

Am 25. Mai 1787 trafen sich in Philadelphia die großen Männer der Vereinigten Staaten. Sie wollten die Schwierigkeiten ihrer Gegenwart meistern, doch sie machten Geschichte.

"Das Rückgrat der amerikanischen Nation"

Amerika feiert seine zweihundert Jahre alte Verfassung: Ein Dokument des gesunden Menschenverstandes

VON DIETER BUHL

die Zeit -online, 22. Mai 1987, 9:00 Uhr

Es regnete in Strömen, und der Sommer kündigte sich mit drückender Schwüle an. Die Einwohner der größten Stadt der Union, dem Zentrum der amerikanischen Politik und Wirtschaft, dem Hort der Finanzen und Künste, stöhnten unter dem Wetter: Philadelphia war kein einladender Ort an diesem Freitag, dem 25. Mai 1787. Dennoch hatten sich erlauchte Geister aus allen Teilen der Vereinigten Staaten dort versammelt. Sie waren gekommen, um drängende Sorgen der Gegenwart zu debattieren, doch sie sollten Geschichte machen.

Pünktlich, wie es einem Offizier geziemt, war schon wenige Tage zuvor George Washington von seinem Alterssitz Mount Vernon eingetroffen. Philadelphia hatte dem Helden des Unabhängigkeitskrieges mit Salutschüssen und einer Ehrengarde der Miliz einen würdigen Empfang bereitet. Der "Retter des Landes", ganz in schwarzem Samt gekleidet und mit einem dekorativen Degen an der Seite, war Stadtgespräch. Auch bei den Abendgesellschaften, die der greise Benjamin Franklin für die von Tag zu Tag wachsende Zahl auswärtiger Gäste gab, stand der General im Mittelpunkt. Reichlicher Genuß von Portwein und Madeira erleichterte allen das Warten, bis endlich das nötige Quorum zustande käme.

An diesem Freitag war es dann soweit. Mit den Vertretern von sieben Einzelstaaten erreichte der Bundeskongreß die Beschlußfähigkeit. Voller Tatendrang versammelten sich die Delegierten im Ost-Raum des Staatshauses von Pennsylvania. Der erste Punkt der Tagesordnung war schnell erledigt. Für den Posten des Vorsitzenden kam, da der kränkelnde Benjamin Franklin von vornherein verzichtete, ohnehin nur ein Mann in Frage: George Washington. Er wurde unter großem Applaus zum Präsidentenstuhl geleitet, von dem aus er fast vier Monate lang die Versammlung leiten sollte. Die Wahl des Protokollführers bereitete ebenfalls keine Schwierigkeiten. Mit dem brillanten James Madison bot sich die Idealbesetzung beinahe von selber an.

Nahezu einmütig sprachen sich die Abgeordneten der Bundesstaaten auch für die Vertraulichkeit ihrer Verhandlungen aus. Sie wollten Fensterreden und Indiskretionen vermeiden (weshalb auch Posten der Miliz rund um das Tagungsgelände aufzogen), weil delikate Probleme auf der Agenda standen. Es hatte während der vergangenen Monate oft Streit gegeben zwischen den 13 Staaten der Union. Die "Artikel der Konföderation" hatten sich als ein zu schwaches Fundament für Eintracht und Erfolg erwiesen. Weder eine mächtige Zentralgewalt noch eine gemeinsame Währung hielt die Vereinigten Staaten zusammen. Der Schwung der Unabhängigkeitserklärung, die elf Jahre zuvor unterzeichnet worden war, drohte am inneramerikanischen Zwist zu verebben.

Auch von draußen bahnte sich Schlimmes an. Die Geldgeber in der Alten Welt, in London und Amsterdam zumal, wurden ungeduldig. Würden die Europäer herüberkommen, um ihre Schulden einzutreiben, um die innere Schwäche der abgefallenen Kolonie zu nutzen, und damit erneut Fuß fassen in Amerika?

Während der Wirtschaftskrise im Vorjahr war die Zerbrechlichkeit der Konföderation erschreckend zutage getreten. Es waren kaum Steuern eingekommen. Wachsende Zollmauern zwischen den einzelnen Staaten hatten den Handel immer mehr behindert. Die Zahl der Konkurse hatte Rekordhöhe erreicht, und das Getreide war auf dem Halm verfault, weil niemand es hatte kaufen wollen. Als schließlich auch noch eine Bauernrevolte in Massachusetts ausbrach (die allerdings schnell niedergeschlagen werden konnte), war vielen Amerikanern angst und bange geworden. Das Überleben der jungen Vereinigten Staaten schien auf dem Spiel zu stehen. Die eilends nach Annapolis einberufene Staaten-Versammlung hatte jedoch schon mangels ausreichender Beteiligung keine Abhilfe schaffen können. Ihr einziges Ergebnis war die Einberufung des Kontinentalen Konvents nach Philadelphia gewesen.

Nun endlich bot sich die Gelegenheit, gemeinsam einen Ausweg aus den beklemmenden, oft schon chaotischen Verhältnissen zu suchen. Die im Staatshaus versammelten Vertreter von zwölf Staaten (das ebenso winzige wie eigensinnige Rhode Island hatte die Teilnahme verweigert) verfügten jedoch nur über ein sehr begrenztes Mandat. Ihr Auftrag lautete, die Konföderationsartikel zu überarbeiten, sie auszuweiten und praktischer zu gestalten. Vielen der Delegierten genügte dieses Ziel nicht. Sie dachten wie der spätere US-Präsident James Monroe, der an den als Diplomat in Paris tätigen Mitautor der Unabhängigkeitserklärung, Thomas Jefferson, schrieb: "Manche Herren haben ein eingefleischtes Vorurteil gegen alle Versuche, die Macht des Kongresses zu stärken; andere wieder sehen die Notwendigkeit ein, fürchten die Folgen."

In Philadelphia aber, das zeigte sich bald, waren die Vorkämpfer für eine disziplinierendere Staatsordnung in der Überzahl. Sie wollten aus dem losen Verbund von nahezu unabhängigen Kleinstaaten eine Nation schmieden. Sie wollten den Amerikanern endlich ein Vaterland geben. Zu den "Nationalisten" zählte vor allem der 55jährige George Washington. Viele seiner Landsleute sahen in ihm, der nach den Entbehrungen des Unabhängigkeitskrieges ein angenehmes Leben als

Plantagenbesitzer, als waghalsiger Investor und begeisterter Reiter bei Fuchsjagden führte, den bedeutendsten Mann der Welt. Selbst wenn ihm seine Rolle als Versammlungspräsident Zurückhaltung auferlegte, ließ er an seiner Sehnsucht nach einem einigen und mächtigen Amerika keinen Zweifel.

"Niemand zuvor", lobte ein französischer Beobachter, "ist mehr Talent und Wissen, mehr Uneigennützigkeit und Patriotismus versammelt gewesen" als auf diesem Konvent. Zu den Besten und Klügsten, die die Vereinigten Staaten zu diesem Ereignis aufgeboten hatten, gehörte neben Washington auch der politische Intellektuelle James Madison. Der erst 36 Jahre alte Protokollant des Geschehens hatte die Geschichte der antiken Staatenbünde wie die Regierungspraktiken der Helvetischen Republik und der Vereinigten Niederlande studiert, um daraus Lehren für eine von ihm dringend gewünschte amerikanische Verfassung zu ziehen. Ihm zur Seite stand Benjamin Franklin, das Universalgenie. Er hatte sich im ganzen Land einen Namen gemacht als Wissenschaftler und Erfinder, als Politiker und Diplomat.

In die Reihe der Wortführer auf der Versammlung reihte sich alsbald auch Gouverneur Morris aus Pennsylvania ein. Obwohl er bei einem Kutschenunfall ein Bein verloren hatte, barst er vor Energie und hielt im Laufe der Sommers mehr Reden als jeder andere Delegierte. An Einsatz übertraf ihn nur sein Landsmann James Wilson; er sollte neben Madison zur treibenden Kraft bei den Bemühungen um ein einigereres Amerika werden.

Es war eine vielseitige Elite, die in Philadelphia debattierte. Alte und weise Männer rangen mit jungen und hitzköpfigen. Erfahrung stand gegen Elan, Vorsicht gegen Fortschrittsglauben. Acht der Delegierten hatten die Unabhängigkeitserklärung unterzeichnet, die meisten von ihnen waren schon einmal Mitglied des Kontinentalen Kongresses gewesen. Aber repräsentierten sie das Land? Konnten sie von sich behaupten, "Wir, das Volk" zu sein, wie sie es schließlich in die Präambel der Constitution schrieben?

Die meisten Konventteilnehmer ragten in ihrem sozialen Status weit über den Durchschnitt hinaus. Als Großbauern und Plantagenkönige, als Anwälte und Kaufleute vertraten sie die amerikanische Oberschicht, die rund drei Prozent der Amerikaner, die eine neue Art der Aristokratie bildeten. Nur wenige von ihnen gehörten zu dem Fünftel der Bevölkerung, das damals als arm galt. Daher begleitete sie ein Verdacht, wie ihn rund 150 Jahre später der Historiker Charles A. Beard äußerte: "Wollten sie nur ein wirtschaftliches Dokument unterzeichnen, das die Interessen ihrer wohlhabenden Schöpfer festschrieb?" Wollten die Verfassungsväter, "die grundsatztreue und besitzende Klasse" (Beard), bloß eine Handelsrepublik, den gesicherten, einträglichen Markt schaffen?

Die Entschlossenen von Philadelphia drängte es vor allem, für Ruhe zu sorgen, die Berechenbarkeit der Staatsgeschäfte herzustellen. Das kam gewiß auch ihren ganz persönlichen Bedürfnissen entgegen. Schließlich grassierte im Sommer 1787 die Angst, eine Idee könnte zum landesweiten Brandherd werden, die schon mancherorts Feuer entfacht hatte. Das Eigentum der Vereinigten Staaten, so raunten die Opfer der Depression auf dem flachen Land und in den Kleinbürgerquartieren der Städte, sei durch gemeinsame Anstrengungen aller vor der Besitznahme durch die Engländer gerettet worden; es müsse deshalb auch Eigentum aller sein

Die meisten Konventteilnehmer ragten in ihrem sozialen Status weit über den Durchschnitt hinaus. Als Großbauern und Plantagenkönige, als Anwälte und Kaufleute vertraten sie die amerikanische Oberschicht, die rund drei Prozent der Amerikaner, die eine neue Art der Aristokratie bildeten. Nur wenige von ihnen gehörten zu dem Fünftel der Bevölkerung, das damals als arm galt. Daher begleitete sie ein Verdacht, wie ihn rund 150 Jahre später der Historiker Charles A. Beard äußerte: "Wollten sie nur ein wirtschaftliches Dokument unterzeichnen, das die Interessen ihrer wohlhabenden Schöpfer festschrieb?" Wollten die Verfassungsväter, "die grundsatztreue und besitzende Klasse" (Beard), bloß eine Handelsrepublik, den gesicherten, einträglichen Markt schaffen?

Von solchen sozialistischen Anwandlungen aber wollten die Delegierten im Staatshaus nichts wissen. Ihnen schwebte als Ziel auch keine Demokratie, geschweige denn eine Pöbelherrschaft vor. Sie wollten zunächst einmal die Unabhängigkeitsrevolution mit all ihren unkalkulierbaren Kräften zu einem guten Ende führen. Sie wollten das Potential des amerikanischen Volkes, wenn möglich, zum Wohl aller vereinen. Die Gefahr, die Vereinigten Staaten könnten im inneren Zwist zerbrechen und zum Spielball äußerer Mächte werden, sollte gebannt werden.

All die großen Männer glaubten an Ruhm und Ehre der Republik. Für geordnete Verhältnisse waren sie auch bereit, Veränderungen auf sich zu nehmen. Der Disput entzündete sich am Maß des Wandels. Einige der Konventionäre gaben sich durchaus damit zufrieden, den bestehenden Zustand nur unwesentlich zu verändern. Ihnen genügte, die Konföderation ein wenig zu straffen, die Gemeinsamkeit in der Außen- und Handelspolitik zu stärken. Nur keine Machtzusammenballung fördern, war ihre Devise, wie sie das Land unter der Herrschaft des englischen Königs so bitter hatte erfahren müssen

Die Mehrheit hingegen wollte mehr. Die "Nationalisten" verstanden sich als Teilnehmer an einer verfassungsgebenden Versammlung. Ihnen reichte keine Korrektur der Konföderations-Artikel, keine Begrüdigung der mäandrierenden Richtlinien für das Regieren. Sie erstrebten aus voller Überzeugung ein nationales Zentrum der Machtausübung und Souveränität.

Bei der Grundsatzdebatte ging es letztlich darum herauszufinden, was es hieß, Amerikaner zu sein. Sollte er Teil einer ungeordneten Vielfalt bleiben oder Mitstreiter in einem großen Ganzen werden? Schon wenige Tage nach der Konventseröffnung ergriff der mächtigste Staat die Initiative. Der "Virginia-Plan" umschrieb ein völlig neues Regierungssystem. Er sah eine Volksvertretung mit zwei Kammern vor – ein direkt gewähltes Unterhaus und ein Oberhaus, dessen Mitglieder von den Staatsparlamenten gewählt werden sollten. An die Stelle des Konföderations-Kongresses, der das Kriegswesen, die Außenpolitik und die Finanzen mehr schlecht als recht durch Sekretäre hatte regeln lassen, sollte eine starke Bundesregierung treten – dreigeteilt in Exekutive, Legislative und Judikative.

Das kleine New Jersey hielt dagegen. Aus Sorge vor einem Übergewicht der bevölkerungsstarken Staaten wollte es nur marginale Änderungen des Status quo: Die Beibehaltung der Konföderations-Artikel; ein Ein-Kammer-System, in dem jeder Bundesstaat eine Stimme haben sollte; geringfügige Stärkung der Kongreßmacht bei der Steuererhebung wie bei der Regelung des Binnen- und Außenhandels

Damit waren die Fronten in Philadelphia gezogen. Hier der Virginia-Plan, dort der New-Jersey-Plan; zentralistische Prinzipien gegen föderalistische; das Drängen nach geballter Macht gegen das Beharren auf dezentralisierter Macht; Giganten wie Virginia, New York und Pennsylvania gegen Winzlinge wie Delaware, New Jersey und Georgia. Im 40 mal 50 Fuß großen Tagungsraum des Staatshauses stieg nicht nur die Lufttemperatur. Auch die Wortgefechte verliefen immer hitziger. Mochte der ehrfurchtgebietende Benjamin Franklin auch mahnen: "Wir sind hierher gesandt worden, um zu beraten, nicht, um miteinander zu kämpfen" – in der ersten Juli-Woche schien der Konvent vor einem jähen Ende zu stehen.

Der lange, heiße Sommer forderte seinen Tribut. Der heftige Grundsatzstreit, fünf Stunden Plenum an sechs Tagen der Woche, dazu Ausschußsitzungen, Redenschreiben und ständiges Antichambrieren – alles zehrte an den Kräften. Selbst die Gelage im Indian Queen, der geheimen Tagungsstätte am Abend, konnten die Gemüter nicht beruhigen. Wenn die Delegierten nachts durch die beleuchteten Straßen (die damals nur Philadelphia vorzuweisen hatte) zu ihren Quartieren gingen, begleitete sie der Schatten der Zwietracht.

Nur wenige Tage später jedoch setzten die Ausschüsse hoffnungsvolle Signale. Der "große Kompromiß" bahnte sich an. Das Wunder von Philadelphia zeichnete sich ab. Politischer Einfallsreichtum siegte über die Engstirnigkeit, Vernunft bewältigte die Angst. Die Machtbalance zwischen schwachen und starken Einzelstaaten, so zeigte sich, ließ sich schaffen. Die Besetzung des Unterhauses sollte die Bevölkerungszahl widerspiegeln, im Oberhaus aber sollte jeder Staat gleiche Stimme und gleiches Gewicht haben. Damit war die Stellung der ehemaligen Kolonien als selbstbewußte Einheit politischer und sozialer Ordnung garantiert. Gleichzeitig öffnete sich der Weg zu einer Nation, die mehr wäre als eine lose Sammlung von Einzelstaaten.

Eine horizontale Gewaltenteilung auf der Regierungsebene sollte die Vertikale des Föderalismus ergänzen. Sowohl die Tyrannei der Mehrheit als auch die eines einzelnen mußte verhindert werden.

Deshalb verzahnten die Geistesheroen von Philadelphia die verschiedenen Machtzentren, schrieben gegenseitige Kontrolle fest. Der "Präsident der Vereinigten Staaten" sollte nicht direkt vom Volk, sondern von einem Wahlmännerkollegium gewählt werden. Die Macht zu teilen, hieß aber auch: Der Präsident ist Exekutor der Innen- und Außenpolitik, gleichzeitig Oberbefehlshaber von Armee und Marine, doch nur der Senat kann Krieg erklären; der Kongreß verabschiedet alle Gesetze, doch der Präsident kann ein Veto einlegen; die Justiz ist unabhängig, doch die Volksvertreter können ihren Spielraum einschränken.

In präzisiertem Regelwerk fand die Königs-idee von Philadelphia ihren Niederschlag. Checks and balances, Gewicht und Gegengewicht bei der Machtausübung waren garantiert. Mit Pragmatismus und Idealismus, dieser typischen amerikanischen Haltung, hatten die Verfassungsväter eine Gebrauchsanweisung für vernünftiges Regieren geschaffen; der Zwang zum Kompromiß war dabei institutionalisiert. Nicht alle gedanklichen Anstöße waren aus ihren Reihen gekommen. Aber die Anregungen aus der Alten Welt, die Theorien Lockes und Montesquieus, hatten die Autoren erstmals in ein praktisches Regierungssystem umgesetzt.

Das Ergebnis bestach weder durch literarischen Glanz noch durch Leidenschaft wie die Unabhängigkeitserklärung. Vor den Männern im Staatshaus von Pennsylvania lag eine karge Urkunde, ein schlichtes Dokument des gesunden Menschenverstandes. Nur in der Präambel fand Pathos Platz. Hier äußerte sich in wohlgesetzten Worten der Wunsch nach allgemeiner Wohlfahrt, die Sehnsucht nach Freiheit und Frieden. Darüber hinaus beeindruckte "das wunderbarste Werk, das Geist und Wille des Menschen je geschaffen haben" (William Gladstone) als eine feingestrichelte Blaupause für das Fundament Amerikas; dem Streben nach Unabhängigkeit, nach Republikanismus und Nation stand nichts mehr im Wege.

Ein Experiment ohne Gleichen war gelungen. Doch der Jubel von Philadelphia hallte noch nicht überall im weiten Land wider. Neun Monate dauerte es, bis auch der letzte Bundesstaat seine Bedenken überwand und die Constitution ratifizierte. Selbst dann blieben Zweifel an der Vollendung des gigantischen Vorhabens. "Die Verfassung war nicht mehr als ein Entwurf", gestand James Madison Jahre später, "nicht mehr als tote Buchstaben, bis ihnen durch die Stimme des Volkes Leben und Rechtswirksamkeit eingehaucht wurden." Thomas Jefferson, der den Konvent vom fernen Paris aus aufmerksam verfolgt hatte, ging noch einen Schritt weiter. Er glaubte nicht an die Endgültigkeit des Verfassungswerks: "Änderungen können jederzeit angebracht werden." Er sollte bald recht bekommen, denn die Autoren hatten Wichtiges übersehen.

Die einzelnen Staaten hatten schon lange vor dem Philadelphia-Konvent die Grundrechte in ihre Verfassungen aufgenommen. Sie fehlten in dem nationalen Dokument. Erst vier Jahre später wurde die Bill of Rights nachgetragen, die die Einführung einer Staatsreligion ebenso wie die Einschränkung der Presse-, Rede- und Versammlungsfreiheit verbot; die versprach, den Bürger vor staatlicher Willkür zu schützen, den Schutz seines Lebens, seiner persönlichen Freiheit und seines Eigentums zu garantieren.

Seit der Ergänzung durch den Grundrechtskatalog wurden Tausende von Versuchen unternommen, die Constitution zu vervollständigen. Aber nie wieder gelang es, eine Verfassungsversammlung einzuberufen. Nur 26mal stimmte die notwendige Dreiviertel-Mehrheit der Bundesstaaten Ergänzungen zu. So bejahte sie die Abschaffung der Sklaverei; sie erließ und beendete die Prohibition; sie senkte 1971 mit dem vorerst letzten Verfassungszusatz das Wahlalter auf 18 Jahre. Weil der Verfassungsrahmen eng gefaßt ist, führt er mitunter zu Unbeweglichkeit. Was für ein Entwicklungsland von vier Millionen (einschließlich 680 000 Sklaven) gedacht war, erweist sich oft als Hemmschuh für die Supermacht mit 240 Millionen Einwohnern. Das außenpolitische Wechselspiel zwischen Kongreß und Weißem Haus endet häufig in der Blockade. Imperialen Ausbrüchen des Präsidenten, wie in Vietnam oder bei der Iran-Contra-Affäre, entsprachen Reaktionen des Kongresses, die von Engstirnigkeit und Provinzialität zeugen. Doch obwohl das Gleichgewicht der Kräfte Washingtons Handlungsfähigkeit nicht gerade fördert, hat es Amerika bisher vor allzu großem Unglück in der Außenpolitik bewahrt.

Es gibt deshalb Anlaß genug zur Jubiläumsfeier. Die Amerikaner sollen sie ausgiebig genießen. Dafür will Warren E. Burger Sorge tragen. "Dies ist eine Gelegenheit", hat der ehemalige Chef des Obersten Bundesgerichts und Vorsitzende der Jubiläums-Kommission proklamiert, "uns eine Lektion in Geschichte und Bürgerkunde zu erteilen, die unser Erziehungssystem nicht ausreichend vermittelt hat." Wenn 64 Prozent der Amerikaner meinen, daß die Verfassung Englisch zur Staatssprache erklärt, und jeder zweite glaubt, der Präsident könne die Constitution aufheben, treten die Mangelerscheinungen zutage. Auch die US-Bürger, das zeigt sich, tragen ihre Verfassung nicht ständig unter dem Arm.

Die Jubiläumsfreude wird sie dennoch das ganze Jahr hindurch begleiten. Bisher wurde sie nur selten durch Einwände getrübt, wie etwa Thurgood Marshall sie vorbringt. Der Urenkel eines Sklaven und einzige Schwarze auf der obersten Richterbank erinnert daran, daß "Wir, das Volk" in der Verfassungseinleitung weder Frauen noch Sklaven umfaßte; er macht den Autoren von Philadelphia den Vorwurf, "Eigeninteressen über moralische Prinzipien" gestellt zu haben. Mehr als die Unterlassungssünden wiegt für die Mehrheit jedoch der langfristige Segen der Verfassung. Sie hat den Amerikanern Kontinuität in ihren staatlichen Institutionen und in ihrem politischen Selbstverständnis beschert, sie hat, wie es bildhaft heißt, "das Rückgrat der amerikanischen Nation" geschaffen.

Die Schlußszene im East Room des Staatshauses von Pennsylvania ließ dieses Glück noch nicht erahnen. Bis zum letzten Tag lag sich die "Versammlung von Halbgöttern" (so der zweite US-Präsident John Adams) in den Haaren. Einige der Delegierten hatten die Stadt im Zorn über soviel Wagemut verlassen; drei verweigerten die Unterschrift. So standen schließlich nur 39 Namen unter dem Dokument, das der Mitunterzeichner Alexander Hamilton mit dem ewiggültigen Kommentar begleitete: "Die Menschen lieben die Macht. Gebt alle Macht den Vielen, so werden sie die Wenigen unterdrücken. Gebt alle Macht den Wenigen, so werden sie die Vielen unterdrücken. Die Vielen wie die Wenigen sollten daher die Macht haben, sich gegeneinander zu schützen."

Seit dem 17. September 1787 versuchen die Amerikaner, diese Balance mit Hilfe ihrer Verfassung zu erhalten. Nicht immer ist es ihnen ganz gelungen. Aber zweihundert Jahre nach dem Mirakel von Philadelphia kann das noch immer junge Land mit den Worten des Schriftstellers James Michener stolz behaupten; "Wir sind die Ältesten, wenn es darum geht, die passende Regierungsform gefunden zu haben."

<https://www.zeit.de/1987/22/das-rueckgrat-der-amerikanischen-nation>