

INHALT

DEMOKRATIE IN AMERIKA	9
1. MÄSSIGUNG ALS KERNPRINZIP: DIE IDEEN DER VERFASSUNGSVÄTER	17
<i>Der große Kompromiss 18 – Ratifizierung und Ergänzungen 27 – Zwischen Mythos und Generalkritik 32</i>	
2. VON DER KONSENS- ZUR KULTURKAMPFNATION: DIE GESELLSCHAFT	36
<i>Pragmatismus als Kardinaltugend 36 – Zerschneiden der Konsenskultur 41 – Spaltpilz Race 42 – Spaltpilz Religion 45 – Spaltpilz Lebensqualität 49 – Folgen 52</i>	
3. BRANDBESCHLEUNIGER DER POLARISIERUNG: DIE NICHT-STAATLICHEN AKTEURE	55
<i>Interessengruppen 55 – Soziale Bewegungen 65 – Think Tanks 67 – Medien 69 – Nicht-staatliche Akteure als Einpeitscher 75</i>	
4. STAMMESKRIEGER STATT WAHLVEREINE: DIE PARTEIEN	77
<i>Evolution des Parteiensystems 78 – Polarisierung als Merkmal des sechsten Parteiensystems 86 – Das Parteiensystem seit 2016 90 – Folgen für den Regierungsprozess 99</i>	
5. SIEGEN UM JEDEN PREIS: DIE WAHLEN UND WAHLKÄMPFE.....	101
<i>Wahlrecht 103 – Wahlbeteiligung 109 – Wahlsystem 112 – Präsidentschaftswahlen: Primaries und Caucuses 113 – Hauptwahlen 118 – Wahlverfahren 122 – Stimmauszählung 126 – Wahlkampffinanzierung 130 – Wahlentscheidung 135</i>	
6. AUFSTIEG ZUR DOMINANTEN REGIERUNGSGEWALT: DER PRÄSIDENT	139
<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 – Härtetest: Trumps Triumph 275*

ANHANG

Anmerkungen 287

Bibliographie 332

Bildnachweis 343

Personenregister 345

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.¹ 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.»² 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»³ 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 Urangst 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».⁴ 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.»⁵

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».⁶ 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.⁷

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»⁸. 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»⁹. 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»¹⁰. 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.»¹⁴ 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»¹⁵.

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»¹⁶. 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 Geburtmakel verschwände. Stattdessen ist im