

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

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

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

4.2 Unfriendly passions

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

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

dessen tagtägliche Aufgabe darin besteht, solchen »Gefährdern« (Dieben, Räubern, Mördern, Brandstiftern, aber auch Vagabunden und Landstreichern) das Handwerk zu legen, weil da, wo Rechtsbrüche stattfinden oder möglich sind, gesellschaftliche, speziell wirtschaftliche Routinen ihre vorausgesetzte Selbstverständlichkeit verlieren. Ohne »Überwachen und Strafen« kein Handwerk und kein Handel.

Vergleichbare Überlegungen sucht man im neu gegründeten Amerika vergebens. Nicht alleine, weil »Verwalten« eine unbekanntere Aktivität gewesen ist, sondern auch und vor allem dadurch erklärbar, dass die Amerikaner sich ja als »Gottes auserwähltes Volk« (Jefferson) gefeiert haben, dessen seraphische Moral gegen schlechte Einflüsse immun sein würde. Allerdings sind im Gefolge des Krieges Zerrüttungen aufgetreten, die das Gnadens-Dogma zeitweise erschüttert haben.

Vor allem »Shay's Rebellion« (1786) ist instruktiv gewesen: ein – letztlich erfolgloser – Versuch einiger Tausend Frustrierter, Gerechtigkeit (im Kern: kalte Entschuldung durch geplante Inflation) zu erzwingen, um Haus und Hof bankrotter Freiheitskämpfer zu retten (Condon 2015). Der nächste Aufruhr hat schon acht Jahre später stattgefunden: die sog. »Whiskey Rebellion«, angezettelt von Farmern und Brennern aus Wut über eine Bundessteuer, derenthalben Gewinn- wie Genusserwartungen in unerträglichem Ausmaß zurückgeschraubt werden mussten (Hogeland 2010). Nichtsdestotrotz waren Amerikas neuralgische Punkte, soweit sie als Objekt zentralstaatlicher Sorge galten, schnell aufgezählt: »to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions« (Art. 1, Section 8) – Ausnahmereisenerungen eben, mehr würde es nicht zu bewältigen geben; was im Alltag geregelt werden musste, ist weit weg, draußen, irgendwo auf dem Land passiert, ohne das amerikanische Credo anzukratzen.

Manchem ist auch das schon zuviel gewesen. Als Jefferson 1787 den Entwurf zur amerikanischen Verfassung zu Gesicht bekommen hat, war er von dem Text – den James Madison verfasst hatte – alles andere als begeistert. Seine Befürchtung: Position (zentralisierte Macht) und Politik (nationales Interesse) könnten so zusammenwirken, dass man am Ende wieder beim größten aller Übel, einer voll ausgebauten Monarchie, landen würde. Am besten, so seine erste Reaktion, wäre es wohl

gewesen, einfach so weiterzumachen wie bisher. »The good, old and venerable fabric«, ein lockerer Verbund weitgehend selbständiger Kolonien resp. Einzelstaaten, erschien ihm weiterhin als ideale Lösung.⁸

Jefferson war nicht allein mit seinen Ängsten. Ins Gesichtsfeld seiner Gesinnungsgenossen gerieten vor allem die militärischen Pläne – das (unspektakuläre, dennoch gewöhnungsbedürftige) Projekt einer nationalen Kriegsmacht basiere, haben sie argumentiert, auf fiktiven Gefahrenlagen. Phantasiegebilde und Schreckgespenster müssten herhalten, um die Bürger in einen aufgerüsteten Staat hineinzulocken. Man »will uns«, so hat ein misstrauischer Beobachter den schleichenden Verdacht auf seinen Nenner gebracht, »in die Fänge des Despotismus treiben«. In dem Maße, wie die Verfassung Gestalt angenommen hat, ist sie den Skeptikern immer mehr als Bedrohung erschienen, »a dangerous plan«.⁹

James Madison hat eine Gegenrechnung mit zwei Positionen aufgemacht: Erstens, auf die Einzelstaaten ist kein Verlass; zweitens, Kommerz und Konflikt gehören zusammen.

Erstens: Wo immer politische Macht dezentral, daher volksnah verwaltet wird, ist sie anfällig für Dummheiten aller Art. »Spalterische Gewalt« ist dann an der Tagesordnung, so dass jeder Anhänger einer republikanischen Regierungsform für »ein wirksames Gegenmittel« dankbar sein müsste, »das den Patienten nicht zu Tode kuriert«.¹⁰ Madison lanciert darum ein ums andere Mal seine idée fixe, ein Veto-Recht (»the negative«) des Bundes gegenüber den Ländern einzurichten, weil deren Parlamente ansonsten machen würden, was ihnen passt, je nachdem, welche Gruppe vor Ort gerade am Drücker ist. Überzeugt hat das allerdings nicht.

Zweitens (und grundsätzlicher): Madison entdeckt eine Reibungsfläche, die jederzeit für dramatische Zuspitzungen gut ist. Das Menschengeschlecht, so sein Fazit, neige zwar von Natur aus zu Animositä-

8 Thomas Jefferson an Martin van Buren, 29.6.1824.

9 Der anonyme Kommentar ist im *Boston Gazette and Country Journal* vom 26.11.1787 erschienen.

10 https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp

ten, weshalb selbst kindische Gegensätze, sind sie gerade mal en vogue, in gewaltsame Scharmützel ausarten können. Aber: Als stabile und dominante Ursache von Querelen müssten dennoch Interessenkonflikte gelten, die von der ungleichen Eigentumsverteilung herrühren. Ob

»Boden, Handwerk, Handel, Geld oder irgendein Faktor von geringerer Bedeutung – immer wieder stehen Interessen dahinter. Deren Zahl steigt in zivilisierten Nationen zwangsläufig, weshalb sich Gesellschaften in unterschiedliche Klassen aufspalten, deren Gegensätze durch unterschiedliche Gefühle und Perspektiven verschärft werden.«¹¹

Es ergibt offenkundig keinen Sinn, auf höchster Ebene dauerhafte Probleme mit passendem Personal (Heroen) meistern zu wollen – das manchmal zur Verfügung steht, meistens aber auch nicht. Darum ist es nur folgerichtig, dass Madison auf institutionalisierte Domestizierung setzt. Sprich: Als zum ersten Mal der Gedanke aufkommt, staatliche Macht zu *organisieren*, geschieht es in *negativer* Form, um »unfriendly passions« leerlaufen zu lassen.

Madisons Versicherung gegen Verrücktheiten heißt: Komplikation durch Verfahren. »Die Staatsgewalt muss«, rät er, »so verfasst sein, dass sich ihre einzelnen Teile« – also Legislative, Exekutive und Judikative – »wechselseitig kontrollieren und im Gleichgewicht halten.«¹² Gewährleisten soll dies eine Kollektion einander ergänzender Filter: Repräsentation (das Volk kommt nie direkt zu Wort) plus Diversifikation (ein institutionell zersplittertes Gemeinwesen erschwert kollektive Aktionen) plus Kooperation (wer Mehrheiten braucht, muss Kompromisse eingehen) plus Expansion (die Unvernunft tut sich schwerer, wenn sie große Distanzen überwinden muss). Unter dem Strich kann man festhalten, dass Madison und seine Mitstreiter zumindest einen Sinn für *Des-Organisation* hatten.

Ihrer tiefen Staffellung zum Trotz hat diese Verteidigungslinie noch nicht alle Sorgen beseitigt. So ist Alexander Hamilton, Madisons

11 https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp

12 https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp

wichtigster Gesinnungsgenosse, mit der Idee hausieren gegangen, dem amerikanischen Präsidenten nicht nur nominell ein königliches Mandat zu verpassen: »The Supreme Executive authority of the United States« solle einem »governor to be elected to serve during good behaviour« übertragen werden (der sich also nicht alle vier Jahre zur Wahl stellen muss).¹³ Hamilton »ist zwar davor zurückgeschreckt, eine wirkliche Monarchie vorzuschlagen – mit einem König, der über permanente, autonome und erbliche Privilegien verfügt« (Chernow 2005: 233), doch ihrer Papierform nach sollten amerikanische Präsidenten sehr wohl royale Statur gewinnen. Durch die Hintertür kommt am Ende doch wieder – aller prozeduralen Schliche ungeachtet – der »starke Mann« ins Spiel.

13 So Alexander Hamilton in seinem *Plan of Government* vom 18.6.1787 (https://avalon.law.yale.edu/18th_century/hamtextb.asp).

