

Supranationalität in geschichtlicher Perspektive: Die «Articles of Confederation» (1781–1789)

Oliver Diggelmann

I. Einleitung

1. Schwebезustand der Europäischen Union

Die gegenwärtige Situation der Europäischen Union lässt sich mit dem Bild des Schwebезustandes beschreiben. Es bringt eine Grundambivalenz zum Ausdruck: Die europäische Integration hat einen langen und erfolgreichen Weg als epochales Friedens-, Wirtschafts- und Demokratieprojekt hinter sich, und dennoch erscheinen ihre Perspektiven in vielen Hinsichten als überraschend unklar. Es fehlt ein Konsens über die Finalität, und es hat den Anschein, als habe sich in den vergangenen Jahren – wenn auch schwer fassbar – in der Tiefe der Integrationsdynamik etwas verändert. Der über Jahrzehnte beschrittene und zur Selbstverständlichkeit gewordene Weg des Pragmatismus, des Vertrauens darauf, dass jeder Integrationsschritt die Voraussetzungen für den nächsten schafft, ist steiniger geworden.¹

Die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa dürfte höchstens teilweise für die Schwierigkeiten verantwortlich sein. Der Beitritt der sogenannten Transitionsländer – deren ökonomischer, rechtlicher und sozialer Umbau – war ohne Zweifel ein gewaltiger Kraftakt, der viele Innovationskräfte band und weiter bindet und Konfliktenenergien absorbiert.² Daraus können Erschöpfung und Widerstand resultieren. Man

1 Grundsätzlich zu Wesen und Problematik funktionalistischer Integration: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?* in: ders., *Staat – Nation – Europa*, Frankfurt a. M. 1999, S. 77 ff.

2 Zu den sozialen Implikationen der Ausdehnung nach Mittel- und Osteuropa: Hannes Hofbauer, *EU-Osterweiterung: Historische Basis – ökonomische Triebkräfte – soziale Folgen*, Wien 2007; Hans-Werner Sinn, *EU-Enlargement and the Future of the Welfare State*, 49 *Scottish Journal of Political Economy* (2003), S. 104 ff.

ches spricht allerdings dafür, dass die Integrationsdynamik darüber hinaus und generell an gewisse Grenzen stösst. Der «Vertrag über eine Verfassung für Europa», der dringend benötigte neue Grundlagenvertrag, scheiterte 2005 spektakulär. Die Ablehnung war ein erhebliches Risiko; auf dem Spiel stand nichts weniger als die Handlungsfähigkeit der stark gewachsenen Union. Die symbolhafte Ausarbeitung des Vertrages durch einen «Verfassungskonvent» hätte dem Projekt legitimatorischen Schub verleihen sollen, was aber nicht im erwünschten Ausmass der Fall war.³ War es allenfalls nicht trotz, sondern wegen dieses symbolischen Einsatzes, dass der Vertrag keine genügende Unterstützung fand? Auch der dringend benötigte Ersatz- oder Auffangvertrag, der «Vertrag von Lissabon», nahm die letzten Ratifikationshürden 2009 nur mit Mühe. Seinem Inkrafttreten ging eine Periode bangen Wartens voraus, ob die drohende Lähmung abgewendet werden könne.

Die heutige Situation wirft auf einer grundsätzlichen Ebene Fragen auf. Wird der derzeitige Zustand mit seinen diffusen Perspektiven andauern? Ist der lange beschrittene Integrationsweg der «Uneigentlichkeit» mit der Vollendung des Binnenmarktes an seinem Ende angelangt? «Eigentlich» angestrebt wird nach dem Verständnis grosser Teile des Führungspersonals politische Integration, als eine Art Nebenfolge eines vordergründig ökonomischen Integrationsprojekts. Welche Gesichtspunkte gilt es zu berücksichtigen, wenn mit etwas Distanz zu den Alltagsdiskussionen über die Perspektiven der Union und von Supranationalität im Allgemeinen nachgedacht wird?⁴

2. Supranationalitätsähnliche Vorläufer

Dieser Beitrag nähert sich dem Phänomen Supranationalität mit einem verfassungshistorischen Ansatz. Es geht darum, über eine Auseinander-

3 Bisher hatte man erst einmal zum Mittel der Einberufung eines Konvents gegriffen, bei der Schaffung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (1999/2000). Beim Vertrag von Maastricht hatte man darauf verzichtet.

4 Der Begriff der Supranationalität ist nicht leicht allgemein bestimmbar. Mit Blick auf die Europäische Union gelten in der Regel der Umfang des Aufgabenbereichs, die autonome Rechtsetzungsbefugnis, die Selbständigkeit der gemeinsamen Organe, die finanzielle Selbständigkeit, der umfangreiche Rechtsschutz, die Unvollendetheit und Dauerhaftigkeit der Union sowie die gemeinsamen Grundwerte als für den

setzung mit früheren Formen konföderativer, supranationalitätsähnlicher Zusammenschlüsse Einsichten in die Natur und die Schwierigkeiten supranationaler Verbindungen – insbesondere der Europäischen Union – zu gewinnen. Die Vertiefung in die Geschichte soll dazu dienen, Möglichkeiten und Grenzen ambitionärer grenzüberschreitender Integrationsprojekte besser zu verstehen, d. h. die Mechanismen zu studieren, die auf der rechtlichen, ideellen und sozialpsychologischen Ebene im Spiel sind. Dies geschieht im Wissen, dass jede Staatenverbindung bis zu einem gewissen Grad singular ist, von Ort und Zeit abhängt und im breiten Strom der Geschichte steht. Die Hoffnung ist dennoch, Anregungen zu erfahren, wie Supranationalität im Allgemeinen und die EU im Besonderen besser verstanden werden können.

Das Bedürfnis nach über Staatenbünde hinausgehenden, engeren Verbindungen ist alt. Es stand am Anfang der Entstehung verschiedener moderner Bundesstaaten. Auch weitere historische Verbindungen von Staaten – wie etwa die Österreichisch-Ungarische Doppelmonarchie – lassen sich mit der klassischen Dichotomie Bundesstaat / Staatenbund nicht angemessen erfassen.⁵ Die binäre Unterteilung ist zu grob, um Vorläuferphänomene moderner Supranationalität des 20. und 21. Jahrhunderts angemessen zu beschreiben.

Im Folgenden wird einer dieser Vorläufer herausgegriffen. Näher betrachtet wird die amerikanische Konföderation, eine Staatenverbindung in der Zeit zwischen amerikanischer Revolution und Unionsgründung im Jahr 1789. Es handelt sich um eine supranationalitätsähnliche Verbindung der dreizehn 1776 unabhängig gewordenen englischen Kolonien. Sie bewegte sich zwischen klassischem Staatenbund und supranationaler Gemeinschaft.⁶ Rechtliches Grunddokument der Konföderation waren die *Articles of Confederation*, die Konföderationsartikel.⁷ Sie

supranationalen Charakter kennzeichnend. Vgl. statt vieler: Thomas Oppermann / Claus Dieter Classen / Martin Nettesheim, *Europarecht*, 4. A., München 2009.

5 Österreich und Ungarn teilten zwischen dem sogenannten österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 und 1918 das Staatsoberhaupt. Ausserdem besorgten sie die auswärtigen Beziehungen zusammen und vergemeinschafteten ihr Militär- und Finanzwesen. Die wirtschaftliche Integration zwischen den beiden Ländern wurde durch eine Währungs- und Zollunion sowie ein regelmässig erneuertes Wirtschaftsbindnis vorangetrieben.

6 Im Einzelnen dazu nachfolgend III.

7 *Articles of Confederation and perpetual Union between the States of New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut,*

galten von 1781 bis 1789 und stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.⁸

3. Zum Interesse an den Konföderationsartikeln

Die Konföderationsartikel sind unter Historikern schlecht beleumdet. Sie werden gewissermassen in der Asservatenkammer der US-Verfassungsgeschichte aufbewahrt, galten lange als wenig interessanter konföderativer Fehlversuch. Man hielt sie für ein typisches Produkt der sogenannten *Critical Period*⁹ zwischen Revolution und Unionsgründung, die neben dem welthistorischen Erfolgsprojekt der Unionsverfassung von 1787 vollständig verblasst.¹⁰

Während der letzten vier Jahrzehnte wurde diese Sichtweise zusehends in Frage gestellt.¹¹ Es mehrten sich Stimmen, die darauf aufmerksam machten, dass die etablierte Wahrnehmung Bedeutung und verfassungsgeschichtlichen Reichtum der *Articles of Confederation* unterschätzt. Sie wiesen darauf hin, dass die Konföderationsartikel einen Fundus an bündnistechischen Ideen und Prinzipien enthalten, deren Studium für das Verständnis der Dynamik und der Hintergründe der amerikanischen Unionsgründung von grundlegender Bedeutung ist. Es wurde zusehends auch deutlich, dass die bisherige Lesart wesentlich im

New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina and Georgia (nachfolgend zit. Articles).

8 Neuere Literatur: Sally Senzell Isaacs, *Understanding the Articles of Confederation*, New York 2009; Renée C. Rebman, *The Articles of Confederation*, Minneapolis 2006; Greg Roza, *Evaluating the Articles of Confederation: Determining the Validity of Information and Arguments*, New York 2006.

9 Der Begriff der *Critical Period* wird teilweise nur für die Zeit von 1783 bis 1789 verwendet. Wichtig für die Popularisierung des Begriffs: John Fiske, *Critical Period of American History 1783–1789*, Boston/New York 1888.

10 Die Kritik an den Konföderationsartikeln hat eine lange, auf die Debatte zwischen Federalists und Antifederalists zurückgehende Tradition. Vgl. dazu etwa *Federalist* Nr. 15.

11 Vgl. insbesondere Eric M. Freedman, *Why Constitutional Lawyers and Historians Should Take a Fresh Look at the Emergence of the Constitution from The Confederation Period: The Case of the Drafting of the Articles of Confederation*, 60 *Tennessee Law Review* (1994), S. 783 ff. (Fresh Look); ders., *The United States and the Articles of Confederation: Drifting Towards Anarchy or Inching Towards Commonwealth?* 88 *Yale Journal* (1978), S. 142 ff. (Articles of Confederation).

Dienst der Etablierung einer bestimmten nationalen Erzählung gestanden hatte.¹² Sie betont vor allem Brüche und neigte zur Unterschlagung von Kontinuitäten. Die Verfassung von 1787 sollte möglichst hell erstrahlen, und nicht als bloße Weiterentwicklung von britischen Traditionen dastehen. Sie sollte ein Neuanfang sein. Zugute kam dieser Deutung der rasante Aufstieg Amerikas zur Weltmacht ab dem frühen 19. Jahrhundert. Die Leistungsfähigkeit der Nation musste Gründe haben – und was lag da näher, als den Moment der Verfassungsschöpfung zu einer Art Stunde Null emporzustilisieren? Die Konföderationsartikel – die offenkundig grundlegende Mängel aufwiesen – wurden in ihrer historischen Bedeutung gewissermassen kleingeredet. Bildlich gesprochen: Die Bühne sollte möglichst leer sein für den Auftritt der *Founding Fathers* – die ironischerweise schon die Konföderationsperiode massgeblich und teilweise sogar entscheidend mitgestaltet hatten.¹³

In diesem Beitrag sind die Kontinuitäten von besonderem Interesse. Die Forschung hat aufgezeigt, dass der Erfolg der Verfassung von 1787 wesentlich auf Ideen fusste, die eine substantielle Vorgeschichte in den *Articles of Confederation* hatten.¹⁴ Die späteren Verfassungsideen waren teilweise bereits etablierte Praxis, die Schaffung der Verfassung von 1787 war kein Urknall. Sie war wohl eher ein – wenn auch sehr grosser und folgenreicher – Qualitätssprung in einer bereits existierenden Verbindung. Die Konföderationsperiode erscheint aus dieser Perspektive als eine Zeit des Ausprobierens von Bindungsmodalitäten und Autonomiesicherungen für eben erst unabhängig gewordene Staaten, deren Selbstbewusstsein gerade erst am Erwachen war. Die Unabhängigkeit berauschte und ängstigte gewissermassen zugleich, die Form des Miteinanders stand in dieser Zeit grundsätzlich zur Disposition. Die Konföderationsartikel waren ein Versuch, zu einer rechtlich fixierten Form der Kooperation zu finden, das Ungeordnete der Revolutionsperiode hinter

12 Typisch etwa: L. Bradford Prince, *The Articles of Confederation vs. The Constitution. The Progress of Nationality Among the People and In the Government*, New York 1867.

13 Das galt etwa für James Madison, Alexander Hamilton, George Washington, John Adams und John Jay.

14 James Madison selbst hatte in *Federalist* Nr. 40 auf diese Kontinuität hingewiesen: «[...] The truth is, 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. [...]».

sich zu lassen. Sie dienten später, bei der Unionsgründung, als reiches Angebot an Ideen, Anregungen und nicht zuletzt Warnungen.¹⁵ Die dreizehn Ostküstenstaaten waren auch, was nicht vergessen werden sollte, kulturell und religiös keineswegs homogen. Es gab im Wesentlichen drei Staatengruppen. Die überwiegend puritanischen Neuenglandstaaten im Norden unterschieden sich dabei wesentlich von den Mid-Atlantic-Staaten – mit den mächtigen Zentren New York und Pennsylvania – und diese wiederum von den Staaten des Südens. Der Norden war in dieser Zeit dabei, sich endgültig von der Sklavenwirtschaft zu lösen, während deren Abschaffung für den Süden unverhandelbar war.

Der Übergang zwischen Konföderationsperiode und Unionsgründung war teilweise fließend. Es sei in Erinnerung gerufen, dass die Delegierten ursprünglich an den Konvent von Philadelphia fuhrten, um die Konföderationsartikel zu revidieren.¹⁶ Als sie bemerkten, dass die erforderliche Einstimmigkeit auch bei günstigem Verhandlungsverlauf ausser Reichweite lag, reifte schnell der Entschluss zur Schaffung der Verfassung.¹⁷ Der Reformkonvent wurde auf diese Weise zum Verfassungskonvent. Die Entstehung der Verfassung war in gewisser Weise die Folge der Selbstknebelung der Konföderation. Es herrschte damals keineswegs die Vorstellung, dass die Grundideen der Konföderationsartikel durchgängig falsch gewesen waren – trotz Scheiterns der Konföderation. Man war der Meinung, dass die Umsetzung zu wenig konsequent erfolgt sei.¹⁸ Mit zunehmendem Abstand zum Konvent von 1787 geriet die damals durchaus noch vorhandene Zustimmung zu den Grundideen der Kon-

15 Zu den Wechselwirkungen im Einzelnen vgl. Douglas G. Smith, *An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and The Constitution*, 34 *San Diego Law Review* (1997), S. 249 ff., insb. S. 268 ff. (Textanalyse).

16 Bereits 1786 hatte sich ein Konvent in Annapolis mit den Mängeln der Konföderationsartikel befasst. Gegenstand der Beratungen – an denen Vertreter aus lediglich fünf Staaten aus der Mid-Atlantic-Region und dem Süden teilnahmen – waren vor allem die Bereiche Handel und Verkehr. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Situation waren vergebens.

17 Man berief sich zur Rechtfertigung des Bruchs mit den Konföderationsartikeln auf ein naturgegebenes right to rebel. Dabei hatte man das Beispiel der Unabhängigkeitserklärung vor Augen. Die Differenz zur Situation von 1776 bestand allerdings darin, dass man sich diesmal nicht von einem als tyrannisch empfundenen fremden, sondern von selbst gesetztem Recht lossagen wollte. Vgl. Angela Roddey Holder / John Thomas Roddey Holder, *The Meaning of the Constitution*, 3. A., Happaage 1997, S. 3.

18 Vgl. dazu erneut Madisons Ausführungen in *Federalist* Nr. 40.

föderationsartikel aber in Vergessenheit. Die Kritik an der Ineffizienz der *Articles*, die es immer gegeben hatte, traf immer mehr auch die Grundideen, deren Einfluss auf die Verfassung zusehends tendenziell negiert wurde. Überraschen können die Anschlüsse an die Konföderationsartikel nur schon deshalb nicht, weil teilweise dieselben Personen an der Ausarbeitung beider Texte beteiligt waren. Die Revolutions- und die Nachrevolutionsära wurden in Amerika zum grossen Teil mit demselben Führungspersonal bestritten.

Die Konföderation ging bei der Vergemeinschaftung von Aufgaben bemerkenswert weit. Das gilt insbesondere für den heute als besonders sensibel betrachteten Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, der sich im Fall der Europäischen Union traditionell als einer der Stolpersteine für eine weitere Vertiefung der Integration erweist. Aussenpolitik war in der Konföderation – wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird – die zentrale Gemeinschaftsaufgabe. Man wollte geschlossen nach aussen auftreten, um das als fragil empfundene Erreichte nicht zu gefährden. So wurden die nach dem Unabhängigkeitskrieg mit England offen gebliebenen Fragen in einem Friedensvertrag geregelt, der von der Konföderation – von den *United States of America* – und nicht von den Staaten abgeschlossen wurde.¹⁹ Für die Konföderation unterzeichneten vier Bevollmächtigte, nicht dreizehn.²⁰ Die Konföderationsartikel enthielten auch – in zeitgenössischer Terminologie ausgedrückt – sehr weit gehende konföderationsinterne Freizügigkeitsrechte. Die aus der Unionsverfassung bekannte *Privileges and Immunities Clause* etwa war bereits zentrales Element der Konföderationsartikel.²¹ Auch dieser Aspekt der

19 Die Entwicklung von lose organisierten Kontinentalkongressen zu einer Konföderation auf rechtlicher Grundlage spiegelte sich auch darin, dass im Ingress der Unabhängigkeitserklärung noch von den *united States of America* die Rede gewesen war – *united* war damals noch klein geschrieben worden.

20 Auf Seiten der Vereinigten Staaten unterzeichneten John Adams, der spätere zweite Präsident der Union, John Jay, der spätere Aussenminister, und Benjamin Franklin, der die Allianz mit Frankreich zustande gebracht hatte. Auf Seiten Englands wurde der Vertrag vom Bevollmächtigten David Hartley unterschrieben.

21 Einige der bekanntesten Teile der US-Verfassung wurden fast wörtlich aus den *Articles of Confederation* übernommen. Das gilt etwa für die *Supremacy Clause* oder die *Full Faith and Credit Clause*. Teilweise schrieb die Verfassung auch bereits etablierte Gewohnheiten fest, erhob die Übung zu verbindlichem Recht: Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 784.

Konföderationsartikel ist im Licht der hier interessierenden Supranationalitätsproblematik von Interesse.

Beachtung verdient auch die Entwicklung der «Institutionen-Semantik» in der spät- und postkolonialen Periode. Die Kontinuitäten springen auch in diesem Feld ins Auge. Die zentrale Rolle spielte auf der institutionellen Ebene stets «der Kongress», der sich inhaltlich allerdings stark veränderte. Die erste, noch informelle Versammlung der Kolonien tagte 1774 als «Erster Kontinentalkongress».²² Während der Konföderationsperiode war ebenfalls ein Kongress – als eine Art verrechtlichte Botschafterversammlung – das Hauptentscheidungsorgan. Die erste Gewalt der Verfassung von 1787 schliesslich – eine klassische Legislative – hiess erneut «Kongress». Die Bedeutung des Begriffs veränderte sich, der Begriff als Bezeichnung für das zentrale Organ für die Interessenkoordination blieb aber bestehen. Ähnliches liesse sich auch für die Verwendung der Institutionenbezeichnung «Präsident» sagen. Das Amt des Präsidenten – vielleicht besser: eines Präsidenten – existierte ab der späten Kolonialzeit. Die spätkolonialen Kontinentalkongresse von 1774 und 1775 wurden von einem Präsidenten geleitet, der den Beratungen vorsass.²³ Der Präsident hatte eine informelle Koordinationsaufgabe. Die *Articles of Confederation* sahen ebenfalls als – schwachen – Vorsitzenden des Kongresses einen Präsidenten vor.²⁴ Eine Exekutive im Sinne der

22 Der Erste Kontinentalkongress – der noch königstreu und von Benjamin Franklin schon länger angeregt worden war – tagte vom 5. September 1774 bis zum 26. Oktober desselben Jahres in Philadelphia. Ziel der 56 Delegierten aus zwölf von dreizehn später unabhängigen Kolonien war es vor allem, England zur Rücknahme verschiedener Massnahmen zu bewegen, die gemeinhin als «intolerable acts» bezeichnet wurden. Dazu gehörte vor allem der Quartering Act von 1765 beziehungsweise 1774, der britischen Soldaten die Einquartierung in Privathäusern der Kolonisten ermöglichte. Ausdruck der Bedeutung, die dieser Frage damals beigemessen wurde, ist ihre ausdrückliche Regelung in *Amendment Four der Bill of Rights*.

23 Erster *President of Congress* war Peyton Randolph aus Virginia, der das Amt während des Ersten Kontinentalkongresses vom 5. September bis zum 22. Oktober 1774 und später noch einmal während des Zweiten Kontinentalkongresses ausübte.

24 Erster Präsident der *United States of America* war unter den Konföderationsartikeln der heute kaum noch bekannte John Hanson (1715–1783). Hanson hatte das Amt vom 5. November 1781 bis zum 4. November 1782 inne. Aus anekdotischer Sicht verdient Erwähnung, dass der frisch in sein Amt gewählte Hanson von einem gewissen George Washington ein Schreiben erhielt, in dem ihm mit den Worten «I congratulate your Excellency on your appointment to fill the most important seat in the United States [...]» zum Amt gratuliert wurde, dem damals eher geringe Bedeutung zukam.

funktionenteiligen Gewaltenteilungskonzeption gab es in dieser Periode noch nicht. In der Verfassung von 1787 schliesslich verkörpert der Präsident die zweite Gewalt. Die Institution «Präsident» hatte in all diesen Perioden eine herausgehobene Position mit einer gewissen Verantwortung für das Ganze inne, deren Bedeutung allerdings stark variierte.

II. Entstehung

1. Folgen des *French and Indian War*

Die Konföderationsperiode ordnet sich in die Kette der Ereignisse nach dem *French and Indian War* (1754–1763) ein.²⁵ Es ist sinnvoll, auf die Entwicklungen kurz einzugehen, damit die Themen und Hintergrundkonflikte der Konföderationsperiode besser verständlich werden.²⁶ England hatte sich in Nordamerika ab dem Jahr 1754 in mehrere militärische Auseinandersetzungen verstrickt. Im Vordergrund stand der Konflikt mit Frankreich um die Vorherrschaft in der erst teilweise kolonisierten Region. Gleichzeitig kam es zu heftigen Auseinandersetzungen mit den amerikanischen Ureinwohnern, deren Widerstand gegen das Vordringen der Kolonisten stark zugenommen hatte. Nach den beiden Kriegen sah sich das siegreiche England mit dem Problem hoher Kriegskosten konfrontiert. Es auferlegte den Kolonien erstmals Steuern und brach damit mit einer ungeschriebenen Regel in seinen nordamerikanischen Kolonien. Die zurückhaltende Praxis hatte dazu beigetragen, das Verhältnis zwischen Mutterland und Kolonien zu stabilisieren. Ausserdem verbot England den Kolonien jede weitere Westausdehnung, um weitere Konflikte mit den Indianern vorerst zu vermeiden. Es fürchtete, die ausdehnungshungrigen Kolonien würden es in weitere finanzielle Nöte stür-

25 Neuere Literatur: Julie Flavell/Stephen Conway (Hrsg.), *Britain and America go to War. The Impact of War and Warfare 1754–1815*, Gainesville (Fl.); Seymour I. Schwartz, *The French and Indian War 1754–1763. The Imperial Struggle for North America*, New York 1994.

26 Der *French and Indian War* wird in Europa als Siebenjähriger Krieg bezeichnet. Er dauerte hier von 1756 bis 1763, zwei Jahre länger als in Nordamerika. In den sich immer mehr ausweitenden Krieg wurden auch Preussen, Österreich, Russland, Sachsen und Hannover hineingezogen. Ergebnis des Krieges war in Europa eine weitgehende Wiederherstellung des territorialen status quo ante.

zen. Diese Anordnung stand teilweise im Widerspruch zu den *Colonial Charters*. Insbesondere die sogenannten *Sea-to-sea-Charters*, zu denen etwa jene Virginias gehörte, gewährten den Kolonien das Recht auf Westausdehnung.²⁷

Englands Härte löste eine nicht vorhergesehene und zusehends auch nicht mehr kontrollierbare Dynamik aus. Bald waren nicht nur Besteuerung und Westausdehnung Streitgegenstand, sondern das Recht Englands zur Gesetzgebung für die Kolonien generell. In die Auseinandersetzung involviert waren nicht nur die dreizehn ab 1776 unabhängigen Kolonien.²⁸ Auch weitere britische Besitzungen auf dem nordamerikanischen Kontinent wurden hineingezogen. Geeint wurden die Kolonisten durch die Überzeugung, England habe eine rote Linie überschritten.

Im Jahr 1775 kam es zu ersten militärischen Konfrontationen. Für die Kolonien zeigte sich schnell, dass sie – wenn sie erfolgreich aus der Auseinandersetzung hervorgehen wollten – dringend auf Verbündete angewiesen waren. Sie suchten die Allianz mit Frankreich, das den englischen Einfluss in Nordamerika kompensatorisch für die eigenen Verluste zu schmälern trachtete. Der Kolonialstatus setzte den Handlungsspielräumen der Kolonien allerdings gewisse Grenzen. Nur Staaten konnten Bündnisverträge abschliessen. Es bedurfte der formellen Lossagung von England, um völkerrechtliche Vertragsfähigkeit zu erlangen. Das Bedürfnis, Frankreich als Verbündeten zu gewinnen, war mit ein Grund für die Erklärung der Unabhängigkeit. Ausserdem bestand Einigkeit, dass die gemeinsamen Unternehmungen institutionell besser koordiniert werden mussten. Man wollte eine Führungsstruktur schaffen,

27 England war 1763 nach dem Frieden mit Frankreich und Spanien Verpflichtungen eingegangen, die den *Colonial Charters* teilweise widersprachen. Es verpflichtete sich insbesondere dafür zu sorgen, dass die Ostküstenkolonien nicht über den Mississippi vorstossen würden. Kolonien mit *Sea-to-sea Charters* rebellierten gegen dieses Versprechen. Zur Westausdehnung vgl. Ray Allen Billington / Martin Ridge, *Westward Expansion*, 6. A., Albuquerque 2001.

28 Abraham Lincoln sowie weitere Politiker vertraten verschiedentlich die Auffassung, mit der Unabhängigkeitserklärung sei ein einziger Staat mit den 13 ehemaligen Kolonien als Staatsgliedern entstanden. Die falsche Darstellung stand offensichtlich im Dienst der Etablierung einer nationalen Erzählung, die im Vorfeld und während des Bürgerkrieges die «natürliche» Zusammengehörigkeit der ehemaligen Kolonien betonte. Vgl. Akhil Reed Amar, *America's Constitution. A Biography*, New York 2005, S. 39.

die über die informelle Kooperation im Rahmen der Kontinentalkongresse ab 1774 hinausging.

Es stellten sich grundlegende Fragen: nach den zu schaffenden Institutionen, nach dem Umfang ihrer Zuständigkeiten, nach der angemessenen Intensität der Bindung und nach den richtigen Entscheidungsprozeduren. Viele der Fragen hatten sich während der kolonialen Periode zumindest in ähnlicher Form schon einmal gestellt. Auch vor der Unabhängigkeit hatte es Allianzen und Pläne für eine stärkere Institutionalisierung der Zusammenarbeit gegeben. Man konnte auf gewisse satzungsmässige Vorbilder und Inspirationsquellen zurückgreifen. Eine gewisse Vorbildrolle spielte etwa die 1643 von vier puritanischen Kolonien der nördlichen Ostküste geschaffene *New England Confederation*, die im Wesentlichen ein Verteidigungsbündnis gewesen war.²⁹ Eine andere bedeutende Inspirationsquelle für die Ausgestaltung eines Bündnisses war der im Jahr 1754 ausgearbeitete *Albany Plan*, der jedoch nie in Kraft getreten war.³⁰ Er hatte eine gemeinsame Regierung der Kolonien unter Führung eines von der Krone bestimmten *President-General* und eines von den Kolonien gewählten *Grand Council* vorgesehen.

2. Redaktion der *Articles of Confederation*

Die Anfänge der Ausarbeitung der Konföderationsartikel reichen in die Zeit kurz vor der Unabhängigkeitserklärung zurück. Im Jahr 1775 unterbreitete Benjamin Franklin dem noch königstreuen Zweiten Kontinentalkongress einen Vorentwurf für eine institutionell stärkere Verbindung der Kolonien, der verschiedene Elemente aus dem ebenfalls von

29 Der Zusammenschluss der Kolonien Connecticut, New Haven, Massachusetts Bay and Plymouth Colony war eine Reaktion auf kriegerische Auseinandersetzungen mit den Pequot Indianern. Das Bündnis trug offiziell den Namen *United Colonies of New England*. Koordinationsorgan waren gemeinsame Versammlungen, an die jede Kolonie zwei Delegierte entsandte. Sie konnten mit sechs von acht Stimmen jede Massnahme beschliessen, die sie für sinnvoll erachteten. Die Delegiertentreffen fanden – von Notfällen abgesehen – einmal im Jahr statt.

30 Der Entwurf wurde sowohl von England als auch von den Kolonien abgelehnt. Er war zentralistischer als die Konföderationsartikel und sah etwa eigenständige Steuerkompetenzen der Zentralregierung vor.

ihm konzipierten *Albany Plan* von 1754 wieder aufgriff.³¹ Der Entwurf trug den Titel *Articles of Confederation and perpetual Union Between the several Colonies*; die Bezeichnung blieb in der Folge im Wesentlichen unverändert.³² Aufgrund von Differenzen unter den Kolonien wurde die Erörterung zunächst für sechs Monate verschoben. Im Lauf der Zeit spitzten sich die Konflikte mit England immer mehr zu. Es kam zu ersten kriegerischen Auseinandersetzungen, die eine Rückkehr unter die Hoheit der Krone im Fall eines Sieges immer unwahrscheinlicher werden liessen. Als Richard Henry Lee dem Kontinentalkongress am 7. Juni 1776 seine berühmte Resolution für die Unabhängigkeit der Kolonien unterbreitete – sie leitete die entscheidende Phase des Loslösungsprozesses von England ein –, enthielt sie auch einen Vorschlag für die Bildung einer Konföderation.³³ Es dauerte in der Folge nochmals mehr als ein Jahr, bis die *Articles of Confederation* am 15. November 1777 verabschiedet werden konnten. Der Ratifikationsprozess in den staatlichen Legislativen nahm noch einmal weitere fast dreieinhalb Jahre in Anspruch. Er kam während des sich hinziehenden Kriegs mit England nur schleppend voran. Als letzter Staat stimmte am 1. März 1781 Maryland zu – bemerkenswerterweise erst nach Waffenniederlegung durch einen beträchtlichen Teil der Briten.³⁴

Die Ausarbeitung der Konföderationsartikel war im Einzelnen ein konfliktreicher Prozess. Die Konzipierung des ersten Entwurfes nach der Unabhängigkeit wurde einem Ausschuss übertragen, in den jede Kolonie einen Vertreter entsandte. Am 12. Juli 1776 präsentierte der Leiter des Ausschusses, John Dickinson, einen Vorschlag, den *Dickinson Draft*.

31 Vgl. Lois K. Mathews, Benjamin Franklin's Plans for a Colonial Union 1750–1775, 8 *American Political Science Review* (1914), S. 393 ff.; Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 797 ff.

32 Einzig das Wort Colonies wurde später durch States ersetzt.

33 Lees Resolution lautete wörtlich – man beachte den Hinweis auf die Notwendigkeit von Allianzen: «Resolved, That these United Colonies are, and of right ought to be, free and independent States, that they are absolved from all allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain is, and ought to be, totally dissolved. That it is expedient forthwith to take the most effectual measures for forming foreign Alliances. That a plan of confederation be prepared and transmitted to the respective Colonies for their consideration and approbation.»

34 Die Konföderationsartikel konnten damit nichts mehr dazu beitragen, die Kriegführung mit den Briten zu erleichtern.

Er war gekennzeichnet durch sehr weitgehende Zuständigkeiten der Konföderation. Die kollektive Handlungsfähigkeit hatte gegenüber den Interessen der Einzelstaaten Vorrang. Nach überwiegender Einschätzung war der Entwurf zu zentralistisch. Er bildete im Wesentlichen die konservative Position ab, deren Hauptanliegen eine starke Zentralgewalt mit grossen Handlungsspielräumen insbesondere im Bereich der Kriegsführung war. Eine Garantie der Souveränität der Staaten war nicht vorgesehen. Schon im August 1776 zeichnete sich ab, dass auch tiefgreifende Korrekturen das Scheitern des Entwurfs nicht würden verhindern können. Die Frage, ob es überhaupt zu einer Konföderation kommen würde, war in dieser Phase zeitweilig offen.³⁵ Neben Angst vor zu grosser Macht der Zentralregierung drohten vor allem die Sklavenfrage und Territorialfragen die Allianz auseinanderzureissen. Die Debatten wurden teilweise unterbrochen, weil der Kongress fliehen musste. Er zog von Philadelphia nach Lancaster und von da aus weiter nach York in Pennsylvania.³⁶

Die Zeit arbeitete gegen die zentralistisch eingestellten Konservativen. Die Auffassung, dass die Stellung der eben erst zu Staaten gewordenen Kolonien wirksamer geschützt werden müsse, gewann zunehmend an Boden. Ein entzentralisiertes Bündnis entsprach vor allem den Vorstellungen der Liberalen. Die überwiegend aus dem Süden stammenden Liberalen betrachteten den Schutz von Freiheit und Eigentum als primäre Aufgabe der öffentlichen Gewalt.³⁷ Sie machten sich für eine Garantie der staatlichen Souveränität stark, wollten die Aufgaben der Zentralgewalt auf das Wichtige und Unentbehrliche beschränken. Diese – zuweilen auch als radikal bezeichnete – Position setzte sich in vielen Punkten durch. Die Stellung der Staaten wurde durch verschiedene Sicherungen geschützt. Zentral und für die Konföderation in negativem Sinne schicksalhaft war, dass die Konföderation in vollständiger finan-

35 Amar, a. .a. O. (Anm. 28), S. 26.

36 Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 800.

37 Der Gegensatz zwischen Zentralisten und Antizentralisten war weitgehend identisch mit dem Gegensatz zwischen konservativer und liberaler Position. Er bestimmte auch die Jahre um die Unionsgründung, als sich die Zentralisten Federalists und die Antizentralisten Antifederalists nannten. Die Antifederalists stammten vor allem aus dem Süden. Sie sahen in einer starken Zentralregierung eine Bedrohung des Rechts auf Eigentum, das ihre Rechte an den Sklaven sicherte. Sklavenarbeit war eine tragende Säule der Ökonomie in den Südstaaten.

zieller Abhängigkeit von den Staaten gehalten wurde.³⁸ Ausserdem wurde die Souveränität der Staaten explizit garantiert.

Man schuf mit der Konföderation eine Zwischenform zwischen traditionellem Staatenbund und supranationaler Verbindung.³⁹ Die Konföderationsartikel sprechen von «a firm league of friendship», die auf Dauer geschlossen werde soll. «[...] [T]he Union shall be perpetual [...]», heisst es in Article XIII – und ähnlich auch in der Präambel.⁴⁰ An anderen Stellen ist von einer «confederacy» oder einer «confederation» die Rede. Die Begriffe werden synonym verwendet. Kündbarkeit der Mitgliedschaft war nicht vorgesehen. Es ging darum, wie ein Autor bemerkte, ein System mit «multiplen Souveränitäten»⁴¹ zu schaffen, das eine Reihe von Gemeinschaftsaufgaben bewältigen konnte und den Staaten ihre Autonomie gleichzeitig in möglichst grossem Umfang beliess, um einen ambitiösen «Sozialkontrakt»⁴² zwischen den ehemaligen Kolonien.

Das Volk ist in den Konföderationsartikeln – anders als in der Verfassung von 1787 – mit keinem Wort erwähnt.⁴³ Es wurden weder Referenden noch Verfassungskonvente in den Staaten abgehalten.⁴⁴ Die Konföderation sollte eine rein bündische Grundlage erhalten, ihr Schicksal sollte in der Hand der Staaten verbleiben. Der Unterschied ist auf einer grundsätzlichen Ebene von Bedeutung. In einem Bündnis ohne Beteiligung des Volkes am Grundlagenvertrag ist die Möglichkeit einer Konsolidierung unter einer einheitlichen Staatsgewalt – einer einheitlichen Bundesregierung – nicht angelegt. Ohne Bruch mit den Konstruktionsgrundlagen ist die Entwicklung zum Staat nicht denkbar. Bei einem

38 Keith L. Dougherty, *Collective Action under the Articles of Confederation*, Cambridge 2001, S. 28 ff.

39 Kanada erhielt als einzige weitere britische Kolonie eine Beitrittsoption (Article XI). Es löste diese jedoch nicht ein. Bei anderen möglichen Neubeitritten – denkbar wäre dies etwa bei Neuschottland oder Florida gewesen – hätte es der Zustimmung von neun von dreizehn Mitgliedern bedurft.

40 Es ist unklar, was man unter «perpetual» verstand. War dies wörtlich gemeint oder nur als Bekenntnis zu einer Verbindung von einer gewissen Dauer? Amar zufolge wollte man mit der Verwendung des Begriffs lediglich zum Ausdruck bringen, dass es sich um die engstmögliche Form eines Staatenbundes handle. Vgl. Amar (Anm. 28), S. 31.

41 Smith, a. a. O. (Anm. 15), S. 255.

42 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 32.

43 Zur Bedeutung dieser Differenz vgl. die Ausführungen des Supreme Court in *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.), 404.

44 Amar, a. a. O. (Anm. 28), S. 9.

Bündnis zwischen Volk einerseits und Staaten als Bündnisgliedern andererseits ist diese Möglichkeit hingegen mitgedacht. Die Gewichte zwischen den Bündnisgliedern als der einen Legitimationsgrundlage und dem Volk als der anderen können verschoben werden. Das Volk kann an Bedeutung gewinnen, und die Staaten können ihre Staatlichkeit allenfalls gar einbüßen und dennoch weiterhin Partner des Grundlagenvertrages bleiben, wie das in modernen Bundesstaaten der Fall sein kann.⁴⁵

Was waren und woher stammten die Grundideen der Konföderation? Eine zentrale Inspirationsquelle waren die Schriften Samuel von Pufendorfs.⁴⁶ Seine Überlegungen zu den verschiedenen Arten völkerrechtlicher Verträge haben in den Konföderationsartikeln Spuren hinterlassen. Pufendorf hatte in *De iure naturae et gentium libri octo* (1672) über die Schaffung von «ewigen Verträgen» nachgedacht und dabei zwischen einfachen und auf Dauer gestellten Verträgen unterschieden. Die Konföderationsartikel heissen nicht zufällig *The Articles of Confederation and perpetual Union Between the Staates*. Auch die Idee der geteilten Souveränität, die Pufendorf ebenfalls entwickelte, beeinflusste die Schöpfer sowohl der Konföderationsartikel als auch der späteren Verfassung.

Eine andere wichtige Inspirationsquelle waren die Arbeiten von Emerich de Vattel.⁴⁷ Vattel hatte sich in seinem Hauptwerk *Droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1758) mit der Effektivität von Selbstverteidigungsbündnissen auseinandergesetzt. Er betrachtete Bündnisse sowohl von ihrem militärischen als auch ihrem ökonomischen Wert her und hatte einen Sinn für das Zusammenspiel von Sicherheitsbedürfnissen und ökonomischen Arrangements. Eine seiner bevorzugten Ideen war, dass Wirtschaftsprivilegien zu Gunsten von Bündnispartnern zur Schwächung von Rivalen eingesetzt werden können. Vattel empfahl eine Kombination von Sicherheitsallianz und ökonomischer Integration.

45 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, in: ders., *Staat – Verfassung – Demokratie*, 2.A., Frankfurt a. M. 1992, S. 39 ff. Böckenförde weist darauf hin, dass die bündische Grundstruktur nur so lange besteht, wie die Souveränität der Glieder nicht vollständig durch jene des Bundes absorbiert wird (ebd., S. 40 f.).

46 Smith, a. a. O. (Anm. 15), S. 264 ff.

47 Smith, a. a. O. (Anm. 15), S. 261 ff.

Spuren dieser Überlegungen sind sowohl in den Konföderationsartikeln als auch in der Unionsverfassung zu finden. Die Sicherheitsfrage war für die Schöpfer der Konföderation zentral. Die Konföderationsartikel gewährten den Angehörigen der ehemaligen Kolonien aber auch, modern ausgedrückt, weitgehende Freizügigkeitsrechte in den anderen Konföderationstaaten, auf die im Einzelnen einzugehen sein wird.⁴⁸

Während der Beratungen standen drei Streitpunkte im Vordergrund.⁴⁹ Zentral war die Frage, ob die Stimmen der Staaten im Kongress gewichtet oder gleich gezählt werden sollten. Die grossen Staaten wünschten eine proportionale Repräsentation und entsprechende Gewichtung. Die kleinen jedoch hielten dem entgegen, auf diese Weise könnten wenige grosse Staaten über den ganzen Rest bestimmen.⁵⁰ Die kleinen Staaten setzten sich durch. Jeder Staat erhielt eine Stimme im Kongress, wie dies in Staatenbünden üblich war.⁵¹ In der Praxis gab die Regelung viele Probleme auf. Die grossen Staaten waren – angesichts der erheblichen Kompetenzfülle der Konföderation – nur sehr widerwillig bereit, falls überhaupt, sich einem für sie derart nachteiligen Entscheidungsmodus zu unterwerfen.⁵² Die Staatengleichheit war überspannt worden. Bei der Schaffung der Unionsverfassung von 1787 war man sich bewusst, dass dieses Problem gelöst werden musste. Man ersann eine Kompromisslösung, die später zum Vorbild für die Ausgestaltung der ersten Gewalt in verschiedenen Bundesstaaten wurde.⁵³

Der zweite Hauptstreitpunkt betraf die Verteilung der Kosten für das Bestreiten der Unionsausgaben. Als Verteilungskriterien standen zunächst die Anzahl der in einem Staat lebenden Personen und der Wert der Grundstücke zur Diskussion. Vor allem die Staaten aus dem Norden

48 Vgl. unten III.3.

49 Freedman nennt neben den im Folgenden genannten Streitpunkten auch die Indian Affairs: ders., *Fresh Look* (Anm. 11), S. 816 ff.

50 Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 819.

51 Article V Abs. 3.

52 Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 825.

53 Die 1787 erfundene Formel mit gleicher Repräsentation der Staaten im Senat und proportionaler Repräsentation des Volkes im Repräsentantenhaus wird gemeinhin als *Great Compromise* bezeichnet. Sie verband Elemente des kleinen Staaten begünstigenden New Jersey-Plan – jeder Staat sollte eine Stimme haben – mit Elementen des Virginia-Plan, der das Stimmrecht nach Bevölkerungszahl beziehungsweise Finanzkraft bemessen wollte. Weitere Namen für den *Great Compromise* sind *Connecticut Compromise* oder *Sherman's Compromise*.

sprachen sich für ersteres Kriterium aus, da sie vergleichsweise über mehr Bodenwerte als Personen verfügten.⁵⁴ Sie fürchteten, mehr zahlen als bestimmen zu können, konnten sich aber nicht durchsetzen. Man entschied sich für das Verteilkriterium des Wertes des Grundeigentums unter Einschluss des Wertes aller darauf stehenden Gebäude.⁵⁵ Das umständlich zu handhabende Kriterium löste sofort neuen Streit aus.

Das dritte Problemfeld betraf die Zukunft der Territorien westlich der alten Kolonien. Wie weit sollten sich die ehemaligen Kolonien ausdehnen und ihr Gebiet eigenmächtig vergrößern können? Sollten die Gebiete sklavereifrei sein, wie einige Staaten aus dem Norden forderten, die die Sklaverei abgeschafft hatten, oder sollte diese Frage offen bleiben? Die Sklavenfrage war insofern brisant, als sie das Binnengleichgewicht der Allianz betraf, das Verhältnis zwischen sogenannten Sklavhalterstaaten und sklavenfreien Gebieten.⁵⁶ Das diesbezügliche Gleichgewicht war fragil. Die Frage blieb in den Konföderationsartikeln vorerst ungerregelt. Erst 1787 fand sie in der *Northwest Ordinance* – einem Kongressakt – eine Lösung. Der Kompromisscharakter der Regelung ermöglichte die Koexistenz beider Systeme während der ersten Jahrzehnte der Union.

Die Ziele der Konföderation sollten vor allem auf zwei Wegen erreicht werden: durch Übertragung substantieller Kompetenzen von den Staaten auf die Zentralgewalt und durch aktives Vorantreiben der wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Integration durch bestimmte Ver- und Gebote.⁵⁷ Erste Gemeinschaftsaufgabe der Konföderation war die Aussen- und Sicherheitspolitik. Etwa die Hälfte der dem Kongress übertragenen Zuständigkeiten hatte direkt oder indirekt mit Verteidigung oder Sicherheit zu tun. Die Konföderation entschied insbesondere über Krieg und Frieden, die Entsendung von Botschaftern und den Abschluss internationaler Verträge – allerdings mit Ausnahme der Handelsverträge,

54 Freedman, *Fresh Look* (Anm. 11), S. 821.

55 Article VIII Abs. 1.

56 Vgl. Oliver Diggelmann, *Das dunkle Kapitel der US-Verfassungsgeschichte*, 15 Jura (2009), Bd. I, S. 200 ff.

57 Bei der Kompetenzzuweisung folgten die Konföderationsartikel – wie später die Verfassung – dem Prinzip der Einzelenumeration. Article II regelt diesen Punkt explizit. Die Verfassung von 1787 enthielt zunächst keine ausdrückliche Regelung. Es war jedoch selbstverständlich, dass man an der Kompetenzausscheidungsregel festhalten wollte. Amendment Ten machte die Entscheidung wieder explizit.

die zwar von Bedeutung waren, vorerst aber eine staatliche Domäne blieben.⁵⁸ Auch die Regelung der Angelegenheiten mit den Indianern fiel in den Aufgabenbereich der Konföderation.⁵⁹ In der Praxis verwandte der Kongress den grössten Teil seiner Energie auf die Aussen- und Sicherheitspolitik.⁶⁰

Eine wichtige Konföderationskompetenz war auch die Zuständigkeit zur Streitschlichtung zwischen den Staaten.⁶¹ Inspirationsquelle dieser Regelung könnte die altenglische Institution des *Privy Council*⁶² gewesen sein, dem in England eine wichtige Rolle für den Zusammenhalt der Institutionenordnung zukam.⁶³ Die Zuweisung dieser Zuständigkeit an die Konföderation war eine der wichtigsten Entscheidungen der ganzen Konföderationsartikel. Sie spurte eine andere Möglichkeit der Konfliktbewältigung als Drohung und Gewaltanwendung vor. Der Regelung lag eine bedeutende Pazifizierungsambition zugrunde. Sie wirkte auch als Wegbereiter der entsprechenden Norm in der Unionsverfassung von 1787. In der Praxis konnten vereinzelt wichtige Streitigkeiten auf diesem Weg gelöst werden. Ein kurz nach Konföderationsgründung eskalierender Territorialdisput zwischen Connecticut und Pennsylvania etwa, bei dem auf Betreiben Pennsylvanias ein Schiedsgericht eingesetzt wurde, konnte entschärft werden.⁶⁴ Das Verfahren allerdings war kompliziert.

Zu den Konföderationskompetenzen gehörte weiter das Recht zur Bestimmung der Wechselkurse und zur Prägung von Münzen.⁶⁵ Letzteres stand der Konföderation allerdings nicht ausschliesslich zu; auch die Staaten konnten Geld ausgeben. Der Idee nach sollte die Konföderation mit dieser Zuständigkeit eine Mitverantwortung für die Stabilität der

58 Article X Abs. 1; Article VI Abs. 1.

59 Article IX Abs. 4.

60 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 25.

61 Article IX Abs. 2.

62 Der *Privy Council* verfügte über einen äusserst heterogenen Zuständigkeitsbereich. Er übte an Stelle des Monarchen gewisse legislative und judikative Funktionen aus. Später kamen diverse Verwaltungsaufgaben dazu.

63 Vgl. Andrew C. McLaughlin, *A Constitutional History of the United States*, New York 1935, insb. Kapitel XII. Auch hier wird der grosse Einfluss der englischen Institutionenordnung als Inspirationsquelle deutlich.

64 Das Schiedsgericht entschied 1782 im Sinne Connecticuts. Hintergrund des ab den frühen 1770er-Jahren schwelenden, immer heftiger werdenden Konflikts waren sich widersprechende Garantien in den *Colonial Charters*.

65 Article IX Abs. 4.

Wirtschaftsbedingungen übernehmen, die sie in der Praxis allerdings kaum einlösen konnte. In der zweiten Hälfte der Konföderationsperiode kam es einmal zu einer bedeutenden Krise im Währungsbereich. Rhode Island gab 1786 wertloses Geld aus, um der um sich greifenden Verschuldung entgegenzuwirken.⁶⁶ Die Konföderation war nicht in der Lage, wirkungsvoll zu intervenieren.⁶⁷ Die Krise beschleunigte den Niedergang der Konföderation.

Einige weitere Kompetenzen verdienen kurz Erwähnung. Die Konföderation war auch zuständig für die Festsetzung von Massen und Gewichten.⁶⁸ Auch damit sollte der Austausch zwischen den Gebieten erleichtert werden. Ausserdem wurde ihr das Recht übertragen, ein Postnetz für die Konföderation einzurichten.⁶⁹ Insgesamt war die Liste der Zuständigkeiten von jener der Union von 1789 nicht mehr allzu weit entfernt.⁷⁰

Das Zusammenwachsen der Staaten wurde durch verschiedene Ver- und Gebote gefördert. Bedeutend war zunächst, dass kein Staat alleine militärisch so mächtig werden durfte, dass sich die anderen vor ihm fürchten mussten. Die Konföderationsartikel erlaubten den Staaten nur gerade so viele eigene Truppen zu halten, wie es der Kongress für die Grenzsicherung für notwendig hielt.⁷¹ Sie sollten militärisch gemeinsam agieren, auf einander angewiesen sein und dadurch zu einer Einheit werden. Über die regulären Truppen hinaus durften sie allerdings zusätzlich eine «Miliz» unterhalten, eine Art Sicherheitstruppe im Innern, die keine vollständig ausgerüstete Armee sein durfte.⁷²

66 Zur *Paper Money Crisis* in Rhode Island: Roberto Gargarella, *The Scepter of Reason*, Dordrecht 2000, S. 45 ff.

67 Unter dem Eindruck dieser Krise wurde die Münzprägung in der Verfassung von 1787 exklusiv für die Union übertragen.

68 Article IX Abs. 4.

69 Ebd.

70 In der Verfassung von 1787 kamen vor allem das Recht der Union zur Erhebung von Steuern und die Zuständigkeiten im Bereich des zwischenstaatlichen und auswärtigen Handels, zum Erlass von Regeln betreffend Konkurs und Einbürgerung sowie zur Einrichtung des Bundesjustizwesens hinzu: Smith, a. a. O. (Anm. 15), S. 278 f.

71 Article VI Abs. 3.

72 Nachfahren der seit dem Unabhängigkeitskrieg bestehenden Milizen sind die heutigen Nationalgardeeinheiten der Union und der einzelnen Gliedstaaten. Es handelt sich um Reserveeinheiten für den Kriegsfall, die bei aussergewöhnlichen Ereignissen auch im Innern eingesetzt werden können. Sie spielen bei grösseren militärischen Operationen der USA regelmässig eine bedeutende Rolle.

Der Integrationsprozess wurde weiter dadurch unterstützt, dass die Konföderationsangehörigen das Recht zur Niederlassung in den anderen Staaten erhielten.⁷³ Die Konföderationsartikel gewährten das Recht zur freien Ein- und Ausreise in andere Konföderationsstaaten sowie einen Anspruch auf «all the privileges and immunities of free citizens». Die Bedeutung dieser Regelung für die weitere Entwicklung kann kaum überschätzt werden. Sie schuf eine Art *nucleus* eines Konföderationsbürgerrechts.⁷⁴ Konföderationsangehörige wurden mit Staatsangehörigen gleichgestellt. Nur Arme, Vagabunden und flüchtige Straffällige waren ausgenommen. Die Bestimmung wurde – so Alexander Hamilton später – auch zur «basis of the Union».⁷⁵ Gefördert wurde die Integration auch dadurch, dass die konföderierten Staaten verpflichtet wurden, offizielle Dokumente und Akte der anderen Bündnismitglieder anzuerkennen.⁷⁶ Damit wurde der freie Verkehr zwischen ihnen ebenfalls erleichtert. Schliesslich bestand eine Verpflichtung, Straffällige an andere Staaten auszuliefern.⁷⁷ Niemand sollte die Möglichkeit zur Niederlassung in anderen Staaten dazu nutzen, sich der Strafjustiz des eigenen Staates zu entziehen. Das Auslieferungsgebot war gewissermassen das Gegenstück zur Niederlassungsfreiheit.

3. Schicksal der Konföderationsartikel

Die *Articles of Confederation* blieben acht Jahre in Kraft. Bereits kurz nach ihrem Inkrafttreten fielen sie allerdings weitgehend in Ungnade.⁷⁸ Dies war nicht nur bei den Konservativen der Fall, bei denen es zu erwarten gewesen war, sondern auch bei den Liberalen, deren Vorstellun-

73 Article IV Abs. 1.

74 Freedman spricht von einem «universal intercitizenship»: ders., *Commonwealth* (Anm. 11), S. 149.

75 Vgl. *Federalist* Nr. 80. – In der Verfassung von 1787 wurde die Formulierung der *Privileges and Immunities Clause* im Vergleich zu jener in den Konföderationsartikeln etwas vereinfacht. Die entscheidende Neuerung war aber vor allem, dass die Verfassung dafür sorgte, dass die Klausel auch umgesetzt werden konnte.

76 Article IV Abs. 3.

77 Article IV Abs. 2.

78 Zum Schicksal der *Articles* vgl. etwa James E. Hickey, *Localism, History and the Articles of Confederation: Some Observations About the Beginnings of U.S. Federalism*, 9 *Ius Gentium* (2003), S. 12.

gen in zentralen Punkten verwirklicht worden waren.⁷⁹ Die Konföderationsartikel litten an einer Reihe von Mängeln. Das wohl wichtigste Problem war das Fehlen einer leistungsfähigen Infrastruktur zur Durchsetzung der Konföderationsbeschlüsse.⁸⁰ Eine routinemässige und verlässliche Implementierungspraxis, wie sie für die Konsolidierung der Konföderation unentbehrlich gewesen wäre, konnte sich nie entwickeln. Es gab keine Justiz, die dem Prinzip der Suprematie des Konföderationsrechts und den Konföderationsbeschlüssen Nachachtung verschaffte.⁸¹ Ein Teil der Beschlüsse wurde in der Praxis – etwas zugespitzt formuliert – als eine Art Bitte an die Einzelstaaten behandelt.⁸² Die Zentralgewalt erschien insbesondere in Krisensituationen oft als schwach und hilflos. So sah der Kongress etwa tatenlos zu, als es 1786 in Massachusetts zu einem als *Shay's Rebellion* bekannten Aufstand kam.⁸³ Der Aufstand dauerte bis 1787. Ebenfalls im Jahr 1786 stand die Konföderation der erwähnten Währungskrise in Rhode Island machtlos gegenüber. Die Staaten nahmen vermehrt Gesetze an, die internationalen Verpflichtungen oder konföderationsinternen Beschlüssen widersprachen, und sie hielten auch zusehends ohne Zustimmung des Kongresses Armeen.⁸⁴

Das zweite Grundproblem war das Fehlen eigener Einnahmequellen. Die Konföderation konnte zwar Beschlüsse über die Verteilung von Kosten fällen, die durch die Besorgung der Gemeinschaftsaufgaben entstanden waren, sie verfügte aber weder über Steuer- noch über Zollge-

79 Alexander Hamilton schrieb in *Federalist* Nr. 15, dass sowohl Gegner als auch Freunde der Konföderationsartikel darin einig seien, dass diese revidiert werden müssen, wenn die Kolonien von Anarchie verschont bleiben sollen.

80 Freedman weist allerdings darauf hin, dass manches der Zentralregierung angelastete Implementierungsproblem seine Ursache ebenso in einer Schwäche der Gliedstaaten hatte: ders., *Fresh Look* (Anm. 11), S. 789.

81 Article 6 Abs. 2 der Verfassung von 1787 statuiert vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit den Konföderationsartikeln: «This Constitution [...] shall be the supreme Law of the Land, and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution of any State to the Contrary notwithstanding.»

82 Amar, a. a. O. (Anm. 28), S. 28.

83 Die vor allem von Farmern getragene Rebellion richtete sich gegen das drückende Steuer- und Schuldenregime. Es führte oft zu Landverlusten und Schuldverhaft und barg grosse soziale Sprengkraft. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass die Aufständischen sich als Träger der Revolutionsideen sahen und oft Revolutions-symbole benutzten.

84 Amar, a. a. O. (Anm. 28), S. 29.

walt.⁸⁵ Die Schöpfer der *Articles* betrachteten diese Situation als Sicherheitsmassnahme gegen eine allfällige von den Liberalen befürchtete Tyrannei des Kongresses, die die Freiheit insbesondere des Eigentums bedrohen könnte. Aus liberaler Sicht waren die Staaten die Garanten der Freiheit, die mittels umfassender Finanzhoheit über ein Druckmittel verfügen sollten, um sich gegen Übergriffe des Kongresses wirksam zu wehren.⁸⁶ Man sah in dieser Regelung eine zusätzliche Veto-Position des Volkes, entsprechend dem Whig-Ideal einer republikanischen Regierung «von unten».⁸⁷

Die Folgen dieser Entscheidung waren schwerwiegend für die Konföderation. Die Konföderation war nie in der Lage, sich die für die Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben nötigen Mittel zu beschaffen, und bei der Verteilung der Kosten kam es – nicht zuletzt wegen des unpraktikablen Verteilungskriteriums – stets zu Gezänk. Die Staaten weigerten sich verschiedentlich, die ihnen zugewiesenen Beträge zu bezahlen. Bereits kurz nach der Konföderationsgründung war im Jahr 1783 einmal ein Versuch unternommen worden, die Situation zu verbessern. Ein Vorschlag ging dahin, das übersichtlichere Kriterium der Einwohnerzahl als Kostenverteilungskriterium einzuführen. Der Versuch schlug jedoch fehl. Das unpraktikable Finanzregime trug das seinige dazu bei, die Konföderation in einem prekären Zustand zu halten.⁸⁸

Die Krisen des Jahres 1786 besiegelten das Schicksal der Konföderation. Ein Jahr später lag sie in Trümmern.⁸⁹ Es musste auf einer grundsätzlichen Ebene etwas geschehen, wenn das Bündnis der ehemaligen Kolonien nicht vollständig auseinanderbrechen sollte. Die Optionen lagen auf der Hand: Entweder mussten die Konföderationsartikel revidiert werden, oder man musste ein neues Bündnis oder eine Verfassung schaf-

85 Article VIII.

86 Die Vorstellung, dass die Staaten die Freiheit des Einzelnen schützen, während die Zentralregierung sie bedroht, spiegelt sich auch darin, dass sich die *Bill of Rights* dem Wortlaut nach nur an die Zentralregierung richtet. Von den Staaten wird angenommen, dass diese die Individualrechte ohnehin beachten. Erst die berühmte Rechtsprechung des Supreme Court zu *Amendment Fourteen* erweiterte den Anwendungsbereich der Garantien auf das Handeln der Gliedstaaten.

87 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 32.

88 Der Kongress verfügte zu keinem Zeitpunkt über genügend finanzielle Mittel, um seine Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen zu können. Er konnte nicht einmal die Armee genügend ausrüsten.

89 Amar, a. a. O. (Anm. 28), S. 28.

fen. Ersteres gelang nicht, weil sich die Konföderationsartikel mit dem Erfordernis der doppelten Einstimmigkeit bei Revisionen selbst geknebelt hatten. Für Änderungen hätte es der Einstimmigkeit sowohl im Kongress als auch in den Mitgliedstaaten bedurft. Diese Schwelle war viel zu hoch.⁹⁰

III. Supranationale Elemente

1. Institutionenordnung

Zentrale Institution der Konföderation und unbestrittenes Machtzentrum war der Kongress. Er war für die Setzung des Konföderationsrechts und für seine Durchsetzung zuständig. In sehr beschränktem Umfang besass er auch Rechtsprechungskompetenzen. Er war gewissermassen Legislative, Exekutive und Judikative in Organunion.⁹¹ Zusammengesetzt war der Kongress aus Staatenvertretern, die sich als Botschafter ihrer Staaten verstanden und nach Weisungen stimmten. Die Auswahl erfolgte durch die Staaten, die auch das Auswahlprozedere bestimmten. Fast überall erklärten sie die Parlamente dafür zuständig,⁹² die die Delegierten auch auswechseln konnten.⁹³ Ein Wechsel der staatlichen Regierung bedeutete regelmässig auch einen Austausch der Delegierten. Jeder Staat konnte zwischen zwei und sieben Delegierten in den Kongress entsenden, allerdings nur eine – ungeteilte – Stimme abgeben.⁹⁴ Auf die Anzahl Delegierter kam es damit nicht an.

90 Bei der Schaffung der Unionsverfassung stand von Anbeginn weg fest, dass eine Beibehaltung des Einstimmigkeitserfordernisses für Verfassungsänderungen nicht in Frage käme. Roger Sherman – der Schöpfer der Formel für die beiden Kongresskammern – setzte sich vergeblich für ein Festhalten am Konsenserfordernis ein: *The Records of the Federal Convention of 1787*, hrsg. von Max Farrand, New Haven/London/Oxford 1911, S. 588.

91 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 25.

92 Staaten mit zwei Kammern – etwa das mächtige Massachusetts – liessen die Delegierten von einem aus Angehörigen beider Kammern zusammengesetzten Wahlorgan wählen. Dieser Wahlmodus wurde Joint Ballot genannt. Er stellte sicher, dass die Position der Delegierten ungefähr in der Mitte derjenigen ihrer Legislativkammern lag.

93 Amar spricht in diesem Zusammenhang von einem Recall-Recht der Staatenregierungen: ders., a. a. O. (Anm. 28), S. 26.

94 Article V Abs. 3.

Das zweite – dem Kongress untergeordnete – Organ war das *Committee of the States*.⁹⁵ Es sollte den Kongress vertreten, wenn dieser nicht tagte und war somit als eine Art Ersatz-Exekutive und -Legislative für die tägliche Geschäftsführung gedacht. Das *Committee of the States* war vollständig vom Kongress abhängig. Zusammengesetzt war es aus je einem Vertreter pro Staat, der zugleich Mitglied des Kongresses war. In der Praxis konnte das *Committee of the States* nie eine bedeutende Rolle spielen. Es erwies sich von Anbeginn weg als funktionsunfähig, da sich seine Mitglieder sogleich in Parteien spalteten und sich gegenseitig blockierten. Die Folge bestand darin, dass der Kongress während des ganzen Jahres tagte.⁹⁶ Er fällt die wichtigen Entscheide selbst, wenn er dazu überhaupt in der Lage war.

Eine weitere Institution war der Präsident.⁹⁷ Der Präsident war – anders als aus heutiger Sicht zu vermuten – nicht die Spitze des *Committee of the States*. Er präsierte vielmehr den Kongress, sass dessen Beratungen vor und koordinierte seine Aktivitäten. Die Aufgaben des Präsidenten wurden in den Konföderationsartikeln nicht näher bestimmt. Die Funktion wurde als nicht genügend wichtig erachtet. Die Konföderationsartikel legten lediglich fest, dass dieselbe Person innerhalb von drei Jahren nur während eines Jahres Präsident sein kann. Einflussreiche Delegierte galten als mächtiger als der Präsident.⁹⁸ Dieser entschied etwa nicht über die Agenda des Kongresses, beteiligte sich nicht an der Diskussion, und er durfte auch nicht mitstimmen, ähnlich dem *President Pro Tempore* im modernen Kongress.⁹⁹ Der Präsident nannte sich bereits *President of the United States of America*.

Weiter gab es die Institution der *Civil Officers*.¹⁰⁰ *Civil Officers* waren Sonderbeauftragte des Kongresses, denen dieser spezifische Aufgaben exekutivischer Art übertrug und denen in der Praxis eine gewisse Bedeutung zukam. Sie unterstützten den Kongress bei der Erfüllung seiner täglichen Aufgaben und wurden teilweise auch relativ mächtig. Unabhängig vom Kongress handeln konnten sie nicht. Beispiele für wich-

95 Article IX Abs. 5.

96 Prince, a.a.O (Anm. 12), S. 35.

97 Article IX Abs. 5.

98 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 27.

99 Ebd.

100 Article IX Abs. 5.

tige *Civil Officers* sind der *Superintendent of Finance*, der *Secretary at War* und der *Secretary of Foreign Affairs*.¹⁰¹ Eine eigentliche Verwaltung im Sinne einer hierarchisch strukturierten und durchorganisierten Staatsorganisation existierte noch nicht.

Die Institutionenordnung war jener klassischer Staatenbünde in vielen Hinsichten noch ähnlich. Die Macht war fast ausschliesslich bei einem Organ konzentriert; eine Differenzierung in Teilfunktionen existierte nur in Ansätzen; die Vertreter der Bündnisglieder verstanden sich als Botschafter ihrer Staaten, hatten strikt denselben Status und stimmten nach Weisungen. Manche Elemente wiesen allerdings über das Staatenbündische hinaus. Dazu gehörten vor allem – wie näher zu erläutern sein wird – die Entscheidungsregel, die Kompetenzfülle der Konföderation und der Umstand, dass die Konföderationsartikel das ökonomische, rechtliche und soziale Zusammenwachsen der Staaten mit verschiedenen Mitteln förderten. Auch in der Alltagspraxis gab es Ansätze in Richtung intensiverer Bindung. Das Abstimmen in «Staatsblöcken» etwa führte verschiedentlich zu Kritik und zur Forderung, die Delegierten als Individuen zu betrachten und als solche stimmen zu lassen.¹⁰² Man könnte von einer zumindest angedachten Verselbständigung der Delegierten sprechen, zu der es unter den Konföderationsartikeln allerdings noch nicht kam. Man wurde sich jedoch zusehends bewusst, dass eine derart enge Verbindung von Staaten wie die Konföderation zur institutionellen Grundinfrastruktur klassischer Staatenbünde mit Ambassadoren-Staatenvertretern nur bedingt passt.

2. Qualifizierte Mehrheiten

Die Entscheidungsregel im Kongress war – in moderner Terminologie ausgedrückt – ein supranationales oder supranationalitätsähnliches Element.¹⁰³ Die Konföderation entschied nicht nach dem Konsensprinzip. Es genügte eine qualifizierte Mehrheit: Neun von dreizehn Staaten, etwas mehr als zwei Drittel, mussten zustimmen, damit ein Antrag ange-

101 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 27.

102 Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 29.

103 Article V Abs. 3.

nommen war.¹⁰⁴ Beschlüsse wie die Ernennung des *Commander in Chief*, die Festlegung der Anzahl Kriegsschiffe, das Prägen von Münzen oder das Eingehen militärischer Allianzen konnten gegen den Willen einzelner Staaten – auch mächtiger Staaten wie New York oder Massachusetts – gefällt werden. Dies war eine bedeutende Beschränkung der Souveränität der eben erst unabhängig gewordenen Kolonien. Die Entscheidungsregel stellte eine substantielle Unterwerfung unter einen kollektiv zu formulierenden Willen dar. Einstimmigkeit war einzig für die Revision der Konföderationsartikel nötig.¹⁰⁵

3. Kompetenzfülle und Integration

Die Zuständigkeitsfülle der Konföderation war ebenfalls ein supranationalitätsähnliches Element. Die Aufgaben der Konföderation gingen weit über jene eines Verteidigungsbündnisses hinaus, auch wenn die gemeinsamen militärischen Interessen ohne Zweifel der erste Existenzgrund der Verbindung waren. Eine Reihe weiterer wichtiger Politikbereiche wurde vergemeinschaftet: neben der Aussen- und Sicherheitspolitik insbesondere, wie erwähnt, auch die konföderationsinterne Streitschlichtung, die Zuständigkeiten zur Einrichtung eines Postnetzes und zur Bestimmung von Massen und Gewichten sowie einige Rechtsetzungskompetenzen, etwa im Bereich der Pirateriebekämpfung.

Die Konföderationsartikel waren wesentlich auch ein Integrationsvertrag.¹⁰⁶ Dieser Aspekt erinnert ebenfalls an supranationale Gemeinschaften. Kernstück war in dieser Hinsicht das Recht zur Niederlassung in anderen Staaten. Konföderationsangehörige durften frei ein- und ausreisen, sie verfügten über das Recht auf «all the Privileges and Immunities of free citizens in the several states». Die Garantie ging über ein Diskriminierungsverbot hinaus. Konföderations- und Staatsangehörige mussten rechtlich gleichgestellt werden. Die *Articles* öffneten damit Mi-

104 Die Herkunft der Regel ist im Einzelnen unklar. Eine gewisse Rolle dürfte der Albany Plan aus dem Jahr 1754 gespielt haben. Dieser sah vor, dass bei wichtigen Entscheidungen zwei von drei Regionen (New England, Mid-Atlantic, South) zustimmen müssen: Dougherty, a. a. O. (Anm. 38), S. 31, Fn. 36 m. H.

105 Article XIII; vgl. II.3.

106 Für Einzelheiten vgl. oben II.2.

grationsräume und relativierten Binnengrenzen. In Verbindung mit der Anerkennungspflicht in Bezug auf amtliche Dokumente schufen sie Grundelemente eines gemeinsamen Rechtsraumes. Die Staaten gaben etwas auf, was zum Kern der Staatlichkeit zählt: die Kontrolle über die Zuwanderung. Die Konföderation trug damit zur Schaffung einer Situation bei, die den Schritt zur Staatlichkeit ein paar Jahre später als weniger gross erscheinen liess.

IV. Schluss

1. Militärische Bedrohungslagen

Zu welchen allgemeineren Überlegungen führt die Auseinandersetzung mit der amerikanischen Konföderation? In welchem Licht lassen Entstehungs- und Wirkungsgeschichte der Konföderationsartikel – um zum Ausgangspunkt des Beitrages zurückzukehren – die heutige Situation der Europäischen Union erscheinen? Der Gedanke liegt nahe, dass zwischen der Entstehung von Supranationalität und militärischen Bedrohungen eine Korrelation besteht. Sowohl im Fall der amerikanischen Konföderation als auch bei der europäischen Integration ist ein solcher Konnex feststellbar. Die amerikanische Konföderation war im Kern sicherheitspolitisch motiviert. Sicherheitsbelange waren seit Beginn der militärischen Auseinandersetzungen mit England von überragender Bedeutung und der Hauptgrund für die Weiterentwicklung der zunächst bloss politischen Allianz zu einer supranationalitätsähnlichen Verbindung.

Auch die Anfänge der europäischen Integration sind eng mit sicherheitspolitischen Überlegungen verknüpft. Europa sollte aus nationalstaatlicher Feindseligkeit und Zersplitterung herausgeführt, die sicherheitspolitischen Parameter derart verschoben werden, dass Gewaltanwendung unter Nachbarn als Mittel rationaler Politik nach Möglichkeit ausscheidet.¹⁰⁷ Mit der Schaffung der Montanunion wurde – diese Ideen umsetzend – die für die Kriegführung zentrale Stahlindustrie gemeinsamer Kontrolle unterstellt; eine zentrale Gefahrenquelle war damit einge-

107 Böckenförde, Europa (Anm. 1), S. 68 ff.

dämmt. Die nie verwirklichte Europäische Verteidigungsgemeinschaft hätte Sicherheit sogar direkt gegen Souveränität eintauschen sollen.¹⁰⁸ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft trat schliesslich als partieller Ausfallbürge ein. Auch sie diene sicherheitspolitischen Zielen, wenn auch mehr indirekt, indem sie Verflechtungen und damit Stabilitätsinteressen förderte. Die Anfänge der Supranationalität in Europa lassen sich in der Gesamtsicht als eine Art Vorwärtsverteidigung begreifen. Der Unterschied zur Situation in Nordamerika besteht darin, dass die zu kontrollierende Gefahr hier eine Gefahr von innen und nicht von aussen war.

Am Rand verdient Erwähnung: Auch die Fortentwicklung der amerikanischen Konföderation zur Union hatte entscheidend mit Sicherheitserwägungen zu tun. Die Sicherheitsfrage beherrschte auch nach der Konföderationsgründung und dem Ende des Unabhängigkeitskrieges mit England die Agenda. Die unmittelbare Bedrohung durch dieses war zwar weggefallen. Es verblieben jedoch strategische Bedrohungen sowohl durch England als auch Frankreich, das seine Ambitionen in Nordamerika noch keineswegs aufgegeben hatte. Auch Spanien war noch nicht endgültig aus Nordamerika verdrängt. Der grösste Teil der *Federalist Papers* handelt nicht zufällig von Verteidigung und weit weniger von Fragen der internen Organisation und der Innenpolitik.¹⁰⁹ Die Konföderationsstaaten strebten im Prinzip eine Situation wie jene Englands an. Als Inselnation hatte es sich militärischen Auseinandersetzungen leichter entziehen können als die Nationen des europäischen Festlandes. Ausserdem ging man in Amerika von einem Zusammenhang zwischen einem Dasein als Inselnation und einer freiheitlicheren Kultur aus. Den *Founding Fathers* war bewusst, dass sich für England der Zusammenschluss mit Wales und Schottland in vielen Hinsichten als vorteilhaft erwiesen hatte. Man wollte auf jeden Fall vermeiden, wie europäische Festlandstaaten ständig in Dispute oder Kriege miteinander verwickelt zu werden. Amerika wollte Inselnation werden.¹¹⁰

108 Vgl. insb. Art. 1 und 2 des EVG-Vertrages.

109 Der berühmte und eher demographisch und demokratietheoretisch argumentierende *Federalist* Nr.10 war in der Praxis weniger einflussreich als vorher erschienene Essays, etwa die *Federalists* Nr. 1 bis 6 sowie 8 und 9, die sich stark mit Fragen der Grenzen und der Geographie befassten und in weit grösserer Zahl gedruckt wurden: Amar, a. a. O. (Anm. 28), S. 44.

110 Akhil Reed Amar schreibt dazu: «The question was not so much whether to pick a big or a small island nation, but how to create an island nation in the first place –

2. Eingebauter Spannungsmechanismus

Man kann sich angesichts der Genese und Entwicklung der Konföderation auch folgende Frage stellen: Kommen supranationale Staatenverbindungen über kurz oder lang zwangsläufig an einen Punkt, an dem sich integrierende Momente und widerständige Kräfte aufheben, so dass eine Art Schwebezustand entsteht? Eine solche Hypothese liesse sich sowohl mit Blick auf die amerikanische Konföderation als auch die europäische Integration formulieren. In beiden Fällen ist das Phänomen eines gewissen Steckenbleibens nicht unbekannt. Bei der Konföderation stellte sich dieser Zustand sehr schnell ein. Als es dem Kongress nach der Konföderationsgründung nicht gleich gelang, die ihm zugeordnete Führungsrolle als Zentralgewalt in Anspruch zu nehmen, kam es zum Stillstand. Die Konföderation konnte diesen Zustand nie mehr richtig überwinden. Die Konföderationsartikel hatten einen Prozess des ökonomischen und sozialen Zusammenwachsens freigesetzt, es gelang jedoch nicht, eine dieser Dynamik entsprechende institutionelle Infrastruktur zu schaffen. Nach einer Zeit des Stillstandes erfolgte schliesslich der Qualitätssprung zur Bundesstaatlichkeit. Dieser stand formal allerdings nicht mehr in einem Ableitungszusammenhang mit dem Grundlagenvertrag der Konföderation. Im Fall der europäischen Integration scheint derzeit ebenfalls ein Steckenbleiben feststellbar. Der Ausdehnung in geographischer Hinsicht zum Trotz stellt sich die Frage, ob die Europäische Union mit der Verwirklichung des Binnenmarktes ihr Entwicklungspotential im Wesentlichen ausgeschöpft hat. Es fällt schwer, gemeinsame Führungsorgane von hoher Autorität zu erkennen, die sich im Zweifel gegen einzelne widerstrebende Staaten durchsetzen könnten. Es herrscht vielmehr der Eindruck des weder Zurück- noch Vorwärtskönnens.

Was könnte der Grund für das «Steckenbleiben» sein? Darüber kann hier nur spekuliert werden. Es sei vorsichtig die Vermutung geäussert, dass ein in die Konstruktionsgrundlagen supranationaler Staatenverbindungen eingebauter Mechanismus am Werk sein könnte – ein Spannungsmechanismus in den Grundprinzipien, der sich ab einem be-

a nation where foreign powers would be far removed and where internal borders could be demilitarized.»: ders., a. a. O. (Anm. 28), S. 44.

stimmten Integrationsgrad stärker bemerkbar macht. In beiden hier betrachteten Fällen haben die Bündnismitglieder substantiellen Einschränkungen der Souveränität zugestimmt. Gleichzeitig wurde eine Dynamik des fortlaufenden Zusammenwachsens ausgelöst, zu deren unantastbaren Prämissen das Fortbestehen der Souveränitätsambition der Bündnismitglieder gehört. Auf der ideellen Ebene wurde damit – so die Vermutung – ein Widerspruch in die Gesamtkonstruktion eingebaut. Deren innere Spannung wird mit jedem Integrationsschritt erhöht: Fortlaufende Integration bedeutet, sich auch in wichtigen Bereichen und zusehends mehr einem kollektiv zu formulierenden Willen zu unterwerfen. Dies kollidiert mit der Ambition des Staates und der Erwartung an ihn, die Letztverantwortung für die Gesamtentwicklung der Politik aufrecht zu erhalten. Begriffe wie Staatlichkeit und Souveränität konnotieren diese Ambition.¹¹¹ Der Staat delegiert etwas, wofür er der Idee nach die Verantwortung behält. Ab einem gewissen Punkt ist eine weitere Vertiefung ohne Bruch mit den Grundregeln der Konstruktion vielleicht nicht mehr möglich. Es kommt zum Stillstand – oder eventuell zum Bruch mit einem Neuanfang wie im Fall der Gründung der amerikanischen Union.

3. Semantische Kontinuität

Die Entwicklungen in Amerika in der Revolutions- und Nachrevolutionsära regen auch dazu an, sich über die Bedeutung von Institutionen-Bezeichnungen bei ambitiösen Integrationsprojekten Gedanken zu machen. Es stellt sich die Frage nach der Bedeutung von semantischer Kontinuität und Übersichtlichkeit der Institutionenordnung für das Gelingen von Integrationsprozessen. Angesichts des Ausgeführten liegt die Vermutung nahe, dass Kontinuität und Übersichtlichkeit dazu beitragen, umstrittene Veränderungsprozesse zu vermitteln und abzufedern. Was in der amerikanischen Revolutions- und Nachrevolutionsperiode überlebte, waren nicht die Institutionen an sich. Es überlebte vielmehr die Sprache, in der über die wichtigsten Einrichtungen gesprochen

111 Vgl. dazu etwa auch die Ausführungen im «Lissabon-Urteil» des Bundesverfassungsgerichts und den dort verwendeten Begriff der Integrationsverantwortung: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 245 ff.

wurde, die Institutionen-Terminologie. Neue Institutionen konnten so bis zu einem gewissen Grad als vertraute erlebt werden. Sprachliche Anschlüsse erleichterten es, vorhandenes Vertrauen zu nutzen – auch bei Veränderungen, die in der Sache viele nicht wollten. Es sei in Erinnerung gerufen, dass die Unabhängigkeit während der *Critical Period* noch viele Feinde hatte. Indem das Hauptorgan der Konföderation weiterhin «Kongress» hiess, wurde der Idee nach ein Stück koloniale Infrastruktur, ein Stück königstreue Ordnung, in die Zeit nach der Unabhängigkeit hinüber gerettet. Die Gegner der Unabhängigkeit mussten sich – zumindest auf der sprachlichen Ebene – an nichts Neues gewöhnen.

Im Fall der europäischen Integration bestand keine Möglichkeit, an etablierte Institutionen-Bezeichnungen anzuknüpfen. Übersichtlichkeit wäre hingegen – zumindest theoretisch – erreichbar gewesen. Wie sieht hier die Realität aus? Es gibt einen Rat der Europäischen Union, einen Europäischen Rat, eine Kommission der Europäischen Union, ein Europäisches Parlament, einen Europarat, eine Parlamentarische Versammlung des Europarates – um nur einige zentrale Institutionen zu nennen. Bezeichnend ist, dass bei der Erklärung der Institution des Europäischen Rates niemals der Hinweis fehlt, er dürfe nicht mit dem Europarat verwechselt werden. Mit Übersichtlichkeit hat all dies wenig zu tun. Natürlich gibt es «historische» Gründe für diese Situation, doch: Die Bevölkerung, die die Sprache erlernt, in der über die europäischen Institutionen gesprochen wird, muss sich in einer für sie zunächst kaum verständlichen Institutionenlandschaft zurechtfinden. Man muss fast Experte sein, um sie richtig zu verstehen. Wie sollen hier jenes Vertrauen und jene Loyalität entstehen, auf die politische Institutionen angewiesen sind, wenn sie schmerzhaft Entscheidungen treffen müssen? Ich meine, dass diese Frage für das Verständnis der heutigen Situation der Europäischen Union wichtiger ist als viele als zentral bezeichnete Fragen zur Institutionenordnung, die die Aufmerksamkeit von Wissenschaft und Politik absorbieren.

