

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Heideking

Die Verfassung der Vereinigten Staaten

Entstehung – Inhalt – Wirkungen

Andreas Falke

Sind 200 Jahre genug? Zur Debatte
um eine Reform der amerikanischen Verfassung

Michael Erbe

Die Verfassungsentwicklung in Frankreich seit 1789

Stanisław Grodziski

Die Verfassung vom 3. Mai 1791 —
das erste polnische Grundgesetz

B 30–31/87
25. Juli 1987

Jürgen Heideking, Dr. phil., geb. 1947; Studium der Germanistik und Geschichte an der Universität Tübingen; Feodor-Lynen-Stipendium der Alexander von Humboldt-Stiftung für einen Forschungsaufenthalt in den USA (1983/84); Hochschulassistent am Seminar für Zeitgeschichte der Universität Tübingen; 1987 Habilitation für das Fach Neuere Geschichte.

Veröffentlichungen u. a.: Areopag der Diplomaten. Die Pariser Botschafterkonferenz der alliierten Hauptmächte und die Probleme der europäischen Politik 1920—1931, Diss., Husum 1979; Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/83; Arbeitsgesetzgebung und Supreme Court unter dem New Deal, 1933—1941, in: *Der Staat*, 23 (1984); Die amerikanische Presse und die Verfassungsdebatte der Jahre 1787 und 1788, in: *Amerikastudien/American Studies*, 30 (1985).

Andreas Falke, Dr. disc. pol., geb. 1952; Studium der Sozialwissenschaften und Amerikanistik in Göttingen, Miami und St. Louis; 1980—1983 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen; seit 1983 Referent für Innenpolitik und Gesellschaft beim United States Information Service an der amerikanischen Botschaft in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (mit Peter Lösche und Ulrich Andersch) Stadtteilinitiativen in amerikanischen Großstädten, Berlin 1982; Inner-city Revitalisation through Community Mobilisation, in: *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung* (Hrsg.), *Towards Applied Urban Research*, Bd. 2, Bonn 1982; Stadtförderungspolitik in den USA: Das Community Development Block Grant Program, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, (1984) 1; Der „New Federalism“: Reorganisation der Politikverflechtung oder konservative Strukturveränderung, in: *Amerikastudien*, Bd. 29; Großstadtpolitik und Stadtteilbewegung in den USA. Zur Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall, Basel—Stuttgart—Boston 1987 (im Erscheinen).

Michael Erbe, Dr. phil., geb. 1940; Studium der Geschichte und der Klassischen Philologie; Habilitation an der FU Berlin 1974; seit 1975 Professor für Europäische Geschichte der Frühen Neuzeit an der FU Berlin; z. Zt. Erster Vizepräsident der FU.

Veröffentlichungen u. a.: Zur neueren französischen Sozialgeschichtsforschung. Die Gruppe um die „Annales“, Darmstadt 1979; Geschichte Frankreichs von der Großen Revolution bis zur Dritten Republik. 1789—1884, Stuttgart 1982; (Hrsg.) *Vom Konsulat zum Empire libéral. Texte zur französischen Verfassungsgeschichte. 1799—1870*, Darmstadt 1985; Aufsätze zur französischen, belgischen und niederländischen Verfassungsgeschichte.

Stanisław Grodziski, Dr. jur., geb. 1929; Professor der Rechtsgeschichte an der Jagellonischen Universität in Krakau.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Polens unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte Galiziens.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

— Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984 und 1985 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Jürgen Heideking

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika

Entstehung — Inhalt — Wirkungen

Die 200jährige Kontinuität der amerikanischen Verfassungsordnung hebt sich auf erstaunliche Weise von dem raschen Wandel in allen Lebensbereichen ab, der geradezu zum Inbegriff der Neuzeit geworden ist. Sie fordert insbesondere die Europäer, denen schmerzliche historische Brüche nicht erspart geblieben sind und die nach gemeinsamer Identität suchen, zum kritischen Vergleich und zur Standortbestimmung heraus. Zwischen Mai und September 1787 in Philadelphia entworfen und formuliert, nach gründlicher öffentlicher Ratifikationsdebatte im Juni 1788 in Kraft gesetzt, bis Ende 1791 durch eine Grundrechteerklärung ergänzt und später nur sparsam mit Amendments versehen, stellte die *Constitution of the United States of America* die fundamentalen Prinzipien und institutionellen Formen bereit, die den Aufstieg eines locker gefügten, vornehmlich agrarischen Staatenverbundes mit knapp vier Millionen Einwohnern (davon etwa 700 000 Sklaven) zur Supermacht des Atomzeitalters ermöglichten¹⁾.

Die schweren Belastungen, denen die USA durch Bürgerkrieg und Rassenkonflikte, Wirtschaftskri-

sen, militärische Verwicklungen und politische Skandale periodisch ausgesetzt waren, bewirkten keine Abwendung von der Verfassung, sondern ganz im Gegenteil eine regelmäßige Rückbesinnung und Neuverpflichtung auf ihre *first principles* sowie pragmatisch-flexible Anpassungen an sich wandelnde innere und äußere Bedingungen. Dieser unzerstörbaren Vitalität ist es zu verdanken, daß die Verfassung zum zentralen Symbol der Zusammengehörigkeit einer religiös und ethnisch vielfach fragmentierten Einwanderergesellschaft wurde. Ihre Entstehungsgeschichte bündelte Grundsatzfragen nach dem Wesen von Souveränität und Regierung, Gewaltenteilung, Repräsentation, Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus zu einer großen nationalen Debatte, von der sich Verbindungslinien bis in die Gegenwart ziehen lassen.

Die Beschäftigung mit der amerikanischen Verfassungsgebung führt zu den Ursprüngen der neuzeitlichen freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung und bedeutet deshalb auch eine Hinwendung zu den Wurzeln unserer eigenen politischen Existenz.

I. Die zwei Ansatzpunkte der Bewegung für eine nationale Regierung

Die in der Revolution geschaffenen Staatenverfassungen und die *Articles of Confederation*, die 1777 vom Kontinentalkongreß ausgearbeitet worden waren und 1781 nach der Ratifizierung durch sämtliche Staatenparlamente in Kraft traten, galten amerikanischen Patrioten und reformfreudigen Europäern gleichermaßen als die größten Errungenschaften der republikanischen Staatskunst. Auf mustergültige Weise schienen sie den Prinzipienkanon der Unabhängigkeitserklärung und der *Virginia Bill of Rights* aus dem Jahr 1776 in die konstitutionelle Praxis umzusetzen²⁾. Auch heute sieht

man noch vielfach in der Bundesverfassung von 1787 eine Fortschreibung und Perfektionierung dieser ersten Serie republikanischer Verfassungen. Dagegen gilt es festzuhalten, daß die Bewegung für eine „nationale Regierung“, an deren Spitze sich schon 1780 der energische, ehrgeizige New Yorker Anwalt Alexander Hamilton stellte, in zweifacher Hinsicht eine Abkehr von den konstitutionellen Leitvorstellungen des Jahres 1776 bezweckte. Zum einen hielten immer mehr Amerikaner das Bündnis der dreizehn souveränen Staaten, wie es in den *Articles of Confederation* verwirklicht worden war, für ungeeignet, die drängenden Probleme der nachrevolutionären Zeit zu bewältigen. Das traf besonders auf den wirtschaftlichen Sektor zu, wo britische Handelsrestriktionen und der aus der improvisierten Finanzierung des Krieges resultierende Währungswirrwarr Mitte der achtziger Jahre des

¹⁾ Sie ist die älteste noch geltende Verfassung. Am nächsten kommen ihr diejenigen Belgiens (1831) und der Schweiz (1874).

²⁾ Willi Paul Adams, *Republikanische Verfassung und bürgerliche Freiheit. Die Verfassungen und politischen Ideen der amerikanischen Revolution*, Darmstadt 1973.

18. Jahrhunderts zu einer Depression führten, die noch verschlimmert wurde, als sich die Staaten durch protektionistische Maßnahmen gegeneinander abzuschotten begannen. Es galt aber kaum minder für die nationale Sicherheit, die von den Kolonialmächten im Zusammenspiel mit feindlichen Indianerstämmen jederzeit gefährdet werden konnte. All das legte den Gedanken an eine starke Zentralregierung nahe, die mit den erforderlichen wirtschaftlichen, finanziellen und militärischen Kompetenzen, der *power of the purse and the sword*, ausgerüstet war, um den amerikanischen Interessen daheim und in der Welt Geltung zu verschaffen³).

Die Bewegung für eine nationale Regierung hatte aber noch eine andere, nach innen gekehrte Komponente. Viele Amerikaner gaben die Hauptschuld an der Misere den Staatenverfassungen, deren Schöpfer das Prinzip der Freiheit zu weit getrieben und dadurch Chaos und Anarchie heraufbeschworen hätten. Anlaß zu solchen Befürchtungen bot die politische Praxis in den achtziger Jahren des 18. Jahrhunderts, die immer stärker in Richtung einer absoluten Parlamentsouveränität tendierte. Als Reaktion auf die Selbstherrlichkeit mancher königlichen Gouverneure der Kolonialzeit richteten die Staatenverfassungen relativ schwache Exekutiven ein, die weitgehend von den Parlamenten abhängig waren. Da zumeist auch die obersten Richter von den Parlamenten bestellt wurden und abberufen werden konnten, stand die Gewaltenteilung nur auf dem Papier. In den allmächtigen Volksvertretungen lebte aber noch der revolutionäre, aktivistische Geist der *conventions* und *committees* der siebziger Jahre fort, der besser geeignet war, alte Ordnungen zu überwinden, als neue zu festigen. Hieraus folgten politische Instabilität und Rechtsunsicherheit, die durch die fast überall angewandte Regel der *annual elections* noch erhöht wurden. Jede neue *Assembly* ging gewöhnlich erst einmal daran, die Maßnahmen ihrer Vorgängerin zu korrigieren oder aufzuheben.

Nach einjähriger Mitgliedschaft im virginischen Abgeordnetenhaus erklärte James Madison, die unvollkommenen Systeme der Revolutionszeit dürften auf keinen Fall „zur Gewohnheit“ werden. In einer Denkschrift vom Frühjahr 1787 gelangte er zu dem Schluß, die Fehlleistungen und irregulären Verfahrensweisen der Staatenparlamente stellten das fundamentale Prinzip der republikanischen

Regierungsform in Frage, „that the majority who rule in such Governments, are the safest Guardians both of public Good and of private rights“. In den Staaten gehe der Schutz der Minderheit verloren, da es praktisch kein Gegengewicht und keine Berufungsinstanz gegen Mehrheitsbeschlüsse gebe. Die Hauptleidtragenden seien im Augenblick noch die Angehörigen der besitzenden Schichten, deren Eigentumsrechte durch staatlich geförderte Papiergeldinflation — am krassesten in Rhode Island — und durch Gesetze zum Schutz der Schuldner gemindert würden. In Zukunft könne dieses Schicksal einer wehrlosen Minderheit aber auch andere Gruppen ereilen. Die Gefahr der Mehrheits Tyrannei lasse sich nur abwenden, wenn man die Unionsregierung mit der nötigen *coercive authority* gegenüber den Staaten verseehe. Am zweckmäßigsten erschien Madison ein Vetorecht, das es der Zentralregierung gestattet hätte, ungeeignete Maßnahmen der Staatenparlamente zu annullieren⁴).

Diese Sorgen um den inneren Zustand der Staaten trugen mindestens ebenso sehr zum Zustandekommen des Philadelphia-Konvents bei, wie die Mängel der Konföderationsverfassung. Auf die Euphorie der Friedensfeiern von 1783 folgte jedenfalls ein fühlbarer Stimmungs- und Mentalitätswandel, den manche Beobachter geradezu als eine „revolution of sentiments“ empfanden⁵). Er äußerte sich in herber Selbstkritik, in der Klage über den Verlust der Bürgertugend (*virtue*) als der moralischen Grundlage eines republikanischen Gemeinwesens und in der wachsenden Sehnsucht nach Ordnung, Harmonie, Autorität und Berechenbarkeit. Im Winter 1786/87 ließen die Alarmmeldungen von *Shays' Rebellion*, einem Aufstand verschuldeter Farmer im Hinterland von Massachusetts, den Eindruck unhaltbarer Zustände weithin zur Gewißheit werden. Erst diese Strömung einer allgemeinen Unzufriedenheit und Reformbereitschaft, die von der Presse und der Geistlichkeit eifrig gefördert wurde, ermöglichte es Hamilton und seinen Freunden, über die Zwischenstation des Annapolis-Konvents, an dem im September 1786 22 Bevollmächtigte von fünf Staaten teilnahmen, den ersehnten nationalen Konvent in Philadelphia zu erreichen⁶).

⁴) Vgl. Robert A. Rutland et al. (Eds.), *Papers of James Madison*, Chicago-Charlottesville, Va., 1962 ff., vol. VII, S. 10; vol. IX, S. 345 ff. Dazu Neal Riemer, *James Madison. Creating the American Constitution*, Washington, D. C., 1986.

⁵) So z. B. Washingtons Sekretär David Humphreys in einem Brief an Jefferson vom 29. 11. 1788, in: Julian P. Boyd (Ed.), *Papers of Thomas Jefferson*, Princeton, N. J., 1950 ff., vol. XIV, S. 300.

⁶) Grundlegend zur Vorgeschichte Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776—1787*, Chapel Hill, N. C., 1969.

³) Zum wirtschaftlichen Hintergrund v. a. Elmer J. Ferguson, *The Power of the Purse. A History of American Public Finance, 1776—1790*, Chapel Hill, N. C., 1961; Curtis P. Nettels, *The Emergence of a National Economy, 1775—1815*, New York 1962.

II. Philadelphia: Die Geburt einer neuen Verfassung aus dem Geist des Kompromisses

Der Kongreß machte sich am 21. Februar 1787 die Empfehlungen des Annapolis-Konvents zu eigen und forderte die Staaten auf, Vertreter zu einem allgemeinen Konvent nach Philadelphia zu entsenden, „for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation“⁷). Lediglich das Parlament von Rhode Island verschloß sich dieser Bitte mit der Begründung, es habe kein Recht, Delegierte in ein Gremium zu wählen, das eventuell von den — Einstimmigkeit erfordernden — Amendierungsvorschriften der *Articles of Confederation* abweichen und den existierenden *Compact* der Staaten auflösen werde.

Der Konvent trat am 14. Mai 1787 im *State House* von Philadelphia zusammen, erreichte am 25. Mai das vorgeschriebene Quorum von sieben Staaten und beriet dann bis zum 17. September streng vertraulich unter dem Vorsitz des ehemaligen Oberbefehlshabers George Washington. Von den 74 gewählten Delegierten nahmen 55 teil, von denen wiederum 14 vorzeitig abreisten. New York büßte am 10. Juli das Stimmrecht ein, als John Lansing und Robert Yates den Konvent aus Protest gegen den „nationalen“ Kurs verließen und Hamilton allein zurückblieb⁸).

Die Delegierten entstammten zwar allesamt der besitzenden und gebildeten Elite, doch sie verfolgten keineswegs identische Interessen und Ziele⁹). Drei Gruppen lassen sich unterscheiden: Die *Nationalists* um Alexander Hamilton, James Madison und den Philadelphischen Unternehmer und Finanzier Robert Morris; die Anhänger der Staatensouveränität, zu denen Elbridge Gerry aus Massachusetts, Luther Martin aus Maryland und William Paterson aus New Jersey zählten; und schließlich die um Vermittlung Bemühten wie Roger Sherman aus Connecticut, John Dickinson aus Delaware und George Mason aus Virginia. Den Befür-

wörtern einer starken Zentralregierung kam zugute, daß einige der prominentesten *popular leaders* aus der Revolutionszeit wie der Virginier Patrick Henry und Samuel Adams aus Massachusetts entweder auf eine Kandidatur zum Konvent verzichtet oder ihr Mandat nicht angenommen hatten.

Die Delegierten faßten schon früh den folgenreicheren Beschluß, den konstitutionellen Rahmen der *Articles of Confederation* zu verlassen und eine völlig neue Verfassung auszuarbeiten. Als Grundlage nahmen sie die Virginia-Resolutionen, die Gouverneur Edmund Randolph am 29. Mai mit dem Hinweis präsentiert hatte, sie sähen kein „federal government“ vor, sondern eine „strong consolidated union, in which the idea of states should be nearly annihilated“¹⁰). Dieser Konsens geriet noch einmal in Gefahr, als Paterson am 15. Juni einen Alternativplan einbrachte, der die Interessen der kleineren Staaten stärker berücksichtigte und sich mit einer Revision der Konföderationsverfassung zufriedengab. Nach intensiver Debatte lehnte der Konvent diesen Vorschlag jedoch ab und kehrte zu dem modifizierten Virginia-Plan zurück. Er wurde den zögernden Delegierten dadurch schmackhafter gemacht, daß der anstößige Begriff „national government“ generell der neutraleren Formel „the government of the United States“ wich.

Die Diskussion konzentrierte sich auf vier Problemfelder: die Machtverteilung zwischen Union und Staaten, die Balance der Gewalten innerhalb der Zentralregierung, die Repräsentation des Volkes und der Staaten im Kongreß und den Interessenausgleich zwischen Norden und Süden. Der Konvent ließ keinen Zweifel an der übergeordneten Stellung der neuen Unionsregierung. Bundesverfassung, Gesetze und Verträge der Vereinigten Staaten bildeten das „supreme Law of the Land“, an das alle Richter gebunden waren, „any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding“¹¹). Im Vergleich zum Konföderationskongreß erhielt der Bundeskongreß vier neue wichtige Befugnisse, während die Staaten wesentliche Beschränkungen hinnehmen mußten. Die Zentralregierung durfte fortan in eigener Regie Steuern und Zölle erheben, den Handel zwischen den Staaten und mit dem Ausland regulieren, die Milizen

⁷) Merrill Jensen/John P. Kaminski/Gaspere J. Saladino/Richard Leffler (Eds.), *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, Madison, Wisc., 1976 ff., vol. I, S. 187.

⁸) Das Journal des Konvents wurde 1819 veröffentlicht, und Madisons ausführliche Aufzeichnungen sind erst seit 1840 bekannt. Siehe Max Farrand (Ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, rev. ed. in 4 vols., New Haven, Conn., 1937.

⁹) Der Historikerstreit über die Motive der Verfassungsväter entzündete sich an Charles A. Beard's Werk *An Economic Interpretation of the Constitution*, New York 1913 (dt. Übers. Frankfurt/M. 1974). Wiederbelebt u. a. durch Forrest McDonald, *We the People. The Economic Origins of the Constitution*, Chicago-London 1958, hält er bis heute unvermindert an.

¹⁰) M. Farrand, *Records of the Federal Convention* (Anm. 8), vol. I, S. 24.

¹¹) Artikel VI der Verfassung.

der Staaten beaufsichtigen und gegebenenfalls militärisch einsetzen und schließlich alle Gesetze erlassen, die „notwendig und angemessen“ (*necessary and proper*) waren, um die in der Verfassung enthaltenen Kompetenzen voll auszuschöpfen. Den Staaten wurde dagegen untersagt, Münzgold zu prägen und Papiergeld auszugeben, in geltende Privatverträge einzugreifen oder durch rückwirkende Gesetze und Enteignungen Besitzrechte anzutasten. Im Verhältnis von Bundesgewalt und Volk trat damit ein grundsätzlicher Wandel ein: Unter den *Articles of Confederation* waren allein die Staaten Ansprechpartner des Kongresses gewesen. Von nun an konnte sich die Bundesregierung ohne Vermittlung der Staaten direkt an jeden einzelnen Bürger wenden. Die sporadisch gezahlten Matrikularbeiträge der Staaten wurden durch ein regelmäßiges Einkommen ersetzt, das die sichere Fundierung der im Unabhängigkeitskrieg aufgelaufenen Staatsschuld und die Freisetzung des dringend benötigten Investitionskapitals ermöglichte. Diese eindeutige Machtverlagerung zugunsten der Zentralregierung erübrigte nach Meinung der Mehrheit das Veto gegen Staatengesetze, das Madison bis zuletzt forderte.

Der als problematisch erkannte Vorrang der Legislative wurde zugunsten einer gleichgewichtigen Position der Exekutive abgeschwächt. Der Präsident sollte nicht vom Kongreß, sondern – unter Zwischenschaltung eines Wahlmännerkollegiums – vom Volk gewählt werden. Er war mit einem suspensiven Veto gegen Gesetzesvorschläge des Kongresses ausgestattet, konnte im Verein mit dem Senat Verträge abschließen und Richter ernennen und fungierte als Oberbefehlshaber der gesamten bewaffneten Macht. Seine Amtszeit betrug vier Jahre, aber er durfte sich unbegrenzt zur Wiederwahl stellen¹²). Eine erhebliche Stärkung erfuhr auch die richterliche Gewalt, die nun zum eigenständigen Verfassungsorgan aufrückte. Ausgeübt wurde sie vom Supreme Court und von den (durch den *Judiciary Act* von 1789 geschaffenen) niederen Bundesgerichten, deren Richter *during good behavior*, also praktisch auf Lebenszeit, amtierten. Die Frage, ob das Oberste Gericht auch Gesetze des Kongresses für verfassungswidrig erklären dürfe, tauchte bereits auf, fand aber noch keine schlüssige Antwort.

Mit der Teilung der Legislative in Repräsentantenhaus und Senat bestätigte der Konvent das Zweikammersystem, das sich trotz der Vorliebe radikaler Revolutionäre für eine einheitliche Volksvertretung in den meisten Staaten durchgesetzt hatte.

¹²) Die formelle Beschränkung auf zwei Amtsperioden erfolgte erst durch das 22. Amendment 1951.

Während das Repräsentantenhaus unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen der Staaten vom Volk direkt gewählt wurde, durfte jedes Parlament zwei Vertreter in den Senat entsenden¹³). Die Legislaturperiode des Repräsentantenhauses betrug zwei Jahre, die des Senats sechs Jahre, wobei ein Drittel der Senatoren alle zwei Jahre neu bestimmt werden sollte. Insgesamt betonte der Konvent damit das Element der Kontinuität und Stabilität gegenüber der Wechselhaftigkeit der jährlich gewählten Staatenparlamente. Die gleichmäßige Repräsentation im Senat war auch der Kern des „Connecticut-Kompromisses“, der die Kluft zwischen großen und kleinen Staaten überbrückte.

Der Gegensatz zwischen dem ökonomisch weiter entwickelten Norden und dem rein agrarischen, exportorientierten Süden brachte den Konvent an den Rand des Scheiterns. Drei Fragen verwickelten sich zu einem schier unentwirrbaren Problemnäuel: der Modus der Repräsentation in der ersten Kammer, die Sklaverei und der Import von Sklaven sowie die Zuständigkeit des Kongresses in Wirtschafts- und Handelsdingen. Schon im Juni kam man überein, sowohl die Zuteilung der Sitze im Repräsentantenhaus als auch die Erhebung direkter Steuern (auf die man in der Praxis vorerst aber noch zugunsten indirekter Finanzierungsquellen verzichten wollte) nach der Bevölkerungszahl vorzunehmen und dabei, als Konzession an den dünner besiedelten Süden, drei Fünftel der unfreien Schwarzen mitzuzählen. Trotz dieses nördlichen Entgegenkommens fürchteten die Delegierten des Südens, die Nord- und Mittelstaaten könnten ihre numerische Überlegenheit im Kongreß zum ökonomischen Vorteil der eigenen Region mißbrauchen. Sie forderten deshalb, daß handelsregulierende Gesetze einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedurften und Exportsteuern verboten sein sollten. Die Nord-Vertreter sahen aber voraus, daß der Zustrom an Sklaven und das rasche Bevölkerungswachstum des Südens das Kräfteverhältnis bald umkehren würden. Sie stellten deshalb die Drei-Fünftel-Klausel wieder in Frage und machten sich für eine Besteuerung oder sogar ein Verbot der Sklaveneinfuhr stark. Erst Ende August schmiedete ein eigens gebildetes Komitee den rettenden „Großen Kompromiß“: Die Drei-Fünftel-Klausel und das Verbot von Exportsteuern wurden in den Verfassungsentwurf aufgenommen; der Kongreß konnte den Import von Sklaven mit maximal 10 Dollar pro Person besteuern, durfte ihn aber bis zum Jahr 1808 nicht verbieten; dafür reichten einfache Mehrheiten

¹³) Seit dem 17. Amendment von 1913 werden die Senatoren ebenfalls direkt vom Volk in den Staaten gewählt.

im Kongreß zur Beschlußfassung über handelsregulierende Gesetze und Handelsverträge aus. Als der Konvent diese Formel Ende August mit sieben gegen vier Staaten billigte, war der Durchbruch geschafft. Daß die gefundene Lösung aber nicht jedermann behagte, wurde bei der Schlußabstim-

mung am 17. September deutlich. Trotz Benjamin Franklins inständiger Mahnung zur Einmütigkeit verweigerten drei der verbliebenen 41 Delegierten — Randolph und Mason aus Virginia sowie Elbridge Gerry aus Massachusetts — ihre Unterschrift¹⁴⁾.

III. Die Feuerprobe der Verfassung im Prozeß der Ratifikation

Die Öffentlichkeit war auf Reformen vorbereitet gewesen, hatte aber nicht mit einer „revolution in government“ gerechnet¹⁵⁾. Statt einhelliger Zustimmung löste der Entwurf von Philadelphia deshalb heftige Kontroversen und eine regelrechte Propagandaschlacht aus. Sie wurde unter Aufbietung aller historisch-staatsrechtlichen Kenntnisse und politischen Erfahrungen mit Zeitungssays, Leserbriefen, Pamphleten, Flugblättern, Wahlreden, Festumzügen und sogar mit Predigten geführt und hielt die Amerikaner über ein Jahr lang in Atem¹⁶⁾. Die Unterzeichner wußten, daß ihr Werk, wollte es Gültigkeit und Dauer erlangen, auf unanfechtbare Weise von der Mehrheit des Volkes sanktioniert werden mußte¹⁷⁾. Um das Risiko einer Ablehnung zu verringern, hatten sie dem Kongreß empfohlen, die Zustimmung von neun Staaten zum Inkrafttreten der Verfassung hinreichen zu lassen. Auch sollten weder die selbstbewußten Parlamente noch „unberechenbare“ Volksabstimmungen entscheiden, sondern vom Volk in den Staaten gewählte Ratifizierungskonvente. Das erschien als die ideale Verknüpfung des Prinzips der Volkssouveränität mit der Sachkunde unvoreingenommener Repräsentativkörperschaften.

Ganz ließen sich die Parlamente aber nicht umgehen, denn sie mußten — nachdem der Kongreß den Verfassungsentwurf kommentarlos an die Staaten

weitergeleitet hatte — für die Einberufung der Ratifizierungskonvente sorgen. Es zeigte sich aber, daß kaum ein Parlamentarier der Forderung öffentlich zu widersprechen wagte, man müsse den Bürgern Gelegenheit geben, durch die Wahl von Konventsdelegierten ihr eigenes Urteil zu fällen. Lediglich Rhode Island blieb seiner Rolle als enfant terrible treu und beraumte statt eines Konvents ein Referendum an, das prompt mit einer klaren Absage an die Verfassung endete. Die Kritiker in den anderen Parlamenten beschränkten sich darauf, die Entscheidung so weit wie möglich hinauszuzögern, in der Hoffnung, die Verfassungskampagne werde bald Schiffbruch erleiden. Letztlich kam diese Taktik aber nur den Verfassungsanhängern zugute, weil die späten Konvente unter dem Druck der bereits erfolgten Ratifikationen beraten mußten und sich nicht mehr völlig frei fühlten¹⁸⁾.

Die Spaltung der Bevölkerung in zwei Meinungs-lager ging auf den die Nachkriegszeit bestimmenden Gegensatz zwischen kommerziell-nationalen und agrarisch-partikularistischen Fraktionen in den Parlamenten zurück¹⁹⁾. Erstere setzten alle Hoffnung auf das Werk von Philadelphia, letztere, die vor allem im Landesinnern und an der *Frontier* Unterstützung fanden, nahmen geradezu instinktiv eine Abwehrhaltung ein. Die Befürworter des Verfassungsentwurfs nannten sich *Federalists*, die Opponenten wurden *Antifederalists* genannt, obwohl sie selbst sich als die Hüter des wahren Föderalismus verstanden. Unablässig beschuldigten die *Antifederalists* die Gegenseite, die doch für eine „nationale“ oder „konsolidierte“ Regierung kämpfte, mit dem Begriff *federal* Etikettenschwindel zu betreiben. Erst nach erfolgter Ratifizierung gelang es ihnen, das schädliche Anti-Image durch die attraktivere Bezeichnung *Republicans* bzw. *Democratic Republicans* abzustreifen. Der Kampf um Namen und

¹⁴⁾ Die 39. Unterschrift leistete George Read in Vertretung des abwesenden John Dickinson. Die anschaulichste Gesamtdarstellung des Konvents gibt Clinton Rossiter, 1787. *The Grand Convention*, New York-London 1966.

¹⁵⁾ Dieser Begriff wurde sowohl von den Befürwortern wie von den Gegnern des Verfassungsentwurfs häufig gebraucht.

¹⁶⁾ Eine vollständige Sammlung der erhaltenen Zeugnisse dieser Debatte bietet die *Documentary History of the Ratification of the Constitution* (Anm. 7), von der bislang sieben Bände erschienen sind. Dazu demnächst auch die Habilitationsschrift des Autors über die Entstehung und Annahme der amerikanischen Verfassung in den Jahren 1787 bis 1791.

¹⁷⁾ Madison bezeichnete es am 5. Juni als „indispensable that the new Constitution should be ratified in the most unexceptionable form, and by the supreme authority of the people themselves“. M. Farrand, *Records of the Federal Convention* (Anm. 8), vol. I, S. 123.

¹⁸⁾ Steven R. Boyd, *The Politics of Opposition. Antifederalists and the Acceptance of the Constitution*, Millwood, N. Y., 1979.

¹⁹⁾ Jackson T. Main, *The Antifederalists, Critics of the Constitution, 1781—1788*, Chapel Hill, N. C., 1961; ders., *Political Parties Before the Constitution*, Chapel Hill, N. C., 1973.

Begriffe gehörte also schon damals zum politischen Geschäft.

Die öffentliche Kritik konzentrierte sich auf vier Punkte: das irreguläre Verfahren des Verfassungswechsels, die zentralistische Tendenz des Verfassungsentwurfs, die innere Unausgewogenheit und Volksferne der Bundesregierung sowie das Fehlen einer *Bill of Rights*.

Das Beiseiteschieben der *Articles of Confederation* verurteilten die *Antifederalists* als Kompetenzüberschreitung oder sogar als Verfassungsbruch. Ein solches Vorgehen erschütterte das Vertrauen in die konstitutionellen Grundlagen der Union und stelle ein gefährliches Präzedenz für weitere *innovations* und Revolutionen dar.

Zum zweiten Punkt führten sie immer wieder Montesquieu ins Feld, der im *De L'Esprit Des Lois* eine Konföderation souveräner Republiken als ideal bezeichnet hatte, weil sie die inneren Vorzüge kleiner freiheitlicher Gemeinwesen mit den äußeren Vorteilen eines mächtigen Reiches verbinde. Würde der Zusammenschluß aber zu eng, dann entstände ein „konsolidiertes Reich“, das notwendigerweise vom Zentrum aus mit harter Hand regiert werden müßte. Genau das sahen die *Antifederalist* voraus: Mit ihren höchst dehnbaren Befugnissen werde die Zentralgewalt die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Staaten immer mehr aushöhlen, bis diese eines Tages ganz in einem autoritär regierten und bürokratisch verwalteten *American Empire* aufgingen.

Hinsichtlich der künftigen Bundesregierung monierten die *Antifederalists* mangelhafte Gewaltenteilung und unzulängliche Repräsentation. Präsident und Senat übten sowohl exekutive als auch legislative Aufgaben aus und schienen gemeinsam stark genug, das Repräsentantenhaus jederzeit zu beherrschen. Eine angemessene demokratische Repräsentation der Gesamtbevölkerung der Union hielten die Verfassungsgegner ohnehin für illusorisch. Die Interessen der Staaten, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen seien so vielfältig, daß sie sich kaum in den Staatenparlamenten, geschweige denn in dem zunächst auf 65 Sitze berechneten Repräsentantenhaus artikulieren könnten. Die Mandate in den großen Wahlkreisen drohten allesamt an Angehörige der Oberschicht zu fallen, die über kurz oder lang mit dem Präsidenten, den Senatoren und den Richtern gemeinsame Sache gegen die breite Masse des Volkes machen würden. Das Abgleiten in Aristokratie oder Monarchie lasse sich um so weniger aufhalten, als nicht einmal eine Grundrechteerklärung vorgesehen sei, die den einzelnen vor staatlicher Willkür schütze. Dieser

Umstand ängstigte auch viele von denen, die den Verfassungsentwurf ansonsten billigten²⁰⁾.

In den Nord- und Mittelstaaten übten die *Antifederalists* vehemente Kritik an den Sklavereibestimmungen der Verfassung. Ihr religiös-moralischer Rigorismus wirkte aber nicht überzeugend, weil die Gesinnungsfreunde im Süden gerade umgekehrt die Gefahr an die Wand malten, eine nördliche Kongreßmehrheit könnte eines Tages die Sklavenerbefreiung beschließen. Das erleichterte es den *Federalists*, den Kompromißcharakter der Verfassung hervorzuheben und die Drei-Fünftel-Regelung als wichtigen Schritt zu einer endgültigen Lösung der Sklavereifrage anzupreisen.

In ihrer Verteidigung und Erläuterung des Verfassungsentwurfs suchten die *Federalists* nachzuweisen, daß eine starke Bundesregierung sowohl mit dem föderativen Prinzip als auch mit der Wahrung der Freiheit vereinbar war. Die Verfassung errichte kein zentralistisches Staatswesen, sondern eine neuartige, teils nationale, teils föderative Ordnung, die ebensoweit von den bekannten Staatenbünden entfernt sei wie von der durch Jahrhunderte gewachsenen, einstmals vorbildlichen, nun aber hoffnungslos korrumpierten *British Constitution*. Bundesregierung und Staatenregierungen würden in zwei weitgehend getrennten Sphären operieren, wobei der Bund für die nationalen und zwischenstaatlichen Belange, die Staaten weiterhin für ihre inneren Angelegenheiten Verantwortung trügen. Gefahr könne von der Bundesregierung schon deshalb nicht ausgehen, weil alle ihre wesentlichen Organe nach dem Prinzip der *representative democracy* durch direkte oder indirekte Wahl aus dem Volk hervorgingen und unter seiner steten Aufsicht blieben. Erhöht werde die Sicherheit durch die innere Struktur der Regierung selbst, deren Gewalten sich gegenseitig ausbalancierten und kontrollierten. Diese hohe Komplexität brauche sie keineswegs zu behindern, sondern könne ihre Effizienz – nach Madisons Devise „ambition must be made to counteract ambition“²¹⁾ – sogar noch steigern. Indem die Bundesregierung kraftvoll für Ordnung und Sicherheit Sorge, verbürge sie die Freiheit der Individuen und die Rechte der Minderheiten.

In den Essays, die er zusammen mit Alexander Hamilton und John Jay unter dem Pseudonym *Publius* in New Yorker Zeitungen veröffentlichte

²⁰⁾ Die wichtigsten Argumente der Verfassungsgegner sind gesondert gesammelt in: Herbert J. Storing/Murray Dry (Eds.), *The Complete Anti-Federalist*, 7 vols., Chicago-London 1981.

²¹⁾ Im 51. *Publius*-Brief. Vgl. David F. Epstein, *The Political Theory of The Federalist*, Chicago-London 1984, S. 138 ff.

und die 1788 als *The Federalist* auch in Buchform erschienen²²⁾, entwickelte Madison zwei weitere wichtige Gedanken. Ein zahlenmäßig kleines Bundesparlament erachtete er sehr wohl für geeignet, die Belange der Union und ihrer Bürger zu vertreten. Wer Abgeordneter oder Senator werden wolle, müsse einen Filterungs- oder Ausleseprozeß von der lokalen bis zur nationalen Ebene durchlaufen, der nur die Fähigsten ans Ziel kommen lasse. Im Kongreß sollten die Abgeordneten und Senatoren dann gerade nicht bedingungslos die Interessen ihrer jeweiligen Klientel verfechten, sondern das Wohl des Ganzen im Auge behalten und zu Kompromissen fähig bleiben. Das Montesquieu-Zitat stellte Madison geradezu auf den Kopf. Die Geschichte lehre, daß ein lockerer Bund kleiner Republiken auf längere Sicht stets den in ihm wirkenden zentrifugalen und selbstzerstörerischen Kräften zum Opfer falle. Erst die Festigung der zentralen Autorität und die territoriale Ausdehnung könnten einer *federal republic* Stabilität und Stärke geben. Je vielfältiger und differenzierter nämlich die Interessen der einzelnen Regionen und Bevölkerungsgruppen würden, desto schwieriger sei eine homogene und potentiell tyrannische Mehrheit zusammenzubekommen. Vielmehr hielten sich die einzelnen Interessengruppen und Parteien in der Gesamtgesellschaft gegenseitig die Waage und bildeten dadurch ein zusätzliches Element der Gewaltenteilung. Diese Balance ermögliche es auch, den privaten Egoismus in Bahnen zu lenken, in denen er dem Gemeinwohl nicht schädlich, sondern förderlich sein werde.

Mit besonderem Nachdruck strichen die *Federalists* die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Vorteile des Bundesstaates heraus. Den Begriff des *American Empire*, mit dem ihre Gegner Ruhmsucht und kostspielige Kriege verbanden, gebrauchten sie im positiven Sinne eines den ganzen Kontinent umgreifenden, Landwirtschaft, Handel und Industrie stetig entwickelnden Friedensreiches. Die Amerikaner dürften sich nicht an der kleinen Schweiz mit ihren selbstgenügsamen Bürgern messen, sondern müßten den Blick in eine Zukunft richten, in der Amerika dem britischen Empire den Rang ablaufen und den anderen Mächten das Gesetz des Handels diktieren werde. Nur so könne das Land dem Rest der Welt als Hoffnung und als das „Asyl der Frei-

heit“ erhalten bleiben. Diese bisweilen religiös gefärbte Vision von Prosperität, kultureller Blüte und uneigennütziger nationaler Größe²³⁾ beflügelte insbesondere die Phantasie der städtischen Mittel- und Unterschichten, verfehlte ihre Wirkung aber auch nicht bei Teilen der ländlichen Bevölkerung.

Alle Überzeugungskraft und aller Propagandaaufwand konnten jedoch nicht verhindern, daß die Konventswahlen, an denen sich etwa 160 000 Bürger (d. h. ungefähr jeder vierte erwachsene Weiße) beteiligten, in so wichtigen Staaten wie Massachusetts und New York oppositionelle Mehrheiten erbrachten²⁴⁾. Die ganze Mühe wäre wohl umsonst gewesen, wenn sich die *Federalists* nicht im entscheidenden Augenblick zu einem bedeutsamen Zugeständnis durchgerungen hätten. Als die Ratifizierung von Massachusetts Anfang Februar 1788 im Bostoner Konvent am seidenen Faden hing, versprachen sie der Opposition, sie würden sich nach Annahme der Verfassung im neuen Kongreß für Korrekturen und Ergänzungen, insbesondere für eine Verankerung der Grundrechte und eine Bestandsgarantie der Geschworenengerichte (*jury trial*), einsetzen. Diese Übereinkunft ermöglichte nicht nur den erfolgreichen Abschluß des Bostoner Konvents, sondern diente auch den meisten nachfolgenden Staaten als Modell. New Hampshire schmückte sich am 21. Juni 1788, dicht gefolgt von Virginia und New York, mit der Ehre des „neunten Staates“. Dagegen benötigten North Carolina und Rhode Island zwei Anläufe, bevor sie im November 1789 bzw. Juni 1790 die neue Union vervollständigten.

Durch den klaren Sieg in der ersten Bundeswahl bestätigt, lösten die *Federalists* im Sommer 1789 ihr Versprechen ein und brachten im Kongreß zwölf Amendments zur Annahme. Zehn erreichten die nötige Ratifizierungsmehrheit von Drei Vierteln der Staaten und traten im Dezember 1791 als *Bill of*

²³⁾ Dazu neuerdings Ruth Bloch, *Visionary Republic. Millennial Themes in American Thought, 1756–1800*, Cambridge–New York 1985.

²⁴⁾ Hätten die Wahlergebnisse und nicht die Konvente den Ausschlag gegeben, dann wäre der Entwurf außer in Rhode Island und North Carolina auch in New Hampshire, Massachusetts und New York abgelehnt worden. Die Wahlbeteiligung schwankte zwischen 15 % in Maryland und 43 % in New York, wo erstmals alle freien weißen Männer wählen durften. Diese Raten mögen heute gering erscheinen, lagen aber für die Zeit und gemessen an Europa sehr hoch. In den Staatenkonventen saßen insgesamt etwa 2 000 Delegierte. Vgl. Robert R. Dinkin, *Voting in Revolutionary America. A Study of Elections in the Original Thirteen States*, Westport, Conn., 1982; J. R. Pole, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, Cal., 1971.

²²⁾ Die beste kritische Ausgabe ist Jacob E. Cooke (Ed.), *The Federalist*, Middletown, Conn., 1961. Eine deutschsprachige Edition besorgte Felix Ermacora, *Der Föderalist*, Wien 1958. Siehe auch Catharina v. Oppen-Rundstedt, *Die Interpretation der amerikanischen Verfassung im Federalist*, Bonn 1970.

*Rights in Kraft*²⁵). Wenngleich die radikalen *Anti-federalists* mißtrauisch blieben, verlieh dieser versöhnliche Ausklang der Neuordnung insgesamt den Charakter einer gemeinsamen Anstrengung. Die Verfassung war, so formulierte rückblickend ein Festredner, „emerged from the fiery ordeal of discussion . . . with additional purity and lustre“²⁶). Daraus erwachsen ihr in hohem Maße Legitimität und Integrationskraft, die für den Zusammenhalt der jungen Republik von unschätzbarem Wert waren. Obwohl der Parteienstreit bald wieder auflebte und sogar heftige Formen annahm, wurden

die Verbindlichkeit und die zentralen Prinzipien der Verfassung fortan nicht mehr in Zweifel gezogen. Auch die sozialen Proteste späterer Zeiten richteten sich selten gegen die Verfassung als solche, sondern bezogen ihre Kraft gerade aus der Konfrontation der Unabhängigkeits- und Verfassungsideale mit den realen gesellschaftlichen Mißständen. Für die zunächst vom politischen Leben ausgeschlossenen Gruppen – Besitzlose, Schwarze, Frauen, Indianer – erwies sich die Berufung auf ihre *constitutional rights* oft als die wirksamste Waffe in dem mühsamen Kampf um Gleichberechtigung.

IV. Eigenheiten und Entwicklungsstadien des amerikanischen Verfassungssystems

Die Verfassungsdebatte von 1787/88 markiert den Beginn eines fortdauernden Dialogs über die Grundlagen und die Zukunft der amerikanischen Republik. Mit ihrer Argumentation legten *Federalists* und *Antifederalists* einen ideologischen und mentalitätsmäßigen Zwiespalt bloß, der die gesamte Geschichte der Vereinigten Staaten durchzieht. Die Verfassungsgegner standen noch im Bann der aus England übernommenen *Country*-Ideologie, die sich in der Revolution durchgesetzt und ihren konstitutionellen Niederschlag in den ersten Staatenverfassungen und den *Articles of Confederation* gefunden hatte²⁷). Aus dieser Perspektive mußten die Pläne der *Federalists* als Angriff auf geheiligte Prinzipien wie jährliche Wahlen, Ämterrotation, volksnahe Repräsentation und Gerichtsbarkeit, Vorrang der Miliz vor einem stehenden Heer und Übergewicht der Legislative im Regierungssystem erscheinen. Tatsächlich stießen die *Federalists* in Neuland vor und entwarfen nicht nur eine bislang unbekannte Staatsform, die Bundesrepublik, sondern auch eine modernere Version des Republikanismus. Den Mangel an Bürgertugend, dem die *Antifederalists* mit moralischen Appellen beizukommen suchten, wollten sie durch

institutionelle Vorkehrungen ausgleichen. Während die *Country*-Ideologie auf verhältnismäßig kleine, agrarische und egalitäre Gemeinwesen zugeschnitten war, trug ihr Konzept stärker nationale, zentralistische und elitäre Züge. Einerseits war es in seiner Betonung von Ordnung, Stabilität und Hierarchie konservativer, andererseits entsprach es eher den Bedürfnissen der aufkommenden kommerziellen, an individualistischen Wertvorstellungen ausgerichteten Gesellschaft. Dieses Gespür für das Zeitgemäße erlaubte es den *Federalists*, den Nationalstaat zu gründen und ihn auf eine sichere ökonomische Basis zu stellen.

Country-Ideologie und *Federalism* wurden aber, wie der geregelte Ablauf der Verfassungsdebatte bewies, von einem tieferliegenden republikanischen Grundkonsens zusammengehalten. Der Erfolg der *Federalists* bedeutete deshalb auch nicht, daß alle Werte, denen sich ihre Widersacher verpflichtet fühlten, aus dem öffentlichen Bewußtsein verschwanden. Dazu gehörten die Mitverantwortung und Mitbestimmung jedes Bürgers, die strikte Kontrolle der Mandatsträger und die Hochschätzung von republikanischer Schlichtheit und Volksbildung. Wichtig waren auch das Mißtrauen gegen Zentralismus und Bürokratie, die Ablehnung ungehemmten nationalen Machtstrebens und die Verteidigung der Grund- und Freiheitsrechte. All dies trat nach 1800 im Republikanismus Jeffersons wieder deutlicher hervor, blieb auch später als notwendiges Korrektiv erhalten und wurde Teil der politischen Kultur der Vereinigten Staaten²⁸). In jüngster Zeit hat die „kommunalistische“ (*communitarian*) Betrachtungsweise, die den einzelnen weniger als

²⁵) Vgl. Edward Dumbauld, *The Bill of Rights and What It Means Today*, Norman, Okl., 1957; Robert A. Rutland, *The Birth of the Bill of Rights*, Chapel Hill, N. C., 1958; Bernard Schwartz, *The Great Rights of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, New York 1977.

²⁶) *A Citizen of America* (John O'Connor), Pamphlet, Georgetown, Md., 1789. Danach auch der Titel des Buches von Robert A. Rutland, *The Ordeal of the Constitution. The Antifederalists and the Ratification Struggle of 1787–1788*, Norman, Okl., 1966.

²⁷) Vgl. Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass., 1976¹³; J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton 1975.

²⁸) Siehe Michael Kammen, *A Machine That Would Go Off Itself. The Constitution in American Culture*, New York 1986.

autonomes Individuum denn als Teilnehmer am Gemeinschaftsleben sieht, in der politischen Theorie und der Rechtsprechung sogar wieder deutlich an Boden gewonnen.

Überschaut man die zurückliegenden 200 Jahre, dann sind manche der kühnen Verheißungen der Verfassungsväter in Erfüllung gegangen, aber ebenso haben sich einige der von den *Antifederalists* geäußerten Befürchtungen bewahrheitet. Der Aufstieg zur Weltmacht hat materielle und moralische Neben- und Folgekosten gezeitigt, die den Glanz des Bildes partiell trüben. Die USA sind von inneren Krisen, Machtmißbrauch und Korruption nicht verschont geblieben. Niemals erlangten jedoch destruktive Kräfte die Oberhand, sondern stets wurden Selbstheilungsmechanismen wirksam und brachten die Dinge wieder ins Lot. Der tiefere Grund hierfür liegt darin, daß die Verfassung keine statische Ordnung errichtete, sondern ein dynamisches, auf Wettbewerb angelegtes System, das flexibel genug ist, um auch extremen Herausforderungen gerecht zu werden. Mochte die Stellung der Gewalten zueinander auch Schwankungen unterliegen, so trat doch niemals ein politisches Vakuum ein, das demokratisch nicht legitimierte Kräfte an die Macht gezogen hätte²⁹⁾.

Die Bedeutung der Verfassung war in Philadelphia und in den Ratifizierungskonventen nicht ein für allemal fixiert worden, sondern wurde und wird im Spannungsfeld von Regierungshandeln, Gesetzgebung, Rechtsprechung und öffentlicher Meinung immer wieder neu definiert. Um die Entwicklungslinien des amerikanischen Regierungssystems zu erkennen, muß man das Verhältnis zwischen Bund und Staaten, zwischen Präsident, Kongreß und Oberstem Gericht und schließlich zwischen Staat und Gesellschaft überhaupt in den Blick nehmen. Die Staaten wahrten bis weit ins 19. Jahrhundert hinein eine starke Position gegenüber der Zentralgewalt. Manche von ihnen leisteten sogar Schrittmacherdienste in Bereichen wie der Industriepolitik und der Sozialgesetzgebung. Dieser dezentrale Weg geriet aber in Verruf, als sich die Doktrin der *States' Rights* mit der Verteidigung der Sklaverei verband und die Union zu sprengen drohte. Nach dem Bürgerkrieg und der endgültigen Beseitigung des Sklaverei-Systems durch die Amendments 13 bis 15 nahm der Einfluß der Staaten ab, doch erst als in der Großen Depression der dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts die einzelstaatliche Krisenbekämpfung versagte, eroberte sich die Bundesregierung eine überragende Stellung. Die Politik des

New Deal schlug ihr eine Bresche, durch die sie ordnend und regulierend in immer weitere Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens vordringen konnte³⁰⁾. Der fortschreitende Bedeutungsverlust der nunmehr 50 Staaten und die Vermischung einzel- und bundesstaatlicher Kompetenzen hat in den beiden letzten Jahrzehnten Gegenstimmen auf den Plan gerufen, die eine Wiederbelebung des föderativen Elements propagieren. Bislang ist aber noch kaum abzusehen, ob der viel beschworene *new federalism* tatsächlich Initiativen und schöpferische Kräfte auf der lokalen Ebene freizusetzen vermag, oder ob das Schlagwort lediglich dazu dient, den Rückzug des Staates aus der sozialen Verantwortung zu kaschieren³¹⁾.

Das Präsidentenamt war auf seinen ersten Inhaber, den absolut vertrauenswürdigen und selbst vom politischen Gegner geachteten George Washington zugeschnitten und wurde von ihm auch in mancher Hinsicht dauerhaft geprägt. Seine Nachfolger bis zu John Quincy Adams wahrten die herausgehobene Stellung des Präsidenten, ohne daß die Bindung an das Kabinett und das Gegengewicht des Kongresses verloren gingen. Das änderte sich unter Andrew Jackson (1829–1837), der die Popularität des Kriegshelden dazu nutzte, immer mehr Entscheidungsgewalt in seiner Person zu vereinen. Die Überlegenheit der Exekutive erreichte ihren Höhepunkt im Bürgerkrieg, als Abraham Lincoln zum charismatischen Retter der Nation emporstieg, dem nahezu unbeschränkte Vollmachten zugebilligt wurden. Nach seiner Ermordung 1865 schlug das Pendel in die entgegengesetzte Richtung aus, und bis zur Jahrhundertwende dominierte der Kongreß über eine Reihe von schwachen Präsidenten. Die mächtigen Parlamentsausschüsse wurden zu Anlaufstellen für die Interessenvertreter der *big business*, so daß der Begriff *congressional government* fast schon synonym mit Korruption war.

Die Kritiker dieser Auswüchse erhofften sich Abhilfe von einer energischen Exekutive, wie sie dann in Gestalt von Theodore Roosevelt und später der großen Reform- und Kriegspräsidenten Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt in Erscheinung trat. Seit Wilson sah man im Präsidenten nicht mehr nur den Staats- und Regierungschef, sondern zugleich auch den Parteiführer, den Chef-Diplomaten und den Vollstrecker des Volkswillens. Die aktive Mitwirkung der Exekutive an den Planungs- und Lenkungsprozessen des modernen Industrie-

³⁰⁾ Horst Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Karlsruhe 1961.

³¹⁾ Siehe die Beiträge über „Federalism in the United States“ in: *American Studies Newsletter*, 7 (1985), S. 1 ff.

²⁹⁾ Kurt Shell, *Das politische System der USA*, Stuttgart 1975.

staates spiegelte sich — beginnend in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts — im forcierten Ausbau der zentralen Bundesverwaltung mit ihren Ministerien und unabhängigen Exekutivbehörden, deren Koordinierung und Kontrolle bald schwerwiegende, bis heute nicht befriedigend gelöste Fragen aufwarfen. Der Zweite Weltkrieg und das globale Engagement der USA im Zeichen des Kalten Krieges bürdeten dem Präsidenten zusätzliche Verantwortung auf, die in den Begriff der *imperial presidency* gefaßt wurde. Wie zuvor schon der Innen- und Wirtschaftspolitik, sollte er nun auch der Weltpolitik die Richtung weisen³²). Damit wuchs die Neigung der Amtsinhaber, die Regierungsgeschäfte vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der *national security* zu sehen und sich in kritischen Zeiten Sonderbefugnisse herauszunehmen.

Andererseits engten die Kompliziertheit und Mannigfaltigkeit der Entscheidungsprozesse im 20. Jahrhundert den persönlichen Einfluß des Präsidenten eher ein. Deshalb wechselten starke Präsidentschaften auch immer wieder mit Phasen ab, in denen der Kongreß die Zügel der Kontrolle anzog und seine Machtbefugnisse — etwa mit der Neutralitätsgesetzgebung in den dreißiger Jahren und dem *War Powers Act* nach dem Vietnam-Krieg — besser zur Geltung brachte. Die volle Entfaltung des von den Verfassungsvätern beabsichtigten Systems der *checks and balances* scheint also ein ständiges Tauziehen zwischen Präsident und Kongreß zur Folge zu haben, bei dem die öffentliche Meinung und der Supreme Court Schiedsrichter und Zünglein an der Waage spielen. Für die Durchsetzungsfähigkeit des Präsidenten ist es dabei von wesentlicher Bedeutung, ob seine Partei über Mehrheiten im Kongreß verfügt oder ob er sich von Fall zu Fall der Unterstützung der Öffentlichkeit versichern muß, um gegen eine oder sogar beide Kammern anzuregieren. Der Kongreß wiederum kann nur dann führen, wenn er einen einheitlichen Willen und ein konsistentes Programm entwickelt. Das erfordert entweder eine handlungsfähige Mehrheit oder einen *bipartisan approach*. Da die beiden großen Parteien in sich vielfältig zersplittert sind — was durchaus den Intentionen Madisons entspricht und in der amerikanischen Geschichte wiederholt vorkam —, ist unter normalen Umständen weder das eine noch das andere leicht zu bewerkstelligen. Das „kompe-

titive System“ der Gegenwart birgt also die Gefahr einer Diffusion der Macht und der Verwischung von Verantwortlichkeiten, wie man sie seit einiger Zeit vor allem im schwerfälligen Budget-Verfahren konstatiert und beklagt³³).

Der Supreme Court hat dem Kongreß gegenüber schon 1803 das Gesetzesprüfungsrecht beansprucht, es aber zunächst nur äußerst sparsam angewendet. Als das 14. Amendment 1868 diese Kontrollbefugnis auf die Staatengesetzgebung ausweitete, ließen sich die Richter ebenfalls lange Zeit, bevor sie legislative Akte für verfassungswidrig erklärten. Im 20. Jahrhundert wurde die Doktrin der *judicial review* dann aber zur scharfen Waffe, mit der sich die Judikative gegen die anderen Gewalten behauptete und im Volk Respekt verschaffte. Mittlerweile sind schon über hundert Kongreßgesetze und noch weit mehr Staatengesetze vom Supreme Court nach Prüfung im Einzelfall verworfen worden. Zugleich erwies sich die *judicial review* als das am besten geeignete Instrument des Verfassungswandels. Die Modernisierung und Aktualisierung des Verfassungsverständnisses erfolgte weniger auf dem schwierigen Weg der Amendierung als durch die richtungweisenden Interpretationen des Supreme Court.

Die Rechtsprechung des Obersten Gerichts wirkte zu Beginn — vor allem unter Chief Justice John Marshall (1801–1835) — „national“ und zentralisierend. Danach trug sie bis weit ins 20. Jahrhundert hinein dezidiert konservative und reformfeindliche Züge, was in erster Linie der unbehinderten Entfaltung des Industriekapitalismus zugutekam. Unter dem *New Deal* vollzog sich jedoch ein beinahe schon revolutionärer Umschwung, als die bisherige Minderheitsposition, zumeist vertreten durch die Richter Oliver Wendell Holmes und Louis Brandeis, plötzlich mehrheitsfähig wurde. Nun entfaltete der Supreme Court einen *judicial activism*, der die liberale Reformgesetzgebung stützte und förderte. In den fünfziger und sechziger Jahren gab der *Warren Court* (nach Chief Justice Earl Warren, der von brillanten Richtern wie Felix Frankfurter und Hugo Black tatkräftig unterstützt wurde) durch seine egalitäre Interpretation der Grundrechte wichtige Anstöße zum Abbau der Rassenschranken und zum Schutz von Minderheiten. Seither erlegt sich das Gericht wieder mehr Selbstbeschränkung auf, ohne daß bislang ein ein-

³²) Vgl. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Mass., 1973; Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, New York 1976; Rudolf Steinberg, *Präsident und Außenpolitik*, in: *Der Staat*, 16 (1977), S. 327 ff.; Erich Angermann, *Die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1917*, München 1978; Gebhard Schweigler, *Präsident und Kongreß in der amerikanischen Außenpolitik*, Baden-Baden 1985.

³³) Siehe dazu u. a. Jürgen Hartmann, *Der amerikanische Präsident im Bezugsfeld der Kongreßfraktionen*, Berlin 1977; Horst Mewes, *Einführung in das politische System der USA*, Heidelberg 1986; Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties, 1952–1980*, Cambridge, Mass., 1984. Zum aktuellen Stand der Reformdiskussion in den USA der Beitrag von Andreas Falke in diesem Heft.

deutig konservativer oder gar reaktionärer Trend erkennbar geworden wäre. Aus eigener Kraft kann der Supreme Court, wie schon Hamilton feststellte, keine Politik betreiben³⁴). Ebenso wenig ist er immun gegen öffentliche Kritik und das vorherrschende Meinungsklima. Da ihm aber niemand ernsthaft die Funktion eines letztinstanzlichen Interpreten und Wächters der Verfassung streitig macht, wird seine Stimme in der stark verrechtlichten Gesellschaft der USA auch in Zukunft großes Gewicht haben³⁵).

In den Bereich der politischen Philosophie führt die Frage nach dem Wechselverhältnis von Staat und Gesellschaft. Das ganze 19. Jahrhundert hindurch hielt sich die Regierungstätigkeit auf allen Ebenen noch in einem relativ engen Rahmen. Mit dem Wachstum des Industrie- und Finanzkapitalismus nahmen aber auch die Regelungsbedürfnisse und die staatlichen Interventionsmöglichkeiten zu. Die Periode des „liberalen Konsens“ von Franklin D. Roosevelt bis Ende der siebziger Jahre war gekennzeichnet von einer enormen Ausweitung bundes- wie einzelstaatlicher Aktivitäten auf den

verschiedensten Gebieten. Das Ideal der sozialen Gerechtigkeit blieb dennoch in weiter Ferne. Hier setzte die neokonservative Kritik an, die den Wohlfahrtsstaat mit seiner lähmenden Bürokratie für die Stagnation in Wirtschaft und Gesellschaft verantwortlich machte. Diese ideologische Position läßt Anklänge an das Gedankengut der *Antifederalists* erkennen, die eine starke Regierung eher als Belastung empfanden und den Bürgern die Fähigkeit zur Selbstverwaltung zutrauten. Andererseits waren die *Antifederalists* aber, wie ihre Regierungspraxis in den achtziger Jahren des 18. Jahrhunderts beweist, staatlichen Interventionen zugunsten der Mittel- und Unterschichten keineswegs abgeneigt. Ihre Polemik zielte vornehmlich gegen die sozial Privilegierten, die nicht recht in das der *Country-Ideologie* zugrundeliegende Idealbild einer homogenen und egalitären Agrargesellschaft paßten. Der Gedanke, den gesellschaftlichen Kräften völlig freies Spiel zu lassen, war ihnen ebenso fremd wie den *Federalists*. Dieser Hinweis mag als Warnung dienen, das herkömmliche Vokabular und die Erfahrungen der Verfassungsväter allzu unvermittelt in die Gegenwart zu übertragen.

V. Der amerikanische Beitrag zur Theorie und Praxis des modernen Verfassungsstaates

Das spezifisch amerikanische Modell der *federal republic* und der Präsidialdemokratie ist nirgendwo auf der Welt vollständig kopiert worden. Einzelne Formelemente wurden in alle Erdteile verpflanzt, aber sie funktionierten in dem neuen Arrangement häufig anders als im Regierungssystem der Vereinigten Staaten. Die meisten europäischen Staaten richteten sich eher am Parlamentarismus englischer Prägung aus, mit dem die *Federalists* 1787 bewußt gebrochen hatten. Die Einsicht, daß ihre Verfassung unter ganz spezifischen historischen Bedingungen entstanden war, hielt die Amerikaner auch davon ab, dieses Modell in toto zu „exportieren“. Nach dem Zweiten Weltkrieg beeinflussten sie zwar die Verfassungsgebung in den besiegten Ländern, nahmen aber – in Europa mehr noch als in

Asien – Rücksicht auf nationale Eigenheiten und Traditionen³⁶).

Universale Wirkung entfalteten dafür einige grundlegende staatsgestaltende Prinzipien, die das gemeinsame Vermächtnis der amerikanischen Gründergeneration sind. An erster Stelle steht die Anerkennung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und ihre Verbindung mit der repräsentativen Demokratie, wie sie im Ratifizierungsprozeß bereits praktiziert wurde. Das Volk allein ist befugt, das Fundamentalrecht des Staates zu setzen und Herrschaft zu legitimieren. Aus der Quelle der Volkssouveränität steigen alle staatlichen Befugnisse hervor, und hier verbleibt auch die letzte Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des gesamten

³⁴) Im *Federalist* Nr. 78 nannte Hamilton den Supreme Court den „unvergleichlich schwächsten“ Zweig der Regierung.

³⁵) Die Geschichte der Bundesgerichtsbarkeit behandeln u. a. G. Edward White, *The American Judicial Tradition*, New York 1976; William F. Swindler, *Court and Constitution in the 20th Century*, 2 vols., New York 1970; Paul L. Murphy, *The Constitution in Crisis Times, 1918–1969*, New York 1972.

³⁶) Vgl. Karl Carstens, *Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung*, Berlin 1954; Carl J. Friedrich, *The Impact of American Constitutionalism Abroad*, Boston, Mass., 1967; Klaus v. Beyme, *Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen*, Karlsruhe 1967; ders., *Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt*, München–Zürich 1986; Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979.

Regierungssystem. Dafür regiert sich das Volk nicht selbst, sondern betraut damit auf Zeit Abgeordnete und Amtsträger, die als seine Treuhänder fungieren und für das „größte Glück der größten Zahl“ zu sorgen haben.

Des weiteren bekräftigte das Ratifikationsverfahren den Vorrang der geschriebenen Verfassung und die Zusammengehörigkeit von Verfassung und Grundrechten. Als vom Volk selbst geschlossener *Compact* steht die Verfassung über den legislativen Akten und darf auch nicht durch Parlamentsbeschluß, sondern nur in einem besonderen, erschwerten Verfahren geändert werden. Der Staat verkörpert sich nicht mehr in einem Herrscherhaus oder in bestimmten, durch Tradition geheiligten Institutionen, sondern zuerst und vor allem in seiner Verfassungsurkunde. Die Verfassung strukturiert und gestaltet den Staat, und sie gibt ihm Grundwerte und einen Sinnzusammenhang vor. Dieses aus der amerikanischen Revolution erwachsene moderne Konzept der Verfassung und die neue „konstitutionalistische“ Denkweise übten in der Folgezeit eine unwiderstehliche Anziehungskraft auf alle fortschrittlich-reformerischen Bewegungen aus.

Die Forderung nach einer *rule of laws, not of men* besagt, daß die Staatsgewalt die von der Verfassung gezogenen Grenzen nicht überschreiten darf und die unveräußerlichen Rechte der Individuen wahren muß. Die Grundrechte sind ein integraler Teil der Verfassung und können von jedem Bürger vor Gericht eingeklagt werden, was ihnen eine außerordentlich große praktische Bedeutung verleiht. Die Bürger selbst erlegten sich aber — im Geiste einer säkularisierten puritanischen Ethik — ebenfalls Beschränkungen ihrer *natural liberty* auf, um in den Genuß der *civil liberty*, der staatlich gewährleisteten Ordnung und Sicherheit zu kommen. Beschränkung der Macht und Selbstbeschränkung der Regierten gelten als notwendig und vernünftig. Der moderne Verfassungsstaat entsteht also aus der Vereinigung von Verfassung und Grundrechten, und er vollendet sich in der Verfassungsgerichtsbarkeit, die inzwischen fast alle demokratischen Staaten — mit den verschiedensten Modifikationen — in ihr Regierungssystem eingeführt haben³⁷⁾.

³⁷⁾ Vgl. Gerald Stourzh, *The American Constitution, Modern Constitutionalism and the Protection of Human Rights*, in: K. Thompson et al. (Eds.), *Truth and Tragedy, A Tribute to Hans J. Morgenthau*, Washington, D. C., 1977, S. 162 ff.; Roman Schnur (Hrsg.), *Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte*, Darmstadt 1974; Klaus Stern, *Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit*, Berlin-New York 1984; Helmut Steinberger, *200 Jahre amerikanische Bundesverfassung. Zu den Einflüssen des amerikanischen Verfassungsrechts auf die deutsche Verfassungsentwicklung*, Berlin 1987.

Die Architekten der Verfassung wußten, daß ein republikanisches Gemeinwesen vielfach gefährdet ist: Durch den mächtigen Regierungsapparat, durch die Herrschsucht eines einzelnen, durch hemmungslose Cliquen- und Parteienkämpfe und nicht zuletzt auch durch die Mehrheit der Volksvertretung selbst, die sich, kurzfristigen Interessen und Stimmungen folgend, über die Rechte der Minderheit hinwegsetzt. Dieses Wissen veranlaßte sie zur Suche nach „republikanischen Heilmitteln für die Gebrechen der Republik“³⁸⁾, nach konstitutionellen Techniken also, mit denen sich ein Ausgleich zwischen der notwendigen Autorität der Regierung und der Freiheit der Bürger herstellen ließ. Eine starke Regierung schien ihnen unentbehrlich, aber sie war nur akzeptabel, wenn sich ihre Institutionen durch *checks and balances* gegenseitig kontrollierten und in der Waage hielten. Die absolute Gewaltenteilung erachteten sie weder für möglich noch für wünschenswert, weil die Regierungszweige ja gerade im Streit um ihre Kompetenzen zusammenarbeiten sollten³⁹⁾. Das ganze System mußte aber so konstruiert sein, daß Gesetze und Entscheidungen erst nach sorgfältigster Prüfung zustande kamen und verfassungskonform waren.

Zu dieser horizontalen Teilung und Verschränkung der Gewalten in der Zentralregierung trat die vertikale in Form des neuartigen nationalen Föderalismus. Während die *Antifederalists* das Dilemma des *imperium in imperio* nicht zu lösen vermochten und sich eine Koexistenz von Bundesregierung und Staatenregierungen nicht recht vorstellen konnten, erkannten die *Federalists* das amerikanische Volk als den alleinigen Souverän an. In seinem Belieben stand es, den einen Teil der Machtbefugnisse an den Bund, den anderen Teil an die Staaten zu delegieren, um damit beide zur Konkurrenz und wechselseitigen Kontrolle anzuhalten. Das erst eröffnete die Möglichkeit, eine praktisch unbegrenzte Zahl von Gebieten mit unterschiedlichen Interessen und Traditionen ohne Gleichmacherei und Abtötung lokaler Initiative in das größere Ganze der Nation einzubinden. Diese eher beiläufig „erfundene“ und in ihrer ganzen Tragweite zunächst nur von wenigen verstandene zweifache Gewaltenteilung rühmte Madison 1792 als „the best legacy ever left by lawgivers to their country, and the best lesson ever given to the world by its benefactors“⁴⁰⁾. In der Tat bietet diese Konstruktion eine vorzügliche Handhabe, der alles einebnenden Kraft des bürokratischen Zentralismus ebenso beizukommen wie

³⁸⁾ So Madison im mittlerweile berühmten 10. Publius-Essay.

³⁹⁾ Siehe Madisons Ausführungen im 48. Publius-Essay.

⁴⁰⁾ Essay für die *National Gazette* vom 4. 2. 1792, *Papers of Madison*, vol. XIV, S. 218.

dem engstirnigen Staatenpartikularismus. Deshalb dürfte sie in Zukunft gerade auch für die Gestaltung des europäischen Kontinents noch größere Bedeutung erlangen.

Die Verfassungsväter setzten auch insofern Maßstäbe des demokratischen politischen Handelns, als sie die Begrenzung der Regierungsmacht und die Bindung aller an das Recht durch die Tolerierung einer Opposition ergänzten, die Alternativen zum Kurs der Mehrheit aufzeigt und mit allen erlaubten Mitteln für die Verwirklichung ihrer Ziele kämpft. Der Streit um die Verfassung verlor dadurch an Sprengkraft, daß die *Federalists* den legitimen Bedürfnissen der Minderheit durch die Anfügung der *Bill of Rights* Rechnung trugen, und im Gegenzug die Opposition die Gültigkeit der getroffenen Entscheidung unzweideutig anerkannte. Das geschah aber wohl nur deshalb, weil die Diskussion über den Verfassungsentwurf öffentlich und ohne wesentliche Behinderungen geführt werden konnte. Es bestand Einvernehmen darüber, daß die repräsentative Demokratie vom freien Fluß der Ideen und Informationen lebt. Folgerichtig verbürgte das erste Amendement neben der Religionsfreiheit auch die Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit als unverzichtbare Voraussetzungen

für einen offenen demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß⁴¹⁾.

Die *Federalists* richteten ihr Hauptaugenmerk auf die funktionelle Absicherung des republikanischen Regierungssystems. Sie gaben sich aber nicht der Illusion hin, die *virtue* könne durch institutionelle Mechanismen vollständig ersetzt werden. Im letzten waren sie mit ihren Kontrahenten einig, daß der Geist der Freiheit und der Mitverantwortung für das Staatsganze, der Patrick Henry zufolge am reinsten in den Schweizer Kantonen wehte, auch unter der neuen Verfassung nicht fehlen durfte. Wenn ein Volk seine moralische Standfestigkeit einbüßt und die Elite das Gemeinwohl aus den Augen verliert, erstarrt die beste aller denkbaren Verfassungen zur leeren Form⁴²⁾. Auch das gilt es anläßlich des amerikanischen Verfassungsjubiläums zu bedenken.

⁴¹⁾ Vgl. Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780—1840*, Berkeley—Los Angeles—London 1975⁴.

⁴²⁾ Siehe die Einleitung von Herbert J. Storing zum *Complete Anti-Federalist*, vol. I, v. a. S. 71 ff. Im 5. Band, S. 227, finden sich auch Henrys Bemerkungen über den „Swiss spirit“, mit denen er die Delegierten und die Zuhörer des Ratifizierungskonvents von Virginia beeindruckte.

Sind 200 Jahre genug? Zur Debatte um eine Reform der amerikanischen Verfassung

I. Einleitung

Die amerikanische Nation feiert in diesem Jahr den 200. Jahrestag ihrer Bundesverfassung. Dies ist in der Tat ein außerordentliches Ereignis. Die USA können auf 200 Jahre politischer Tradition unter einer rechtsstaatlichen Verfassung zurückblicken. Hervorstechendes Merkmal der Verfassungsentwicklung ist die Flexibilität und die Anpassungsfähigkeit der Bundesverfassung von 1787. Die Anpassung an sich wandelnde gesellschaftliche Umstände erfolgte durch Uminterpretation wichtiger Verfassungsmaximen durch den obersten Gerichtshof, aber auch durch die Entwicklung zentraler Momente des politischen Prozesses (z. B. Parteien, Wahlrecht, Verwaltungsstrukturen, parlamentarische Verfahrensregeln) zu einer „ungeschriebenen Verfassung“¹⁾. Unter dem Dach der Verfassung haben sich gewohnheitsmäßige Verfahren ohne Verfassungsrang etabliert, die das Regierungssystem immer wieder an neue Anforderungen anpassen konnte. Aus dieser Flexibilität und Innovationsfähigkeit erklärt sich wohl die Stabilität der amerikanischen Demokratie und die Kontinuität der politischen Kultur. Die USA sind nie anfällig gewesen für die totalitäre Versuchung, und vielleicht ist dieses Faktum auf die Anpassungsfähigkeit der Verfassung zurückzuführen. Man kann also mit gutem

Grund behaupten, daß sich die amerikanische Verfassung gerade deshalb bewährt hat, weil sie dynamisch und entwicklungsfähig war.

Gleichwohl läßt sich auch ein erstaunliches Beharrungsvermögen, ja Konservatismus verfassungsmäßiger Strukturen, feststellen, insbesondere der Bestimmungen, die die Grundstrukturen des politischen Systems festlegen. Hier haben sich in den letzten 200 Jahren fast keine Veränderungen ergeben. Von der an sich schon geringen Zahl von Verfassungsänderungen (*amendments*) hatten lediglich zwei wirkliche Auswirkungen auf die institutionelle Struktur des amerikanischen Regierungssystems²⁾. Die Grundstrukturen des Regierungssystems der Gewaltenteilung (*checks and balances*) bestimmen heute noch die Abläufe der amerikanischen Politik. Dies bedeutet, daß wir es mit einem Regierungssystem des 18. Jahrhunderts zu tun haben. Es kann deshalb nicht verwundern, daß dieser Umstand Anlaß zur Frage gegeben hat, ob das Regierungssystem noch heutigen Umständen angemessen ist, genauer, ob es nach 200 Jahren nicht an der Zeit ist, eine umfassende Revision vorzunehmen und die verfassungsmäßigen Grundlagen des Regierungssystems den gewandelten Verhältnissen anzupassen.

II. Die Gewaltenteilung als Grundlage des amerikanischen Regierungssystems

Die Form der Gewaltenteilung, die in der amerikanischen Verfassung verankert ist, beinhaltet nicht eine bloß personelle oder institutionelle Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative. Die Gewaltenteilung im amerikanischen Regierungssystem

bedeutet nach dem berühmten Diktum von Richard Neustadt „separate institutions, sharing powers“³⁾. Ganz im Geiste Montesquieus wollten die Verfassungsväter keine Aufteilung der drei staatlichen Grundfunktionen auf je ein Staatsorgan, sondern eine Integration durch Ineinandewirken und Verschränkung. „Separation of powers“ bedeutet also nicht nur Trennung im institutionellen Sinne, sondern auch Teilhabe aller Instanzen an den Staatsfunktionen. Diesem Zwecke sollte ein

¹⁾ Vgl. Don K. Price, *America's Unwritten Constitution. Science, Religion and Political Responsibility*, Cambridge, Mass., 1985, bes. S. 129–152.

²⁾ Diese Zusätze sind der 17. Verfassungszusatz, der die Direktwahl der Senatoren (die bis dahin von den einzelstaatlichen Legislativen gewählt wurden) einführt, und der 22. Verfassungszusatz, der die Amtszeit des Präsidenten auf zwei Amtsperioden begrenzt.

³⁾ Richard Neustadt, *Presidential Power*, New York 1978³, S. XX.

„blending of powers“, eine Mischung der funktionalen Gewalten und Zuständigkeiten dienen.

Entscheidend aber ist, daß die integrative Gewaltverstränkung in Form einer gegenseitigen Kontrolle, der berühmten „checks and balances“, wirkt. Die Teilhabe an den staatlichen Grundfunktionen besteht in Vetopositionen, das heißt in einem Kontrollrecht gegenüber der anderen Gewalt⁴): Der Kongreß ist z. B. in der Gesetzgebung nicht souverän, sondern muß seine Rolle mit dem Präsidenten teilen, der gegen Gesetze ein Vetorecht hat, das nur mit Zweidrittelmehrheit beider Häuser überstimmt werden kann. In die Sphäre der Exekutivvollmachten dringt umgekehrt die Legislative insofern ein, als der Senat die Berufungen des Präsidenten (Minister, Botschafter und andere hohe Exekutivbeamte) bestätigen muß. Das gleiche gilt für Verträge, die der Präsident abschließt, wobei hier eine Zweidrittelmehrheit zur Ratifizierung erforderlich ist. Der Präsident ist der oberste Befehlshaber der Streitkräfte, aber die Kriegserklärung bleibt dem Kongreß vorbehalten. Der Vizepräsident fungiert als Präsident des Senats und hat bei Stimmgleichheit die entscheidende Stimme. Die Verschränkung der staatlichen Funktionen wird innerhalb des Kontrollkonzeptes soweit getrieben, daß die Legislative im Amtsenthebungsverfahren (*impeachment*) gegenüber dem Präsidenten judikative Funktionen übernimmt: Das Repräsentantenhaus ist für die Anklageerhebung zuständig, der Senat für die Urteilsfindung.

Die Interdependenz, die die Gewaltverstränkung erzeugen soll, wird jedoch konterkariert durch die strikte institutionelle Unabhängigkeit von Legislative und Exekutive: Der Präsident und die beiden Häuser des Kongresses haben jeweils eine völlig unabhängige elektorale Legitimitätsbasis. Sie werden in getrennten Wahlverfahren gewählt, und wenn man den Ursprungstext der Verfassung zugrundelegt, auch nicht von denselben Wahlinstanzen⁵). Die auf verschiedenen Wahlverfahren beruhende Isolierung der Instanzen des Regierungssystems wird zudem noch verstärkt durch das Verbot jeder personellen Verschränkung von Exekutive und Legislative. Die Unvereinbarkeitsklausel der Verfassung in Art. I, 6 verfügt, daß kein

Mitglied der Exekutive während seiner Amtszeit gleichzeitig Mitglied des Kongresses sein darf⁶). Gewaltenteilung bedeutet also strikte institutionelle Isolierung von Legislative und Exekutive.

Die gegenseitigen Kontroll- oder Vetofunktionen der „checks and balances“ begründen die Unabhängigkeit von Legislative und Exekutive im amerikanischen Regierungssystem. Sie bezwecken, Übergriffe der einen Instanz auf die andere zu verhindern und so die Integrität jeder Instanz zu sichern. Jede Instanz soll in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten und in ihrer institutionellen Unabhängigkeit nicht bedroht werden können und für ihre politisch-institutionelle Existenz nicht auf die andere Gewalt angewiesen sein. Deshalb soll die Legislative nicht den Präsidenten wählen — dies würde ein Abhängigkeitsverhältnis bedeuten —, und deshalb soll der Präsident kein Mitglied des Kongresses in die Exekutive berufen, da eine derartige Berufung als Bestechung und Kompromittierung der Unabhängigkeit des Kongreßmitgliedes verstanden werden müßte⁷). So begründet sich ein Dualismus von Legislative und Exekutive statt eines Dualismus von Mehrheit und Opposition wie im parlamentarischen System. Dieser Dualismus wird noch verstärkt durch den Bikameralismus, das Zweikammersystem, das die Legislative in Repräsentantenhaus und Kongreß aufteilt und somit eine Trennung und gegenseitige Kontrolle der beiden Kammern beinhaltet.

Diese Form der Gewaltenteilung war nie umstritten. James Madison nannte sie in den *Federalist Papers* „the sacred maxim of free government“. Da die Gründungsväter sowohl die Furcht vor dem Despotismus der Monarchie als auch die Furcht vor den Exzessen der Demokratie in der Legislative beherrschte, waren sie bestrebt, jegliche Machtkonzentration zu verhindern⁸). Die „separation of powers“ zielt also primär auf die Verhinderung von Machtmißbrauch und Machtkonzentration. Mit der Ausbalancierung der Instanzen schufen die Gründungsväter ein Regierungssystem, das die politische Konsens- und Entscheidungsfindung dem Veto und den Sanktionsvollmachten der anderen Instanzen unterwirft. Im normalen politischen Prozeß müssen drei Instanzen, die in ihrer politischen Existenz

⁴) Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between President and Congress*, Princeton 1985, S. 12; John A. Rohr, *To Run a Constitution*, Lawrence 1986, S. 16–19; Ann Stuart Anderson, *A 1787 Perspective on Separation of Powers*, in: Robert A. Goldwin/Art Kaufman (Eds.), *Separation of Powers — Does it still Work?*, Washington 1986, S. 155.

⁵) Nur das Repräsentantenhaus wurde ursprünglich direkt vom Volk gewählt, die Senatoren bis 1913 von den einzelstaatlichen Legislativen, der Präsident theoretisch bis heute noch vom Wahlmännergremium, über dessen Auswahl die Einzelstaaten zu entscheiden haben.

⁶) Vgl. L. Fischer (Anm. 4), S. 30; William B. Gwyn, *The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*, in: R. A. Goldwin/A. Kaufman (Anm. 4), S. 74–76.

⁷) L. Fisher (Anm. 4), S. 14; Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic*, Chapel Hill 1969, S. 435, 452, 551.

⁸) Siehe *Federalist No. 47*, in: *The Federalist Papers*, hrsg. von Roy P. Fairfield, New York 1966², S. 145. Vgl. auch Willi Paul Adams, *Republikanische Verfassung und Bürgerliche Freiheit*, Darmstadt-Neuwied 1973, S. 262 f.

nicht aufeinander angewiesen sind, zur Übereinstimmung kommen. Damit steht aber jegliche politische Initiative und die praktische Durchsetzung von Entscheidungen vor großen Hürden.

Diese Lage wird auch nicht durch das einigende Band gleicher Parteizugehörigkeit kompensiert. Das politische System mit seinen vielen gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten und getrennten Wahlverfahren ist vielmehr so konstruiert, daß es die Vorherrschaft einer Partei oder politischen Gruppierung geradezu verhindern soll⁹⁾. Deshalb werden die Sitze im Kongreß von einzelnen Distrikten oder im Falle des Senats auf der Basis der Einzelstaaten gewählt. Zudem wurden die Wahltermine auseinandergerissen, so daß nie alle Ämter zur gleichen Zeit zur Wahl stehen. Nur die Präsidentschaft ist als ein nationales Wahlamt konzipiert, das jedoch in der Ursprungskonzeption nicht über eine direkte Wahl, sondern von Wahlmännern besetzt wird, die von den einzelstaatlichen Legislativen gewählt werden. Aufgrund dieser isolierten Wahlverfahren ist die Möglichkeit gegeben, daß Exekutive und Legislative von verschiedenen Parteien beherrscht werden, was den Gegensatz zwischen den Instanzen weiter festschreibt. Aus Sicht parlamentarischer Systeme besteht im amerikanischen Regierungssystem die scheinbar paradoxe Möglichkeit, daß die Opposition im Parlament die Mehrheit

hat. Mit der parteipolitischen Überlagerung des amerikanischen Regierungssystems gewinnt der Gewaltenteilungsgegensatz erst seine eigentliche Brisanz. Dies gilt auch dann, wenn Kongreß und Präsident von einer Partei mehrheitlich beherrscht werden, denn Parteien sind als nationale Organisationen schwach und allein am Präsidentschaftswahlverfahren orientiert. Alle anderen Wahlämter im Kongreß bedürfen keiner nationalen Parteiorganisation und neigen daher auch eher dazu, regionale oder lokale Interessen zu artikulieren, die Parteidisziplin aber kleinzuschreiben. Es ist ein Charakteristikum amerikanischer Parteien, daß sie einerseits stark genug sind, um bei unterschiedlicher Parteikontrolle den Gewaltenteilungsgegensatz zu verschärfen, andererseits aber zu schwach sind, um ihn bei einheitlicher Parteikontrolle zu überwinden.

Die Gewaltenteilung bedeutet zwar ein Mehr an Freiheit, aber auch einen Verlust an Regierungseffizienz. Das System der Gewaltenteilung kann daher zu einer gegenseitigen Lähmung der Politik führen. So ist es keine Überraschung, daß die an einem effizienteren und durchsetzungskräftigeren Entscheidungsprozeß interessierten Befürworter von Verfassungsreformen die Gewaltenteilung zum Ausgangspunkt ihrer Kritik machen und für eine Milderung oder Überwindung des Gewaltenteilungsgegensatzes plädieren.

III. Argumente für eine Revision der Gewaltenteilung durch Verfassungsreform

Vorschläge für eine Reform der Bundesverfassung sind in letzter Zeit vor allem vom *Committee on the Constitutional System* gemacht worden, einem privaten Zusammenschluß von prominenten Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern beider Parteien. Die Gruppe ist ein eher loser pluralistischer Zusammenschluß, der keinem einheitlichen Reformkonzept verpflichtet ist. Ihr Ziel besteht vielmehr darin, Denkanstöße zu geben; ihre Verlautbarungen benennen ungefähr die Richtung, in welche sich Verfassungsreformen bewegen müßten¹⁰⁾.

Die Reformer gehen davon aus, daß die heutige politische Situation der Vereinigten Staaten nicht mehr mit jener vergleichbar ist, aus der die Verfas-

sung vor 200 Jahren entstand. Aus *innenpolitischer* Sicht sind die Vereinigten Staaten keine agrarische Gesellschaft mehr, in der nur ein geringer Entscheidungs- und Regelungsbedarf vorliegt. Die USA sind eine entwickelte Industriegesellschaft, deren Konfliktlinien sich vielfältig überlagern und die mit erheblichen sozialen Problemen wie Armut, der Krise der Städte, fortgesetzter Einwanderung, Disparitäten im Bildungswesen und einem hohen Haushaltsdefizit fertig werden muß. Deshalb ist staatliche Konfliktlösung notwendig, da staatliche Politik unter dem Druck vielfältiger Interessen notwendigerweise allokativer Politik ist, die einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen herbeiführen muß.

Außenpolitisch sind die Vereinigten Staaten ökonomisch und militärstrategisch nicht mehr isoliert, sondern sie sind eine Weltmacht, die internationaler Verflechtung unterworfen ist und angesichts der atomaren Bedrohung besondere Verantwortung für den Weltfrieden trägt. Ferner ist die Weltwirtschaft heute durch eine viel größere Interdependen-

⁹⁾ Siehe *Federalist* No. 10, in: *The Federalist Papers* (Anm. 8), S. 17.

¹⁰⁾ Vgl. *Committee on the Constitutional System, Statement of the Problem*, in: Donald L. Robinson (Eds.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder 1985, S. 68–71.

denz gekennzeichnet. Nicht nur hat die wirtschaftliche Entwicklung in den USA Auswirkungen auf die gesamte Welt, sondern auch Entwicklungen in anderen Regionen der Welt haben entscheidende Auswirkungen auf die USA, wie das Auftreten von neuen Konkurrenten auf dem Weltmarkt zeigt. Insgesamt wachsen Innen- und Außenpolitik enger zusammen, so daß viele Politikbereiche viel stärker politisiert werden, weil innen- wie außenpolitische Subsysteme zusammenwirken müssen, um Entscheidungen herbeizuführen.

Daraus folgt, daß sowohl im innen- wie im außenpolitischen Bereich ein hoher Bedarf an staatlichen Entscheidungen besteht. Das politische System ist jedoch häufig nicht entscheidungs- und handlungsfähig, weil drei verschiedene Machtzentren (Präsident, Senat und Repräsentantenhaus), die zu verschiedenen Zeiten gewählt worden sind und verschiedenen Wählergruppen verantwortlich sind, sich einigen müssen. Da eine Einigung in einem System, in dem die Entscheidungsinstanzen nur sehr schwache Bindungen zueinander haben, nur schwer, ja fast nur unter dem Druck von Krisenbedingungen möglich ist, kommt es in der Regel eher zur Handlungsunfähigkeit und zu Politikstillstand. Die Einigung wird zudem durch unterschiedliche Parteikontrolle von Präsident und Kongreß erschwert — eine Situation, die in letzten 32 Jahren für insgesamt 20 Jahre bestanden hat und die auf Stimmensplitting bei Präsidentschafts- und Kongreßwahlen zurückzuführen ist¹¹⁾. Die Tendenz zu unterschiedlicher Parteikontrolle führt nach Meinung der Kritiker zu einer vorprogrammierten und institutionalisierten Konfrontationssituation zwischen Präsident und Kongreß. Pattsituationen zwischen Kongreß und Präsident werden zur Dauererscheinung im amerikanischen Regierungssystem¹²⁾: „Das Gesamtbild zeigt eine Gesellschaft“, befand das Komitee, „die nicht in der Lage ist, mit den gegenwärtigen Problemen fertig zu werden. Die ‚checks and balances‘, die aus der Erfahrung des 18. Jahrhunderts entwickelt worden sind, haben im 20. Jahrhundert wiederholt zu Politikstillstand und Handlungsunfähigkeit angesichts dringender Probleme geführt.“¹³⁾

¹¹⁾ Die Neigung der Wähler zur unterschiedlichen Stimmabgabe ist im Anwachsen begriffen. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen praktizierten mehr als ein Viertel der Wähler Stimmensplitting. Vgl. John E. Ferejohn/Morris P. Fiorina, *Incumbency and Realignment in Congressional Elections*, in: John E. Chubb/Paul E. Peterson (Eds.), *New Directions in American Politics*, Washington 1985, S. 99 f.

¹²⁾ Lloyd Cutler, *To Form a Government*, in: *Foreign Affairs*, Herbst 1980, S. 131, und ders., *Party Government under the Constitution*, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 95.

¹³⁾ Committee on the Constitutional System, *Statement of the Problem*, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 69; und

Als Beispiele führen die Kritiker die Unfähigkeit von Präsident und Kongreß an, sich auf Strategien zur Reduzierung des astronomisch hohen Haushaltsdefizit zu einigen. Historisch gesehen sind ferner wegen der Begünstigung von Vetogruppen wichtige Politikinitiativen wie der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der Bürgerrechte verzögert worden. Die Verfassungsstruktur hat den Aufbau eines modernen Staatswesens lange Zeit verhindert¹⁴⁾.

Ein weiteres Problem verdeutlicht die Frage, wem im System der Gewaltenteilung die Verantwortung für Pattsituationen zuzuschreiben ist. Kongreß und Administration können sich gegenseitig die Verantwortung dafür zuschieben¹⁵⁾, ohne daß eine Instanz deswegen Sanktionen befürchten müßte, weil sie ihre verfassungsmäßige Rolle nicht erfüllt. In der Praxis, so bemängeln die Kritiker, fällt die Verantwortung jedoch auf den Präsidenten zurück, denn er tritt mit einem Programm an, und es wird von ihm erwartet, daß er es durchsetzt. Da der Kongreß nicht verpflichtet ist, ihn zu unterstützen, kann er jedoch nicht mit der Durchsetzung seines Programmes rechnen. Die Gegner des Präsidenten im Kongreß haben die Macht zur Obstruktion, müssen aber nicht mit einem eigenen Programm antreten.

Gravierend wirkt sich Obstruktion vor allem im Bereich der Außenpolitik aus, wo der Präsident besondere Verantwortung und ein herausgehobenes Verfassungsmandat hat, führende Kongreßabgeordnete aber eine eigene Außenpolitik vertreten können, so daß die USA in der Außenpolitik mit vielen verschiedenen Stimmen sprechen. Aktivistische Präsidenten beider Parteien von Woodrow Wilson bis zu Ronald Reagan sind immer wieder vom Kongreß gebremst worden. Aufgrund der Zwei-Drittel-Zustimmungspflicht des Senats nach Art. II, 2 hat der Präsident kein souveränes Mandat bei Verhandlungen mit anderen Nationen. Das Verhandlungsergebnis kann von einer Minderheit im Senat zu Fall gebracht werden, wie die Nichtratifizierung des Versailler Friedensvertrags und des Salt-II-Vertrags gezeigt hat. Die Kritiker des Systems sind in dieser Hinsicht kongreßkritisch und setzen auf eine Stärkung der Exekutivvollmachten¹⁶⁾.

James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington 1986, S. 4–12.

¹⁴⁾ J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 6.

¹⁵⁾ Vgl. Douglas Dillon, *The Challenge of Modern Government*, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 26.

¹⁶⁾ Committee on the Constitutional System, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 71; andere Mitglieder des Komitees sehen allerdings das Hauptproblem in einer zu starken Präsidentschaft. Vgl. z. B. Charles Hardin, *The Crisis and its Cure*, in: ebd., S. 3–10.

Allerdings machen die Kritiker nicht allein die formale Verfassungsstruktur für die Probleme des amerikanischen Regierungssystems verantwortlich. Für die eingeschränkte Regierungsfähigkeit werden genauso die Desintegration des Parteiensystems, die Zunahme von Interessengruppen und die Fragmentierung im Kongreß verantwortlich gemacht. Ansätze zur Regierungsunfähigkeit sehen die Kritiker des bestehenden Systems auch dann, wenn eine Regierung bzw. ein Präsident gescheitert ist, ohne daß Gründe (schwere Amtsvergehen oder Verbrechen) vorliegen, die die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens nach Art. II, 4 rechtfertigen, wie der Vertrauensverlust Hoovers in der Weltwirtschaftskrise, die Handlungsunfähigkeit der Präsidenten Truman und Johnson in ihren letzten beiden Amtsjahren und auch die Watergatekrise zeigten¹⁷). Die Kritiker suchen deshalb nach Wegen, einen gescheiterten Präsidenten vor Ablauf seiner Amtszeit abzulösen, z. B. durch ein Mißtrauensvotum des Kongresses gegen den Präsidenten, gefolgt von Neuwahlen¹⁸).

In der Sympathie für ein Mißtrauensvotum kommt unverkennbar eine Sympathie für das parlamentarische Regierungssystem zum Ausdruck. Dies wird besonders deutlich in Lloyd Cutlers paradigmatischem Aufsatz „To Form a Government“¹⁹), der zum Auslöser der Debatte um eine Verfassungsreform wurde. „Ein besonderer Mangel, gegen den Abhilfe geschaffen werden muß, ist die strukturelle Unfähigkeit unseres Regierungssystems, ein ausgewogenes Regierungsprogramm vorzuschlagen, durch den Gesetzgebungsprozeß zu bringen und durchzuführen. Man könnte sagen, daß es unter der amerikanischen Verfassung gegenwärtig nicht möglich ist, eine Regierung zu bilden.“²⁰) Das parlamentarische System, insbesondere das britische Regierungssystem, übt große Anziehungskraft auf die Reformer aus — eine Neigung, die sie mit Woodrow Wilson teilen²¹).

Die Debatte um eine Verfassungsreform ist nicht zufällig Ende der siebziger Jahre ausgelöst worden;

¹⁷) Im Falle von Watergate wird darauf hingewiesen, daß das Impeachment-Verfahren nicht hätte funktionieren müssen, da nur ein zufälliger Tonbandfund die eindeutige Mitwisserschaft von Nixon bewies. Schwer angeschlagen war die Regierung jedoch schon vorher.

¹⁸) Vgl. Henry Reuss, A Congressional Vote of No Confidence, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 206—08; James L. Sundquist, The Case for an Easier Method to Remove the President, in: ebd., S. 227—235.

¹⁹) Vgl. Anm. 12.

²⁰) Ebd., S. 126 f.

²¹) Vgl. J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 69; W. B. Gwyn (Anm. 6), S. 78. Wilsons Haltung wird von J. A. Rohr (Anm. 4), S. 59—75, diskutiert.

sie war Reflex der Frustrationen während der Carter-Regierung. Obwohl der Präsident im Kongreß eine Mehrheit hatte, scheiterten wichtige innen- und außenpolitische Vorhaben der Administration (z. B. Energiepolitik, SALT II). Kongreß und Präsident waren in eine Daueropposition geraten²²); das amerikanische Regierungssystem schien unfähig, Politik rational und kohärent zu gestalten. Die Frage nach „governance“, der Regierungsfähigkeit, stellte sich nach den Carter-Jahren unvermeidlich. Im Mittelpunkt der Diagnose stand eine geschwächte Präsidentschaft und die zunehmende Unfähigkeit des Präsidenten, sein Programm durchzusetzen²³).

Mit der Wahl Ronald Reagans schien jedoch das Gefühl der Krise mit einem Mal wie weggeblasen. Ein aktiver, konservativer Präsident schien zu beweisen, daß eine völlige Umorientierung der amerikanischen Innen- und Außenpolitik möglich und daß das Regierungssystem veränderungs- und reaktionsfähig sei²⁴). Reagans Revitalisierung der Präsidentschaft und sein Erfolg in der Durchsetzung seines Programms im ersten Regierungsjahr schien Kritiker wie Lloyd Cutler Lügen zu strafen und die These zu widerlegen, daß die Patt- und Blockadesituationen dem amerikanischen Regierungssystem inhärent seien. Die These der strukturellen Regierungsunfähigkeit erschien jetzt vielmehr als eine schlechte Rationalisierung der mangelnden Führungskraft und taktischen Fehler der Carter-Regierung. Handlungsunfähigkeit war scheinbar nicht den Institutionen anzulasten, sondern den politischen Führungspersonlichkeiten. Doch die Dynamik der Reagan-Administration kam im innenpolitischen Bereich schon im zweiten Regierungsjahr zum Stillstand. Vertraute Policy-

²²) Vgl. James L. Sundquist, The Decline and Resurgence of Congress, Washington 1981, Kap. IX und XIV; Michael J. Malbin, Rhetoric and Leadership: A Look Backward at the Carter National Energy Plan, in: Anthony King (Eds.), Both Ends of the Avenue. The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s, Washington 1983, S. 212—45.

²³) Vgl. Lester M. Salomon/Alan J. Abramson, Governance: The Politics of Retrenchment, in: John L. Palmer/Isabel Sawhill (Eds.), The Reagan Record, Washington 1984, S. 31—36. Hugh Heclo/Lester L. Salomon, The Illusion of Presidential Government, Boulder 1981; James L. Sundquist, The Crisis of Competence in Our National Government, in: Political Science Quarterly, 95 (1980), S. 183—208.

²⁴) Vgl. Richard P. Nathan, Institutional Change under Reagan, in: John L. Palmer (Eds.), Perspectives on the Reagan Years, Washington 1986, S. 125—34; Charles O. Jones, A New President, A Different Congress, A Maturing Agenda, in: Lester M. Salomon/Michael S. Lund (Eds.), The Presidency and the Governing of America, Washington 1985, S. 271—87.

Engpässe und Pattsituationen traten wieder auf²⁵⁾.

Die Erfahrung mit einem widerspenstigen Kongreß änderte nun die Konfliktlinien der Debatte um eine Verfassungsreform. Diese Debatte war im gewissen Sinne immer eine Debatte zwischen Progressiv-Liberalen und Konservativen gewesen. Die Liberalen sahen die Gewaltenteilung als Hindernis für den Wohlfahrts- und Eingriffsstaat an und plädierten für deren Reform²⁶⁾; die Konservativen dagegen sahen sie als Schutz gegen einen zu aktiven Staat und lehnten jede Reform ab. Doch nach den einschlägigen Erfahrungen der Reagan-Regierung

begann das Projekt einer Verfassungsreform auch bei den Konservativen Anklang zu finden. Ein Perspektivenwechsel hat stattgefunden²⁷⁾, und es ist möglich, daß die Verfassungsreform das Anliegen beider politischer Parteien werden könnte, was sich auch in der Zusammensetzung des *Committee on the Constitutional System* widerspiegelt. Denkbar ist aber auch, daß der Perspektivenwandel symmetrisch verläuft und die Liberalen unter dem Eindruck der Attacke der Reagan-Regierung auf liberale Programme und Institutionen Gefallen an einem System finden, das einer radikalen Umstrukturierung der Politik durch Gewaltenteilung und -verschränkung Grenzen setzt²⁸⁾.

IV. Vorschläge für eine Reform der Verfassung

Sämtliche Reformvorschläge laufen auf eine Milderung des Gewaltenteilungsgegensatzes hinaus. Die Maßnahmen bezwecken, Handlungsfähigkeit herzustellen, ohne die Machtbalance zwischen den Instanzen des amerikanischen Regierungssystems zu verändern. Das *Committee on the Constitutional System* hat keine umfassenden Reformvorschläge gemacht, sondern nur einen begrenzten Reformkatalog verabschiedet²⁹⁾. Im folgenden wird jedoch ein Gesamtpaket von Maßnahmen vorgestellt, das von dem Politologen James S. Sundquist von der Brookings Institution entwickelt worden ist und die Basis für das Minderheitenvotum abgegeben hat.

1. Zur Verhinderung unterschiedlicher Parteikontrolle von Kongreß und Präsidentschaft (Forestalling Divided Government)

Um unterschiedliche Parteikontrolle von Exekutive und Legislative zu verhindern, empfiehlt der Sundquist-Plan, das Stimmensplitting durch die Einführung einer Parteilistenwahl von Präsident und Kongreß unmöglich zu machen, so daß der Wähler gezwungen wäre, für den Präsidenten und den Kon-

gresskandidaten der gleichen Partei zu stimmen (*The Presidential-Congressional Team Ticket*). Diese Reform würde automatisch zu gleicher Parteikontrolle von Präsidentschaft und Kongreß führen und dafür sorgen, daß Kongreßabgeordnete und Präsident enger an einander gebunden würden³⁰⁾.

Eine weitere Möglichkeit, die gleichzeitige Dominanz einer Partei im Kongreß und in der Präsidentschaft zu erreichen, sieht Sundquist darin, der siegreichen Partei bei den Präsidentschaftswahlen so viele Bonusitze im Kongreß zu geben, daß sie in beiden Kammern die Mehrheit hat. Dies würde dem Präsidenten die Durchsetzung seines Programms erleichtern.

Beide Reformvorschläge sind radikale Eingriffe in das Wahlsystem der USA, die die Kongreßwahlen den Präsidentschaftswahlen unterordnen und deshalb auf den erbitterten Widerstand der Kongreßmitglieder stoßen würden. Derartig radikale Eingriffe lösen zwangsläufig auch andere Eingriffe aus, so z. B. die Synchronisierung der Amtszeiten von Präsident und Kongreß.

2. Verlängerung und Synchronisierung der Amtszeiten (Lenthening Terms of Office)

Der Rhythmus der amerikanischen Politik wird durch zweijährige Wahlzyklen bestimmt. Die bundesstaatliche Politik steht deshalb permanent unter dem Druck von Wahlen, was dazu führt, daß politische Entscheidungen selten ohne Rücksicht auf

²⁵⁾ Vgl. John L. Palmer, *Philosophy, Policy, and Politics: Integrating Themes*, in: ders. (Anm. 24), S. 197–201; L. M. Salomon/A. J. Abramson (Anm. 23), S. 53–55.

²⁶⁾ Die klassische Formulierung der liberalen Position ist James McGregor Burns, *The Deadlock of Democracy*, New York 1963.

²⁷⁾ Vgl. James Ceaser, *In Defense of Separations of Powers*, in: R. A. Goldwin/A. Kaufman (Anm. 4), S. 183.

²⁸⁾ Vgl. Arthur Schlesinger, *Leave the Constitution Alone*, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 50–54; J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 12.

²⁹⁾ Vgl. *New York Times* vom 11. 1. 1987, Citing *Chronic Deadlock*, Panel Urges Altering Political Structure.

³⁰⁾ Vgl. J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 75–104.

den Terminkalender der Wahlkämpfe gefällt werden können.

Die häufigen Wahlen im amerikanischen Regierungssystem begrenzen den Zeitraum, in dem effektive politische Weichenstellungen vorgenommen werden können, auf nur etwa zehn bis zwölf Monate. Dann wirkt sich schon der nächste Zwischenwahltermin aus³¹⁾. Erschwerend kommt hinzu, daß eine Administration, wenn sie kurz nach der Regierungsübernahme die größten Erfolgsaussichten für die Durchsetzung ihres Programms hat, zumeist noch damit beschäftigt ist, die Spielregeln der Washingtoner und der Weltpolitik zu lernen. Die Qualität des „policy outputs“ in der ersten Phase ist deshalb gering. Wenn die Regierung sich etabliert hat, stehen schon die Zwischenwahlen vor der Tür. Und hier drohen der Partei des Präsidenten in der Regel Verluste und damit schlechtere Aussichten in den noch verbleibenden zwei Jahren seiner Amtszeit, Erfolge zu erzielen³²⁾.

Die Anpassung der Amtszeiten läßt sich als Versuch begründen, den Zeithorizont der Akteure des politischen Systems zu verlängern. Die Kongreßabgeordneten würden weniger unter dem Dauerdruck von Wahlen stehen und der Präsident erreichte eine längere Öffnung des „window of opportunity“, so daß er mehr Zeit hätte, sein Team effektiv zu organisieren und sein Programm ohne den Einfluß von Wahlterminen durchzusetzen. Sundquist plädiert für das 4-8-4-Schema (achtjährige Amtszeit für die Senatoren, vierjährige für Präsident und Repräsentantenhaus), da das naheliegende 4-4-4-Schema, d. h. vierjährige Amtszeiten für alle Beteiligten, mit Sicherheit auf den Widerstand der Senatoren stieße, die zwei Jahre ihrer Amtszeit opfern müßten. Ein 6-6-3-Schema, das die Idee einer sechsjährigen Amtszeit für den Präsidenten ohne Wiederwahl (von Carter befürwortet) aufgreift, scheint weniger geeignet, weil es das Problem der Zwischenwahlen nicht aus der Welt schafft und eine mögliche Pattsituation nach den Zwischenwahlen auf drei Jahre verlängert. Eine sechsjährige Amtszeit des Präsidenten ohne Wiederwahlmöglichkeit würde die Handlungsmöglichkeiten eines Präsidenten nicht erhöhen, weil sie ihn einer seiner besten Waffen, der Wiederwahlchance, berauben würde, ihn also theoretisch vom ersten Tage an zur „lame duck“ machen würde. Die besten Durchsetzungschancen hätte das 4-8-4-Schema, das möglicher-

weise auch unterschiedliche Parteikontrolle verhindern könnte, die sich häufig erst nach den Zwischenwahlen einstellt.

3. Ablösung einer gescheiterten Regierung (Reconstituting a Failed Government)

Da der Prozeß der Amtsenthebung nach Artikel II, 4 (*Impeachment*) nur in Sonderfällen wie Verrat, Bestechung oder schwerer Vergehen greift, gibt es gegen die Regierungsschwäche oder -unfähigkeit eines Präsidenten kein anderes Mittel als Abwarten. Das gleiche gilt in einer Situation, in der sich Kongreß und Regierung in eine Sackgasse manövriert haben. Man kann sich eine Reihe von Situationen vorstellen, in denen ein Präsident nicht mehr in der Lage wäre, seine Führungsrolle wahrzunehmen und in denen für eine Ablösungsmöglichkeit gesorgt werden sollte: kriminelle Verhaltensweisen, die sich auf das Präsidentsamt, aber nicht eindeutig auf den Präsidenten zurückführen lassen; eindeutiger Machtmißbrauch, der nicht als kriminelles Verhalten unter die Amtsenthebungsklausel fällt (wie etwa der Befehl Nixons zur Bombardierung von Kambodscha); ein geistiger oder körperlicher Zusammenbruch, der jedoch noch nicht ausreicht, den Präsidenten für amtsunfähig nach dem 25. Verfassungszusatz zu erklären (vgl. die letzten beiden Amtszeiten von Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt); ein Vertrauensverlust (wie ihn Herbert Hoover nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise erlitt, der seine Regierung völlig handlungsunfähig und unglaubwürdig machte).

Da eine Abwahl durch den Kongreß die Entscheidung der Wähler revidieren würde, sollten sowohl Kongreß wie Präsidentschaft bei der Auflösung zur Disposition stehen und durch Neuwahlen ersetzt werden können. Sundquist plädiert dafür, daß alle drei Instanzen das Recht der Initiierung haben sollten, daß die Schwellen für Auflösung und Neuwahlen im Kongreß niedrig anzusetzen seien und schließlich jede Kammer die Möglichkeit haben müsse, den Auflösungs- und Neuwahlprozeß mit absoluter Mehrheit in Gang zu setzen³³⁾. Eine Zweidrittelmehrheit oder die Zustimmung von zwei Instanzen (Präsident und eine Kammer) dagegen würde die Auflösung zu einer Sache einer Allparteienkoalition machen bzw. dem Präsidenten ein Veto gegen Ablösungsbestrebungen in die Hand geben. Ein Verfahren mit niedriger Zustimmungquote nur einer Kammer würde auch zur Auflösung von Pattsituationen beitragen bzw. die Ablösung

³¹⁾ Ebd., S. 105–134.

³²⁾ Vgl. Paul C. Light, *The President's Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Reagan*, Baltimore 1983, S. 36–38; William B. Quandt, *The Electoral Cycle and the Conduct of Foreign Policy*, in: *Political Science Quarterly*, 101 (1986), S. 825–37.

³³⁾ Vgl. J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 135–164.

eines Präsidenten möglich machen, wenn eine Partei nur die Mehrheit in einer Instanz hat.

Sundquist sieht Auflösungs- und Neuwahlmöglichkeiten als ein politisches Sicherheitsventil an, das Zwischenwahlen nicht bieten, da sie weder den Präsidenten zur Disposition stellen noch Pattsituationen beseitigen können. Ein Mißbrauch scheint durch die hohen Risiken für jeden, der sie einleitet, ausgeschlossen. Vielmehr könne man annehmen, daß die bloße Möglichkeit von Neuwahlen dazu dient, Pattsituationen zu verhindern bzw. zu einer freiwilligen Auflösung von Pattsituationen beizutragen. Es ist klar, daß eine derartige Verfassungsänderung ebenfalls eine Angleichung der Amtsperioden erforderlich machen würde.

4. Milderung des Gewaltenteilungsgegensatzes durch systematische Zusammenarbeit (Fostering Interbranch Collaboration)

Zur Überwindung des Gewaltenteilungsgegensatzes sieht der Sundquist-Plan die Streichung der Unvereinbarkeitsklausel in der Verfassung vor, so daß die personelle Verflechtung von Kongreß und Exekutive möglich wird³⁴). Mitglieder des Kongresses könnten dann Posten in der Exekutive übernehmen und Regierungsmitglieder könnten im Kongreß mitarbeiten. Obwohl sich eine ganze Reihe von Fragen hinsichtlich der Auswahl stellt, wäre es im ersten Falle am einfachsten, die Berufungen dem Präsidenten zu überlassen und zuzulassen, daß nur Mitglieder der eigenen Partei ausgewählt werden. Dies hieße natürlich, daß die Verschränkung von Exekutive und Legislative auf die präsidentiale Mehrheitspartei beschränkt und im Falle unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Legislative und Exekutive ziemlich wirkungslos wäre. Der umgekehrte Vorgang, der Mitgliedschaft von Exekutiv- oder Kabinettsmitgliedern im Kongreß, wirkt dann große Probleme auf, wenn sie als volle Mitglieder des Kongresses zählen und Stimmrecht haben würden, da damit die Mehrheitsverhältnisse im Kongreß verändert werden könnten und zwei Klassen von Abgeordneten geschaffen würden — solche, die durch Wahl und solche, die kraft Amt Angehörige des Kongresses sind. Deshalb plädiert Sundquist nur dafür, die Unvereinbarkeitsklausel zu streichen, um Raum für Experimente zu schaffen, die möglicherweise zu einer praktikableren personellen Verflechtung von Kongreß und Exekutive — insbesondere zur Mitarbeit von Kongreßmitgliedern der präsidentialen Partei in der Exekutive — führen könnten.

³⁴) J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 165—205.

5. Veränderung der gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten (Altering the checks and balances)

Die gegenseitige Gewaltenkontrolle besteht in einer Reihe reziproker Vetos. Deshalb beschäftigte das Komitee die Frage, ob ein effizienterer Entscheidungsprozeß durch eine Veränderung der Vetovollmachten erreicht werden könnte. Die verfassungsmäßige Verankerung neuer bzw. die Veränderung folgender bestehender Vetovollmachten kommt dabei in Frage: das Haushaltspostenveto (*item veto*), das legislative Veto, die *War-Power*-Entschließung sowie die Zustimmungspflicht des Senats zu Verträgen³⁵).

Die Einführung eines Haushaltspostenvetos (*item veto*) für den Präsidenten wird vor allem von Konservativen gefordert, um das angeblich unverantwortliche Haushaltsgedebaren des (demokratischen) Kongresses zu bremsen. Obwohl die Notwendigkeit eines derartigen Vetos nicht zwingend erscheint, da der Kongreß in der Regel den Haushaltsansätzen des Präsidenten folgt³⁶), und es nur auf kontrollierbare Haushaltstitel (= 20 % des Gesamtvolumens), nicht aber auf die gesetzlichen Ausgabeermächtigungen (*authorisations*) Anwendung fände, könnte ein Haushaltspostenveto den Kongreß zu größerer Ausgabendisziplin zwingen. Da ein Haushaltspostenveto einen Eingriff in die ureigenste Domäne des Kongresses darstellt, sieht der Sundquist-Plan ein Haushaltspostenveto vor, das mit der absoluten Mehrheit beider Häuser überstimmt werden kann. Dieser Vorschlag bedient sich des Modells des legislativen Vetos, das 1983 vom obersten Gerichtshof als Verstoß gegen die Gewaltenteilung für verfassungswidrig erklärt worden ist³⁷).

Das legislative Veto ist eine Innovation, die sich im gewohnheitsmäßigen Gesetzgebungsprozeß seit den dreißiger Jahren im Zusammenhang mit Reorganisationsvorhaben der Verwaltung entwickelt hat. Dem Präsidenten und den Behörden wird hierbei auf gesetzlicher Grundlage ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Durchführung von administrativen Reorganisationen eingeräumt, doch werden die Maßnahmen dem Einspruch einer oder beider Kammern des Kongresses, also einem legislativen Veto, unterworfen. Das Verfahren ist praktisch eine Ermächtigung zur konditionalen Gesetzgebung durch den Präsidenten und damit eine Umkehrung des normalen Gesetzgebungsprozesses. Als Ausdruck des Mißtrauens des Kongres-

³⁵) Ebd., S. 206—38.

³⁶) Vgl. Paul E. Peterson, *The New Politics of the Deficit*, in: *Political Science Quarterly*, 100 (1985—86), S. 575—601.

³⁷) Vgl. *Immigration and Naturalisation Service vs. Chadah*, 103 S., Ct. 2764 (1983).

ses gegenüber der Nixon-Regierung fand das legislative Veto Eingang in so wichtige Gesetze wie die *War Powers Resolution*, den *Budget and Impoundment Control Act* sowie Energie-, Handels-, Entwicklungshilfe- und Waffenhandelsgesetze; es wurde vornehmlich als Veto zur Kontrolle von Verwaltungsverordnungen genutzt³⁸). Da der Spruch des obersten Gerichtshof dem amerikanischen Regierungssystem ein pragmatisches Arrangement eines Quid pro Quo verwehrt, das ganz im Geist der Verfassung die Handlungsfähigkeit einer Instanz aufgrund einer Handlungsermächtigung unter Vorbehalt der anderen erreicht, fordert Sundquist die Verankerung des legislativen Vetos in der Verfassung, allerdings unter Ausschluß des Einkammer- und des Ausschußvetos.

Der umstrittene Status des legislativen Vetos berührt auch die Diskussion um den verfassungsmäßigen Status der 1973 verabschiedeten *War Powers Resolution*, mit der der Kongreß nach den traumatischen Erfahrungen von Vietnam den Einsatz von Truppen durch den Präsidenten zu regeln suchte³⁹). Da nach der Resolution der Präsident aufgrund eines legislativen Vetos die Truppen zurückziehen muß, ist ein zentrales Element des Verfahrens gegenwärtig verfassungswidrig. Alle Präsidenten seit Nixon haben die Resolution für verfassungswidrig gehalten und ihre Pflichten unter

der Resolution (Konsultationen mit dem Kongreß, Berichterstattung über die Feindseligkeiten, die die 60-Tage-Frist für den Rückzug der Truppen auslöst) entweder verletzt oder sie sind ihnen nicht unter Berufung auf die *War Powers Resolution*, sondern nur in Übereinstimmung mit ihr oder aufgrund ihrer verfassungsmäßigen Rolle als oberste Befehlshalter nachgekommen⁴⁰). Der Sundquist-Vorschlag zielt deshalb ab auf eine verfassungsmäßige Kodifizierung der Rechte und Pflichten entsprechend der *War Powers Resolution*.

Eine weitere Änderung betrifft die Zustimmungspflicht zu den vom Präsidenten geschlossenen Verträgen mit einer Mehrheit von mindestens Zweidritteln der Stimmen des Senats, die Sundquist in der Konsequenz als die Veto-Möglichkeit einer Minderheit interpretiert. Sie räumt Minderheiten entscheidenden Einfluß auf die Außenpolitik ein und erlaubt ihnen zu diktieren, was an einem Vertragswerk akzeptabel ist, wie seinerzeit im Falle des Versailler Vertrages, als eine Minderheit von Senatoren (42 %) die Haltung der USA zur Nachkriegsordnung festlegte⁴¹). Um nicht die Verhandlungsführung und Ratifizierung unter das Diktat einer Minderheit zu stellen, empfiehlt der Sundquist-Plan, für die Ratifizierung von Verträgen die absolute Mehrheit in beiden Häusern für ausreichend zu erklären.

V. Bewertung und Kritik der Vorschläge

Die von Sundquist gemachten Reformvorschläge fanden im Abschlußbericht des Komitees zwar keine Mehrheit, sie waren aber die Basis für das Minderheitenvotum. Die Mehrheit befürwortete nur erstens eine Anpassung der Amtszeiten und Wahlzyklen nach dem 4-8-4-Plan, zweitens eine Streichung der Unvereinbarkeitsklausel, um die Berufung von Kongreßmitgliedern in Regierungs-

positionen zu ermöglichen, und drittens die Reduzierung der Zustimmungspflicht bei der Ratifizierung von Verträgen auf 60 % bzw. durch die Mehrheit beider Kammern.

Dennoch sollte man sich bei einer Bewertung der Reformvorschläge am Sundquist-Plan orientieren, weil er eine aufeinander abgestimmte Konzeption darstellt und im Gegensatz zum mehrheitlich verabschiedeten Minimalkatalog einen wirklichen Eingriff in die Gewaltenteilung vornimmt. Es lohnt sich deshalb zu untersuchen, wie der Vorschlag im Hinblick auf das Machtverhältnis Präsident und Kongreß einzuschätzen ist. Auf den ersten Blick scheint auch Sundquist von bestimmten Gleichgewichtsvorstellungen auszugehen. Die Listenwahl stärkt ohne Zweifel den Präsidenten, garantiert sie ihm doch in beiden Häusern eine automatische Mehrheit. Ein Gegengewicht bildet die Ablösung eines Präsidenten durch Einleitung von Neuwahlen, die als ein Instrument des Kongresses dienen könnte, einen Präsidenten enger an die vorherrschende Stimmung im Kongreß zu binden. Die Anpassung

³⁸) J. L. Sundquist, *Decline* (Anm. 22), S. 344–66; L. Fisher (Anm. 4), S. 162–78.

³⁹) Die *War Powers Resolution* umfaßt drei Elemente: Sie fordert Konsultationen zwischen Präsident und Kongreß und fordert den Präsidenten auf, dem Kongreß 48 Stunden nach Beginn der Feindseligkeiten Bericht zu erstatten, woraufhin der Präsident nach 60 (in Sonderfällen 90) Tagen die Truppen zurückziehen muß, es sei denn, der Kongreß ermächtigt den Präsidenten zum weiteren Truppeneinsatz. Der Kongreß kann aber den Präsidenten jederzeit durch eine *concurrent resolution*, d. h. durch ein legislatives Veto, zum Rückzug der Truppen auffordern. Vgl. 87 Stat. 555 (1973).

⁴⁰) L. Fisher (Anm. 4), S. 315–18. Zur möglichen Verfassungswidrigkeit der *War Powers Resolution* siehe L. Peter Schultz, *The Separation of Powers and Foreign Affairs*, in: R. A. Goldwin/A. Kaufman (Anm. 4), S. 131 ff.

⁴¹) J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 230.

der Amtszeiten, die Aufhebung der Unvereinbarkeitsklausel und Veränderung der Vetopositionen sind Reformen, die in ihren Auswirkungen insgesamt neutral sind. So scheint das Ziel der Reformen — eine handlungs- und durchsetzungsfähigere Regierung — nicht auf Kosten einer Veränderung der Machtbalance zwischen beiden Gewalten erreicht zu werden. Der Kongreß und der Präsident würden über die gemeinsame Parteizugehörigkeit enger aneinander gebunden, ohne daß die Ausgewogenheit zwischen den Gewalten verloren geht⁴²⁾.

Das ist jedoch eine Illusion, denn das Reformpaket muß unter der Auswirkung der ersten Änderung — der Listenwahl von Präsident und Kongreßabgeordneten — beurteilt werden, die sich als entscheidende Machtverschiebung zugunsten des Präsidenten auswirken würde. Alle anderen Reformvorschläge müßten im Lichte dieses Vorschlages gesehen werden. Sonderwahlen zur Ablösung des Präsidenten und Auflösung des Kongresses, die Wiederherstellung des legislativen Vetos und der *War-Powers*-Vollmachten des Kongresses sind dann keine so entscheidende Machtzuwächse für den Kongreß, weil sie einer Mehrheit gegeben werden, die aufgrund gemeinsamer Wahl an den Präsidenten gebunden ist. Die personelle Verflechtung von Kongreß und Regierung wäre durchaus systemkonform, weil sie an den Mehrheitsverhältnissen nichts mehr ändern, sondern die Identität von Legislative und Exekutive auch personell institutionalisieren würde. Die gegenseitigen Bindungen von Regierung und Kongreß müßten sich auch auf die Bereitschaft des Kongresses auswirken, seine Untersuchungs- und Kontrollfunktion so rigoros wahrzunehmen, wie es aus dem Watergate-Skandal und dem Iran-Contra-Waffenhandelsskandal bekannt ist. Unterschiedliche Parteikontrolle scheint zu allererst für den strengen Kontrollhabitus des Kongresses gegenüber der Regierung verantwortlich zu sein.

Dreh- und Angelpunkt ist also der Vorschlag der Listenwahl von Präsident und Kongreß, der revolutionäre Auswirkungen auf die amerikanische Politik hätte: Die Kongreßwahlen würden an Gewicht verlieren und ganz im Schatten der Präsidentschaftswahlen stehen. Die Kongreßmitglieder würden praktisch nur noch als Anhängsel des Präsidenten gewählt. Lokale und regionale Aspekte würden bei der Stimmabgabe für den Kongreß zwangsläufig zurücktreten. Die Listenwahl würde zu einer Nationalisierung des amerikanischen Wahlsystems führen.

⁴²⁾ Vgl. *New York Times* vom 11. 2. 1987.

Jede Veränderung in Richtung auf eine Listenwahl würde von den Wählern als eine Beschneidung ihrer Wahlfreiheit verstanden werden müssen; sie würde ihnen die Möglichkeit nehmen, das Stimmensplitting taktisch einzusetzen. Die Wahlergebnisse und Umfragen zeigen, daß eine große Zahl von Wählern⁴³⁾, besonders Wähler im Süden, das Stimmensplitting und die unterschiedliche Parteikontrolle von Exekutive und Legislative als einen Vorteil ansehen, der die gegenseitige Kontrolle von Kongreß und Präsident aufgrund unterschiedlicher Parteizugehörigkeit ermöglicht.

Zwangsläufig würden auch die Parteien einer starken Tendenz zur nationalen Zentralisierung unterliegen. Insgesamt müßte es für sie schwerer werden, ihren Charakter als lose Koalitionen aus heterogenen ideologischen und regionalen Elementen zu behalten. Die Parteien müßten neue nationale Profile entwickeln, was erhebliche Risiken mit sich brächte. Die Wirkung einer derartigen Verfassungsänderung bestünde in einer verstärkten Ausrichtung der amerikanischen Politik am Präsidentenamt und in einem Machtzuwachs dieses Amtes. Daher ist der Vorschlag nicht neutral im Hinblick auf das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive. Eine derartige Reform liefe in Verbindung mit den anderen vorgeschlagenen Maßnahmen auf eine Totalrevision der amerikanischen Verfassung und des Regierungssystems hinaus. Im Falle ihrer Realisierung könnte man von einem wirklichen *präsidentiellen* Regierungssystem sprechen, da die gesamte Bundespolitik am Präsidenten ausgerichtet wäre⁴⁴⁾. Insofern ist auch die Anlehnung an das parlamentarische System eher vordergründig, da sie im Grunde eine Umkehrung der Verhältnisse darstellt: Die Mehrheit der Legislative wählt hier nicht die Regierung (wie im parlamentarischen System), sondern, überspitzt formuliert, die Regierung „wählt“ sich eine Mehrheit im Kongreß. Man kann nur darüber spekulieren, ob Sundquist die Listenwahl als ein Surrogat für eine Parlamentarisierung ansieht, die, wenn sie unter ihrem eigentlichen Etikett durchgeführt würde, wahrscheinlich als „unamerikanisch“ gebrandmarkt würde, oder ob die Listenwahl nicht unmittelbar dem Ziel einer Stärkung der Präsidentschaft dienen soll. So problematisch der Listenvorschlag ist, er

⁴³⁾ Austin Ranney, *What Constitutional Changes Do Americans Want*, in: *This Constitution*, Winter 1984, S. 18.

⁴⁴⁾ In der deutschen Regierungslehre wird das parlamentarische Regierungssystem gern dem prääsidentiellen gegenübergestellt, wobei geflissentlich die unabhängige Rolle des Kongresses übersehen wird. Nur wenige Autoren sprechen vom „präsidentiell-congressionalen“ Regierungssystem. Vgl. Klaus von Beyme, *Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt*, München 1986, S. 49–51.

stellt eine interessante Variante dar, die der Exekutive, deren Stärke bisher in ihrer Einheitlichkeit und ihrem formal-institutionell unangreifbaren Charakter liegt, bessere Möglichkeiten zur Politikformulierung und -durchsetzung („policy-making“) einräumt — ein Bereich, in dem sie bisher schwach war⁴⁵⁾.

Liefe die Listenwahl auf einen Systemwandel hinaus, so würden andere Maßnahmen — wie die personelle Verflechtung von Exekutive und Legislative, wenn sie isoliert in das gegenwärtige System integriert würden — systemwidrige Elemente einführen. So würden z. B. zwei Klassen von Abgeordneten geschaffen — gewählte und solche, die als Vertreter des Präsidenten in den Kongreß gekommen sind —, mit unklaren Konsequenzen für die parlamentarischen Verfahren im Kongreß wie z. B. die Ausschußpostenbesetzung. Bei der Besetzung von Regierungssämtern mit Abgeordneten würden diese einer Doppelbelastung ausgesetzt, und es bliebe ihnen wenig Zeit für ihre vom bestehenden System diktierten Hauptaufgaben — nämlich die Arbeit in den Ausschüssen und die Bedienung ihrer Interessenklientel im Wahlkreis (*constituency service*), die ihre Wiederwahl sichern. In der Praxis könnten solche Abgeordneten mit erheblichen Loyalitätskonflikten zu kämpfen haben und unter den Einfluß sehr widersprüchlicher Handlungsimperative geraten. Derartige Reformvorschläge führen systemfremde Elemente in die Verfassung ein. Sie zeigen, daß Kongreß und Exekutive als unterschiedliche politische Handlungssysteme begriffen werden müssen, die sehr unterschiedlichen Wahl- und Verfahrensimperativen gehorchen⁴⁶⁾. Eine Änderung würde in eine in zwei Jahrhunderten von getrennten Institutionen geprägte politische Praxis eingreifen, die von ganz anderen Handlungsmustern bestimmt ist.

Man müßte aber auch die Grundthese des Komitees einer kritischen Prüfung unterziehen. Mit gutem Grund kann bestritten werden, daß das amerikanische Regierungssystem wirklich zu permanentem Politikstillstand und zu Pattsituationen neigt und daß die Verzögerungen, mit denen sich der moderne Sozial- und Rechtsstaat in den Vereinigten Staaten durchgesetzt hat, wirklich auf die Gewaltenteilung zurückzuführen sind. Die sogenannten Pattsituationen sind nicht auf die strukturellen Mängel im Regierungssystem, sondern vielmehr auf den Mangel an gesellschaftlichem Konsens über bestimmte Politiken zurückzuführen. Vor der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren

bestand z. B. in den Vereinigten Staaten kein weitreichender gesellschaftlicher Konsens über eine sozialpolitische Rolle des Staates. Angesichts der Krisensituation der dreißiger Jahre gelang es jedoch einem populären Präsidenten, einen Grundkonsens zu schaffen und die Grundlagen für den amerikanischen Sozialstaat zu legen. „Kritischen“ Wahlen folgte ferner stets ein Politikwechsel, so 1966 mit dem Great Society Programm unter Johnson und 1980 nach Ronald Reagans Wahlsieg. Präsident Reagan gelang es 1981, eine nie erwartete Kehrtwende der Wirtschafts- und Sozialpolitik einzuleiten.

Was den Mangel an Handlungsfähigkeit betrifft, so kann man eine Reihe von Gegenbeispielen gerade aus jüngster Zeit nennen — etwa die Steuerreform von 1986, die das gesamte Steuersystem der Vereinigten Staaten auf eine neue Grundlage stellte, oder die Deregulierungspolitik zentraler Wirtschaftsbereiche wie des Zivilluftverkehrs, des Transportwesens, der elektronischen Medien und der Telekommunikation⁴⁷⁾. Ganz gleich, wie man zu den hier genannten Politikinitiativen steht — sie beweisen, daß das amerikanische Regierungssystem handlungs- und reaktionsfähig ist. Die Gegenbeispiele SALT II und das hohe Haushaltsdefizit können nicht primär auf den Verfassungsimmobilismus zurückgeführt werden. SALT II scheiterte zuallererst an der sowjetischen Invasion in Afghanistan und möglicherweise auch an Schwächen in der Carterschen Abrüstungskonzeption. Das Haushaltsdefizit ist nicht Folge der Gewaltenteilung, sondern das Ergebnis *gemeinsamer* Entscheidungen von Exekutive und Kongreß, die auf falschen ökonomischen Annahmen und auf Nichtberücksichtigung der Politik der Bundesbank beruhten⁴⁸⁾.

Blickt man auf die deutsche Politik und die anderer europäischer Länder, so lehrt gerade das Beispiel der Steuerreform und der Deregulierung, daß das amerikanische System durchaus handlungsfähiger und innovativer sein kann als parlamentarische Systeme. Daß die Mitglieder des Komitees so neidvoll auf parlamentarische Systeme schauen, mag daran liegen, daß sie vor allem das britische Regierungssystem vor Augen haben und dabei übersehen, wie häufig Pattsituationen und Handlungsunfähigkeit in parlamentarischen Regierungssystemen vorkommen, die föderal verfaßt sind und in denen die Regierungsbildung auf Koalitionsbildung beruht.

⁴⁵⁾ Vgl. Martha Derthick/Paul Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington 1985, S. 1–28.

⁴⁶⁾ Vgl. Alice Rivlin, *Economics and the Political Process*, in: *American Economic Review*, 77 (1987), S. 4; siehe auch James Q. Wilson, *Does the Separation of Powers still Work?*, in: *The Public Interest*, Spring 1987, S. 46–49.

⁴⁵⁾ Vgl. James A. Ceaser (Anm. 27), S. 173, 180.

⁴⁶⁾ So Louis Fisher, *The Politics of Shared Powers*, Washington 1981, S. XI.

Diese Überlegungen werfen die Frage auf, ob die Pattsituationen in den USA wirklich auf die formalen Strukturen des amerikanischen Regierungssystems zurückzuführen sind und nicht auf den enormen politischen Pluralismus und die Interessenfragmentierung der amerikanischen Gesellschaft. Die Konfliktlinien in der amerikanischen Gesellschaft sind in viel stärkerem Maße als in europäischen Gesellschaften ethnisch, rassistisch, ideologisch und regional differenziert. Dieser Pluralismus findet seinen Ausdruck in einem sehr umständlichen und beschwerlichen politischen Konsensfindungsprozeß, der aber letztlich von den Strukturen des amerikanischen Regierungssystems gedeckt wird. Das heißt, daß die sehr individualistische und heterogene politische Kultur und das Regierungssystem eine (wenn auch nicht unbedingt beabsichtigte) Kongruenz aufweisen. Änderte man das politische System nun in Richtung auf eine größere Reibungslosigkeit und Durchschlagskraft des Entscheidungsprozesses, so liefe man Gefahr, einer höchst pluralistischen politischen Kultur ein ihr fremdes formales Entscheidungssystem überzustülpen, was möglicherweise nicht zu mehr Integration, sondern zu mehr Zersplitterung (z. B. der Parteien unter dem Druck der Listenwahl) führen würde⁴⁹⁾.

Aus diesen Gründen scheint der Weg der Ausweitung der ungeschriebenen Verfassung ein viel gangbarer zu sein, wie selbst die Befürworter von Verfassungsreformen implizit zugeben, wenn sie Alternativen zu einer Verfassungsreform — wie die Stärkung der Parteien durch die Änderung des Nominierungsprozesses für Präsidentschaftskandidaten (Reduzierung der Vorwahlen, größerer Einfluß von

Parteieliten) und eine Übertragung der Wahlkampffinanzierung an Parteigremien — diskutieren⁵⁰⁾. Das legt den Schluß nahe, daß die Probleme, die die Reformer auf die Verfassungsstruktur zurückführen, in der ungeschriebenen Verfassung zu suchen sind, bzw. daß die Probleme genau so gut durch eine Veränderung der ungeschriebenen Verfassung zu lösen sind. Die Dringlichkeit von Verfassungsänderungen ist deshalb nicht einsichtig.

Einzelne Vorschläge, wie die Reduzierung der Zustimmungquote zu Verträgen und die Synchronisierung der Wahlperioden sind sicherlich überlegenswert. Das eigentliche Verdienst der Reformer besteht darin, gezeigt zu haben, wie die Gewaltenteilung aus dem 18. Jahrhundert immer noch die Handlungsoptionen der Akteure des amerikanischen Regierungssystems bestimmen und welche Strukturprobleme aus der institutionellen Unabhängigkeit der drei wichtigsten Instanzen bei gleichzeitigem Zwang zum Zusammenwirken erwachsen. Nur bleibt die Frage offen, ob Unstimmigkeiten zwischen den Anforderungen der Politik im 20. und 21. Jahrhundert und den politischen Entscheidungsstrukturen durch Verfassungsänderungen beseitigt werden können. Da Verfassung, politische Kultur und politischer Prozeß durch die Entwicklung einer ungeschriebenen Verfassung eng zusammengewachsen sind, muß die Anpassung mit Ausnahme der weniger radikalen Reformen (z. B. der Anpassung der Amtszeiten) aus dem normalen politischen Prozeß erwachsen. Dies wird schon deshalb nötig sein, weil die Barrieren für eine Verfassungsreform außerordentlich hoch sind.

VI. Aussichten und Möglichkeiten einer Verfassungsreform

Jede Verfassungsreform muß zwei Bedingungen erfüllen: Sie müßte erstens die Unterstützung der Hauptakteure des politischen Systems und der Öffentlichkeit finden und zweitens in ihren Auswirkungen neutral sein. Beide Bedingungen sind nicht erfüllt. Institutioneller Wandel findet zumeist nur wenig Rückhalt in der Öffentlichkeit und ist niemals neutral, wie gerade das Reformpaket zeigt, das eine Machtverschiebung zum Präsidenten zur Folge hat und deshalb den entschiedenen Widerstand des Kongresses — der Instanz, die ja Verfas-

sungszusätze verabschieden muß — herausfordern müßte. Die Interessenkonstellationen stehen also ungünstig für eine formelle Verfassungsreform. So müssen auch die Reformer zugeben, daß einschneidender Wandel wohl nur als Folge einer schweren Krise möglich wäre⁵¹⁾.

Noch schwerer als die negativen Interessenkonstellationen wiegen jedoch die Barrieren, die die Verfassungsväter selbst gegen eine Reform aufgerichtet haben: Eine Verfassungsänderung muß nach Artikel V mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen beider Kammern des Kongresses verabschiedet werden und anschließend von den Legislativen von drei Viertel der Einzelstaaten ratifiziert werden. Das heißt, daß bereits 34 Prozent der Mitglieder des

⁴⁹⁾ James Q. Wilson, *Political Parties and the Separation of Powers*, in: R. A. Goldwin/A. Kaufman (Anm. 4), S. 35.

⁵⁰⁾ Zur Parteireform als Alternative zur Verfassungsreform vgl. J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 177–203, und J. A. Cutler, *Party Government*, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 93–109.

⁵¹⁾ J. L. Sundquist (Anm. 13), S. 248–51.

Kongresses und 13 der 99 einzelstaatlichen gesetzgebenden Körperschaften eine Verfassungsänderung blockieren könnten. Eine zweite Möglichkeit besteht in der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung auf Antrag von zwei Drittel der Einzelstaaten. Dieses Verfahren würde den Kongreß als opponierende Instanz umgehen, weshalb es von den Reformern favorisiert wird. Allerdings besitzt man mit dieser Form der Verfassungsänderung überhaupt keine praktische Erfahrung, und die Hürden sind letztlich nicht weniger hoch⁵²⁾. Eine Verfassungsreform besitzt also angesichts negativer Interessenkonstellationen und unüberwindbarer prozeduraler Hürden augenblicklich keine Chancen.

Die Debatte um eine Verfassungsreform macht allerdings deutlich, daß die Verfassung ein ausge-

⁵²⁾ Vgl. C. Herrman Pritchett, Why risk a constitutional convention?, in: D. L. Robinson (Anm. 10), S. 267-79.

klügeltes System des Gleichgewichtes ist, das durch Reformen leicht aus dem Gleichgewicht gebracht werden kann. Reformen würden entweder ein völlig neues System schaffen, das zu nachhaltigen Machtverschiebungen führt, oder aber systemfremde Elemente einführen, die mit den eingeschliffenen Handlungsimperativen der politischen Praxis in Konflikt gerieten. Angesichts dieser Sachlage drängt sich unweigerlich das Diktum William Gladstones auf: „The American Constitution is the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purposes of man.“⁵³⁾ So kann man auch die Titelfrage dieses Aufsatzes beantworten. Die Antwort lautet: Nein. 200 Jahre sind nicht genug, denn die politische Kultur wird im praktischen politischen Prozeß immer neue Anpassungen der Verfassung an geänderte Zeitumstände hervorbringen, ohne daß man den Weg einer entscheidenden Reform der Verfassung beschreiten muß.

⁵³⁾ Zitiert in J. A. Rohr (Anm. 4), S. 73.

Die Verfassungsentwicklung in Frankreich seit 1789

Denkt man an Frankreich als Staatswesen, so hat man sogleich das Bild einer zentralistisch verwalteten, demokratisch-parlamentarischen Republik vor Augen, deren Wurzeln auf die Ereignisse der Jahre seit 1789 zurückgehen. Man hat sich auf dieses Bild dermaßen eingestellt, daß man auch daran gewöhnt ist, die französische Geschichte seit der „Großen Revolution“ im wesentlichen nach den fünf Republiken zu gliedern und die monarchischen bzw. „imperialen“ Perioden des 19. Jahrhunderts gewissermaßen als Betriebsunfälle zu betrachten. Und dennoch war die Entwicklung sowohl zum Zentralismus als auch zur parlamentarischen Demokratie sowie zur republikanischen Staatsform im Frühsommer 1789 keineswegs vorgezeichnet, als sich die infolge der Ereignisse des 14. Juli zur Kooperation genötigten Teile der Generalständeversammlung als „Assemblée nationale constituante“ an das Werk machten, ihrem Land eine neue Verfassung zu geben.

Die Geschichte seitdem ist in groben Zügen bekannt: Die im September 1791 in Kraft tretende (in wesentlichen Teilen schon seit dem Herbst 1789 praktizierte) Verfassung hatte keine lange Gültigkeit. Bis heute sind in Frankreich siebzehn verschiedene Verfassungen bzw. entsprechende Gesetzeswerke verabschiedet worden (hinzu kommen noch etliche Verfassungsentwürfe, die nie offizielle Gültigkeit erhielten). Sie alle im einzelnen zu beschreiben, würde hier zu weit führen. Es soll aber versucht werden zu zeigen, wie die verschiedenen Prinzipien des heutigen Verfassungslebens – Republik, Zentralismus, Parlamentarismus und Demokratie – sich allmählich durchgesetzt und im allgemeinen Staatsbewußtsein verankert haben. Außerdem soll geklärt werden, inwiefern diese Prinzipien auf die Revolutionsära seit 1789 zurückgehen.

I. Monarchie, Republik und imperiale Diktatur

Mit fünf Republiken, drei Spielarten des Königtums, zwei Kaiserherrschaften, die jeweils von Diktaturen eingeleitet wurden, dazu dem gleichfalls als Diktatur zu wertenden Vichy-Régime hat Frankreich, was die Staatsformenvielfalt seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert anlangt, unter den europäischen Ländern keine Parallele. Bis 1870 kann man einen fast an antike Staatstheorien erinnernden doppelten Verfassungszyklus beobachten: Einer konstitutionellen Monarchie folgen jeweils eine Republik, der durch Staatsstreich ein Ende bereitet wird, sodann eine Diktatur, die sich mit einer republikanischen Verfassung tarnt und nach kurzer Zeit in ein Kaisertum umgewandelt wird. Sowohl die kaiserliche Herrschaft des ersten als auch die des dritten Napoleon fand durch Niederlagen in Kriegen mit auswärtigen Mächten ihr Ende, weil ihr Fortbestehen nicht zuletzt an eine erfolgreiche Außenpolitik geknüpft war.

1870/71 schien es, als würde der Zyklus von neuem beginnen. Er wiederholte sich auch zum Teil in versteckter Form. Denn bis zum Ende der siebziger Jahre sah es eher nach der Wiederherstellung des Königtums in konstitutionellem Gewand als nach

der endgültigen Neuerrichtung einer Republik aus, und die Dritte Republik schien in den späten achtziger Jahren durchaus vor dem Staatsstreich eines „starken Mannes“, nämlich des äußerst populären Generals Boulanger, und der Einführung einer erneuten Diktatur zu stehen. Dennoch gelang es ihr sich durchzusetzen, bis sie 1940 im Sog der Niederlage durch das nationalsozialistische Deutschland sich faktisch selbst auflöste. Die paternalistisch-autoritäre Herrschaft des Pétain-Régimes, die anfangs von weiten Teilen der Bevölkerung durchaus gutgeheißen wurde, blieb Episode. Danach schritt man zur Wiederherstellung der inzwischen weithin anerkannten republikanischen Staatsform und behielt diese auch bei, als die Vierte Republik 1958 in eine endgültige Krise geriet.

Diese Darstellung in reichlich geraffter Form erklärt freilich weder die lange Zeit üblichen, oft geradezu hektisch anmutenden Régimewechsel noch die Tatsache, daß seit dem Ausgang des vorigen Jahrhunderts die Staatsform der Republik plötzlich fast allgemein akzeptiert wurde.

Letzteres erklärt sich dadurch, daß es den Anhängern der Republik seit den siebziger Jahren gelang,

sich vom Ruch des Strebens nach Umsturz zu befreien und Republikanismus als Kompromiß zu vermitteln zwischen einer Monarchie, die mit den mittlerweile im Allgemeinbewußtsein verwurzelten Prinzipien von 1789 — vor allem Freiheit und Gleichheit — schwer vereinbar schien, einer Diktatur nach bonapartistischem Muster mit schrankenlosem Gewinnstreben weniger und den Gefahren einer Expansions- bzw. Hegemonialpolitik sowie einem sozialistischem System, das besonders dem Eigentum feindlich gesonnen war. Republikanismus galt spätestens seit 1880 als eine politische Gesinnung mit durchaus konservativen Idealen, d. h. mit dem Bestreben, überkommene Werte zu bewahren und nicht anzutasten, zudem als eine Form von Politik, die tolerant genug war, um auch anderen Richtungen einen Freiraum zu belassen, sofern diese nicht die Substanz der Toleranz selbst anzutasten versuchten. Adolphe Thiers, 1871 von der Nationalversammlung zum Staatspräsidenten gewählt, ein Mann, der an sich der Monarchie zuneigte und, als er sich allmählich zum Vernunftrepublikaner entwickelte, vom noch mehrheitlich monarchistisch gesinnten Parlament 1873 seines Postens enthoben wurde, brachte dies auf die einfache Formel, daß die Republik die Franzosen am wenigsten trenne.

Es war vor allem die bürgerliche, mit ihrer Neigung zum Bewahrenden auch das kleinbürgerliche und bäuerliche Eigentum ansprechende Republik, die sich vor rund hundert Jahren — wie es scheint: endgültig — in unserem Nachbarland durchsetzte, indem sie zwischen den extremen politischen Fronten eine relativ breite Mittelstellung bezog und behauptete. Dies war nur möglich aufgrund einer gesellschaftlichen Entwicklung, durch die das Eigentum — von der bäuerlichen und handwerklichen Kleinform bis hin zu großbürgerlichen Millionenvermögen — als ebenso anzustrebendes wie zu erhaltendes Gut galt. Kein Régime seit 1789 hatte zuvor über eine so breite soziale Basis verfügen können.

Dies gilt besonders für die konstitutionelle Monarchie, die sich 1789 etablierte. Ihre Basis war vor allem das reiche Bürgertum, das sich — von den Fesseln der Ständegesellschaft mit ihren Vor- und Sonderrechten befreit — nun voll im eigenen Interesse zu entfalten gedachte, dabei aber sowohl vom Adel als auch von den ärmeren städtischen, vor allem aber den bäuerlichen Schichten bekämpft oder zumindest nicht unterstützt wurde. Auf diese letzten beiden Gruppen versuchte sich die Jakobinerherrschaft zu stützen, deren rigide Maßnahmen — bis hin zum Terrorregime — aber vom Land nur angesichts der Invasionsgefahr 1793/94 für kurze Zeit hingenommen wurden. Vor allem der Unter-

stützung durch die politisch aktiven Mittel- und Unterschichten ging Robespierre verlustig, als er angesichts des Nachlassens der Gefährdung von außen wieder zu einer liberalen Wirtschaftspolitik überging. Das Direktorialregime stützte sich erneut auf das reiche Bürgertum und auf die infolge der Revolution und der Kriegsereignisse neu zu Geld gekommenen Schichten. Es handelte sich um die unverhüllte Plutokratie einer Minderheit, die Napoleon Bonapartes Staatsstreich 1799, da er der Erhaltung ihres Übergewichts nützte, unverhohlen begrüßte. Es war die gleiche Schicht, auf die sich der Erste Konsul und spätere Kaiser fast bis zum Schluß seiner Herrschaft zu stützen versuchte. Napoleons Wirtschafts- und Außenpolitik lief aber auf längere Sicht den Interessen dieser Gruppe so zuwider, daß sie seinen Sturz nach den Niederlagen von 1813/14 nicht nur nicht aufzuhalten versuchte, sondern geradezu herbeisehnte.

Es waren die Kreise der sogenannten Notabeln, vermögende Rentiers, Unternehmer, Grundbesitzer und Inhaber einträglicher akademischer Berufe, die sich während der Restauration der Bourbonenmonarchie 1814/15 bis 1830 weitgehend beiseitegeschoben und gegenüber dem alten Adel zurückgesetzt fühlten: Sie nutzten die Krise und die Julirevolution von 1830 nur zu gerne, um das „Bürgerkönigtum“ Louis-Philippes von Orléans zu etablieren, das ihnen erneut den Einfluß in der Politik einräumte, den sie im Wirtschaftsleben längst besaßen. Allein der schrankenlose Egoismus, mit dem sie an ihrer Machtstellung festhielten, führte — auch angesichts der angespannten Wirtschaftslage 1846/47 — zu einer so verbreiteten Mißstimmung im Lande, daß die Julimonarchie durch die Pariser Erhebung vom Februar 1848 zusammenbrach.

Die nun errichtete Zweite Republik weckte zunächst große Hoffnungen: Reformbereite Teile des Bürgertums, die sich — wenigstens in Paris und in einigen großen Städten — langsam auch zu einer politischen Bewegung zusammenfindende Arbeiterschaft und bäuerliche Kreise schienen an einem Strang zu ziehen. Die Republik scheiterte jedoch daran, daß die Interessen dieser drei Gruppen nur schwer miteinander vereinbar waren. Der Pariser Arbeiteraufstand vom Juni 1848 führte zu einem tiefen Riß zwischen ihnen. Als die Republik im November ihre Verfassung erhielt, als einen Monat später der Neffe des Kaisers Napoleon, Louis-Napoléon Bonaparte, mit überwältigender Mehrheit zum Präsidenten gewählt wurde und sich bei den Wahlen zur Nationalversammlung im Frühjahr 1849 weitgehend Gegner der Republik durchsetzten, befand sich diese bereits am Ende. Es war nur noch eine Frage der Zeit, wann sie durch eine

andere Staatsform ersetzt werden würde. Dies besorgte 1851/52 der Präsident Bonaparte, der als Kaiser Napoleon III. versuchte, sein Régime auf eine breitere soziale Grundlage zu stellen.

Napoleons III. Herrschaftssystem war nur dem Schein nach demokratisch, tatsächlich aber unparlamentarisch. Es beruhte auf einer Art plebiszitärer Autokratie, die es dem Staatsoberhaupt jederzeit ermöglichte, sich in wichtigen Fragen ans Volk zu wenden und mit allen ihm zu Gebote stehenden — damals freilich noch wenig entwickelten — Mitteln der Propaganda und Massenbeeinflussung Volksabstimmungen darüber durchzuführen. Dieses System funktionierte freilich nur solange, wie über eine breite Mehrheit hinweg mit dem Herrscher ein Grundkonsens bestand. Es gab ihn rund ein Jahrzehnt hindurch mit einem großen Teil des Bürgertums, das von der günstigen Wirtschaftskonjunktur seit 1850 profitierte, und mit der Mehrheit der Landbevölkerung, die der Kaiser durch seine die katholische Kirche begünstigende Politik gewann. Dieser Konsens ging verloren, als Napoleon III. Partei für die italienische Einigungsbewegung ergriff, die den Papst in seinen Rechten als Territorialherrn auf der Apenninenhalbinsel beschneiden wollte, und als er sich mit seiner Freihandelspolitik ab 1861 einen erheblichen Teil des unternehmenden Bürgertums zum Gegner machte. Seine Versuche, bisher ihm feindliche Bevölkerungsgruppen mit seinem Régime zu versöhnen, führten 1869/70 zu einer kurzen Phase der Parlamentarisierung seines Herrschaftssystems, doch diesem Experiment eines „Empire libéral“ blieb die Bewährungsprobe versagt, weil der deutsch-französische Krieg, die Niederlage und die Kriegsgefangenschaft des Kaisers dem Zweiten Kaiserreich ein unerwartetes Ende bereiteten.

Die am 8. Februar 1871 gewählte Nationalversammlung kam auf Verlangen Bismarcks zustande, der die Absegnung der Friedensbedingungen durch eine Nationalvertretung forderte. Sie hatte eine überwältigende monarchistische Mehrheit. Angesichts des Schocks der Niederlage stellten die meisten Franzosen sämtliche von 1789 herrührenden Traditionen in Frage und hingen einer unbestimmten Nostalgie nach dem scheinbar idealen, konfliktfreien Ancien Régime an. Daß die Monarchie nicht eingeführt wurde, lag letztlich daran, daß die Monarchisten in zwei Lager, die Anhänger des letzten noch lebenden Bourbonen, des Enkels des 1830 verjagten Königs Karls X., und die des zwischen 1830 und 1848 regierenden Hauses Orléans gespalten waren. Als diese signalisierten, daß sie den Bourbonensproß, der kinderlos war und später den Thron an die Seitenlinie seines Hauses vererbt hätte, als König anerkennen würden, scheiterte

dessen Thronbesteigung daran, daß der Bourbonen unbedingt am Lilienbanner seiner Ahnen als Landesflagge festhalten wollte. Während sich die beiden monarchistischen Lager zerstritten, gewannen die gemäßigt bis konservativ auftretenden Republikaner von Jahr zu Jahr an Boden.

Als man sich 1875 schließlich anschickte, das politische Leben verfassungsrechtlich wenigstens provisorisch zu regeln, fand man einen Kompromiß zwischen den verschiedenen Richtungen, der sich recht gut an den Namen ablesen läßt, die man den einzelnen, durchaus als vorläufig gedachten Verfassungsorganen gab: Das Staatsoberhaupt hieß „Präsident der Republik“ und wurde gewählt von einer „Nationalversammlung“, ein Begriff, der gleichfalls an die vorangegangenen zwei Republiken erinnerte. Diese Versammlung bestand aber aus dem eigentlichen, vom Volk gewählten Parlament, das — wie unter den Monarchien zwischen 1814/15 und 1848 — die Namen „Chambre des députés“ (Abgeordnetenversammlung) führte, und einer Art Oberhaus, das vor allem die Gemeinden und Départements vertrat. Seine Bezeichnung war „Senat“, und nicht nur dies erinnerte an die entsprechende Körperschaft während der beiden Kaiserreiche, sondern auch die — später abgeschaffte — Regelung, daß ein Teil der Senatoren auf Lebenszeit gewählt werden sollte.

Es ist eine Ironie der Geschichte, daß ausgerechnet die Staatsform in Frankreich bisher den längsten Bestand hatte, für die man kein eigenes Verfassungswerk ausarbeitete, sondern nur ein paar die wichtigsten Fragen des Miteinanders der zentralen Organe regelnde Gesetze erließ. Die Dritte Republik überstand verschiedene innere Krisen und die großen Belastungen des Landes im Ersten Weltkrieg, und sie geriet erst in den dreißiger Jahren in eine kritische Lage, als sie die sozialen Spannungen zwischen einer stark angewachsenen und angesichts der Notlage während der Weltwirtschaftskrise radikalisierten Arbeiterschaft und einem davon verängstigten, sich konservativen und sogar faschistischen Ideenströmungen bereitwillig öffnenden Unternehmertum nicht mehr auszugleichen vermochte. Die Niederlage von 1940 führte zur faktischen Selbstauflösung dieser Republik, indem die Nationalversammlung alle Macht dem im Ersten Weltkrieg verdienten, als Vaterfigur verehrten Marschall Pétain übergab, der wie eine Art Ersatzmonarch regierte und sein Land durch Kollaborationsangebote an die neue europäische Hegemonialmacht als gleichberechtigten politischen Partner zu erhalten versuchte und damit scheiterte.

Das Scheitern dieses konservativ-autokratischen Experiments und die Kompromittierung des Vichy-

Regimes durch seine bedingungslose Kollaboration mit Hitler-Deutschland ließ die ja gleichfalls gescheiterte Dritte Republik in einem positiveren Licht erscheinen. Die logische Konsequenz war die Errichtung der Vierten Republik mit einer fast analogen Verfassung, die im Oktober 1946 vom Volk angenommen wurde. Ein stärker auf die Befugnisse des Parlaments abgestellter Verfassungsentwurf, der vor allem die Handschrift der beiden großen Linksparteien — Sozialisten und Kommunisten — trug, war zuvor knapp verworfen worden. Die Annahme der neuen Verfassung erfolgte nur, weil ein großer Teil der Wähler nicht abstimmte oder sich der Stimme enthielt. Im Endeffekt haben nur etwa 36 Prozent der Franzosen der Verfassung der Vierten Republik ihr Placet gegeben.

Dagegen standen vor allem die stets zwischen 20 und 25 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigenden Kommunisten und die zeitweilig ähnlich starken Anhänger des Generals de Gaulle — Symbolfigur des Widerstands im Zweiten Weltkrieg —, der sich aus Protest gegen das sich abzeichnende neue Verfassungssystem aus dem politischen Leben zurückgezogen hatte. Neben dem mangelnden Grundkonsens über die Verfassungsstruktur stand die Vierte Republik auch lange vor gravierenden wirtschaftlichen Problemen und schließlich vor der Frage der Dekolonisierung, zu der man sich in Frankreich erst nach zwei überaus harten Kolonialkriegen, in Indochina und in Algerien, durchringen konnte. Am Algerienkonflikt ist diese Republik schließlich gescheitert: Angesichts des in Algerien ausgebrochenen Aufstands, der nach Frankreich überzugreifen drohte, übergab die Nationalversammlung im Juni 1958 die gesamte Regierungsgewalt mitsamt dem Auftrag, eine neue Verfassung auszuarbeiten, an den General de Gaulle, der nun endlich daran gehen konnte, seine politischen Vorstellungen in die Tat umzusetzen.

De Gaulles Verfassungsideal war das einer Republik mit einem starken Staatsoberhaupt, das — ähnlich wie Napoleon III. im Zweiten Kaiser-

reich — die Möglichkeit haben sollte, in wichtigen Angelegenheiten eine Volksabstimmung herbeizuführen und damit das Parlament gegebenenfalls zu umgehen.

Das Prestige des Generals, der den Algerienkonflikt beendete und vom enormen Wirtschaftsaufschwung seit dem Ende der fünfziger Jahre profitierte, brachte es mit sich, daß sich immer mehr Kompetenzen der Regierung und ihres vom Präsidenten zu ernennenden Premierministers auf das Staatsoberhaupt verlagerten, so daß — vor allem seit der Einführung der Volkswahl für den Präsidenten — die Fünfte Republik immer mehr zu einer Präsidialdemokratie wurde. Auch der Ausgang der Wahlen zur Nationalversammlung 1986, durch die zum ersten Mal der Präsident eine Mehrheit im Parlament gegen sich hat und durch die er genötigt war, einen Premierminister aus dem Lager der politischen Gegner zu ernennen, hat bislang dieses System nicht erschüttert, zumal beide Seiten bis zu der 1988 fälligen Neuwahl des Staatsoberhauptes eine bedingte Zusammenarbeit (Cohabitation) praktizieren.

Der Fünften Republik war vor allem deshalb mehr Erfolg beschieden, weil sie in eine Phase der Umstrukturierung des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens fiel. Seit den späten fünfziger Jahren erlebte Frankreich den grundlegenden Wandel hin zu einer postindustriellen, vor allem vom Dienstleistungssektor bestimmten Gesellschaft. Dies brachte eine Umorientierung von den eher klassenkämpferisch geprägten politischen Vorstellungen der klassischen Industriegesellschaft hin zum Ideal eines technokratisch strukturierten, auf Effizienz hin ausgerichteten und dementsprechend von kompetenten Managern gelenkten sozialen und staatlichen Systems, dem die Verfassungswirklichkeit der Fünften Republik nach allgemeiner Auffassung zu entsprechen schien. Nicht zufällig haben sämtliche Staatspräsidenten seit de Gaulle denn auch dessen zugleich autoritäre wie moderne Wirtschaftslenkungsmethoden kopierenden Führungsstil übernommen und sogar fortentwickelt.

II. Zentralismus versus Föderalismus und Regionalismus

Einem solchen Führungsstil kommt in Frankreich gerade das seit dem Ende des 18. Jahrhunderts zentralistisch gelenkte Verwaltungssystem entgegen. Dennoch sind unter de Gaulle erstmals ernsthaft Versuche unternommen worden, dieses durch Dezentralisierungsmaßnahmen aufzulockern und damit wirkungsvoller zu gestalten. Die seit dem

Wahlsieg Mitterrands 1981 konsequent weitergeführten Maßnahmen haben seit langem wieder den Blick des Auslands auf ein überaus lebendiges regionales Eigenbewußtsein gelenkt, das Frankreich keineswegs als die monolithische „République une et indivisible“ erscheinen läßt, als welche das Land sich seit nun beinahe zwei Jahrhunderten darstellt.

Der Begriff der „einen und unteilbaren Republik“ war 1793 die Antwort der Jakobiner auf die Gefahr eines angesichts äußerer Kriegsgefahren in seine einzelnen Landschaften zerfallenden Staatswesens, das keine Abwehrkräfte mehr mobilisieren zu können schien. Dem Zentralismus des Ancien Regime hatten 1789 die Träger der Revolution das Ideal eines Landes entgegengesetzt, dessen Stärke sich aus den vereinten Kräften einer großen Föderation sämtlicher Gemeinden speisen sollte. Dieser kommunale Föderationsgedanke war an den Realitäten völlig gescheitert, weil er dem Ganzen eher Kräfte entzogen als zugeführt hatte. Er sollte allerdings später immer wieder kurz aufleben, am nachhaltigsten in der Form jener Pariser „Commune“ von 1871, die jedoch außerhalb der Hauptstadt kaum Widerhall fand.

Die 1789/90 durchgeführte Départementseinteilung war gerade als Antwort sowohl auf die Sonderrechte der alten, historischen Provinzen wie auch auf den Absolutismus eines Königtums gedacht, der den einzelnen Landschaften kaum noch Eigenleben zubilligte. Die Jakobinerherrschaft und mehr noch Napoleon verkehrten das dieser Verwaltungsreform zugrundeliegende Dezentralisierungskonzept aber in sein Gegenteil, indem an Ort und Stelle direkt von der Regierung eingesetzte und ihr allein verantwortliche Beamte abgeordnet wurden, welche den Willen der Zentrale zu vertreten hatten. Die Départementspräfekten wurden so zum Instrument einer Zentralisierung, wie sie nicht einmal das Ancien Régime mit seinen Intendanten gekannt hatte. Angesichts der häufigen Herrschaftswchsel im 19. Jahrhundert hielt es jedes neue Regime für unbedingt geboten, diese Kontrollmöglichkeiten über das Land nicht durch eine Lockerung der zentralistischen Verwaltungszügel aus der Hand zu geben.

Dabei gab es durchaus Diskussionen über eine Rücknahme der seit 1793 erfolgten straffen Zentralisation. Vor allem während der Restaurationszeit wurde vorgeschlagen, statt der Départements wieder die alten Provinzen einzurichten. Hierbei handelte es sich um größere Regionen, die z. T. ein in sich geschlossenes Ganzes bildeten, oft auch einen einheitlichen ökonomischen Aufbau besaßen und für eine planende Politik zur Fortentwicklung von Infrastruktur und Wirtschaft sicherlich eine bessere Grundlage boten als die auf die Verkehrsverhältnisse des 18. Jahrhunderts zugeschnittenen und für eine moderne Raumplanung viel zu kleinen Départements. Die Diskussion um die Schaffung ökonomisch lebensfähiger Regionen kam aber — aus den genannten Gründen — erst nach der Jahrhundertwende ernsthaft in Gang, als die Dritte Republik sich, wie es schien, dauerhaft gefestigt hatte. Seit

1903 gab es eine hauptsächlich von Intellektuellen getragene „Fédération régionaliste française“, die mit Bewegungen in Zusammenhang stand, welche sich der von Paris ausgehenden Zentralisierung, die das Land immer mehr lähmte, entgegenstimmten. Sie wurden vor allem vom Bildungsbürgertum, oft eher konservativer Ausrichtung, unterstützt. Doch auch die Wirtschaftsgeographie nahm sich dieser Problematik an. 1910 veröffentlichte der berühmte Geograph Vidal de la Blache, einer der Ahnen der modernen Sozialgeschichtsforschung in Frankreich, einen Plan für insgesamt siebzehn „industrielle Regionen“, deren Gebiet aufgrund ähnlicher klimatischer, physischer und ökonomischer Gegebenheiten abgegrenzt und jeweils um einen „zentralen Ort“ gelegt werden sollte. Eine entsprechende Einteilung zur Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten nahm 1919 das Handelsministerium vor, wobei jeweils die Handelskammern einer Region eine Art Wirtschaftsparlament bilden sollten. Da diese kaum Kompetenzen besaßen, hat sich die Maßnahme allerdings kaum bewährt.

Das Vichy-Regime, das der ursprünglich konservativen Regionalidee offener gegenüberstand, richtete achtzehn Regionen, bestehend jeweils aus mehreren Départements, ein, mit einem von deren Präfekten als „préfet régional“ an der Spitze, der besondere polizeiliche und wirtschaftsdirigistische Befugnisse besaß. Seit der Befreiung 1944 gab es über den Départementspräfekten stehende „Commissaires régionaux de la République“ mit ziemlich weitgehenden Vollmachten zur Neuordnung der Verhältnisse nach Vertreibung der deutschen Truppen. Sie wurden 1946 wieder abgeschafft, aber der Gedanke, mehrere Départements zu größeren administrativen Einheiten zusammenzufassen, blieb auf der Tagesordnung. Vor allem die Festlegung des in Frankreich seit der Vierten Republik üblichen, anfangs auf vier, später auf fünf Jahre konzipierten nationalen Wirtschaftsentwicklungsplans und seine Durchführung bereiteten der Zentrale ohne Mithilfe geeigneter Unterinstanzen im Lande, deren Überblick über die Départementengrenzen hinwegreichte, zunehmend Schwierigkeiten.

Bereits die Vierte Republik kannte daher Wirtschaftsbeauftragte und Ausschüsse für bestimmte Regionen, und in der Verfassung der Fünften Republik wurde die Möglichkeit zur Verwaltungsneugliederung Frankreichs vorgesehen. Unter de Gaulles Präsidentschaft wurden auch etliche Maßnahmen zur Einrichtung von Wirtschaftsregionen ergriffen, eine weitergehende Reform, über die der General 1969 eine Volksabstimmung durchführen ließ, mit deren Ausgang er sein Verbleiben im Amt verknüpfte, scheiterte jedoch. In dieser Reform

waren auch Selbstverwaltungsbefugnisse vorgesehen, die aber der inzwischen stark angewachsenen Regionalismusanhängerschaft einerseits nicht weit genug gingen und andererseits den Verfechtern der traditionellen Zentralstaatsidee als Verrat an der Einheit Frankreichs erschienen. 1972 fand man eine Regelung, die vor allem den letzteren entgegenkam: Die 21 in der Regel etwa gleich großen Regionen erhielten jeweils einen Regionalrat — bestehend aus den hier gewählten Mitgliedern der beiden Kammern des Parlaments sowie Vertretern der größeren und kleineren Gemeinden, die von den Stadt- und Départementsräten bestimmt werden sollten — und ein „Comité économique et social“, bestehend aus Vertretern der Berufsverbände. Nicht gewählt, sondern von der Zentrale ernannt wurde der Regionalpräfekt, der damit nur die Tradition der Départementspräfekten fortsetzte. Den Regionen gestand man überdies, von kleinen Ausnahmen abgesehen, faktisch keine eigene Finanzhoheit zu.

Zehn Jahre später, nach ihrem Wahlsieg, gingen die Sozialisten (die sich entgegen ihrer zentralistisch ausgerichteten Denktradition im Laufe der siebziger Jahre die Überzeugung von der Notwendigkeit der Dezentralisation zu eigen gemacht hatten) wesentlich weiter. Im März 1982 erhielten die Regionen direkt gewählte Regionalräte, also echte parlamentarische Vertretungen. Sie bildeten somit nicht mehr nur „öffentliche Einrichtungen“ (établissements publics), sondern — wie die Gemeinden und Départements auch — „Gebietskörperschaften“ (collectivités territoriales). Diese Statusaufwertung zeigte sich auch darin, daß nunmehr dem vom Regionalrat gewählten Präsidenten als

Exekutivorgan eine höhere Bedeutung zukommen sollte als dem Regionalpräfekten, der jetzt — ebenso wie der Präfekt in den Départements — als „Commissaire de la République“ lediglich noch Rechtsaufsichtsfunktionen wahrzunehmen hatte.

Diesen Veränderungen entsprachen vermehrte Kompetenzen der regionalen Selbstverwaltung und eine erhöhte Verfügungsgewalt über das Budgetvolumen der öffentlichen Finanzen.

Dennoch blieb der Erfolg der 1982 eingeleiteten Dezentralisierungsmaßnahmen eher bescheiden, zumal sich die Haushaltshoheit der neuen Gebietskörperschaften in recht engen Grenzen hielt. Hinzu kam, daß sich in den Wahlen zu den Vertretungen der einzelnen Gebietskörperschaften bis hin zu den allgemeinen Regionalratswahlen 1986 die Parteien der bürgerlichen Opposition stärker durchsetzten und für die Regierungspartei die Motivation, die Dezentralisierung als Instrument der Machterhaltung weiter voranzutreiben, entfiel. So ging vorläufig der Schwung der Dezentralisierungspolitik verloren.

Dennoch ist Frankreich nicht mehr die zentralstaatlich gelenkte Republik von ehemals. Wirtschaftliche Zwänge und ein nie erloschenes regionales Eigenbewußtsein haben eine Entwicklung eingeleitet, an deren Ende zwar nicht ein föderatives System ähnlich dem in der Bundesrepublik, aber doch ein Staatswesen mit je nach Bedeutung der einzelnen Gebietskörperschaften abgestuften Verantwortungsbereichen stehen wird. Dies ist die Synthese, die sich aus den gegensätzlichen historischen Traditionen landschaftlicher und zentralstaatlicher Natur auf lange Sicht ergeben dürfte.

III. Parlamentarismus contra Autokratie

Die Stunde der politischen Mitbestimmung durch eine gewählte Nationalrepräsentation schlug 1789 mit dem Zusammentritt der Generalstände, von denen sich paradoxerweise die reaktionären, auf Fortbestand ihrer Privilegien pochenden Kräfte eine Konsolidierung der bestehenden Verhältnisse erhofften.

Es kam freilich ganz anders. Der Dritte Stand, dem eine gleich große Anzahl Deputierter wie den beiden übrigen zugestanden worden war, majorisierte mit reformbereiten Kräften von Klerus und Adel die Versammlung, nachdem er durchgesetzt hatte, daß die Stände gemeinsam tagten und nach Köpfen abgestimmt wurde. Als gewählte Vertretung des Volkes beanspruchte die Generalständeversammlung zugleich, „Verfassungsgebende Nationalver-

sammlung“ zu sein, und setzte einschneidende Reformen auf allen Gebieten durch. Zum ersten Mal lag die politische Macht in einem europäischen Land ganz in der Hand eines Gremiums, das von einer breiten Volksmehrheit getragen wurde.

Noch 1789 entschied man sich für die Einführung des Einkammersystems, verwarf also ein „Oberhaus“ nach britischem Muster, das nur ein unliebsames Gegengewicht gegen die eigentliche Volksvertretung und eine unnötige Bastion der ehemals Privilegierten gebildet hätte. Dieses Prinzip wurde nach der Abschaffung des Königtums 1792 beibehalten. Der Nationalkonvent betrachtete sich gewissermaßen als Ausschuß des souveränen Volkes und Vollstrecker von dessen Willen. Der Wohlfahrtsausschuß, der faktisch die Regierungsgewalt

ausübte, wurde als direkt dem Parlament verantwortliches, jederzeit seinen Weisungen unterworfenes und abberufbares Gremium angesehen, so daß von einer strengen Trennung der exekutiven von der legislativen Gewalt — jedenfalls in der Theorie — kaum noch die Rede sein konnte. Dieses Einkammersystem mit besonders starker Stellung des Parlaments ist zum Credo des strengen Republikanismus geworden, auch wenn es später in dieser reinen Form nie wieder praktiziert worden ist.

Denn die großbürgerliche Opposition, die Robespierre stürzte und sowohl das Direktorial- als auch das Konsulatsrégime Napoleons sowie zeitweilig dessen Kaisertum trug, setzte auf eine weitgehende Entmachtung der Legislative durch ein Zwei-, ab 1799 sogar Dreikammersystem, bei dem ein Gremium Regierungsvorlagen erörterte und das andere nur darüber abstimmte (bzw. ein drittes, der Senat ab 1799, über die Verfassungsmäßigkeit erlassener Gesetze wachte). Die Wiedereinführung der Monarchie brachte 1814 die Übernahme des britischen Parlamentsmodells mit einer — bis 1830 mit Adligen und dann bis 1848 mit bedeutenden „Notabeln“ besetzten — Kammer der Pairs sowie einer Abgeordnetenkommission. Da diese in ihrer Mehrheit mit der jeweiligen Regierung meistens konform ging — zwischen 1814/15 und 1830 war man zeitweilig sogar royalistischer gesinnt als der König selbst —, gewöhnte sich die Öffentlichkeit mehr und mehr an ein Miteinander zwischen Legislative und Exekutive, wobei die königliche Prerogative weitgehend unbestritten blieb. Die drei Jahrzehnte bis 1848 sind daher für die Verwurzelung des parlamentarischen Gedankens in der politischen Kultur unseres Nachbarlandes von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Die Zweite Republik kehrte zum Einkammersystem zurück. Außerdem praktizierte man eine strenge Gewaltenteilung, wobei die in einem zentralistisch gelenkten Staatswesen wie Frankreich stets mächtige Exekutive dadurch in engeren Grenzen gehalten werden sollte, daß man dem Präsidenten der Republik nur *eine*, vierjährige Amtszeit zugestand. Trotzdem geriet Louis-Napoléon Bonaparte bald in die Vorhand, vor allem weil sich die einzelnen Gruppierungen innerhalb der Nationalversammlung über die Beibehaltung der parlamentarischen Republik uneins waren und keinen konsequenten Widerstand leisteten.

Nach seinem Staatsstreich Ende 1851 erließ Bonaparte eine Verfassung, die zwar ein allgemein gewähltes Parlament, das „Corps législatif“, vorsah, diesem aber keine wesentlichen Rechte zubilligte. Das „Corps législatif“ konnte lediglich dem Haushalt global zustimmen. Einflußreicher war der

Senat, dessen Mitglieder vom Präsidenten bzw. später vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt wurden: Er hatte jedes verfassungsändernde oder die Verfassung tangierende Gesetz zu billigen.

Der parlamentarische Gedanke war aber inzwischen so fest im allgemeinen politischen Bewußtsein verankert, daß Napoleon III. angesichts wachsender innerer Schwierigkeiten ab 1861 die Rechte der Gesetzgebenden Körperschaft nach und nach erweitern und ihr etwa das Recht auf parlamentarische Anfragen oder die Abstimmung über den Staatshaushalt nach Einzeltiteln zugestehen mußte. Der ungünstige Wahlausgang des Jahres 1869 führte schließlich zur Bildung eines vom Vertrauen der Volksvertretung getragenen Kabinetts. Im Mai 1870 wurde die Verfassung dahingehend modifiziert, daß Senat und Gesetzgebende Körperschaft gemeinsam ein Parlament bildeten, das sämtliche Rechte eines solchen bis hin zur Verabschiedung des Haushalts und der Gesetzesinitiative besaß. Dabei wurde davon ausgegangen, daß eine Regierung, die der Kaiser ernannte, über eine ausreichende Vertrauensbasis verfügte.

Als Bismarck 1871 die Einberufung einer Volksvertretung zwecks Sanktionierung der Friedensbedingungen des neuen Deutschen Reiches forderte, wußte er wohl, welche Bedeutung der Parlamentarismus in Frankreich inzwischen erlangt hatte. Mit der Wahl vom 8. Februar 1871 begann hier jenes fast ununterbrochen bis 1958 währende „régime d'assemblées“, welches Frankreich den unverkennbaren Stempel häufiger Regierungswechsel, aber auch einer sonst kaum bekannten Macht der Volksvertretung auftrug. Zuerst mehrheitlich monarchistisch, dann — infolge von Nachwahlen — immer mehr republikanisch gesinnt, hat diese Versammlung das Verfassungsprovisorium von 1875 erarbeitet und gegenüber den beiden von ihr eingesetzten Staatsoberhäuptern, Adolphe Thiers und den sich als Platzhalter für einen Monarchen verstehenden Marschall Mac-Mahon, stets das politische Heft in der Hand behalten.

Im Mai 1877 löste Mac-Mahon die ein Jahr zuvor gewählte Deputiertenkommission wegen deren republikanischer Einstellung auf, wozu er die Unterstützung des Senats erhielt, in dem noch eine hauchdünne monarchistische Mehrheit bestand. Doch die Neuwahlen erbrachten eine Bestätigung der republikanisch gesinnten Majorität. Die „Maikrise“ des Jahres 1877 erwies sich als Markstein in der Geschichte des französischen Parlamentarismus: Kein Präsident der Dritten Republik hat seitdem mehr von der in den Verfassungsgesetzen von 1875 vorgesehenen Möglichkeit, die Kammer aufzulösen, Gebrauch gemacht. Obgleich die Stellung des

für sieben Jahre gewählten Staatsoberhauptes gegenüber Senat und Kammer relativ stark war, zogen sich die folgenden Präsidenten mehr und mehr auf repräsentative Aufgaben zurück, während Deputiertenkammer und die von ihrem Vertrauen abhängigen Minister, von denen einer die Funktion des Ministerpräsidenten übernahm, über die wesentlichen politischen Fragen entschieden.

Wegen der infolge wechselnder Mehrheiten häufigen Regierungskrisen geriet diese Verfassungspraxis immer stärker ins Kreuzfeuer der Kritik. Die entsprechenden Einsichten waren in beiden Häusern im Juli 1940 so übermächtig, daß sie alle Regierungsgewalt einmütig in die Hände Pétains legten und ihm die Aufgabe übertrugen, eine neue Verfassung zu erlassen. Nach der Befreiung setzte sich besonders der General de Gaulle für eine Stärkung der Exekutive gegenüber der parlamentarischen Gewalt ein, konnte sich aber gegenüber der Linksmehrheit in der Ende 1945 gewählten Verfassungsgebenden Nationalversammlung nicht durchsetzen. Diese legte im April 1946 einen Verfassungsentwurf vor, der ganz der 1793 begründeten strengen republikanischen Tradition entsprach und ein Einkammersystem mit einem vom Parlament völlig abhängigen Ministerkabinetts sowie einen Staatspräsidenten mit rein repräsentativen Aufgaben vorsah. Dieser Entwurf wurde mit 53 zu 47 Prozent vom Volk abgelehnt. Der dann im Oktober 1946 knapp angenommene Verfassungsentwurf sah zwar zwei Kammern (Rat der Republik mit Senatoren und Nationalversammlung) und eine stärkere Position des Ministerrats vor, dennoch aber blieb das Parlament in Gestalt der Nationalversammlung in der Vorhand, was weiterhin zu instabilen Regierungsverhältnissen und letztlich dazu führte, daß die Vierte Republik die Krise des Jahres 1958 nicht überstand. Die Konsequenz war der Verfassungsauftrag der Nationalversammlung an den damals neu eingesetzten Regierungschef de Gaulle.

Die im September 1958 mit überwältigender Mehrheit durch Volksabstimmung in Kraft gesetzte Ver-

fassung der Fünften Republik beschnitt die bisher üblichen Rechte der Legislative, ohne dem parlamentarischen Gedanken direkt abträglich zu sein. Dem Präsidenten war als Gegengewicht gegen den Senat und vor allem gegen die Nationalversammlung eine Art Schiedsrichterfunktion zugeordnet. Hierzu berechnete ihn die Tatsache, daß er nicht nur von beiden Häusern des Parlaments, sondern auch von den Generalräten der Départements und von Vertretern der Gemeinderäte, nach der Verfassungsrevision im Jahre 1962 sogar vom Volk selbst gewählt wurde. Vor allem ernannte er den Premierminister, gegen den auch nur mit Einschränkungen ein Mißtrauensvotum beantragt werden durfte.

Die starke Stellung, welche die Exekutive seit 1958 in Frankreich einnimmt, beruht auch im wesentlichen auf konstanten Mehrheiten, auf die sich Präsident und Premierminister, die bis 1986 stets gleichen oder miteinander verbündeten politischen Lagern angehörten, stützen konnten. Dennoch darf man die Rolle der Nationalversammlung nicht unterschätzen, während der Senat — wie schon in den früheren Republiken — eine weniger bedeutende Stellung einnimmt. Die Position der Volksvertretung hat sich verstärkt, seit mit den Wahlen vom März 1986 die Koalition zwischen „Gaullisten“ und „Giscardisten“ zusammen mit der extremen Rechten eine knappe Mehrheit errang und der sozialistische Präsident genötigt war, mit Jacques Chirac einen gegnerischen Politiker mit der Regierungsbildung zu beauftragen. Hatte man für den Fall, daß solche Umstände eintreten würden, mit einer Krise der Fünften Republik gerechnet, so ist diese bislang nicht eingetreten. Sollte nach den Präsidentschaftswahlen 1988 keine Änderung der Verhältnisse erfolgen, so könnte sogar das Parlament aus seinem scheinbaren Schattendasein heraustreten und wieder größere Bedeutung erlangen, was dem Geist der Verfassung von 1958 unter Umständen eher entspräche als die Präsidialdemokratie, welche de Gaulle und seine Nachfolger aus der Fünften Republik gemacht haben.

IV. Demokratie gegen Oligarchie und Plutokratie

Ein parlamentarisches System betrachten wir nur dann als echt, wenn die Volksvertretung demokratisch, d. h. nach allgemeinem Stimmrecht und geheim gewählt wird. Dieses Prinzip hat sich in Frankreich nur langsam durchgesetzt: Das Universalstimmrecht gilt (nachdem es zuvor einzig für die Wahlen zum Nationalkonvent 1792 angewandt wurde) seit 1848, das Frauenstimmrecht sogar erst seit der Wahl zur „Assemblée constituante“ 1945.

Bis zur Februarrevolution 1848 praktizierte man unterschiedliche Formen des Zensuswahlrechts, wobei man etwa in der Restaurationszeit den meist adligen Großgrundbesitz bevorzugte. Dieser Praxis lag die Überzeugung zugrunde, daß nur diejenigen Wahl- und damit politisches Mitbestimmungsrecht haben sollten, die durch ihre Steuerabgaben auch zum Funktionieren des Staatswesens beitrugen. Als besonders unerträglich wurde während der Julimo-

narchie von der Opposition das nur den Wohlhabendsten eingeräumte Wahlrecht empfunden, und ebenso empört reagierte man auf den zynischen Ausspruch des leitenden Ministers Guizot „Werdet doch reich!“ (Enrichissez-vous!), den dieser entsprechenden Forderungen entgegenhielt. Unmittelbarer Anlaß der Erhebung von 1848 war eben die Wahlrechtsfrage. Paradoxiere waren aber gerade die überzeugten Republikaner z. T. gegen eine sofortige Einführung des allgemeinen Stimmrechts, weil sie — wie sich erwies, zu Recht — befürchteten, daß es vorerst nur zu konservativen Mehrheiten im Parlament führen würde.

Das in der Zweiten Republik praktizierte aktive Wahlrecht sah Kandidatenlisten in den einzelnen Départements vor, aus denen dann soviel Abgeordnete in die Nationalversammlung gewählt wurden, wie nach Bevölkerungsproporz auf das jeweilige Département entfielen. Ein Kandidat konnte dabei auch in mehreren Départements zur Wahl gestellt werden. 1850 knüpfte man, um die eher links votierenden Wanderarbeiter u. a. auszuschließen, das Wahlrecht an einen seit mindestens drei Jahren bestehenden festen Wohnsitz. Mit seiner Propaganda für die Abschaffung dieser Regelung versuchte Louis-Napoléon Bonaparte vor seinem Staatsstreich für sich Stimmung zu machen. Danach führte er das direkte Mehrheitswahlrecht ein, wobei aber die Wahlkreise so geschnitten wurden, daß größere Städte, die oppositionell eingestellt waren, nach Möglichkeit keinen eigenen Bezirk bildeten, sondern mit dem umliegenden Land gemeinsam abstimmten. Diese Art der Manipulation des allgemeinen Wahlrechts sollte Schule machen, und das nicht nur in Frankreich.

Die Wahl zur Nationalversammlung 1871 fand wieder nach dem in der Zweiten Republik praktizierten System (ohne die Beschränkungen von 1850) statt. 1876 ging man wieder zum Verfahren des Mehrheitswahlrechts über, 1885 kehrte man zum Départementlistenystem zurück, um angesichts der Boulanger-Krise 1889 erneut die Mehrheitswahl — ein Deputierter pro Départementbezirk (arrondissement) bzw. je 100 000 Einwohner — einzuführen. Das an sich demokratischere Verhältniswahlssystem galt erst ab 1945. Da es nicht mit einer Sperrklausel verbunden war, brachte es in der Nationalversammlung eine bisher nicht gekannte Parteienvielfalt, welche die Zusammenarbeit mit der Regierung erschwerte und zur Krise der Vierten Republik 1958 erheblich beitrug.

De Gaulle führte daher das Mehrheitswahlrecht mit Direktkandidaten in möglichst „konservativ“ geschnittenen Bezirken wieder ein, wodurch die Zahl der Fraktionen in der neuen Nationalver-

sammlung zurückging und auch bei knappem Wahlausgang — gerechnet nach Prozentanteilen auf Landesebene — stabile Mehrheiten erzielt wurden. Davon profitierten 1981 die Sozialisten, gemeinsam mit der verbündeten KPF, als sich die Stimmung in Frankreich kurz gegen das konservativ-liberale Lager kehrte, das seit 1958 regiert hatte. Die neue Regierung löste — rechtzeitig vor den bevorstehenden Parlamentswahlen — ein älteres Versprechen ein und verabschiedete ein Gesetz über die Wiedereinführung der alten Verhältniswahl. Hierbei wurde allerdings nicht das reine Proportionalsystem beschlossen, sondern eine modifizierte, vor allem die kleineren Parteien benachteiligende Form. Jedes Département hatte nach Bevölkerungsanteil eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten nach Paris zu entsenden: Auf nahezu zwei Drittel der Départements kamen jeweils höchstens fünf Abgeordnete, die nach Höchstzahlverfahren auf der jeweiligen Départementebene ermittelt wurden. In manchen Fällen bedeutete das eine Sperrklausel von 20 bis 35 Prozent. Die Kommunisten z. B. erhielten so zwar landesweit 9,7 Prozent der Wählerstimmen, aber nur 5,7 Prozent der Parlamentssitze, die Sozialisten hingegen 32,8 Prozent der Stimmen, aber 38 Prozent der Mandate (bei der Koalition von RPR und UDF war das Verhältnis 42 zu 47,9 Prozent).

Das 1986 praktizierte Wahlverfahren wird allerdings eine Episode bleiben. Denn die neu gewählte Nationalversammlung votierte bereits im Sommer für die Rückkehr zum absoluten Mehrheitswahlrecht, und dem Staatspräsidenten Mitterrand blieb nichts anderes übrig, als das neue Wahlgesetz zu unterschreiben und ihm damit Gültigkeit zu verleihen. So ist man denn in Frankreich vorläufig endgültig zu einem Wahlsystem zurückgekehrt, das im großen und ganzen die meiste Zeit über bestanden hat, seit es das Universalstimmrecht gibt. Wenn es auch nicht der reinen Lehre der Demokratie entspricht (das Wahlrecht in der Bundesrepublik tut das in einem viel höheren Maße), so führt es doch in der Regel zu recht stabilen Mehrheiten und macht das demokratisch-parlamentarische System insgesamt handlungsfähiger.

Die Verfassung von 1958 beginnt mit den Worten: „Das französische Volk erklärt feierlich seine Bindung an die Menschenrechte und die Grundsätze der Souveränität der Nation, wie sie durch die Erklärung von 1789 definiert und durch die Präambel der Verfassung von 1946 vervollständigt worden sind.“ Besteht also doch eine Kontinuität von 1789 bis heute? In gewisser Weise stellt sich das in der Rückschau so dar. Die Betrachtung im einzelnen zeigt aber, daß die Entwicklung zur parlamentarisch-demokratischen Republik keineswegs bruch-

los verlaufen und daß der Höhepunkt des staatlichen Zentralismus überschritten ist. Der gegenwärtige Zustand ergibt sich jedoch einigermaßen folgerichtig aus den Entwicklungslinien der Vergan-

heit, und bei aller gebotenen Vorsicht läßt sich für die nächste Zukunft sagen, daß gravierende Änderungen der bestehenden Verfassungsverhältnisse kaum zu erwarten sind.

Auswahlbibliographie

Allgemeines

Chevallier, J.-J.: Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours, Paris 1977⁵.

Erbe, M.: Geschichte Frankreichs von der Großen Revolution bis zur Dritten Republik. 1789—1884, Stuttgart 1982.

Ders.: Frankreich, in: H. D. Looock/H. Schulze (Hrsg.), Demokratie und Parlamentarismus in Europa des 19. Jahrhunderts, München 1982, S. 33—52.

Ders.: (Hrsg.), Vom Konsulat zum Empire libéral. Texte zur französischen Verfassungsgeschichte 1799—1870, Darmstadt 1985.

Godechot, J.: Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Paris 1968².

Ders.: (Hrsg.), Les constitutions de la France depuis 1789, Paris 1970.

Loth, W.: Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1987.

Ponteil, F.: Les institutions de la France de 1814 à 1870, Paris 1966.

Ziebura, G.: Frankreich 1789—1871. Entstehung einer bürgerlichen Gesellschaftsformation, Frankfurt/M.-New York 1979.

Zu I.

Ehrmann, H. W.: Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 1977².

Goguel, F./Ziebura, G.: Das französische Regierungssystem, 2 Bde., Köln-Opladen 1956/57.

Kimmel, A.: Die „cohabitation“: Verfassungsprobleme und politische Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6—7/87, S. 14—23.

Nicolet, C.: L'idée républicaine en France (1789—1924). Essai d'histoire critique, Paris 1982.

Rials, S.: Le Premier Ministre, Paris 1981.

Dies.: La Présidence de la République, Paris 1983².

Soulier, A.: L'instabilité ministérielle sous la III^e République, 1871—1938, Paris 1939.

Tudesq, A. J.: La démocratie en France depuis 1814, Paris 1971.

Ders.: Les Grands Notables en France. 1840—1849, 2 Bde, Paris 1964.

Ziebura, G.: Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem, Köln-Opladen 1960.

Zürn, P.: Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich, München 1965.

Zu II.

Birner, U.: Regionalisierung und Dezentralisierung in Frankreich. Die Entwicklung faktischer Dezentralisierung auf der regionalen Ebene, Konstanz 1982.

Brauer, H.: Die „stille Revolution“ fand nicht statt. Die sozialistische Dezentralisierungspolitik, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog und übernationale Zusammenarbeit, 41 (1985), S. 326—333.

Dayries, J.-J./Dayries, M.: La régionalisation, Paris 1986³.

Gras, C./Livet, G. (Hrsg.): Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours, Paris 1977.

Hintze, H.: Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution, Berlin-Leipzig 1928.

Lucaire, F./Lucaire, Y. (Hrsg.): Le droit de la décentralisation, Paris 1983.

Riemenschneider, R.: Dezentralisationsbewegungen im Frankreich der II. Republik. Der Verwaltungszentralismus als politisches Problem zwischen Revolution und napoleonischer Restauration, Bonn 1985.

Ders.: Dezentralisation in Frankreich. Die Verwaltungsreform in historischer Perspektive, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog und übernationale Zusammenarbeit, 37 (1981), S. 316—324.

Thadden, R. v.: Restauration und politisches Erbe. Der Verwaltungszentralismus als politisches Pro-

blem in Frankreich (1814—1830), Wiesbaden 1972.

Zu III.

Albertini, R. v.: Regierung und Parlament in der Dritten Republik, in: *Historische Zeitschrift*, 188 (1959), S. 17—48.

Favoreu, L./Philipp, L.: *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1978.

Kimmel, A.: *Die Nationalversammlung in der V. Republik*, Köln 1983.

Ders.: *Der Verfassungsrat in der V. Republik. Zum ungewollten Erstarken der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17 (1986), S. 530—547.

MacRae, D.: *Parliament, Parties and Society in France. 1946—1956*, New York 1967.

Maus, D.: *Le parlement sous la V^e République*, Paris 1985.

Mayeur, J.-M.: *La vie politique sous la Troisième République, 1870—1940*, Paris 1984.

Pisani-Ferry, F.: *Le coup d'État manqué du 16 mai 1877*, Paris 1965.

Rémond, R.: *La vie politique en France*, Bd. 1: 1789—1848; Bd. 2: 1848—1879, Paris 1962/65.

Williams, P. M.: *Crisis and Compromise. Politics in the Fourth Republic*, Garden City 1966.

Zu IV.

Campbell, P.: *French Electoral Systems and Elections since 1789*, London 1965.

Lancelot, A.: *Les élections sous la V^e République*, Paris 1983.

Reif, K.: *Parlamentswahlen in Frankreich 1986: Neues Wahlrecht, neue Partei, neue Koalitionsmuster*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17 (1986), S. 484—502.

Tecklenburg, A.: *Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789*, Tübingen 1911.

Die Verfassung vom 3. Mai 1791 — das erste polnische Grundgesetz

Am 7. Oktober des Jahres 1788 trat in Warschau der Sejm, das polnische Parlament, zusammen — scheinbar einer der gewöhnlichen Landtage, wie sie in Polen seit dem Ende des 15. Jahrhunderts abgehalten wurden. Dieser Landtag sollte jedoch mit seinem Hauptwerk, der Verabschiedung der „Verfassung vom 3. Mai“, als „Vierjähriger oder Großer Sejm“ in die Geschichte eingehen.

Gemäß einem Gesetz von 1573 trat der Sejm alle zwei Jahre zusammen. Er bestand aus drei „Ständen“: dem König, dem Senat und der Abgeordnetenkammer, die die Schlachta, den Adel, repräsentierte. Die Beratungen des Sejms dauerten normalerweise sechs Wochen. Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wurden sie jedoch immer öfters vorzeitig abgebrochen, was sich daraus erklärt, daß der Beschluß eines Gesetzes die Einstimmigkeit der Abgeordnetenkammer erforderte und die Abgeordneten nicht die unabhängigen Repräsentanten der ganzen Republik, sondern nur die weisungsgebundenen Vertreter der Provinziallandtage waren. Der Abgeordnete wurde von einem Provinziallandtag gewählt und war — unter der Drohung, andernfalls das Vertrauen seiner Wähler zu verlieren — durch einen Schwur dazu verpflichtet, die Instruktion einzuhalten, die der Provinziallandtag für ihn ausgearbeitet hatte. Der Provinziallandtag wählte einen Abgeordneten, der gegen die Instruktion verstieß, nicht ein zweites Mal. Mit der Zeit entwickelte sich auf der Grundlage des Prinzips der Einstimmigkeit das sogenannte „liberum veto“ — das Recht des einzelnen Abgeordneten, die Beratungen des Sejms durch seinen Widerspruch abzubrechen.

Die Krise des Parlaments war nur ein Symptom der tiefen wirtschaftlichen und politischen Krise der polnischen Adelsrepublik in der zweiten Hälfte des 17. und zu Beginn des 18. Jahrhunderts. Ob diese Krise eine Konsequenz der polnischen Gesellschaftsordnung war, ist bis heute noch offen. Sicher ist indessen, daß die Charakterisierung der polnischen Gesellschaftsordnung im 16., 17. und 18. Jahrhundert als „Adelsrepublik“ nicht von den zeitgenössischen Historikern stammt, sondern schon im 16. Jahrhundert allgemein im Gebrauch war. Polnische Staatstheoretiker, die die Regierungsform Polens in diesen Jahrhunderten charak-

terisierten, knüpften mit Vorliebe an Aristoteles und dessen Lehre von den drei Regierungstypen Monarchie, Aristokratie und Demokratie an. Dabei hoben sie hervor, daß sich in Polen eine gemischte Regierungsform, eine Synthese aus allen drei Regierungstypen entwickelte: Polen war eine Monarchie, doch der König wurde gewählt, und man konnte ihn — falls er das Recht brach — absetzen. Der Senat bildete das aristokratische Element, das demokratische hingegen der Adel, der sich auf den Provinziallandtagen versammelte und im Parlament vertreten war. Der Terminus „Adelsrepublik“ erscheint um so treffender, als sich der Adel, der weit stärker und zahlreicher war als in anderen Ländern Europas und nach Schätzungen bis zu 10 % der Gesamtbevölkerung umfaßte, mit der polnischen Nation gleichsetzte. Städte und Bauern, die nichtprivilegierten Untertanen des Königs, des Adels und der Kirche, galten hingegen nicht als Mitglieder der Nation.

Die Krise der polnischen Adelsrepublik begann in der Mitte des 17. Jahrhunderts. Polen wurde von einer „Sintflut“ von Kriegen überzogen: Zu dem Kosakenaufstand in der Ukraine kam der Krieg mit dem russischen Zarenreich, darauf folgten Kriege mit Schweden, Brandenburg und Siebenbürgen. Der polnische Staat, von fremdem Militär überschwemmt und mindestens ebenso geschlagen wie das Deutsche Reich nach dem Dreißigjährigen Krieg, konnte nur mit größter Anstrengung seine Souveränität bewahren. Nach Jahrzehnte dauernden Kriegen — zwischen 1648 und 1748 gab es 70 Jahre Krieg — war er nicht mehr in der Lage, sein Potential wieder aufzubauen. Die Verarmung von Stadt und Land, die Rückständigkeit der Vorwerkswirtschaft, die auf der Fronarbeit leibeigener Bauern beruhte, die Konzentration von Grund und Boden in den Händen der Magnaten zu Ungunsten der Adelsmassen — all das vertiefte nicht nur die ökonomische, sondern auch die gesellschaftliche und politische Krise. Die schwache Macht des Monarchen war nicht imstande, den Prozeß des Verfalls aufzuhalten. Die Erweiterung der Privilegien des Adels führte Polen schließlich an den Rand der Anarchie.

Die geschwächte Republik wurde zudem durch die politischen Entwicklungen in den Nachbarstaaten

bedroht. Rußland betrat unter der Regierung des Zaren Peter I. (1682—1725) den Weg des Absolutismus und der — auch gegen Polen gerichteten — territorialen Expansion. Auch das 1701 gegründete Königreich Preußen, ein Staat, dessen zwei Bestandteile durch das polnische Pommern getrennt wurden, verfolgte eine für Polen bedrohliche Außenpolitik. Sogar Österreich, wo man lange Zeit die Erinnerung an die gemeinsam mit Polen geführten Kämpfe gegen die Türken wachgehalten hatte, begann nach dem Verlust Schlesiens im Jahre 1742, auf Kosten der Republik territorialen Ersatz zu suchen. Die außenpolitische Lage des polnischen Staates verschlechterte sich im 18. Jahrhundert zusehends. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts war sie schließlich hoffnungslos: Das schlecht regierte Polen mit seiner „republikanischen“ Gesellschaftsordnung war umgeben von militärisch starken und nach territorialen Eroberungen strebenden absolutistisch verfaßten Staaten.

Die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts — als Grenzdatum wird das Jahr 1764, d. h. das Ende des letzten Interregnums und die Wahl Stanislaus August Poniatowskis zum König, angenommen — war indes auch die Zeit, in der der polnische Staat begann, sich aus seiner innenpolitischen Krise zu erheben. In der Folge eines gewissen wirtschaftlichen Aufschwungs wurden in der Legislative und in der Exekutive die ersten schüchternen Reformen unternommen. Nach der ersten Teilung Polens im Jahre 1772, die den Verlust eines bedeutenden Teils des Territoriums und eine tödliche Bedrohung für den Bestand des Staates bedeutete, wurde der Reformprozeß intensiviert. Die Verwirklichung von Reformen war nicht einfach: Zum einen gab es Widerstände von seiten der „altadligen“ Opposition. Zum anderen unterlag die Republik bereits seit der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts einer strengen Kontrolle durch die absolutistischen Nachbarmächte, deren Machtinteressen eine Gesundung des polnischen Staates widersprach. Insbesondere dem zaristischen Rußland war an einer Beibehaltung „goldener adliger Freiheit“ und sogar an einer Vertiefung der Anarchie in Polen gelegen.

Ungeachtet dieser Hindernisse, ja, eigentlich ihnen zum Trotz, setzte sich die Überzeugung durch, daß dem polnischen Staat der unvermeidliche Untergang drohe, falls er seine Schwäche nicht überwinden könne. Die sogenannte patriotische Gruppierung, die insbesondere die Umwandlung des Staates in eine konstitutionelle Monarchie, die Verbesserung der rechtlichen Lage der Städter und den Rechtsschutz für die Bauern anstrebte, gewann zusehends an Stärke. Um den König sammelten sich hingegen gemäßigte Politiker, die nur zu beschränkten Verfassungsänderungen bereit

waren. Sie orientierten sich in ihren Zielen an Jean-Jacques Rousseau, der die Polen — ohne profunde Kenntnisse der polnischen Gesellschaftsordnung — zu vorsichtigen Reformen aufgerufen hatte: „Wakere Polen . . ., verbessert, soweit es möglich, die Fehler eurer Gesellschaftsordnung, mißachtet sie jedoch nicht, denn dank ihr nämlich wurdet ihr zu dem, was ihr seid . . .“ (*Considérations sur le gouvernement de la Pologne et sur la réformation projetée*, 1772).

Die außenpolitische Konstellation in den achtziger Jahren des 18. Jahrhunderts begünstigte die polnischen Reformbestrebungen: Rußland war in einen Krieg mit der Türkei verwickelt. So konnte der Sejm, der im Herbst des Jahres 1788 zusammentrat, „in langer Erfahrung die Fehler unserer Regierung erkennend und gewillt, aus der Zeit Nutzen zu ziehen, in der sich Europa befindet . . .“, den Beschluß fassen, an eine grundsätzliche Reform der Republik heranzugehen. Um diese Reform zu ermöglichen, traf das Parlament gleich zu Beginn seiner Verhandlungen zwei wesentliche Entscheidungen. Die erste bestand darin, daß der Sejm eine Konföderation bildete, d. h. ein zeitweiliges Bündnis des Adels zur Erlangung eines konkreten politischen Ziels. Die Institution der Konföderation rief zwar viel Kritik hervor, weil sie die Zentralmacht schwächte, hatte aber einen entscheidenden Vorzug: Während einer Konföderation galt im Sejm nicht das Prinzip der Einmütigkeit, sondern das der Stimmenmehrheit. Die Beratungen des konföderierten Parlaments konnten also nicht durch das „liberum veto“ eines Abgeordneten zum Abbruch gebracht werden. Der zweite Beschluß betraf die Zeitdauer der Beratungen. Es wurde entschieden, daß das Parlament nicht lediglich sechs Wochen, sondern so lange tagen sollte, bis das Werk der Reform abgeschlossen sein würde. Dabei war sich wohl niemand darüber im klaren, daß die Arbeiten daran vier Jahre dauern würden. Man hoffte vielmehr, die Reform in etwa einem halben Jahr zum Abschluß zu bringen.

Die erste Etappe der Beratungen war ziemlich unergiebig. Es wurde zwar beschlossen, die Stärke der ständigen Armee auf 100 000 Mann zu erhöhen, aber danach entbrannte eine Diskussion über zweitrangige Fragen der Bewaffnung und Uniformierung. Die „altadlige“ Opposition versuchte durch „parlamentarische Obstruktion“, die Diskussion von wichtigen Angelegenheiten zu verhindern.

Im Herbst des Jahres 1790 entstand ein neues Problem: Der Sejm hatte zwar verhindert, daß die Beratungen nach sechswöchiger Dauer abgebrochen wurden, doch hatte er nicht die Bestimmung aufgehoben, daß das Parlament regelmäßig alle

zwei Jahre zusammentreten sollte. Es wurden deshalb Stimmen laut, die forderten, daß der Sejm sich auflösen und einem neuen Platz machen sollte. Schließlich wurde entschieden, die Fortdauer der Beratungen nicht zu unterbrechen, sondern Provinziallandtage zu berufen und neue Abgeordnete zu wählen. Dies war ein entscheidender Augenblick: Die Wahlen brachten den Anhängern der Reform einen beachtlichen Erfolg und schwächten die „altadlige“ Opposition. 1790 schien auch die außenpolitische Lage für die Arbeiten des Sejm günstiger denn je: In Frankreich hatte die Revolution gesiegt, und man konnte damit rechnen, daß sich auch Österreich, das sich immer stärker gegen das revolutionäre Frankreich engagierte, vom polnischen Schauplatz zurückziehen würde. Die Beratungen im Sejm gingen nun wesentlich zügiger voran. Im Frühjahr des Jahres 1791 wurden wichtige Gesetze verabschiedet, die u. a. das Wahlrecht regelten — dem grundbesitzlosen Adel wurde das Wahlrecht abgesprochen — und die Rechte der Stadtbürger beträchtlich erweiterten. Dem Gesetz über die Rechte der Stadtbürger ging eine „schwarze Prozession“ von Delegierten der Städte voraus, die unter den konservativen Magnaten Entsetzen und Assoziationen mit dem Sturm auf die Bastille hervorrief. In der Umgebung des Königs arbeiteten währenddessen aufgeklärte Politiker (u. a. Hugo Kollataj und Ignacy Potocki) an einem Entwurf für eine grundlegende Reform. Sie konnten schließlich am 3. Mai 1791 dem Sejm ein umfangreiches Gesetz zum Beschluß vorlegen, das mit enormer Stimmenmehrheit und unter dem Beifall der Abgeordneten angenommen wurde. Dieses Gesetz ging als „Verfassung vom 3. Mai“ in die Geschichte ein.

In der Geschichte des Konstitutionalismus hat die „Verfassung vom 3. Mai“ einen besonderen Platz, zumal sie — nach der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 17. September 1787, aber noch vor der französischen Verfassung vom 3. September 1791 — das zweite neuzeitliche Verfassungsdokument ihrer Art war. Auch wenn sie nicht lange in Kraft blieb, weil das Ende des polnischen Staates nicht zu verhindern war, so gebührt ihr doch eine besondere Beachtung.

Die „Verfassung vom 3. Mai“ setzte sich aus einer Einleitung, elf Artikeln, einem Schlußteil sowie aus drei ergänzenden Sätzen zusammen. Zwei dieser ergänzenden Sätze hatte der Sejm bereits vor dem 3. Mai 1791 verabschiedet: Es waren dies die erwähnten Gesetze über die Provinziallandtage und über die Rechte der Städte, die in die Verfassung übernommen wurden. Das dritte Ergänzungsgesetz regelte die Beziehungen zwischen Polen und Litauen.

Die elf Artikel der Verfassung waren nach einer klaren Systematik geordnet. Die Artikel I—IV betrafen die Gesellschaftsordnung. Sie bestimmten die Rechte der Kirche und der Geistlichkeit, des grundbesitzenden Adels, der Städte und ihrer Bürger sowie der Bauern. Mit den Artikeln I—IV wurde eine grundlegende Norm des *ancien régime*, die Teilung der Gesellschaft in Stände und die Ständehierarchie, aufrechterhalten. Damit blieb die polnische Verfassung sowohl hinter der amerikanischen als auch hinter der französischen zurück. Der Text der „Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte“ vom 26. August 1789 war in der intellektuellen und politischen Elite Polens zwar schon gut bekannt, hatte aber keinen Einfluß auf die Gesetzgebung des Vierjährigen Sejms.

Die Artikel V—XI galten der Organisation der Staatsgewalt. Deren Grundlagen wurden in Artikel V charakterisiert: Gestützt auf die Lehre Jean-Jacques Rousseaus, bestimmte Artikel V, daß alle Macht aus dem Willen der Nation hervorgehe. Gemäß Charles-Louis Montesquieu und seinem Werk „*De l'esprit des lois*“ (1748, erste polnische Ausgabe 1777) wurde zudem festgelegt, daß „aus drei Gewalten sich die Regierung der polnischen Nation zusammensetzen soll, d. h. der gesetzgebenden Gewalt . . ., der höchsten ausübenden Gewalt und der Gerichtsbarkeit“. Artikel VI betraf die Legislative, Artikel VII die Exekutive und Artikel VIII die Gerichtsbehörden, also die Jurisdiktion. Mit diesen acht Artikeln hatte die Verfassung schließen sollen; aber da sich der Artikel VII zu bedeutsamen Ausmaßen auswuchs, wurde die klare Systematik gebrochen: Mit Artikel IX, X und XI wurden besondere Bestimmungen zur Regentschaft, zur Erziehung der königlichen Kinder und zum Heerwesen getroffen.

Wie erwähnt, knüpften die Schöpfer der Verfassung an die Theorie des Gesellschaftsvertrags von Jean-Jacques Rousseau an, wobei allerdings die Lehre Rousseaus auf eigentümliche Weise interpretiert und die Nation mit dem Adel identifiziert wurde. Auch das Montesquieuische Prinzip der Gewaltenteilung wurde von den polnischen Verfassungsvätern auf eine eigene Art und Weise verwertet. Während sich nämlich im Westen Europas diese Theorie gegen den königlichen Absolutismus richtete, indem sie die gesetzgebende und richterliche Gewalt des Monarchen beschränkte, stärkte sie in Polen die schwache königliche Gewalt, indem sie dem König Rechte zuerkannte, die er zuvor nicht besessen hatte. Die Theorie der Montesquieuischen Gewaltenteilung wurde indes in der „Verfassung vom 3. Mai“ nicht präzise verwirklicht: Das Parlament, reformiert und verbessert, blieb die höchste Gewalt in der Republik.

Das Parlament bestand nach der Verfassung vom 3. Mai 1791 aus zwei Kammern: erstens aus der Abgeordnetenversammlung, in der 204 auf den Provinziallandtagen gewählte adlige Abgeordnete und — als Neuerung — 24 Repräsentanten der Städte ihren Sitz hatten, und zweitens aus dem Haus der Senatoren, das wie in der Zeit vor der Verabschiedung der Verfassung aus 102 weltlichen und geistlichen Würdenträgern zusammengesetzt war. Die Abgeordnetenversammlung hatte nicht nur aufgrund ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit ein größeres politisches Gewicht. Die von ihr verfaßten Gesetzentwürfe gingen an den Senat, der sie lediglich annehmen oder ablehnen konnte. Im zweiten Fall wurden die Entwürfe an die Abgeordnetenversammlung zurückverwiesen, wo sie, zum zweiten Mal beschlossen, ohne Einwilligung des Senats als Gesetze verabschiedet werden konnten.

Die Verfassung beseitigte das „liberum veto“ und dessen Grundlage, das Prinzip der Einmütigkeit. Gesetze konnten mit Stimmenmehrheit beschlossen werden. Das war kein willkürlicher Akt, denn die Idee, auf der das „liberum veto“ beruhte, hatte schon vor 1791 eine recht spektakuläre Niederlage erlitten. Die Ideologen der „goldenen Freiheit“ betonten, daß das Recht des Individuums auf Widerspruch eine staatspolitische Notwendigkeit sei, da die Republik nicht verloren gehen könne, „so lange sich auch nur ein Gerechter in ihr befindet, der einen schädlichen Beschluß nicht zuläßt“. Der Aristokratismus dieser Anschauung, die voraussetzte, daß sich die adligen Massen aus desorientierten oder böswilligen Individuen zusammensetzten, stand nach ihrer Ansicht nicht im Gegensatz zur polnischen „adligen Demokratie“. Als durch die Ironie der Geschichte tatsächlich eine Situation eintrat, in der das „liberum veto“ seine Berechtigung hätte unter Beweis stellen können, versagte es aber: Im Jahre 1773, nach der ersten Teilung Polens, versuchten die Teilungsmächte den Sejm dazu zu zwingen, die Gebietsverluste Polens als „freiwillige“ territoriale Abtretung zu legitimieren. Terrorisiert durch die Anwesenheit russischer Militärs, war eine große Mehrheit im Parlament bereit, dieser Forderung zu entsprechen. Lediglich ein einzelner Abgeordneter, Tadeusz Rejtan, wollte Polen und dem Sejm diese Schande ersparen und versuchte, die Beratungen mit Hilfe des „liberum veto“ abzubreaken. Sein Protest wurde jedoch (vom Sejm?) unterdrückt. Damit hatte sich erwiesen, daß ein einzelnes Individuum nicht imstande war, die Republik vor einer Niederlage zu schützen.

In der Exekutive stärkte die Verfassung die Position des Königs dadurch, daß sie die „freie Königswahl“ abschaffte und die Erbfolge einführte. Als

möglichen Nachfolger von Stanislaus August Poniatowski sah man den König von Sachsen, Friedrich August aus der Dynastie der Wettiner. Damit knüpfte man an eine in Polen populäre Tradition an, denn der Urgroßvater Friedrichs war in den Jahren 1697—1733 als August II. (der Starke) polnischer König gewesen. Ihm war August III. (1733—1763), der Sohn August des Starken, auf den polnischen Thron gefolgt.

Außer der „freien Königswahl“ wurde durch die Verfassung vom 3. Mai 1791 auch der seit 1573 gültige „articulus de non praestanda oboedientia“ abgeschafft. Dieser Artikel besagte, daß der Adel dem König den Gehorsam verweigern konnte, wenn dieser das Recht brach. Anstelle dieser Bestimmung wurde — in Anlehnung an die englische Verfassung und an William Blackstones in Polen sehr populäre „Commentaries on the Laws of England“ (1765—1768) — die Institution der Gegenzeichnung in die Verfassung aufgenommen: Der mit dem König zusammenarbeitende Minister nahm die Regierungsverantwortung auf sich.

Die Gegenzeichnung war nicht die einzige Entlehnung aus der englischen Verfassung. Nicht zufällig gab es in der Exekutive weitere Ähnlichkeiten mit dem kabinettparlamentarischen System. So wurde dem König die sogenannte „Wache der Rechte“, d. h. eine aus Ministern zusammengesetzte Regierung, zur Seite gestellt. Einige dieser Minister standen Kommissionen vor, die die Aufgaben von Ressorts erfüllten. Die Minister waren dem Parlament, das ein Mißtrauensvotum gegen sie beschließen konnte, verantwortlich. Die Schöpfer der Verfassung vom 3. Mai 1791 versuchten eine Synthese aus der polnischen Gesellschaftsordnung, den politischen Ideen der französischen Aufklärung und den Erfahrungen der englischen Verfassung zu schaffen. Sie waren sich darüber im klaren, daß ihr Werk nicht fehlerlos war. Deshalb traten sie dafür ein, daß alle 25 Jahre ein besonderer „Konstitutioneller Sejm“ zusammentreten sollte, um die Verfassung in Übereinstimmung mit dem Geist der Zeit zu revidieren und zu erneuern. Wie viele andere Vorschriften des 3. Mai 1791 wurde jedoch auch diese nicht mehr verwirklicht.

Von der Verabschiedung der Verfassung am 3. Mai 1791 bis zu ihrer Aufhebung durch den Krieg mit Rußland im Jahre 1792 vergingen 13 Monate. Das Funktionieren des Staatsapparates in dieser Zeit bewies, daß die Verfassung leistungsfähig war und nur in Einzelheiten geringer Korrekturen bedurfte. Es verwundert also nicht, daß die Verfassungen des Herzogtums Warschau (1807) und Kongreßpolens (1815) an die Verfassung vom 3. Mai 1791 anknüpften. Dasselbe gilt — wenn auch im wesentlichen nur

aus den Gründen der Rücksicht auf das Bedürfnis verfassungsmäßiger Kontinuität — auch für die sogenannte Märzverfassung aus dem Jahre 1921.

Der Ausgangspunkt der adeligen Schöpfer der Verfassung war ein vernünftiger Traditionalismus: das Bestreben, durch die Einführung unvermeidlicher Reformen das zu retten, was gerettet werden konnte oder sollte. „Das Andenken unserer Vorfahren ehrend, . . . sichern wir feierlichst dem Adelsstand . . . alle Freiheiten, Ungebundenheiten, Prerogativen zu.“ Zwar wurden die „freie Königswahl“ und das „liberum veto“ abgeschafft, aber dem Adel blieb die Unantastbarkeit des Eigentums einschließlich des Rechts auf den Frondienst der Bauern (Leibeigenschaft, Abgaben, Zinsen) ebenso erhalten wie das „neminem captivabimus“, die persönliche Unantastbarkeit, die dem polnischen Adel seit dem Beginn des 15. Jahrhunderts zustand. Zu seinem Leidwesen mußte der Adel indes auch auf die völlige Steuerfreiheit verzichten, die er vom 14. bis zur Neige des 18. Jahrhunderts besessen hatte. Der einfache Adlige, der sich mit diesen Bestimmungen bekannt machte, konnte auf den ersten Blick meinen, daß die Verfassung — die Einführung der euphemistisch „Opfer des zehnten Groschens“ genannten Steuer ausgenommen — für ihn keine wichtigen Konsequenzen mit sich bringen würde. In Wirklichkeit jedoch leitete die Verfassung insbesondere für die Lebensbedingungen und die Struktur des unteren polnischen Adels weitgehende Veränderungen ein, die die polnische Gesellschaftsordnung auch nach der Aufhebung der Verfassung und dem Zerfall des polnischen Staates im Jahre 1792 nachhaltig prägen sollten.

In Polen gab es mit dem sogenannten Habenichts-Adel eine in den europäischen Nachbarstaaten unbekanntere Adelskategorie. Diese Adligen waren ohne Grundbesitz und nicht seßhaft. Verarmt und ohne jedes Eigentum lebten sie auf Kosten der Aristokratie und des begüterten Bürgertums, indem sie — oft fingierte — Stellungen auf den Gütern der Magnaten einnahmen oder einfach auf den Gutshöfen zu Gast waren. Je mächtiger ein Magnat war, je zahlreicher die Klientel, die von ihm ausgehalten wurde. Für die Magnaten machte sich das aber auf den Provinziallandtagen bezahlt, auf denen sich diese „Habenichtse“ massenhaft einfanden, um den Willen des Magnaten — falls nötig mit Geschrei oder Gewalt — in die Tat umzusetzen.

Der „Vierjährige Sejm“ sprach dem „Habenichts-Adel“ das Recht zur Teilnahme an den Provinziallandtagen ab. Diese Entscheidung, die auf den ersten Blick negativ als eine Beschränkung des Wahlrechts bewertet werden könnte, war nicht gegen den verarmten Adel, sondern gegen das

Magnatentum gerichtet, dessen politischer Einfluß geschwächt werden sollte. Letztlich waren aber gerade die verarmten Adligen die Leidtragenden: Ohne Sitz und Stimme in den Provinziallandtagen wurden sie für die Magnaten zu einer unnützen Last. Sie mußten die Gutshöfe verlassen und in die Städte ziehen. In den Städten nahmen die verarmten Adligen nur ungern Beschäftigungen in Handel oder Gewerbe auf. Zwar war die Bestimmung, daß ein Adliger seinen Titel und sein Wappen verlor, wenn er einer bürgerlichen Beschäftigung nachging, durch die Verfassung vom 3. Mai aufgehoben worden, aber die Berufe in Handel und Gewerbe wurden von den Adligen trotzdem noch lange Zeit gemieden. Sie suchten bevorzugt Anstellungen in dem sich entwickelnden Staatsapparat, zumal sie in der Regel nicht nur die Kunst des Schreibens und Lesens beherrschten, sondern aufgrund der Neigung des polnischen Adels, Prozesse zu führen, auch über gewisse Kenntnisse der lateinischen Sprache und des Rechts verfügten. Die verarmten Adligen gingen aber auch in die gegen Ende des 18. Jahrhunderts entstehenden „freien“ Berufe, die nicht von den Zünften kontrolliert und reglementiert wurden und nicht der traditionellen Verachtung des Adels für das Gewerbe unterlagen. Zu diesen Berufen zählten in erster Linie der des Juristen und später auch der des Arztes. Die Umsiedlung des verarmten Adels in die Städte hat die Entwicklung und die Struktur der polnischen Intelligenz nachhaltig beeinflußt: Wissenschaftler, die sich mit der Genese der Intelligenz als gesellschaftlicher Gruppe befassen, unterstreichen einmütig, daß sich die polnische Intelligenz zu einem bedeutenden Prozentsatz aus dem deklassierten Adel rekrutierte. Das intellektuelle Milieu in Polen ist nach ihrer Ansicht maßgebend durch charakteristische Merkmale des Adels geprägt worden.

Die Verfassung vom 3. Mai hatte auch für das städtische Bürgertum weitreichende Konsequenzen. Den städtischen „Prozessoren“ wurde eine Reihe von Vorrechten verliehen. Nach dem französischen Vorbild der „noblesse de robe“ wurde Personen, die in der Verwaltung, im Gerichtswesen oder Militär avancierten, die Erlangung adliger Rechte erleichtert. Die „Prozessoren“ erlangten auch das Recht auf Unantastbarkeit der Person und des Vermögens sowie die Repräsentation im Parlament. Da die Verfassung dem grundbesitzenden Adel und den städtischen „Prozessoren“ Privilegien zusicherte, wurde von nun an das Vermögen zur Grundlage und zum gemeinsamen Nenner der politischen Rechte. Hugo Kollataj, Mitglied des „Vierjährigen Sejms“ und vielgelesener Publizist und Schriftsteller, betonte, daß es das Ziel der Verfassung gewesen sei, „aus dem Bürgerstand die erste

Stufe zum Adelsstand zu schaffen, so daß im Laufe von einigen Jahrzehnten der Bürgerstand in den Adelsstand übergehen“ und „die Republik nur Staatsbürger ohne die verhaßten Standesunterschiede“ haben würde. Später wurde diese politische Konzeption, die auf einem Bündnis des schwächer werdenden Gutsbesitzertums mit der an Kraft zunehmenden Bourgeoisie beruhte, als „preußischer Weg zum Kapitalismus“ bezeichnet.

Die Rechtslage der Bauern wurde nur geringfügig verändert. Die Verfassung schaffte die persönliche Leibeigenschaft nicht ab und milderte auch nicht den Frondienst und die anderen bäuerlichen Pflichten gegenüber dem Adel. In einer später berühmt gewordenen Formulierung kündigte die Verfassung jedoch eine Kontrolle der adligen Herrschaft über die Bauern an: „Das ackerbaureisende Volk, unter dessen Händen die ergiebigste Quelle des Landesreichtums fließt, das die zahlreichste Bevölkerung in der Nation bildet und daher die wackerste Kraft des Landes ist, wollen wir, geleitet von Gerechtigkeit, Menschlichkeit und Christenpflicht, aber auch in unserem eigenen gut verstandenen Interesse, unter den Schutz der Regierung und des Landes einbeziehen.“ Allerdings wurde keine Behörde geschaffen, die in einem Streit zwischen dem Gutshof und dem Dorf hätte eingreifen und den Schutz der Bauern hätte wahrnehmen können. Fertige Vorbilder dafür waren zur Hand, nämlich in der Gesetzgebung Kaiser Joseph II. von Österreich, die erst kurz zuvor auf das Gebiet Galiziens übertragen worden war und unter dem örtlichen Adel Unruhe hervorgerufen hatte. Schutzbestimmungen der Regierung für die Bauern wurden indes erst — wenn auch nur für kurze Zeit unter Tadeusz Kościuszko während des Aufstandes im Jahre 1794 — durch die Institution der sogenannten Aufseher realisiert.

Die allgemeine Bedeutung der gesellschaftlichen Reformen der Verfassung vom 3. Mai beruhte nicht nur darauf, daß die stufenweise Beseitigung der die einzelnen Stände trennenden Rechtsbarrieren vorbereitet wurde. In der Verfassung wurde vielmehr auch ein neuzeitlicher Begriff der Nation formuliert: ein Nationsbegriff, der nicht allein wie bisher den Adel, sondern alle Stände umfaßte.

Es ist bekannt, daß die Verfassung vom 3. Mai 1791 den polnischen Staat nicht vor dem Verfall retten konnte. Bereits 1792 bildete sich die sogenannte Konföderation von Targowice — eine Adelsopposition, die sich jeglichen Reformen widersetzte. Nachdem russische Truppen zur Unterstützung der Konföderation in Polen einmarschiert waren, wurde die Verfassung aufgehoben. Im Jahre 1793 kam es zur zweiten Teilung Polens durch Preußen

und Rußland. Das übriggebliebene Gebiet der Republik blieb weiterhin unter russischer Okkupation. Angesichts dieser Situation brach im Frühjahr 1794 unter der Führung Kościuszkos ein Aufstand aus. Der Niederschlagung des Aufstandes im Herbst 1794 folgte die dritte Teilung Polens durch Rußland, Preußen und Österreich. Die polnische Republik und damit die polnische Eigenstaatlichkeit wurden vollkommen zerschlagen.

Trotz ihrer kurzen Geltungsdauer fand die Verfassung vom 3. Mai 1791 dennoch internationale Beachtung. Aufgrund der Lage der Dinge erweckte sie in Petersburg, Berlin und Wien sofort großes Interesse. Allerdings kommentierte man hier die Verfassung nur unter außen- bzw. machtpolitischen Aspekten, nämlich unter der Fragestellung, inwieweit die Verfassung Polen stärken könne und ob sie ein Symptom für das Aufflackern eines zweiten revolutionären Brandherdes in Europa sei. Anders die Reaktionen in Großbritannien und in den USA: Edmund Burke und Thomas Paine, von denen letzterer die Grundsätze und Bestimmungen der polnischen Verfassung in seiner Schrift „Rights of Man“ behandelte, zollten den polnischen Verfassungsschöpfern lobende Anerkennung. Auch in der französischen Nationalversammlung reagierte man positiv, wobei die polnische Verfassung jedoch auch hier nicht zuletzt unter utilitaristischen Gesichtspunkten diskutiert wurde. Das französische Interesse galt insbesondere der Frage, inwieweit die „Diversion“ in Polen die verbündeten Kräfte Rußlands, Preußens und Österreichs in Anspruch nehmen und die Verteidigung Frankreichs erleichtern könne. Daneben wurde die Verfassung vom 3. Mai — trotz der Beibehaltung der ständischen Gesellschaftsordnung in Polen — aber auch als ein gelungener Versuch zur Verwirklichung der Gewaltenteilungslehre Montesquiens angesehen und als wichtiger Beitrag zur Schaffung der für den Aufbau des neuzeitlichen Staates unentbehrlichen Grundgesetze bewertet.

Nach der Zerschlagung der polnischen Republik geriet die Verfassung vom 3. Mai bald in Vergessenheit. Ihre Hintergründe, Grundsätze und Bestimmungen waren nach einigen Jahrzehnten kaum mehr bekannt. Bezeichnenderweise räumte der bekannte deutsche Staatsrechtslehrer Georg Jellinek im Jahre 1900 der polnischen Verfassung vom 3. Mai zwar eine Vorrangstellung in Europa ein, unterstrich aber ihren Ständecharakter und vertrat die irrierte Meinung, daß sie sich völlig auf die französischen konstitutionellen Gesetze stütze. Im polnischen Nationalbewußtsein nahm und nimmt die Verfassung vom 3. Mai 1791 indes einen hervorragenden Platz ein. Zu einer Zeit, als Polen sein eigenes Staatswesen verlor, spielte sie eine wesent-

liche Rolle im Prozeß der Nationswerdung. Sie ist zudem ein Zeichen dafür, daß Polen nicht aufgrund der unheilbaren Fehler seiner Gesellschaftsordnung zerfiel, sondern seine Krise aus eigenen Kräften bezwang. Die polnische Niederlage fand

erst statt, nachdem die Krise überstanden war, Polen aber nur die Stärke eines nach schwerer Krankheit Genesenden hatte. Aus diesen Gründen war der 3. Mai für die Polen — bis zum Zweiten Weltkrieg — nationaler Feiertag.

Jürgen Heideking: Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Entstehung — Inhalt — Wirkungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/87, S. 3–15

Die amerikanische Bundesverfassung von 1787 entstand als Antwort auf konkrete Probleme und Gefährdungen des nachrevolutionären Jahrzehnts. Das Hauptziel ihrer Schöpfer war die Festigung der Zentralgewalt, die für äußere Sicherheit, wirtschaftlichen Zusammenhalt und politische Stabilität im Innern sorgen sollte. Der Erfolg des Philadelphia-Konvents wurde möglich, weil es gelang, einen Ausgleich zwischen den vielfach divergierenden Interessen von Partikularisten und Nationalisten, kleinen und großen Staaten, Norden und Süden zu finden. Im Verlauf der gründlichen, leidenschaftlich geführten Ratifizierungsdebatte konnten der anfänglich starke Widerstand gegen die neue, als „revolutionär“ empfundene Verfassungsordnung überwunden und die Opposition in einen nationalen Konsens integriert werden.

Ogleich die Verfassung aus ganz spezifischen historischen Bedingungen hervorgegangen ist, erwies sie sich als geeignetes Fundament und Regelwerk für den Aufstieg der Vereinigten Staaten zur Weltmacht. Der Grund dürfte darin liegen, daß ihre Architekten einige zentrale Prinzipien wie Volkssouveränität, repräsentative Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus mit Flexibilität und Geschmeidigkeit in der Handhabung des konstitutionellen Mechanismus verbanden. Das erlaubte es den Nachfolgern, die Verfassung ohne Abkehr von den *first principles* auf pragmatische Weise an die sich rasch wandelnden äußeren Bedingungen anzupassen. Wichtiger noch als die Möglichkeit der formellen Amendierung war in dieser Hinsicht die stete, auf die Doktrin der *judicial review* gestützte Verfassungsinterpretation des Obersten Gerichtshofes. Ebenso trugen die verschiedenen Reform- und Protestbewegungen durch das Insistieren auf ihre *constitutional rights* dazu bei, daß aus Kontinuität nicht Verkrustung und Erstarrung wurde.

Das spezifische Modell der amerikanischen Präsidialdemokratie und *federal republic* ist selten exakt nachgeahmt worden. Dagegen haben die fundamentalen Prinzipien der amerikanischen Verfassung im Laufe der Zeit eine immer größere Wirksamkeit entfaltet und werden ihre Bedeutung auch in Zukunft nicht einbüßen. Der Vorrang der Verfassung vor legislativen Akten, die Begrenzung der Regierungsmacht, die Teilung und Ausbalancierung der Gewalten und die Bindung aller an das Recht sind weithin Gemeingut der demokratischen Staaten geworden. Der Föderalismus hat sich als sinnvolle und praktische Alternative zu den zentralistisch-bürokratischen Ordnungsvorstellungen der Neuzeit erwiesen. Aus der Verschmelzung von geschriebener Verfassung und Grundrechten entstand überhaupt erst der freiheitliche Verfassungsstaat moderner Prägung. In den Vereinigten Staaten entwickelte sich deshalb auch zuerst die „konstitutionalistische“ Denkweise, die der Verfassung als dem Symbol des Staates und Garanten des gesellschaftlichen Zusammenhalts absolute Priorität zuerkennt und ihren Ausdruck in einem für Europäer oft noch schwer nachvollziehbaren Verfassungspatriotismus findet.

Andreas Falke: Sind 200 Jahre genug? Zur Debatte um eine Reform der amerikanischen Verfassung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/87, S. 16–28

Der Aufsatz nimmt das 200jährige Verfassungsjubiläum zum Anlaß, die Frage zu stellen, ob die amerikanische Bundesverfassung und das Regierungssystem, das sie begründet, noch einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft am Ausgang des 20. Jahrhunderts angemessen ist. Im Vordergrund stehen dabei die Thesen des „Committee on the Constitutional System“, einer Kommission von hochrangigen Regierungsbeamten, Kongreßmitgliedern und Wissenschaftlern aus beiden Parteien, die die in der Verfassung verankerte Form der Gewaltenteilung für die zunehmende Tendenz zur Handlungsunfähigkeit und zu Patt-situationen im amerikanischen Regierungssystem verantwortlich machen. Die Grundstrukturen des amerikanischen Regierungssystems, so die Schlußfolgerung der Kritiker, seien immer noch an Vorstellungen des 18. Jahrhunderts orientiert, aber nicht mehr einem innenpolitisch aktiven und international engagierten Staat angemessen. Unter Verfassungsreform werden hier nicht die einzelnen Vorschläge für Verfassungszusätze (*amendments*) behandelt, die primär aus politisch-ideologischen Gründen gemacht werden (*school prayer*, *abortion*, *balanced budget*), sondern Vorschläge, die die Struktur des Regierungssystems betreffen.

Die Gründe und die Vorschläge für eine Regierungsreform, die auf eine Milderung des Gewaltenteilungsgegensatzes hinauslaufen, werden einer eingehenden Analyse unterzogen. Dabei wird herausgearbeitet, daß eine derartige Regierungsreform nur als eine Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmter Maßnahmen erfolgen kann, mithin auf eine Totalrevision der amerikanischen Verfassung hinausläuft. Als Problem stellt sich hier jedoch, daß damit systemfremde, häufig dem europäischen Parlamentarismus entlehnte Elemente in die amerikanische Verfassung eingeführt würden, die eine delikate Balance zerstören müßten. Die Aussichten für eine solche Reform werden deshalb als äußerst gering eingestuft. Dieses Urteil wird zusätzlich dadurch bestärkt, daß die prozeduralen Barrieren für eine Verfassungsreform äußerst hoch sind und daß die amerikanische Verfassung und das Grundprinzip der „checks and balances“ die politischen Abläufe in den USA so stark geprägt haben, daß sie zu zentralen, identitätsstiftenden Elementen der amerikanischen Gesellschaft geworden sind, die die Amerikaner schwerlich zugunsten einer reibungsloseren Funktionsweise ihres Regierungssystems aufgeben würden.

Michael Erbe: Die Verfassungsentwicklung in Frankreich seit 1789

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30-31/87, S. 29-39

Frankreich erscheint uns aus der Tradition seit 1789 als zentralistisch regierte, demokratische und parlamentarische Republik. Bei genauerer Betrachtung der Geschichte in den letzten zwei Jahrhunderten zeigt sich jedoch, daß eine andere Entwicklung, etwa hin zu einer dezentral verwalteten konstitutionellen Monarchie, ebenfalls im Bereich des Möglichen gelegen hat. Die Republik setzte sich erst nach mehreren Regimewechseln ab 1875 durch.

Damit wurde auch dem Prinzip des Parlamentarismus zum endgültigen Durchbruch verholfen, an das man sich bereits zwischen 1814 und 1848 so gewöhnt hatte, daß Napoleon III. von der Beschneidung parlamentarischer Rechte, die er 1852 vorgenommen hatte, 1870 wieder abgehen mußte. Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems führte allerdings zu dem für die Dritte wie für die Vierte Republik charakteristischen „Régime d'assemblées“ mit häufigen Regierungswechseln. Deshalb beschnitten die Väter des Verfassungswerks von 1958 die Rechte der Nationalversammlung, ohne jedoch den Grundsatz des Parlamentarismus anzutasten.

Trotz mehrfacher Änderungen des Wahlsystems hat sich das Universalstimmrecht, das seit dem Zweiten Weltkrieg auch für Frauen gilt, seit 1848 unverändert erhalten. Hierbei hat man immer wieder — wie noch jüngst nach 1981 — zwischen dem an sich demokratischeren Verhältniswahlrecht und dem stabilere Mehrheiten garantierenden absoluten Mehrheitswahlrecht geschwankt.

Die vorliegende Darstellung beleuchtet auch den Antagonismus zwischen Zentralstaatsidee und Dezentralisationsbestrebungen. Der Zentralismus wurde aus der Bedrohung von außen in den Revolutionskriegen entwickelt und von den rasch aufeinanderfolgenden Regimen im 19. Jahrhundert beibehalten. Dezentralisationsvorschläge gab es aber bereits seit 1814 und Vorschläge zur Einteilung Frankreichs in halbwegs autonome „Regionen“ schon zu Beginn dieses Jahrhunderts — lange bevor 1972 jeweils mehrere Départements zu Regionen eingeteilt wurden, die z. T. an die Provinzen vor 1789 anknüpfen. Seit 1981 hat man versucht, diesen Regionen mehr Eigenständigkeit zu geben, doch sind entsprechende Reformvorhaben vorerst auf halbem Wege stecken geblieben.

Stanislaw Grodzki: Die Verfassung vom 3. Mai 1791 — das erste polnische Grundgesetz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30-31/87, S. 40-46

In der Geschichte des Konstitutionalismus hat die polnische Verfassung vom 3. Mai 1791 insofern einen besonderen Platz, weil sie — nach der Verfassung der Vereinigten Staaten vom 17. September 1787, aber noch vor der französischen Verfassung vom 3. September 1791 — das zweite neuzeitliche Verfassungsdokument war. Die polnische Verfassung versuchte vor allem die spezifischen Probleme des stark von den Interessen des Adels beeinflußten — und geschwächten — Regierungssystems zu lösen, indem sie die Exekutive stärkte. Die freie Königswahl durch den Adel wurde abgeschafft und eine Erbfolge vorgesehen, ferner sollte die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament eingeführt werden. Die grundlegende Norm des *ancien régime*, die Teilung der Gesellschaft in Stände und die Ständehierarchie, wurde hingegen aufrechterhalten. Damit blieb die polnische Verfassung hinter der amerikanischen und französischen Verfassung zurück. Andererseits wurde mit dieser Verfassung jedoch der Versuch unternommen, die Rechtsbarrieren zwischen den Ständen durchlässiger zu machen, was vor allem dem städtischen Bürgertum zugute kam. Trotz der in der Verfassung enthaltenen Schutzabsichten für die Bauern konnte deren Lage real kaum verbessert werden; die persönliche Leibeigenschaft und die Verpflichtungen zum Frondienst blieben bestehen.

Diese erste polnische Verfassung war nur von recht kurzer Dauer und konnte den Verfall des Staates nicht aufhalten, auch nicht die zweite Teilung Polens 1793 durch Preußen und Rußland und ebensowenig die dritte Teilung 1794 durch Rußland, Preußen und Österreich verhindern. In dieser Zeit — bis zum Ende des Ersten Weltkrieges —, als Polen sein eigenes Staatswesen verloren hatte, spielte jene Verfassung vom 3. Mai 1791 gleichwohl eine wichtige Rolle im inneren Prozeß der Nationswerdung.