

Der "Grosse Kompromiss" : die Lösung des bundesstaatlichen Problems durch die amerikanische Verfassunggebende Versammlung von 1787

Autor(en): **Keller, Hans Gustav**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern**

Band (Jahr): **44 (1957-1958)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-371046>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der «Grosse Kompromiss»

Die Lösung des bundesstaatlichen Problems durch die amerikanische Verfassunggebende Versammlung von 1787

Von Hans Gustav Keller

Einleitung

Die im roten Backsteinbau des pennsylvanischen Staatshauses, der heutigen Unabhängigkeitshalle, in Philadelphia tagende Verfassunggebende Versammlung der Vereinigten Staaten von Amerika fasste am 16. Juli 1787 einen entscheidenden Beschluss, der als der «Grosse Kompromiss» oder «Connecticut-Kompromiss» in die Geschichte ihres Landes eingegangen ist. Die Versammlung bestimmte damals, die erste Kammer der Gesetzgebenden Körperschaft der Vereinigten Staaten solle aus vorderhand 65 Mitgliedern bestehen. Jeder Staat könne die seiner Bevölkerungszahl entsprechende Anzahl von Abgeordneten in diesen Zweig der Legislative entsenden, so Virginien 10, Massachusetts 8, New York 6, Connecticut 5, Rhode Island 1 Vertreter. In der zweiten Kammer dagegen sollten alle einzelnen Staaten dasselbe gleiche Stimmrecht besitzen¹. Der Kompromiss befriedigte so gut wie möglich die Ansprüche der grossen Staaten auf angemessene Berücksichtigung in dem später als Repräsentantenhaus bezeichneten Zweig des Kongresses und diejenigen der kleinen Staaten auf gleiche Vertretung im späteren Senat. Das schwerste Hindernis auf dem Weg zu einer für alle Teile annehmbaren Verfassung war überwunden und die lange gesuchte Lösung der heikelsten Frage gefunden, wie das Werk des zu begründenden neuen Staatswesens den einen wie den andern Wünschen gerecht zu werden vermochte. In einem nach den Ansichten und Erfordernissen ihres Zeitalters umgestalteten Zweikammersystem entdeckten die «Väter» der amerikanischen Bundesverfassung den bisher nicht gefundenen Schlüssel zur Beilegung des unüberwindbar erscheinenden Gegensatzes zwischen den zentralistischen Bestrebungen der grösseren Staaten und der föderalistischen Haltung ihrer kleineren Bundesgenossen.

¹ Max Farrand, The records of the Federal Convention of 1787, II (1911), 13–14.

Als zwei Monate darauf, am 17. September, der von der «Federal Convention» beschlossene Verfassungstext bereinigt und unterschrieben vorlag und den Konventionen der 13 konföderierten amerikanischen Staaten zur Abstimmung unterbreitet werden konnte, gewahrten die erstaunten Zeitgenossen, dass der Genius der Männer von Philadelphia nicht die erwartete Neuauflage der Konföderationsartikel von 1777, sondern die Verfassung eines neuen Staatsgebildes geschaffen hatte. Es war den «Vätern» gelungen, die bewegenden Kräfte ihrer Staatengemeinschaft und ihres Jahrhunderts, das Streben nach Freiheit und den Willen zur Einheit, in lebendiger Verbindung zu vereinigen. Die von ihnen ausgearbeitete Verfassung des nordamerikanischen Bundesstaates ist kaum ein unvergleichliches Kunstwerk und ein unübertroffenes Muster und Vorbild, der Weisheit halbgottähnlicher Wesen entsprungen, und sie darf wohl nicht ohne weiteres oder doch nur mit Vorsicht nachgeahmt und auf andere Verhältnisse übertragen werden¹. Allein die Gründung eines auf dem Willen des Volkes beruhenden Bundesstaates, in dem die Macht zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten verteilt und die Freiheit des Einzelmenschen und sein Anteil am Geschehen des Ganzen, sei es unmittelbar oder mittelbar, gewahrt sind, war eine schöpferische Tat. Es war weniger das Gleichgewicht der Gewalten, das in der Wirklichkeit beständig verletzt wird, auch nicht die Trennung der Gewalten, die nicht unbedingt durchgeführt ist, und ebensowenig waren es die Sicherungen und Gegengewichte, die gleicherweise Nachteile wie Vorteile besitzen, als vielmehr der glücklich gelungene Ausgleich zwischen Bund und Bundesgliedern und die Biagsamkeit ihrer Bestimmungen, die den fort-dauernden Bestand dieser Verfassung ermöglicht haben². Mit berechtigtem Stolz durfte Madison, einer der führenden Geister der Verfassungsgebenden Versammlung, sagen: Die alte Geschichte liefere Beispiele von Konföderationen, obgleich mit sehr mangelhaften Angaben über ihre Struktur und über die Stellung und die Aufgaben der leitenden Behörde. Es gebe auch Beispiele

¹ Die Aufnahme und Wirkung des amerikanischen Vorbildes in der Schweiz haben dargestellt: Eduard His in der Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum Schweizerischen Juristentag 1920 (1920), 81f., und William E. Rappard in den *Studies in political science and sociology* (Philadelphia 1941), 49f.

² André Mathiot, *Le fédéralisme aux Etats-Unis*. In: *Le fédéralisme* (1956), 251.

aus neuer Zeit, einige beständen noch immer und ihre Umgestaltungen und Verhandlungen seien zur Genüge bekannt. Aber es sei den britischen Kolonien, jetzt Vereinigten Staaten von Nordamerika, vorbehalten geblieben, diesen Beispielen ein weiteres von noch bedeutsamerem Gepräge beizufügen, «which led to a system without a precedent ancient or modern, a system founded on popular rights, and so combining a federal form with the forms of individual Republics, as may enable each to supply the defects of the other and obtain the advantages of both¹». Auf welchen Voraussetzungen der für die Erschaffung der neuzeitlichen Staatsform des Bundesstaates bedeutsame «Grosse Kompromiss» beruhte und wie er zustande kam, wird in der vorliegenden Studie untersucht.

Die «Federal Convention»

Nach dem Ausbruch des Krieges mit England verwandelten sich die bisherigen amerikanischen Kolonien in selbständige Staaten. Sie rissen sich von dem englischen Mutterlande los und erklärten ihre Unabhängigkeit. Sie gaben sich neue Verfassungen und verbanden sich als «Die Vereinigten Staaten von Amerika» miteinander. Schon während des Krieges und vor allem nach dem Friedensschluss entstand bei den führenden Staatsmännern Amerikas das Verlangen, den in den «Articles of Confederation» niedergelegten lockeren Staatenbund zu verbessern und zu ändern. Sie ersehnten eine vereinigte Nation, die imstande wäre, ihren Platz unter den anderen Nationen der Welt einzunehmen. «The American spirit ought to be mixed with American pride, to see the Union magnificently triumphant», meinte der Virginier Randolph. Und der Feldherr des Krieges, Washington, wurde nicht müde, auf die Mängel der Konföderation hinzuweisen und einen festeren Zusammenschluss zu fordern. Wenn die Befugnisse des Kongresses, in dem sich die Abgeordneten der Staaten zu gemeinsamem Handeln versammelten, nicht erweitert würden,

¹ James Madison, Preface to Debates in the Convention of 1787. Farrand, The records III, 539. Gaillard Hunt and James Brown Scott ed., The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America reported by James Madison (1920), 1-2.

bemerkte er, werde Anarchie und Verwirrung entstehen. Es sei die Pflicht jedes guten Bürgers, «to form a Constitution that will give consistency, stability, and dignity to the Union and sufficient powers to the great Council of the Nation for general purposes¹». Das einfache Kleid der Konföderationsartikel, das gegen die Unbill der stürmischen Witterung der Kriegsjahre seinen Dienst schlecht und recht versehen hatte, war ausgebraucht und sass dem sich reckenden und streckenden Körper der amerikanischen Nation nicht mehr. Die Hilflosigkeit, die der schwache Staatenbund den vielfachen politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Nachkriegsjahre gegenüber offenbarte, und sein Ungenügen angesichts der lebenswichtigen Bedürfnisse eines jugendlich aufstrebenden Staatsvolkes bestätigte und rechtfertigte die Befürchtungen der national gesinnten Amerikaner². Diese waren überzeugt, nur ein freier, friedlicher, einmütiger und starker Bund zur Sicherung von Glück und Freiheit werde die amerikanischen Staaten vor Verwirrung und Unordnung, Verderben und Untergang, Bürgerkrieg und Zerfall bewahren³. Der Empfehlung einer Zusammenkunft von fünf Staaten in Annapolis folgend, lud der Kongress der Konföderation am 21. Februar 1787 die verschiedenen Staaten ein, ihre Abgeordneten im Mai nach Philadelphia zu entsenden, in der Meinung, eine gemeinsame Tagung sei das geeignetste Mittel «of establishing in these states a firm national government». Immerhin betonte der Kongress ausdrücklich, der einberufene Konvent werde sich «for the

¹ Charles Warren, *The making of the Constitution* (1937), 8–12.

² Es ist zwischen der nationalistischen und der föderalistischen Auslegung und Darstellung der sogenannten «kritischen Jahre» der amerikanischen Geschichte zu unterscheiden. So ist die von Washington, Madison und Hamilton sowie in gewissen Zeitungen gebotene Schilderung der Zustände der Jahre zwischen dem Friedensschluss von 1783 und der Ausarbeitung der Verfassung in der «Federal Convention» von 1787 diejenige von Nationalisten. Mit ihr ist die Würdigung der Föderalisten, zum Beispiel diejenige Patrick Henrys in der «Virginia ratifying Convention» von 1788, zu vergleichen, um die grundsätzliche Meinungsverschiedenheit der Zeitgenossen über Wert oder Unwert der Konföderation von 1777 zu erkennen. Farrand, *The records* III, 541f. Hunt and Scott, 3f. S. E. Morison, *Sources and documents illustrating the American Revolution 1764–1788 and the formation of the Federal Constitution*² (1951), 214–218, 307f. *The Federalist*, No. 15. Warren, 104–105. Merrill Jensen, *The Articles of Confederation* (1948). Merrill Jensen, *The American Union* (1950), 25f.

³ Vgl. Morison, *Sources*, 315f.

sole and express purpose of revising the Articles of Confederation» versammeln¹.

Die 55 Männer, die als die Vertreter ihrer Staaten seit anfangs Mai in Penns Stadt der Bruderliebe eintrafen, um am 25. des Monats ihre Verhandlungen im Staatshaus aufzunehmen, stellten eine Aristokratie des politischen Ranges, des Geistes und des Vermögens dar². Sie waren eine Auslese der Führungsschicht, die ihr Volk erfolgreich durch den langen Krieg mit Grossbritannien geführt hatte und nunmehr nicht bereit war, die Früchte eines sauer erkämpften Sieges im Frieden ruhmlos zu verlieren. Die meisten von ihnen waren in der amerikanischen Revolution hervorgetreten und hatten im Kongress gedient, und nahezu alle waren Leute von Ruf und Stand und Angehörige der herrschenden Klasse ihrer Staaten³. Mehr als die Hälfte von ihnen waren Rechtsanwälte gewesen und verschiedene Richter. Eine Anzahl war an Handelsunternehmen oder andern Geschäften beteiligt. Einige waren Pflanzer und drei sogar Ärzte gewesen. Viele hatten an amerikanischen, englischen und schottischen Universitäten studiert. Das Durchschnittsalter der Abgeordneten betrug 42 Jahre; das jüngste Mitglied des Konvents war 26 Jahre, das älteste, Franklin, 81 Jahre alt. Die fähigsten Vertretungen stammten aus Virginien, Massachusetts, Pennsylvanien, Connecticut und Süd-Carolina. Aus Virginien fanden sich Washington, der Präsident der Verfassungsgebenden Versammlung, Madison, Randolph und Mason ein. Unter den Pennsylvaniern ragten Franklin, Wilson und Gouverneur Morris hervor und King unter den Delegierten aus Massachusetts. Von den Vertretern Süd-Carolinas hatten Rutledge und Charles Pinckney besonderen Anteil an der Ausarbeitung der Verfassung, während sich dabei aus Connecticut Ellsworth, Sherman und Johnson auszeichneten⁴. Aus dem Umstand, dass die Verfasser des amerikanischen

¹ (Charles C. Tansill ed.,) Documents illustrative of the formation of the Union of the American states (1927), 46 (69th Congress, 1st Session – House Document No. 398). Farrand, The records III, 13–14.

² Die Tagungen der «Federal Constitutional Convention», fanden im «Assembly Room» des «State House» statt, in demselben Zimmer also, wo 1776 die Unabhängigkeitserklärung angenommen worden war. Edward M. Riley, The Independence Hall Group; in: Transactions of the American Philosophical Society, vol. 43, part 1 (1953), p. 25.

³ Max Farrand, The framing of the Constitution of the United States (1913), 39.

⁴ Warren, 55–57.

Grundgesetzes aus der vermöglichen Oberschicht herrührten, hat man geschlossen, ihr Werk sei zu ihrem Nutzen und demjenigen ihrer Klasse bestimmt gewesen¹. In der Tat war die «Federal Convention» vorwiegend eine Versammlung von Notabeln, welche die besten Köpfe der konservativen Gruppen des ganzen Landes vereinigte. Zumeist waren sie Angehörige jener Gattung von Leuten, von denen der französische Geschäftsträger aus New York nach Hause berichtete, sie seien als die «Gentlemen» bekannt und beanspruchten infolge ihrer Reichtümer, ihrer Fähigkeiten, ihrer Erziehung, ihrer Familien und der Ämter, die sie versähen, den Vorrang².

Diese kleine Führergruppe vertrat mehrheitlich eine republikanische, auch eine liberale, dagegen keine eigentlich demokratische Staatsauffassung. So war George Mason, der die virginische Bill of rights geschrieben hatte, ein derart liberaler Gentleman, dass er die Bundesverfassung nicht schlucken konnte, andererseits wiederum so aristokratisch, dass er Washington als einen Emporkömmling betrachtete³. Die Hauptgefahr für die Ruhe und den Frieden des Staates erblickten die Männer von Philadelphia in der Machtansammlung an einer Stelle, auch in einem Übermass an Demokratie, wogegen es Schutzwehren zu errichten gelte. Dem Volk fehle es nicht an Tugend, doch sei es leicht der Betrogene angeblicher Patrioten, wie der jüngst in Massachusetts ausgebrochene Aufstand bewiesen habe⁴. Zum Glück für ihr Land war die in Philadelphia versammelte Blüte der Nation von dem Bewusstsein der hohen Verantwortung durchdrungen, die sie, ihr eigenes Wohl zurückstellend, dem Gemeinwesen und seiner Zukunft schuldeten. Auch wiesen sich die Baumeister der Verfassung als gewiegte Staatsmänner aus, die an das Verfahren und die Mittel der praktischen Politik gewöhnt und nicht, gleich weltfremden Philosophen, an starre

¹ Das von Charles A. Beard in seinem Werk «An economic interpretation of the Constitution of the United States» (1913) aufgeworfene Problem hat bei andern Forschern oft zu vergrößernden und entstellenden Schlussfolgerungen geführt.

² Morison, Sources, p. XLI, 223–224.

³ Samuel Eliot Morison and Henry Steele Commager, The growth of the American Republic³ I (1942), 235.

⁴ Farrand, The records I, 26–27, 48 usf. Vgl. Madison über den Unterschied zwischen Republik und «reiner Demokratie» im «Federalist» Nr. 10 und 39.

Formeln gebunden waren¹. Ihre Wesens- und Sinnesart war eher wirklichkeitsnah und gegenständlich als hochfliegend und rein gedanklich und unterschied sich deutlich von derjenigen der französischen Verfassungsgebenden Versammlung des Jahres 1789. «Experience must be our only guide. Reason may mislead us», war der von Dickinson, dem Verfasser der Konföderationsartikel, angeschlagene Grundton². Die aus der Erfahrung gewonnene Einsicht in das Notwendige und Mögliche gestattete ihnen, eine auf republikanischen Grundsätzen beruhende Urkunde abzufassen, die jedem Amerikaner, auch dem Armen, die Freiheit und den Schutz der Person und des Eigentums zusicherte und nach Inhalt und Form den Lebenden wie ihren Nachkommen zu entsprechen vermochte³.

Nationalisten und Föderalisten

Der «Federal Convention» war vom Kontinentalen Kongress und von den einzelnen Staaten mit der Überprüfung der Konföderationsartikel eine schwere Aufgabe anvertraut worden⁴. Sie hatte eine den Geboten des Ganzen genügende und die Wünsche der Teile nicht missachtende Regierungsform zu errichten. Ihr oblag, wie Madison nach vollendeter Arbeit gesagt hat, «the double object of blending a proper stability and energy in the Government with the essential characters of the republican Form, and of tracing a proper line of demarkation between the national and State authorities⁵». Da sich darüber verschiedene Ansichten vertreten liessen, zerlegte sich der Konvent von Anbeginn an in die beiden Hauptgruppen der Nationalisten oder der Partei der grossen Staaten und der Föderalisten oder der Partei der kleinen Staaten. Die Nationalisten, die sich später Föderalisten und ihre Gegner Antiföderalisten nannten, erstrebten eine wirksame Stär-

¹ Wilfred E. Binkley, *American political parties*² (1945), 21.

² Farrand, *The records* II, 278. Morison and Commager³ I, 281. In der «Federal Convention» von 1787 lag der Akzent keineswegs «deutlich auf der Seite der Ideologie». Oskar Werner Kägi, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips* (1937), 98.

³ Albert J. Beveridge, *The life of John Marshall* I (1919), 428. Warren, 80 f.

⁴ Tansill, 46, 55 f.

⁵ Farrand, *The records* III, 98.

kung der Zentralgewalt und ihre Befreiung vom lähmenden Einfluss der Einzelstaaten sowie die Ersetzung der bloss vertraglich geltenden Konföderationsartikel durch eine allgemein verbindliche Verfassung. Ihre Gegenspieler, die Föderalisten, glaubten ihrerseits, der grösste Gewinn der Loslösung von Grossbritannien bestehe in der Unabhängigkeit der einzelnen Staaten. Die Staaten, meinten sie, seien ohne eine überragende Zentralgewalt am besten regiert. Wer von ihnen das Erfordernis einer stärkeren Zentralgewalt nicht zu bestreiten vermochte, wollte doch den staatenbündischen Wesenszug der Konföderationsartikel nicht angetastet wissen¹. Das hartnäckige, ja erbitterte Ringen, das sich in Philadelphia zwischen Nationalisten und Föderalisten entspann, war in Wahrheit ein Kampf um die Macht und nicht um die Freiheit². Hinter diesem Machtkampf standen die Unterschiede der Landesgegenden und ihrer volkswirtschaftlichen Betätigung, die Scheidung zwischen Norden und Süden oder Osten und Westen, zwischen kaufmännischen und landwirtschaftlichen Interessen, zwischen Gläubigern und Schuldnern³. Die amerikanischen Einzelstaaten waren, wie Madison ausgeführt hat, in verschiedene Interessengruppen aufgeteilt, nicht wegen ihrer ungleichen Grösse, sondern aus andern Gründen, nämlich zum Teil wegen des Klimas, hauptsächlich aber wegen der Folgen, die sich aus dem Umstand ergaben, dass sie Sklaven hatten oder nicht. Diese Ursachen schufen die grosse Grenzlinie der Interessen in den Vereinigten Staaten. Sie lag weniger zwischen den grossen und kleinen Staaten, als zwischen den nördlichen und südlichen Staaten. Die Einrichtung der Sklaverei und ihre Auswirkungen bildeten die wesentliche trennende und unterscheidende Linie⁴.

Zwei Hauptprobleme lagen der Verfassungegebenden Versammlung vor: der Aufbau einer handlungsfähigen Zentralregie-

¹ Jensen, *The American Union*, 7, 27. Der Zeitgenosse Luther Martin, Vertreter von Maryland in der Verfassungegebenden Versammlung von 1787, hat in dieser drei Parteien unterschieden. In der neueren Forschung hebt z. B. Holcombe neben den Nationalisten und Föderalisten die Bedeutung einer Mittelgruppe hervor, die er als die Unionisten bezeichnet. Farrand, *The records* III, 179f., Arthur N. Holcombe, *Our more perfect Union* (1950), 17f.

² Farrand, *The records* I, 466 (Hamilton).

³ Morison and Commager³ I, 283.

⁴ Farrand, *The records* I, 486, II, 10.

nung und die Regelung des Verhältnisses zwischen Union und Einzelstaaten. Der eine Problemkreis betraf die Formen, Abteilungen und Aufgaben der Bundesregierung. Seine Gegenstände waren das Repräsentantenhaus, der Senat, der Präsident, der Oberste Gerichtshof und ihre gegenseitigen Beziehungen. Der andere Fragenbereich galt der Ausscheidung und Abgrenzung der Rechte und Pflichten zwischen dem Gesamtstaat und den einzelnen Staaten. Beide Problemgruppen mussten bei den Beratungen über die zu schaffende neue Verfassung erwogen und entschieden werden, und für beide suchten Nationalisten und Föderalisten die ihrer Grundgesinnung entsprechenden Lösungen. Für das erste Problem verfügte man über die Erfahrung von zweihundert Jahren mit den örtlichen Regierungen unter den kolonialen Charters und Verfassungen und den Verfassungen der Revolutionszeit. Auch das zweite, eigentlich bundesstaatliche Problem war nicht völlig neu, sondern schon über hundert Jahre lang besprochen worden. Der amerikanische Föderalismus begann mit Plänen des Zusammenschlusses der Kolonien gegen ihre Feinde, er stellte mehr als zwanzig Unionspläne auf und schuf die Konföderationsartikel, um schliesslich seinen Niederschlag im Föderalismus der Bundesverfassung zu finden¹. Das Grundgesetz der Vereinigten Staaten bestätigt die Regel, dass nur das den Gehorsam und die Achtung der Menschen findet, was seine Wurzeln tief in der Vergangenheit hat, und dass ein Gebilde eine um so längere Dauer verspricht, je langsamer es gewachsen und ausgereift ist. Weniges sei, sagt Bryce, an der amerikanischen Verfassung vollständig neu, einiges sogar so alt wie die englische Magna Charta².

Madison und seine Genossen in Philadelphia empfangen Anregung und Erleuchtung aus der Geschichte ihrer eigenen Zeit, aus eigenem Erleben und aus dem ihrer amerikanischen und englischen Vorfahren und überdies aus den Schriften der politischen Philosophen seit dem Altertum bis in ihr Jahrhundert³. Trotzdem ihr Denken sichtbar den Stempel der Staatsphilosophie

¹ Sydney George Fisher, *The evolution of the Constitution of the United States* (1897), 215–216.

² James Bryce, *The American Commonwealth I*² (1889), 25.

³ Edward Channing, *A history of the United States III* (1918), 496.

des Zeitalters der Aufklärung trug, war die von ihnen gestaltete Verfassung dennoch eine praktische Tat für durchaus praktische Zwecke¹. Sie wurden von keinen rein abstrakten Theorien beherrscht und zu der Vergewaltigung der Wirklichkeit verführt. Ihr grösster Lehrmeister war die Erfahrung, und eine Hauptquelle für die ihnen vorschwebende Staatsform waren die Verfassungen ihrer Staaten. Sie verwirklichten die Ideen, die ihnen eingepägt worden waren durch den Verlauf der nordamerikanischen Geschichte, die Gewohnheiten des Britischen Reiches, den Kampf um die Unabhängigkeit und die früheren Versuche zur Begründung einer Union. Dabei brachten diese ausgesprochenen Wirklichkeitsmenschen nicht viele neue Gedanken hervor, sondern passten die Überlieferungen ihres staatlichen Lebens einer verwandelten Lage an². Den Verfassungen der einzelnen Staaten entnahmen sie die Form der Legislative, ihre zwei Häuser, die Gestalt der Exekutive, die richterliche Gewalt, die Trennung der Gewalten, die Beschränkung der Macht der Regierung durch eine geschriebene Verfassung und den Grundsatz der Volkssouveränität³. Für die Verteilung der Macht zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten lieferten hauptsächlich das alte Britische Reich, die Erfahrungen der Revolution und die Konföderationsartikel naheliegende Vorbilder⁴. Das Ergebnis der Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung war kein logisches Dokument, dem ein System philosophischer Grundsätze zugrunde lag, sondern vielmehr eine Reihe von besonderen, gewöhnlich mittels Kompromissen erreichten Lösungen für besondere Probleme, durch die man sämtliche einander widersprechenden

¹ Alfred H. Kelly and Winfred A. Harbison, *The American Constitution* (1948), 165–166. Farrand, *The framing of the Constitution of the United States*, 201.

² Andrew C. McLaughlin, *A constitutional history of the United States* (1935), 196. William Holdsworth, *A history of English law XI* (1938), 136–137.

³ James Harvey Robinson, *The original and derived features of the Constitution*. In: *Annals of the American Academy of political and social science I* (1890), 242. William C. Morey, *The first state constitutions*. In: *Annals of the Am. Academy of pol. and soc. science IV* (1894), 231.

⁴ McLaughlin, *A constitutional history*, 155, 180. «The truth is», hat Madison im «Federalist» Nr. 40 geschrieben, «that the great principles of the Constitution proposed by the convention may be considered less as absolutely new, than as the expansion of principles which are found in the articles of Confederation.»

Meinungen und Gegensätze auszugleichen und zu überwinden hoffte¹.

Über einige grundlegende Fragen waren sich Nationalisten und Föderalisten von vornherein einig. Sowohl die Vertreter der grossen wie die der kleinen Staaten erstrebten die Einsetzung einer republikanisch-repräsentativen Regierung, die in drei Zweige, in einen gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Zweig, zerfallen sollte². Allgemein war auch das Trachten nach Stärkung der Zentralgewalt. Die Konföderationsartikel hatten in Artikel 2 bestimmt, jeder Staat bewahre seine Souveränität, Freiheit und Unabhängigkeit und jegliche Gewalt, Gerichtsbarkeit und Rechte, die nicht ausdrücklich den im Kongress versammelten Vereinigten Staaten verliehen seien³. Demgegenüber regten jetzt die Föderalisten selber an, alle Gesetze der Vereinigten Staaten, die der Kongress kraft der ihm übertragenen Befugnisse erlasse, desgleichen alle Verträge, die von den Vereinigten Staaten abgeschlossen und ratifiziert würden, sollten das oberste Gesetz und die Gerichte in ihren Entscheidungen daran gebunden sein⁴. Ihr Vorschlag wurde in abgeänderter Form zum massgebenden Artikel VI 2 der Bundesverfassung, der den Vorrang dieser Verfassung und denjenigen der Bundesgesetze festsetzte, entsprechend dem Satz, dass Bundesrecht das Landesrecht bricht. Herrschte in der Verfassunggebenden Versammlung über gewisse Fragen einhelliges Einvernehmen, so gingen doch die Auffassungen über Einzelheiten im Aufbau der obersten Bundesbehörden und über deren Zuständigkeiten gegenüber den Bundesgliedern und ihren Angehörigen weit auseinander. Die Aussprache drehte sich im wesentlichen um zwei in den Umrissen vorgelegte Verfassungspläne, die beide Hauptparteien als Ersatz für die Konföderationsartikel einbrachten. Am 29. Mai unterbreitete der Virginier Randolph den «Virginia Plan» oder «Large-State

¹ E. M. Erlick, Les idées de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs, et la Constitution américaine. In: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, tome 43, année 33 (1926), 131. Clarence H. Faust, *The rhetoric of the debate over the adoption of the Constitution*. In: Charner M. Perry ed., *The philosophy of American democracy* (1943), 32.

² Farrand, *The records* III, 467.

³ *Journals of the Continental Congress 1774–1789*, ed. Gaillard Hunt, XIX (1912), 214.

⁴ New Jersey Plan oder Paterson Resolutions, Proposition 6. Farrand, *The records* I, 245.

Plan». Er sah eine «National Legislature», bestehend aus zwei Häusern, eine «National Executive» und eine «National Judiciary» vor. Randolph bekannte freimütig, dass er kein «federal government» anstrebe, sondern «a strong consolidated union, in which the idea of states should be nearly annihilated». Den Gegenvorschlag legte Paterson aus New Jersey am 15. Juni vor. Er ist als der «New Jersey Plan» oder «Small-State Plan» in die Geschichte eingegangen. Während Randolphs nationalistischer Plan eine neue Staatsform vorsah, beabsichtigte Patersons föderalistischer Plan lediglich die zeitgemässe Umformung der Konföderationsartikel. Neben den Kongress, dessen Gesetze durch die einzelnen Staaten ausgeführt werden sollten, setzte er eine mehrköpfige «Federal Executive» und eine «Federal Judiciary». In der Abstimmung über die beiden Pläne entschied sich am 19. Juni die Mehrheit der in der Verfassungegebenden Versammlung vertretenen Staaten für Randolphs abgeänderten Virginia-Plan. Er mochte ihr geeigneter erscheinen, «to provide a Government that will remedy the evils felt by the States both in their united and individual capacities¹».

Der «Grosse Kompromiss»

Vom Beginn der Verhandlungen an suchte die Verfassungegebende Versammlung nach der Form für ein politisches Gemeinwesen, das weder ein Einheitsstaat noch ein Staatenbund sein sollte, sondern beider Vorzüge aufwies und ihre Mängel vermied. Eine Auswahl der klügsten und fähigsten Staatsmänner rang um die Auflösung eines Rätsels, das den meisten wie die Quadratur des Kreises vorkommen mochte. Einzig ihrem unvoreingenommenen nüchternen Wirklichkeitssinn war es möglich, eine auf der breitesten Grundlage, auf dem Volk, ruhende Bundespyramide aufzutürmen, von der Überzeugung durchdrungen, eine «confederated republic» verbinde «the happiest kind of Government with the most certain security to liberty». Sie gingen an die Arbeit im Bewusstsein, man müsse diejenige Staatsform finden «as would provide for the safety, liberty and happiness of the Community». Ungeachtet der nationalistischen Einwände, es

¹ Farrand, The records I, 20–24, 242–245, 313, 315–316.

handle sich bloss um das «phantom of State sovereignty» und eine «wonderful illusion», verfochten die Föderalisten ihre Meinung, die Dickinson in den ersten Tagen der «Federal Convention» wie folgt ausdrückte: «We are a nation although consisting of parts or States – we are also confederated», und er erwarte, «we shall always remain confederated¹». Was sich nach dem Sieg der Nationalisten und ihres Virginia-Plans bis zum Grossen Kompromiss während einiger Wochen hinter den verschwiegenen Mauern des pennsylvanischen Staatshauses abspielte, war eine Schlacht um das Wesen der Vereinigten Staaten. Die Selbständigkeit der Gliedstaaten und der Grad ihrer Unabhängigkeit innerhalb des zu bildenden Gesamtstaates war der eigentliche Gegenstand der oft mit Leidenschaft geführten Auseinandersetzungen, die sich um die Art der Vertretung in den beiden Häusern der Legislative drehten. Zuerst wurden die Verhandlungen ruhig und gelassen geführt, und das blieb auch noch einige Zeit so. Aber das war nur die Ruhe vor dem Sturm, der am 27. Juni losbrach². An diesem Tage eröffnete eine Motion von Rutledge die Debatte über die «most fundamental points», nämlich «the rules of suffrage in the 2 branches³». Die Mitglieder des Konvents dachten darüber grundverschieden, und das Endergebnis der Beratungen konnte unmöglich vorausgesehen werden. Es waren Tage, da das Schicksal Amerikas an einem Faden hing. Damals stellte Franklin den Antrag, die tägliche Arbeit der Versammlung mit einer Andacht zu beginnen, um den Beistand des Himmels und seinen Segen zu erflehen. Vielleicht verhütete nur die überragende Persönlichkeit und das «cool steady temper» Washingtons, dessen Augen und Geist durch den Streit der Parteien hindurch in eine ferne Zukunft seines Volkes zu schauen schienen, den drohenden Zusammenbruch der Versammlung⁴.

Das Stimmrecht im zweiten Haus der Legislative kam am 29. Juni zur Sprache, nachdem man entschieden hatte, dass für das erste Haus das proportionale Stimmrecht «according to some

¹ Farrand, The records I, 42, 48, 49, 53, 74, 489, 490.

² Farrand, The records I, 197. Farrand, The framing of the Constitution, 92f.

³ Farrand, The records I, 436. Eine zeitgenössische Darstellung (von Luther Martin) der für und gegen die «proportional representation» angeführten Gründe findet sich in Farrand III, 181–188 (17–24).

⁴ Farrand, The records I, 452, III, 50, 381, 391. Morison, Sources, 306.

equitable ratio of representation» gelten sollte. Nun unterbreitete Ellsworth aus Connecticut der Versammlung den Antrag, im zweiten Haus möge jeder Staat dasselbe Stimmrecht besitzen. Der Gedanke war nicht neu, sondern bereits wiederholt angeregt worden¹. Er gestehe, führte der Antragsteller aus, der Sinn dieser Motion sei, «to make the general government partly federal and partly national». Die proportionale Vertretung im ersten Zweig der Legislative entspreche dem nationalen Prinzip und schütze die grossen Staaten vor den kleinen. Eine Gleichheit der Stimmen im zweiten Zweig entspreche jedoch dem föderalistischen Prinzip und sei notwendig, um die kleinen Staaten vor den grossen zu schützen. Er vertraue darauf, dass auf diesem mittleren Boden ein Vergleich stattfinde. Sei das nicht möglich, so werde die Versammlung nicht bloss nutzlos sein, sondern schlimmer als das. Was er wünsche, sei häusliches Glück, führte Ellsworth tags darauf weiter aus. Die nationale Regierung könne nicht bis zu den örtlichen Fragen hinuntersteigen und nur diejenigen von allgemeiner Natur erfassen. Er richte deshalb den Blick für die Bewahrung seiner Rechte auf die Regierungen der Einzelstaaten. Diese allein könnten ihm das Glück bescheren, das er in diesem Leben erwarte². Was Ellsworth und andere bezweckten, war nicht die Vereitelung des Nationalismus. Sie wollten das Dasein der einzelnen Staaten sichern und das nationalistische Streben in gebührenden Schranken halten. Sie bemühten sich, jenes Problem zu lösen, dessen Enträtselung dem englischen Parlament nicht gelungen war und das nun den Amerikanern selbst aufgetragen blieb, mit andern Worten, das bundesstaatliche Problem oder das «problem of imperial federalism», wie man es auch genannt hat³.

In den Verhandlungen über Ellsworths Motion prallten die Gegensätze hart und heftig aufeinander. Zu Madison bemerkte Dickinson, die Vertreter der Kleinstaaten würden sich eher einer fremden Macht fügen, als in den Entzug des gleichen Stimmrechts schicken und dadurch der Herrschaft der grossen Staaten unterwerfen. Auch Bedford aus Delaware erklärte den Abgeordneten

¹ Vgl. z. B. Farrand, *The records* I, 87 usw.

² Farrand, *The records* I, 460, 468–469, 474, 492.

³ McLaughlin, *A constitutional history of the United States*, 155, 173. Über die Begriffe des «national Government» und des «federal Government» vgl. Madison (1826, 1831, 1833) in: Farrand, *The records* III, 473–475, 516–517, 524f.

der Grosstaaten unverblümt, die kleinen Staaten könnten dem Virginia-Plan niemals zustimmen. Man habe zwar mit gebieterischer Miene gesagt, dieses sei der letzte Augenblick für ein ordentliches Verfahren zugunsten einer guten Regierungsform und es sei nicht anzunehmen, dass die Einzelstaaten das vorgeschlagene System annähmen, und dass man es unmittelbar dem Volk zur Genehmigung vorlegen müsse. «Is it come to this, then, that the sword must decide this controversy, and that the horrors of war must be added to the rest of our misfortunes?» Die grossen Staaten dürften die Konföderation nicht auflösen. Täten sie es, so würden die kleinen «find some foreign ally of more honor and good faith, who will take them by the hand and do them justice». Er, Bedford, wolle damit nicht einschüchtern oder beunruhigen. Es wäre aber eine natürliche Folge, die vermieden werden sollte, indem man tue, was in der Macht der Versammlung stehe, das heisst, die Konföderation verbessere und erweitere, nicht jedoch das «federal system» ändere. Das Volk erwarte das und sonst nichts. Gegen die Föderalisten wandten sich mit scharfen Worten die Nationalisten. Ob man vergesse, für wen man eine Verfassung entwerfe, fragte Wilson. «Is it for men, or for the imaginary beings called States?» Würden die Wähler mit metaphysischen Unterscheidungen zufrieden sein? Er sei, führte Gouverneur Morris aus, als ein Vertreter Amerikas, ja gewissermassen als ein solcher des ganzen Menschengeschlechtes hergekommen; denn die gesamte Menschheit werde von den Verhandlungen dieser Versammlung beeinflusst werden. Man möge den Blick über die gegenwärtige Zeitspanne und über die engen Grenzen der politischen Herkunft erheben und die Tragweite dessen erwägen, was man tue. Dieses Land müsse sich zusammenschliessen. «If persuasion does not unite it, the sword will, and the Gallows and Halter will finish the work of the sword.» Riesengross stieg das Gespenst des Abfalls und Bürgerkrieges vor der Seele der Anwesenden auf. Der gordische Knoten des Gegensatzes zwischen den grösseren und kleineren Staaten musste irgendwie durchhauen werden, sollte die «Federal Convention» keinen Schiffbruch mit seinen unabsehbaren Folgen erleiden. Wenn ein grosser Tisch gemacht werden müsse und die Kanten der Bretter nicht genau aufeinander passten, mahnte Franklin, so nehme der Handwerker davon etwas weg und mache eine gute Fuge. Auf ähnliche Weise sollten hier beide Seiten einige ihrer

Begehren aufgeben und sich einem annehmbaren Vorschlag anschliessen¹.

Die Abstimmung über den von Ellsworth gemachten Antrag ergab am 2. Juli infolge besonderer Umstände ein überraschendes Unentschieden. Man befand sich in einer Sackgasse, aus der eine Motion General Pinckneys herausführte. Dieser schlug die Bestellung eines Ausschusses «to devise and report some compromise» vor. Der Bericht, den der Ausschuss am 5. Juli dem Konvent unterbreitete, beruhte auf einer Anregung des erfindischen und gewandten Franklin. Er beantragte die proportionale Vertretung im ersten Haus und die gleiche Vertretung im zweiten Haus der Legislative. Nochmals entbrannte der Kampf mit aller Hitze und Leidenschaft. Denn auch über den Kompromissbericht waren die Meinungen geteilt. Die einen empfahlen seine Annahme, da sie erkannten, dass ein Kompromiss unvermeidlich sei; die andern lehnten ihn ab, entweder aus nationalistischer Gesinnung oder weil er den grossen Staaten zu viel einräumte². Die Lage war ernst und gespannt. «The crisis is equally important and alarming», schrieb Washington am 10. Juli an Hamilton. Der Ausgang des Ringens war, wie jedermann erkannte, von ausschlaggebender Bedeutung für die Zukunft des Landes und zwar sowohl für die alten dreizehn Staaten, als auch für die im Westen entstehenden neuen Staaten³. «We are providing», erklärte Sherman aus Connecticut, «for our posterity, for our children and our grand Children, who would be as likely to be citizens of new Western States, as of the old States⁴». Noch einmal stemmten sich die grossen Nationalisten, Madison und Wilson, mit der ganzen Kraft ihres Scharfsinns und ihrer Beredsamkeit wider den Kompromiss. Sie wiesen auf die Folgen hin, die sich ergäben, wenn die bestehende Konföderation auf falsche Grundsätze festgelegt werde. Ein wesentlicher und dauernder Irrtum sollte durchaus vermieden werden. Die Gleichheit des Stimmrechts sei für die Aufrechterhaltung der Staaten nicht

¹ Farrand, The records I, 242, 483, 488, 492, 500, 501–502, 529–530, 532, III, 499.

² Warren, The making of the Constitution, 272f. Farrand, The framing of the Constitution of the United States, 99f.

³ In denselben Tagen, am 13. Juli 1787, erliess der Kongress die wichtige «Northwest Ordinance».

⁴ Farrand, The records II, 3.

erforderlich. Hätten die Wähler ihre Abgeordneten nach Philadelphia geschickt, um eine noch verwickeltere und schwächere Staatsform statt einer leistungsfähigen zu bilden und alle Staaten unter einer Regierung zu vereinigen? Die Annahme des «Grossen Kompromisses» am 16. Juli mit 5 Staatsstimmen für, 4 Staatsstimmen dagegen und einer geteilten Staatsstimme löste die Spannung und verhütete das Scheitern der Verfassunggebenden Versammlung. Die kleineren Staaten hatten einen verdienten Sieg davongetragen, ohne dass die grösseren Staaten viel verloren hatten. Allerdings befriedigte der Grosse Kompromiss keine Partei gänzlich. Aber er zerstreute die Befürchtungen der kleineren Staaten und versöhnte sie. Aus Bekämpfern wurden Verteidiger einer starken nationalen Regierung, die seitdem alle anderen an Eifer übertrafen, die Bundesregierung mit Macht auszustatten¹.

Schlusswort

Am Tage der Unterzeichnung der ausgefertigten Verfassung bemerkte Franklin, während die letzten Mitglieder des Konvents ihre Namen auf die Urkunde setzten, zu einigen Herren, die in seiner Nähe sassen: Er habe im Verlaufe der Sitzungen manches liebe Mal die auf die Rückenlehne des Präsidentenstuhls gemalte Sonne betrachtet und sich gefragt, ob der Maler eine aufgehende oder eine untergehende Sonne habe darstellen wollen. Jetzt habe er endlich das Glück zu wissen, dass es eine aufgehende und keine untergehende Sonne sei. So hoch und zuversichtlich sie auch von der Bestimmung und Zukunft ihres Landes dachten, von ihrer Leistung jedoch dachten die Schöpfer der Verfassung recht bescheiden. Es sei schwierig gewesen, alle die verschiedenen Belange und Denkweisen miteinander in Einklang zu bringen, gestand Franklin nach vollbrachter Tat. «We have however», fügte er hinzu, «done our best and it must take its chance.» In ähnlichem Sinn äusserte sich Washington, als er die Annahme der Verfassung trotz ihrer Unvollkommenheiten empfahl. Einige rühmten das Grundgesetz als ein Erzeugnis des Himmels, indessen andere ihm eine weniger edle Abstammung

¹ Farrand, The records I, 509 f., 522f., II, 8, 10–11, III, 57. Farrand, The framing, 104f. Warren, 309f. McLaughlin, A constitutional history, 176f.

zuschrieben, meinte Robert Morris. Er habe guten Grund zur Annahme, dass es das Werk schlichter, redlicher Männer sei, und als solches werde es sich wohl erweisen¹. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika rechtfertigte nicht nachträglich eine politische Entscheidung und verkündete nicht das politische Glaubensbekenntnis der nordamerikanischen Nation, wie die Unabhängigkeitserklärung. Sie war selber eine politische Tat und die politische Lebensform eines jungen Volkes. Die sie schufen, waren wirklichkeitskundige und welterfahrene Staatsmänner, vertraut mit den Bedürfnissen und Wünschen der Lebenden und in geduldigem Abwägen und nüchterner Kühnheit, in heissem Kampf und gegenseitigen Vergleichen die Grundlagen für ein neues Staatswesen und eine werdende Weltmacht legend.

¹ Farrand, *The records* II, 648, III, 98, 103–104, 242–243.