveränderbar sei.

Madison, den Zeitgenossen «den Vater der Verfassung»<sup>3</sup> nannten, war so ernüchert über die starke Stellung der Einzelstaaten, dass er entgegen seinem ursprünglichen Plan jetzt für ein Einhegen der Kompetenzen des Kongresses plädierte. Diese Urange vor einer Machtanballung in jeder Form bekämpften er und seine Mitstreiter, indem sie, wie von Montesquieu angeregt, zwei konkurrierende Prinzipien miteinander verbanden. Sie kombinierten die Lehre von der strikten formalen Trennung von Parlament, Regierung und Gerichten mit der Idee, der Dominanz einer Seite durch ein System der «Kontrollen und Gegenkontrollen» (*checks and balances*) vorzubeugen.

Alexander Hamilton, einer der maßgeblichen Männer im Konvent, erklärte, die Gewaltenteilung sei in Wahrheit «vollständig mit einer teilweisen Vermischung vereinbar» und die partielle Verflechtung nicht nur angemessen, sondern auch notwendig «zum Zweck der wechselseitigen Verteidigung der verschiedenen Regierungszweige gegeneinander».<sup>4</sup> Effizienz und Kohärenz wurden zugunsten der gegenseitigen Überwachung zurückgedrängt. Richard Neustadt, der Grandseigneur der amerikanischen Politikwissenschaft, wies auf diesen Aspekt nachdrücklich hin: «Der Verfassungskonvent von 1787 soll eine Regierung der «getrenn-

ten Gewalten» geschaffen haben. Er hat nichts dergleichen getan. Vielmehr schuf er eine Regierung mit getrennten Institutionen, die sich die Befugnisse teilen.»<sup>5</sup>

Das zeigte sich, als sich der Verfassungskonvent als Nächstes mit der Exekutive beschäftigte. Einige Delegierte fürchteten, die Konzentration der Regierung in einer Person bilde die Keimzelle einer neuen Monarchie, und schlugen ein dreiköpfiges Gremium vor. Die Föderalisten (*federalists*) um Hamilton hingegen wünschten eine starke Exekutive in einem Präsidenten mit breiten Kompetenzen. Dabei konnten sie sich auf das Argument des britischen Denkers John Locke berufen, die gesetzgebende Gewalt liege meist «in zu vielen Händen», arbeite zu langsam und könne unmöglich alle «die Öffentlichkeit berührenden Ereignisse und Bedürfnisse voraussehen». Deshalb brauche die Exekutive einen «Spielraum [latitude], vieles nach eigenem Ermessen zu entscheiden», eine «Prärogativgewalt».<sup>6</sup> Die Gegner einer mächtigen Zentrale, die Antiföderalisten, sahen darin die Gefahr politischer Unterdrückung.

Madison beruhigte sie mit dem Vorschlag, der Exekutive als einzige Prärogativgewalt nur die Begnadigung für Vergehen auf Bundesebene zuzuweisen. Alle anderen Rechte musste sich der Präsident 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 der Kongress jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern zurückweisen konnte.

Am Ende von Artikel II schrieben die Verfassungsväter fast schon als Nachgedanken, der Präsident solle dafür sorgen, «dass die Gesetze getreu ausgeführt werden». Moderne Amtsinhaber haben dies oft so interpretiert, sie dürften alles tun, was das Wohl der Nation erfordert und nicht explizit verboten ist. Mit dem Aufstieg der USA zur Supermacht im Zweiten Weltkrieg und im Kalten Krieg weiteten die Präsidenten gerade ihre außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen immens aus. Der Historiker Arthur Schlesinger sprach 1973 sogar von einer «imperialen Präsidentschaft», die ihre verfassungsrechtlichen Grenzen überschritten habe und kaum mehr kontrollierbar sei.<sup>7</sup>

In der Frage, wie dieser Präsident gewählt werden sollte, kulminierten viele der politischen Spannungen zwischen Föderalisten und Antiföderalisten, zwischen großen und kleinen Staaten, zwischen dem Norden und dem Süden sowie zwischen Anhängern und Gegnern von Minderheitenrechten – wobei «Minderheit» damals nicht ethnisch oder geschlechtlich, sondern regional und wirtschaftlich definiert war. Ein Delegierter meinte sogar, «in Wahrheit sei es eine der schwierigsten Entscheidungen, die wir zu treffen haben»<sup>8</sup>. Sollte der Präsident von allen Amerikanern, von den Staatsparlamenten oder vom Kongress gewählt werden? Jede Variante hatte unterschiedliche Folgen. Bei einer nationalen Volkswahl war der Präsident von den Einzelstaaten unabhängig, was den Antiföderalisten nicht gefiel. Zudem misstrauten viele Delegierte den einfachen Bürgern. George Mason warnte wie vor ihm schon Thomas Jefferson, «die Ausdehnung des Landes mache es unmöglich, dass das Volk die nötige Fähigkeit besitzt, die jeweiligen Ambitionen der Kandidaten zu beurteilen»<sup>9</sup>. Der Begriff «Demokratie» bezeichnete damals in der aristotelischen Tradition noch eine verfehlte Staatsform, in der die freien Armen zulasten der Tüchtigen und zum Schaden der Wohlhabenden herrschten. Deshalb nannten die Verfassungsväter die USA eine Republik.

Bei der Wahl durch den Kongress und damit der Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems stand die Angst im Raum, der Präsident werde zu abhängig von der Legislative und fiele als Gegengewicht zu ihr aus. Madison fürchtete, ein solches Verfahren würde den Kongress «zum Vollstrecker und auch zum Gesetzgeber erheben; und dann können nach der Beobachtung Montesquieus tyrannische Gesetze entstehen und auf tyrannische Weise ausgeführt werden»<sup>10</sup>. Bei einer Wahl durch die Einzelstaatsparlamente schließlich dürfte der Präsident es schwer haben, seine Rolle als nationaler Führer effektiv wahrzunehmen. Hamilton argwöhnte sogar, die Staaten könnten schwache Kandidaten wählen, um ihre eigene Macht auszubauen.

Um dieses und andere Probleme zu lösen, setzte der Konvent einen Ausschuss für vertagte Fragen (Committee on Postponed Parts) aus elf Mitgliedern ein – eines von jedem der anwesenden Staaten. Sechs der elf Vertreter bevorzugten eine nationale Volkswahl. Aber weil sich die Südstaaten dem kategorisch widersetzten und ohne sie die Verfassung nicht

ratifiziert werden konnte, musste ein Kompromiss her. In seinem dritten Bericht schlug der Ausschuss vor, den Präsidenten indirekt durch ein Wahlmännerkolleg zu bestimmen, wobei jeder Staat so viele Stimmen bekommen würde, wie er Abgeordnete und Senatoren hatte – also mindestens drei. Die Benennung der Wahlmänner sollte durch die Kongresse der Einzelstaaten erfolgen. Damit erhielten alle Seiten etwas: die Antiföderalisten die zentrale Rolle der Staatsparlamente, die Öffentlichkeits-Skeptiker die indirekte Wahl und die Advokaten einer starken Exekutive die Nicht-Beteiligung des Kongresses. Der Konvent akzeptierte diesen Vorschlag und einigte sich nach weiteren Debatten auf eine vierjährige Amtszeit mit der Möglichkeit unbegrenzter Wiederwahl. 1791 legte der 22. Verfassungszusatz (*amendment*) jedoch fest, dass eine Person nur zwei Mal zum Präsidenten gewählt werden kann.

In der Realität funktionierte das Wahlsystem nicht wie beabsichtigt, denn die Gründerväter hatten das Entstehen politischer Parteien nicht vorhergesehen. Weil das Wahlmännergremium bald entlang von Parteigrenzen votierte, konnte es seine Rolle als unabhängiger Prüfer des Volkswillens nicht erfüllen. Es gab noch ein weiteres Manko: Laut der Verfassung sollte der Kandidat mit den meisten Wahlmännerstimmen Präsident, der mit den zweitmeisten Vizepräsident werden. Bei der vierten Präsidentenwahl im Jahr 1800 war die Parteidisziplin allerdings bereits so ausgeprägt, dass alle Elektoren der Demokratisch-Republikanischen Partei ihre zwei Stimmen für ihr Kandidatenduo Thomas Jefferson und Aaron Burr abgaben. Beide erhielten 73 Stimmen, so dass das Repräsentantenhaus entscheiden musste. Dort wurde nach mehr als 30 Wahlgängen Jefferson zum Präsidenten, Burr zu seinem Vize gewählt. Das Tohuwabohu führte 1804 zum 12. Verfassungszusatz, demgemäß die Wahlmänner künftig separate Wahlzettel für die beiden Ämter abzugeben hatten.

Nach den langen und kontroversen Debatten über Kongress und Präsident einigte sich der Verfassungskonvent relativ zügig auf die Gerichtsbarkeit, schien von ihr doch die geringste Bedrohung für die Freiheit auszugehen. Allerdings fürchteten die Einzelstaaten, Bundesgerichte könnten in ihre Autonomie eingreifen. Artikel III richtete ein Oberstes Gericht (Supreme Court) ein und übertrug dessen Ausgestaltung dem Kongress. Zudem durften die vom Präsidenten benannten Bundesrich-

ter ihre Stelle erst nach Bestätigung durch den Senat antreten. Um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollten sie so lange amtieren, wie sie sich «gut verhielten». Dies impliziert, dass die Richter auf Lebenszeit gewählt waren, falls der Kongress sie nicht durch ein *Impeachment* wegen Verfehlungen aus ihrer Position entfernte.

Eine wichtige ungelöste Frage blieb: Sollte der Supreme Court das Recht haben, Bundesgesetze und Regierungshandlungen als verfassungswidrig zu verurteilen? Viele der Verfassungsväter argumentierten später, es gebe ein solches Normenkontrollrecht (*judicial review*), selbst wenn es der Text nicht explizit erwähne. Madison hingegen betonte, er hätte nie einer Regel zugestimmt, die einer nicht vom Volk gewählten Institution den finalen Entscheid über Gesetze zuwies. 1803 entschied das Oberste Gericht in *Marbury v. Madison*, es könne alle Gesetze für nichtig erklären, die gegen die Verfassung verstießen. Damit erhob es sich quasi in Eigenregie zum Verfassungsgericht und zur dritten Gewalt im Regierungssystem.

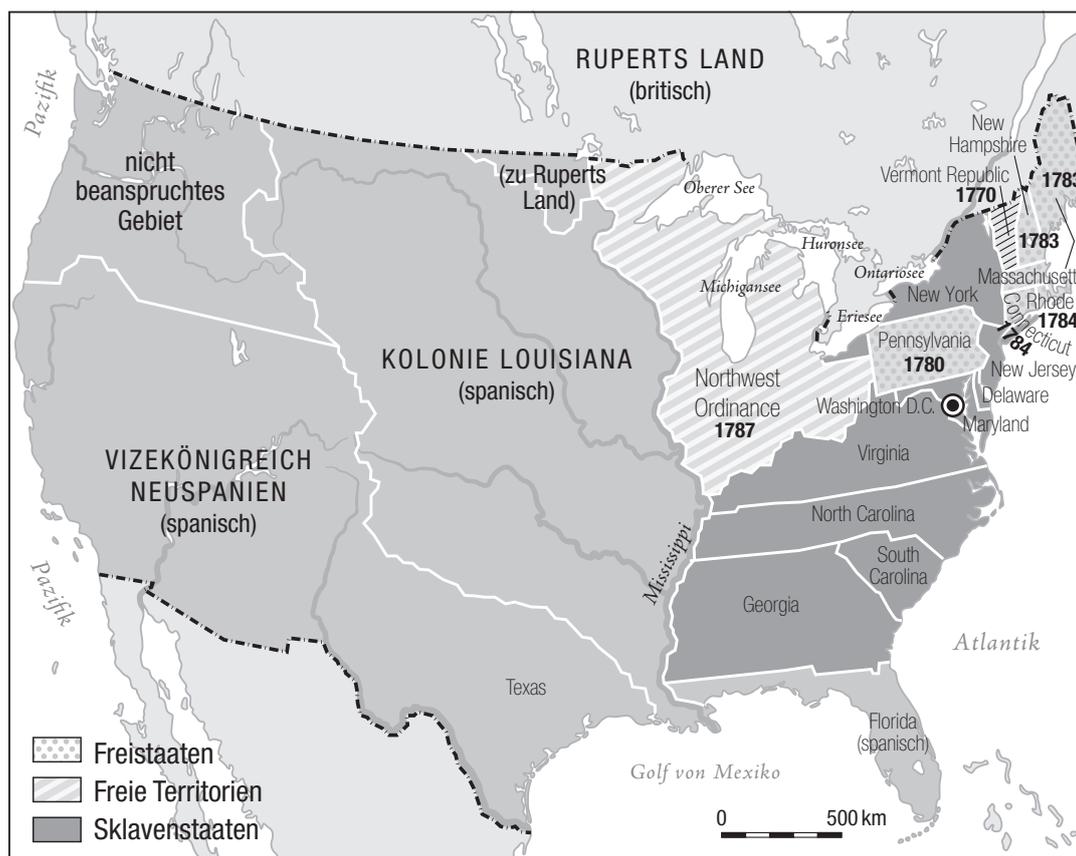
Die Angst vor einer Bedrohung der Freiheit durch Machtkonzentration bei Präsident, Kongress, Gerichten oder Volk zog sich durch alle Debatten des Verfassungskonvents. Damit erwiesen sich die Delegierten als gelehrige Schüler Montesquieus. Dieser hatte in seinem Hauptwerk *Vom Geist der Gesetze* einen hohen Grad an Mäßigung gefordert und sie sogar zum zentralen politischen Prinzip eines republikanischen Gemeinwesens erhoben.<sup>11</sup> Damit meinte der französische Denker aber nicht primär individuelle Tugend. Er war viel zu skeptisch, um auf den guten Charakter von Personen zu vertrauen. Vielmehr müsse die Macht im Staat dergestalt aufgeteilt werden, dass sogar Personen mit schlechtem Charakter mitwirken konnten, ohne sein legitimes Funktionieren allzu sehr zu beeinträchtigen.<sup>12</sup> Mäßigung, so die wichtigste Botschaft Montesquieus, entspringe Institutionen und nicht der Laune (*caprice*) von Individuen.

Die Gefahr von Despotie und Extremismus sollte neben der Gewaltenteilung zwischen den Bundesorganen auch die zwischen Bund und Einzelstaaten minimieren. Die Gründerväter kannten und diskutierten europäische Modelle wie die Niederlande, die Schweiz oder das Heilige Römische Reich.<sup>13</sup> Madison pries das föderalistische Prinzip in den *Federalist Papers*, dem inoffiziellen Verfassungskommentar, als «doppelte

Sicherheit» (*double security*) für die Rechte des Volks. Der Clou: «Die verschiedenen Regierungen kontrollieren sich wechselseitig, und zugleich wird jede von ihnen durch sich selbst kontrolliert.»<sup>14</sup> Die Verfassungsväter ergänzten also das System horizontaler Gewaltenteilung mit einem vertikaler, in dem der Bund, die Einzelstaaten und die Kommunen jeweils eigene Kompetenzen besaßen. Der Bund war etwa für die Außen- und Verteidigungspolitik, den zwischenstaatlichen und internationalen Handel, die Währung und die Post zuständig. Die Einzelstaaten behielten ihre eigenen Regierungen mit Gouverneur, Parlament und Gerichtsbarkeit. Ihnen oblag es, die Wahlen zu den Bundesorganen durchzuführen, Polizei und Milizen zu unterhalten sowie Schule und Bildung zu organisieren.

Im Gegensatz zu Deutschland ist der Föderalismus in den USA selten kooperativ, das heißt, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Einzelstaaten bleibt rechtlich die Ausnahme und auf Notfälle wie Naturkatastrophen beschränkt. Der 10. Verfassungszusatz von 1791 unterstrich diese Aufgabentrennung und betonte, die Bundesregierung habe nur jene Rechte, die die Verfassung ihr explizit übertrage. Die starke Stellung der Einzelstaaten zeigt sich auch darin, dass Verfassungsänderungen von drei Vierteln von ihnen beschlossen werden müssen und sie solche sogar am Kongress vorbei durch Konvente initiieren können. In der Realität verloren sie seit den 1930er Jahren allerdings zunehmend an Autonomie, als Washington mit großangelegten Sozial- und Konjunkturprogrammen gegen die Große Depression ankämpfte und seine innenpolitische Rolle massiv ausweitete. Später schränkten Gesetze zu Bürgerrechten, Wohlfahrtsstaat und Umweltschutz die einzelstaatlichen Kompetenzen ein. Schließlich nutzte der Bund Zuschüsse (*grants*), um Staaten zur Übernahme nationaler Standards zu bewegen. Seit der Jahrhundertwende stoppte der Supreme Court jedoch den Trend zur Nationalisierung der amerikanischen Politik, und viele Einzelstaaten nutzten ihre neuen und alten Spielräume energisch für parteipolitische Zwecke.

Ein letzter Streitpunkt enthielt Sprengstoff: die Sklaverei. Zwar hatte es in allen britischen Kolonien Nordamerikas Sklaven gegeben, aber fast 90% schufteten auf den großen Baumwoll- und Tabakplantagen im Süden. In den 1780er Jahren verboten fünf nördliche Staaten (Pennsylvania, Connecticut, Rhode Island, New Hampshire und Massachusetts) nach-



Von den 13 Gründerstaaten der USA erlaubten 1789 acht die Sklaverei, fünf verboten sie.

einander die Einfuhr von und den Handel mit Sklaven. Beim Verfassungskonvent wollten die Gegner der Sklaverei, die Abolitionisten, dies für die gesamte Nation festschreiben, aus praktischen wie aus moralischen Gründen. Gouverneur Robert Morris aus Pennsylvania nannte die Sklaverei eine «schändliche Einrichtung» und einen «Fluch des Himmels über die Staaten, in denen sie herrscht»<sup>15</sup>.

Auch einzelne Delegierte der südlichen Staaten verabscheuten sie. Luther Martin aus Maryland meinte, dem Kongress das Verbot des Sklavenimports zu untersagen, sei «unvereinbar mit den Prinzipien der Revolution und unehrenhaft für den amerikanischen Charakter»<sup>16</sup>. Der Mehrheit der Delegierten, darunter selbst einigen der 25 Sklavenhalter, war die ganze Angelegenheit enorm unangenehm. Obwohl sie in ihren Debatten von «Schwarzen», «Negern» und «Sklaven» sprachen, wollten sie solche Begriffe nicht in der Verfassung stehen haben – ganz so, als ob damit deren schwerster Geburtsmakel verschwände. Stattdessen ist im

Text von «anderen Personen» im Gegensatz zu «freien Personen» die Rede, von einer «Person, die zum Dienst oder zur Arbeit verpflichtet ist», oder von der «Einfuhr solcher Personen».

Ein Verbot des internationalen Sklavenhandels stieß bei vielen Vertretern der sechs Südstaaten Virginia, South Carolina, North Carolina, Maryland, Georgia und Delaware, deren Wirtschafts- und Sozialsystem auf der Sklaverei fußte, auf erbitterten Widerstand. Madison sagte während der Beratungen sogar: «Es scheint inzwischen ziemlich klar zu sein, dass der eigentliche Interessenunterschied nicht zwischen den großen und kleinen, sondern zwischen den nördlichen und südlichen Staaten liegt. Die Institution der Sklaverei und ihre Folgen bilden die Trennlinie.»<sup>17</sup>

Um das Patt zu durchbrechen, ging der Norden ein moralisch zweifelhaftes Tauschgeschäft ein: Er akzeptierte, dass der Sklavenhandel 20 Jahre lang nicht verboten werden konnte und die Nordstaaten geflohene Sklaven an den Süden ausliefern mussten. Im Gegenzug willigten dessen Vertreter ein, Fragen des Handels und der Importzölle beim Kongress und damit auf Bundesebene anzusiedeln. Verteidiger dieses Deals argumentierten, er sei notwendig für die Zustimmung des Südens zur Verfassung. Das war richtig, aber die junge Republik lud damit schwere Schuld auf sich, zumal zwölf der ersten 18 Präsidenten zu einem Zeitpunkt ihres Lebens Sklaven besaßen. Zumindest bot die Verfassung die Möglichkeit, die Sklaverei über kurz oder lang abzuschaffen. Tatsächlich untersagte der Kongress den internationalen Sklavenhandel zum 1. Januar 1808, dem frühestmöglichen Datum. Der nationale Sklavenhandel und die Pflicht zur Rückführung von Sklaven endeten allerdings erst im Bürgerkrieg mit dem Verbot der Sklaverei im 13. Verfassungszusatz 1865.

### *Ratifizierung und Ergänzungen*

Mit dem Kompromiss in der Frage der Sklaverei war das letzte große Hindernis auf dem Weg zur neuen Verfassung ausgeräumt. Einhellige Unterstützung fand das Dokument freilich nicht. Zwar verweigerten nur drei der anwesenden 42 Delegierten ihre Unterschrift, aber einige Geg-

ner waren schon zuvor abgereist. Rhode Island hatte überhaupt keine Vertreter nach Philadelphia entsandt, weil es als kleiner Staat von jeder Änderung der Konföderationsartikel eine Verschlechterung seiner Position befürchtete. Obwohl die Staaten diese als «ewig» (*perpetual*) erklärt hatten, beschloss der Konvent ein Inkrafttreten der neuen Verfassung, sobald neun der 13 Staaten sie durch eigene Versammlungen ratifizierten. Als sich die Delegierten am 17. September 1787 zum Abschiedsdinner trafen, war die Stimmung optimistisch. Mit nur 4440 Wörtern hatten sie in sieben Artikeln auf vier Pergamentseiten die erste demokratische Verfassung der Geschichte erarbeitet. Sie trat am 21. Juni 1788 mit der Annahme durch New Hampshire in Kraft. Dass sie fast 250 Jahre überdauern würde, konnte keiner ihrer Autoren vorhersehen. Im Gegenteil: Jefferson schrieb 1789 an Madison, keine Gesellschaft dürfe «eine immerwährende Verfassung» aufstellen und jede Verfassung solle nach 19 Jahren «natürlich auslaufen». Nur so könnten sich nachfolgende Generationen selbst so regieren, «wie es ihnen gefällt».<sup>18</sup>

Jeffersons Anregung war ein Gedankenspiel, kein praktischer Vorschlag. In der Realität blieben die Hürden, die Verfassung durch Zusätze zu ergänzen oder gar zu ersetzen, turmhoch. Man kann sie, wie Artikel V festlegt, nämlich nur auf zwei Wegen ändern: 1) durch einen Verfassungskonvent, einberufen von zwei Dritteln der Staaten (nie angewendet) oder 2) durch einen Vorschlag von jeweils zwei Dritteln der beiden Kongresskammern mit anschließender Ratifizierung durch drei Viertel der Parlamente oder eigens bestellter Konvente der Staaten. Das erlaubt es politischen oder regionalen Minderheiten – heute 34 der 100 Senatoren, 146 der 435 Abgeordneten oder 13 der 50 Staaten –, einen Wandel der Verfassung zu blockieren oder einen hohen Preis für ihre Zustimmung zu fordern. Die Folge: Von den 12 000 Amendment-Vorschlägen der Parlamentarier seit 1789 schafften es kaum welche durch die Ausschüsse. Allein 33 fanden die erforderliche Mehrheit im Kongress, von den Staaten ratifiziert wurden 27 Vorlagen.

Anders ist die Lage bei den Einzelstaaten: Viele beherzigten Jeffersons Idee regelmäßiger Verfassungsanpassungen, manche sogar extensiv. 14 Staaten, darunter Illinois, New York und Ohio, platzieren alle zehn, 16 oder 20 Jahre automatisch die Frage auf den Stimmzettel, ob ein Verfassungskonvent zusammentreten soll. Bis 2022 gab es 233 dieser



Das Gemälde ‹Scene at the Signing of the Constitution of the United States› von Howard Chandler Christy von 1940 zeigt die Gründerväter beim Unterzeichnen der Verfassung in der Unabhängigkeitshalle von Philadelphia am 17. September 1787. Zu sehen sind alle 40 Delegierten, die bei diesem Anlass noch anwesend waren. Prominent platziert sind George Washington (rechts stehend unter der Flagge) und Benjamin Franklin (in der Mitte sitzend). Das Bild hängt heute im Kapitol im Flügel des Repräsentantenhauses.

Konvente, Louisiana hatte elf und Georgia zehn Totalrevisionen der jeweiligen Verfassungen.<sup>19</sup> Alabama ist seit 2022 bei seiner siebten; mit 402 852 Wörtern besitzt es die längste Verfassung der Welt.

Zur ersten Revision der Bundesverfassung kam es schon im Zuge der Debatten um ihre Ratifizierung. Am Ende des Konvents hatte Mason einen Grundrechtekatalog vorgeschlagen, war damit aber am Widerstand der Föderalisten gescheitert. Sie erklärten, die neue Verfassung weise dem Bund nur genau definierte Rechte zu und könne deshalb individuelle Freiheiten gar nicht verletzen. Außerdem sei eine solche Liste gefährlich, weil man sie als erschöpfend betrachten könne. Dieses Argument setzte sich durch. Als die Ratifizierungskonvente in Massachusetts und sechs weiteren Staaten jedoch dringend zu einem Grundrechtekatalog rieten und ihre Zustimmung andernfalls in Frage stellten, lenkten die Föderalisten ein und sagten eine zügige Verfassungsergänzung zu. Nach der Konstituierung des ersten Kongresses präsentierte

Madison im Juni 1789 entsprechende Vorschläge, zwölf fanden eine Zweidrittelmehrheit, zehn davon gingen als Bill of Rights 1791 in die Verfassung ein.

Sie umfasste insgesamt 27 Grundrechte, darunter die Religions-, Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit, das Recht, Waffen zu besitzen und zu tragen, den Schutz vor willkürlicher Durchsuchung, den Anspruch auf ein Geschworenengericht und Rechtsbeistand sowie das Verbot grausamer Bestrafung und entschädigungsloser Enteignung. Ein weiterer Verfassungszusatz, der Volksvertretern verbot, sich während einer Legislaturperiode die Bezüge zu erhöhen, erhielt die erforderliche Zustimmung im Parlament, aber nicht in den Einzelstaaten. Erst 1992, zweihundert Jahre später, erreichte er bei ihnen die notwendige Dreiviertelmehrheit und trat als 27. und bisher letztes Amendment in Kraft. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts legen die meisten der vom Kongress verabschiedeten Änderungsvorschläge jedoch fest, dass die Staaten sie binnen sieben Jahren ratifizieren müssen. Aufgrund dieser hohen Hürden wurde die amerikanische Verfassung nach Annahme der Bill of Rights 1791 durchschnittlich nur alle 13,5 Jahre ergänzt. Zum Vergleich: Das deutsche Grundgesetz erfährt alle 14 Monate eine Revision.

Der Durchschnittswert verdeckt aber eine Tatsache: In Zeiten großer Herausforderungen und rapiden Wandels erwies sich die Verfassung durchaus als anpassungsfähig. Nach den zwölf Amendments in den ersten eineinhalb Jahrzehnten nach ihrer Annahme vergingen fast sechs Dekaden bis zu einem weiteren Änderungsschub, ausgelöst durch den Bürgerkrieg von 1861 bis 1865. In drei Zusätzen schafften die USA die Sklaverei ab, garantierten allen im Land geborenen oder eingebürgerten Personen die Bürgerrechte und verboten es, Bürgern «aufgrund von Rasse, Hautfarbe oder früherer Leibeigenschaft» das Wahlrecht vorzuenthalten.

Danach zog wieder ein halbes Jahrhundert ins Land, bis die progressive Bewegung gegen oligarchische Strukturen in Politik und Wirtschaft rebellierte und ihre Forderungen zwischen 1913 und 1920 in vier Verfassungszusätze goss. Die Amendments 16 bis 19 erlaubten dem Kongress, eine Einkommenssteuer zu erheben, legten die Volkswahl der Senatoren fest, verboten Herstellung und Konsum von Alkohol (1933 zurückgenommen) und führten das Frauenwahlrecht ein. Einen vorläufig letzten

Höhepunkt an verfassungsrechtlicher Aktivität bewirkte die Bürgerrechtsbewegung der 1950er und 1960er Jahre. In kurzer Abfolge erhielt die Bundeshauptstadt, der District of Columbia, drei Stimmen im Wahlmännergremium, wurde es untersagt, das Wahlrecht aufgrund einer unbezahlten Kopfsteuer abzuerkennen – wie in den Südstaaten geschehen, um die Schwarzen von der Stimmabgabe auszuschließen –, und sank das Wahlalter auf 18 Jahre.

Dass die Verfassung sich auf die Prinzipien des Regierungssystems konzentrierte und viele Details offenließ, führte zu einem ständigen Ringen vor allem zwischen Bund und Einzelstaaten sowie zwischen Exekutive und Legislative um Kompetenzen und Einfluss. Es ist allerdings auch ein Grund für ihre Überlebenskraft – keine Verfassung der Welt existiert länger als die amerikanische von 1788. Im globalen Durchschnitt bestanden geschriebene Verfassungen zwischen 1789 und 2006 gerade einmal 17 Jahre, mehr als die Hälfte sah ihren 20. Geburtstag nicht.<sup>20</sup> Frankreich ist seit seiner ersten 1791 inzwischen bei der 16. angelangt. Selbst nach ihren 27 Ergänzungen umfasst die amerikanische Verfassung nur 7762 Wörter, das macht sie im internationalen Vergleich zu einer der kürzesten. Das deutsche Grundgesetz etwa ist drei Mal so lang. Die Vagheit und das Alter der Verfassung und die Schwierigkeit ihrer Revision bedeuten zugleich, dass in den USA historischen Präzedenzfällen, juristischer Interpretation, ungeschriebenen Regeln und gelebter Praxis eine größere Rolle für das Funktionieren des Regierungssystems zukommt als etwa in der Bundesrepublik.

Zugleich ist die Fortentwicklung der Verfassung in Zeiten wachsender parteipolitischer Polarisierung zum Erliegen gekommen. Bis auf das 27. Amendment, das 1992 einen Vorschlag der Bill of Rights von 1789 zur Abgeordnetenbesoldung festschrieb, wurde seit 1971 kein Verfassungszusatz mehr angenommen. Heute ist angesichts der ideologischen Spaltung des Landes unvorstellbar, dass sich Zweidrittelmehrheiten in den beiden Parlamentskammern auf eine Ergänzung verständigen und danach drei Viertel der Einzelstaaten sie ratifizieren. Damit verliert die Verfassung ihren Charakter als lebendes Dokument und wächst dem Supreme Court entscheidende Bedeutung zu. Dass neun nicht vom Volk gewählte Richter den Kurs der Nation bestimmen und nicht der Kongress oder der Präsident, hätte die Gründerväter zutiefst erschreckt.

*Zwischen Mythos und Generalkritik*

Schon wenige Jahre nach ihrem Inkrafttreten erhielt die Verfassung in den USA einen fast sakralen Charakter. Systematisch schufen die Föderalisten einen «Verfassungskult»<sup>21</sup>, um die von ihnen etablierte neue politische Ordnung mythologisch zu überhöhen und damit gegen ihre Kritiker aus den Einzelstaaten abzusichern. Washington, der Gründervater der Nation, trug dazu bei, als er in seiner Abschiedsansprache als Präsident 1796 dafür plädierte, «die Verfassung heilig zu halten»<sup>22</sup>. Schnell mutierte sie zu mehr als einer Regelsammlung für das Regieren und begann die Kernwerte der Nation wie Freiheit, Grundrechte, Demokratie, Patriotismus und Stabilität zu symbolisieren. Auf ihr gründete der amerikanische Exzeptionalismus, also die Vorstellung, das Land nähme eine Sonderstellung gegenüber allen anderen Nationen ein. Zusammen mit der Unabhängigkeitserklärung und der Bill of Rights bildet die Verfassung eines der schriftlichen Gründungsdokumente der Zivilreligion, die als «Sammlung von Glaubensvorstellungen, Symbolen und Ritualen»<sup>23</sup> (Robert Bellah) die amerikanische Identität von frühesten Tagen an prägte.

Ihre Bedeutung für das Selbstverständnis der USA unterstreicht nicht zuletzt die öffentliche Präsentation im Nationalarchiv in Washington: Die drei Dokumente liegen in massiven, bronzegerahmten, kugelsicheren, feuchtigkeitskontrollierten Glasbehältern, tagsüber ausgestellt in der Rotunde der Freiheitschartas, nachts vakuumversiegelt in bombensicheren Tresoren. Nach Auffassung der Mormonen, jener amerikanischsten aller christlichen Sekten, ist die Verfassung gar göttlich inspiriert.<sup>24</sup>

Bis in die jüngste Vergangenheit war sie auch politisch sakrosankt. «Ob konservativ oder liberal, wir sind alle Verfassungsanhänger», schrieb der demokratische Senator Barack Obama 2006.<sup>25</sup> Selbst ein rechter Republikaner wie Senator Ted Cruz pflichtete dem 2012 bei, als er die Verfassung «das wunderbarste politische Dokument» nannte, «das je erdacht wurde»<sup>26</sup>. Die Gründerväter werden wie Halbgötter verehrt, aus ihren Reihen kamen die ersten fünf Präsidenten (Washington, John Adams, Jefferson, Madison, James Monroe), zwei sind als monumentale Porträtköpfe am Mount Rushmore verewigt (Washington, Jefferson), vier auf



Unabhängigkeitserklärung, Bill of Rights und Verfassung sind in der ‹Rotunde der Freiheitschartas› des Nationalarchivs in Washington, D.C. ausgestellt. Flankiert werden sie von zwei Wandgemälden von Barry Faulkner aus dem Jahr 1936. Das linke zeigt Jefferson im Kreis der Delegierten des Kontinentalkongresses, das rechte Madison beim Verfassungskonvent.

Banknoten (Jefferson, Washington, Hamilton, Benjamin Franklin). In keinem anderen Land ist vorstellbar, dass über einen von ihnen, Hamilton, ein Hip-Hop-Musical geschrieben wird, das zu einem internationalen Megahit avanciert. Und dass alle Rollen von nicht-weißen Sängern besetzt werden.

---

Mehr Informationen zu diesem und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: [www.chbeck.de](http://www.chbeck.de)