

KARL LOEWENSTEIN

BEITRÄGE ZUR  
STAATSSOZIOLOGIE



# BEITRÄGE ZUR STAATSSOZIOLOGIE

VON

KARL LOEWENSTEIN



1961

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN



## INHALT

### *I. Zur Geschichte der Politik*

Die konstitutionelle Monokratie des Augustus Ein Beitrag zur Morphologie der Regierungstypen . . . . .	3
Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in Eng- land vor der ersten Reformbill . . . . .	34
Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in Eng- land nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlaments- souveränität (1832—1867) . . . . .	65
Die Diktatur Napoleons des Ersten Eine verfassungsrechtliche Untersuchung . . . . .	172
Eine Verfassung im Mikroskop Staatsrechtliche Betrachtungen zu den Verfassungswirren in Andorra . . . . .	210

### *II. Zum Thema Ideologie und Politik*

Über das Verhältnis von politischen Ideologien und politischen Institutionen . . . . .	245
Über die Verbreitung der politischen Ideologien . . . . .	271
Betrachtungen über politischen Symbolismus . . . . .	289
Max Weber als „Ahnherr“ des plebiszitären Führerstaats . .	311

### III. Zur Verfassungsstruktur und Verfassungsdynamik

Der Staatspräsident	
Eine rechtsvergleichende Studie . . . . .	331
Konflikte zwischen Regierung und Justiz . . . . .	397
Verfassungsrecht und Verfassungsrealität	
Beiträge zur Ontologie der Verfassungen . . . . .	430
Verzeichnis der Veröffentlichungen von Karl Loewenstein . .	481



tribunizischen Prärogativen zählten nicht —, griff er zu dem revolutionär neuen Mittel der Volkslegitimierung, indem er sich von „ganz Italien“ einen Treueid auf seine Person leisten ließ, die berühmte *conjuratio Italiae* des Jahres 32, die später in seinem Selbstbericht als die Zustimmung aller (*consensus universorum*) gestempelt wurde (*Res Gestae* 34.2: „*Per consensu universorum potitus rerum omnium*“). Damit ist Oktavian der erste, der den Anspruch erhob, als plebiszitär legitimer Führer zu gelten, wenn auch die Idee der plebisitären Legitimation in Caesars Staatspraxis ihr Vorbild haben mochte. Im übrigen war auch dieser ersten „Akklamation“ von Oktavians Hauptlingen nicht weniger mit künstlichen Mitteln der Einschüchterung und Überwachung nachgeholfen worden, als dies bei den meisten neueren Anwendungen der plebisitären Technik unserer Zeit die Gepflogenheit ist. Es bedarf keiner Betonung, daß damit kein verfassungsrechtlicher Ersatz für die fehlende Amtsinvestitur mit dem Imperium geschaffen wurde. Wohlweislich sahen die *Res Gestae* davon ab, das Vakuum mit der damals viel diskutierten Theorie des nationalen Notstands füllen zu sollen. Oktavian war also, als er den Krieg gegen Ägypten unternahm, trotz aller verfassungsrechtlichen Spiegelfechtereien ein Mann ohne republikanisches Amt. Die beiden für das Jahr 32 gewählten Konsuln flohen im Protest gegen die illegale Amtsanmaßung zu Antonius. Der somit von Oktavian ohne die Legitimation eines Imperiums geführte Krieg endete mit dem Sieg bei Actium (32), der, neben Salamis, Lepanto und Trafalgar einer der welthistorisch entscheidenden Seeschlachten war, weil er die Orientalisierung Europas auf Jahrhunderte verzögerte, wenn nicht überhaupt verhindert hat.

Mit Recht gilt den Historikern das Jahr 31 als der Beginn von Augustus' Alleinherrschaft. Es ist auch der verfassungsrechtliche Wendepunkt in seiner Laufbahn. Von da an befeißigte er sich, damals noch Oktavian, der strengen republikanischen Legalität. Ob er bereits nach Actium von den Komitien das zeitlich und sachlich unbegrenzte *imperium maius infinitum* übertragen erhielt, ist zweifelhaft und letztlich auch belanglos. Er hatte keinen Rivalen mehr, der ihm die Macht hätte streitig machen können. Im Jahre 31 und ununterbrochen danach bis zum Jahre 23 hielt er das Konsulat durch normale Bestallung inne, das ihm den Oberbefehl über die bewaffnete Macht zur Verfügung stellte. Im Jahre 30 gewann er dem Weltreich sein kostbarstes Juwel, Ägypten. Im Jahre 29 nach Rom zurück-



gekehrt und mit drei Triumphen geehrt, ließ er den Janusbogen schließen, das dritte Mal erst in der römischen Geschichte. Die Zeit des blutigen Bürgerkriegs war vorüber, der Frieden ließ endlich Sicherheit und Wohlstand einkehren, Roms goldenes, das augusteische, Zeitalter war angebrochen. In Dankbarkeit verliehen Senat und Volk dem Wiederhersteller des Friedens den vom Mythos der Gründungszeit umwobenen Namen Augustus (27). Aber der Titel, den er sich selbst gab und unter dem er seine Herrschaft führte, war der des *princeps*, des ersten Bürgers der Republik, und diese — nicht offizielle — Bezeichnung war es, die einer fast dreihundertjährigen Epoche der römischen Geschichte und der in ihr verkörperten Regierungsgestaltung, dem Prinzipat, den Namen geben sollte.

## II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des augusteischen Reiches

### 1. Die Neuordnung des Jahres 27

Mit der Verfassungsordnung des Jahres 27 und ihrer Ergänzung im Jahre 23 tritt in der Gestalt des augusteischen Prinzipats ein neuer Regierungstyp die weltgeschichtliche Bühne, dessen Wesensmerkmale zu untersuchen den Gegenstand dieser Abhandlung bildet. Hätte sich Augustus nicht ins Privatleben zurückziehen wollen, wie vor ihm der alte Sulla, so wären dem Sieger und Friedensbringer alle ihm gutdünkenden Möglichkeiten zur Einkleidung seiner Alleinherrschaft offengestanden. Die Monarchie nach hellenischem Muster, die Caesar gereizt haben mochte, lag seiner im Grunde bürgerlichen und durchaus unsoldatischen Natur nicht, und das republikanische Grundgefühl des Westens, der sich Kampf gegen Kleopatra und Antonius hinter ihn gestellt hatte, weil er die Ausstrahlungen des orientalischen Despotismus fürchtete, hätte es nicht verstanden. Aber auch an die integrale Wiederherstellung der Republik alten Stils, in der Augustus ein regulärer Magistrat neben anderen gewesen wäre, war nicht mehr zu denken. Die Zeit und die Verwaltungserfordernisse des Weltreichs verlangten gebieterisch nach einer einheitlichen und zentralistischen Staatsführung, das die republikanische Ordnung mit ihrem ausgeklügelten System der Intra- und Interorgankontrollen des Senats und der Magistraturen nicht zu bieten in der Lage war. Aber Senat und Komitien hätten ihm jedes republikanische Amt auf beliebige Zeit oder auf Lebenszeit gegeben, wenn er es gewollt hätte.

Alle diese Möglichkeiten wurden von ihm, der trotz oder gerade wegen der Verfassungswidrigkeiten, die seinen Aufstieg begleitet hatten, ein eingewurzelttes Legalitätsbedürfnis und überdies einen stark entwickelten historischen Sinn besaß, verworfen. Was er tat, war, daß er mit der Vereinbarung, oder, wie man auch sagen mag, dem Ausgleich vom 13. Januar 27 eine freiwillige Selbstbeschränkung seiner außerordentlichen Machtfülle vollzog. Er gab Senat und Volk alle ihm bisher zugestandenen Befugnisse aus freien Stücken zurück (*Res Gestae* 32, 2. 3: „*Rem publicam ex mea potestate in senatus populique arbitrium transtuli*“) und nahm von den dafür verfassungsrechtlich zuständigen Organen nur diejenigen Befugnisse entgegen, die ihm zur Vollendung seiner Mission der Herstellung der nationalen Einheit und des Wiederaufbaus des Staates unentbehrlich erschienen. Darunter war in erster Linie und vordringlich die Kontrolle über die Wehrmacht, die ihm in Rom und Italien durch das Imperium des Konsulats, in den ihm vom Senat übertragenen Provinzen (wahrscheinlich nur) durch die prokonsularische Gewalt gegeben war. Das Imperium wurde ihm zunächst auf die Dauer von zehn Jahren verliehen, aber mit der Maßgabe, daß es nach Ablauf durch den Senat allein ohne Mitwirkung der Volksversammlung prorogiert werden könnte. Solche Verlängerungen wurden Augustus in der Folgezeit nicht weniger als fünfmal gewährt, und zwar zweimal für fünf und dreimal für zehn Jahre, das letzte Mal im Jahre 13 v. Chr., also ein Jahr vor seinem Tod.

Der zweite verfassungsrechtliche Pfeiler seiner politischen Suprematie waren die tribunizischen Befugnisse. Dies waren die ihm bereits im Jahre 36 auf Lebenszeit mit jährlicher automatischer Erneuerung verliehene Unverletzlichkeit seiner Person und das (wahrscheinlich) im Jahre 30 erhaltene *ius auxilii*. Das Amt selbst konnte er als Patrizier nicht — oder noch nicht — antreten. Ferner wurden alle unter den triumviralen Ermächtigungen von ihm erlassenen Edikte und Dekrete, die im Widerspruch zu den bestehenden Normen standen, in aller Form außer Kraft gesetzt. Zusammen mit dem Konsulatskollegen erhielt er weiter die Zensuratsbefugnisse. Im Einklang mit der republikanischen Tradition wurden ihm auch Titel und Funktion des *princeps senatus* verliehen, die seit 84 geruht hatten. Alle herkömmlichen Wahlfunktionen wurden den Komitien zurückgegeben, wobei er sich allerdings die bereits von Caesar vorgezeichnete Ermächtigung bindender Vorschläge für bestimmte



Magistraturkategorien vorbehielt. Von seinem sechsten Konsulatsjahr (28) an wurden alle republikanischen Ämter wieder normal bestellt und besetzt. Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten wurden Senat und Volk vollinhaltlich zurückgegeben. Dreimal nachher (in den Jahren 19, 18 und 11 v. Chr.) wies er die ihm angetragene Eigenzuständigkeit zur Gesetzgebung durch *pleins pouvoirs* (*legis datio*) zurück. Alle Befugnisse wurden ihm durch Komitialakt in der Form der *lex* übertragen, ein Vorgang, der sich in Gestalt der *lex de imperio* während des ganzen Prinzipats erhielt und der, wie noch ausgeführt werden soll, für die westliche Verfassungsgeschichte von größter Bedeutung werden sollte. Schließlich war in der Verleihung des Imperiums auch das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses mitinbegriffen, wodurch die bisherigen Befugnisse des Senats wenn nicht ausgeschaltet, so doch stark vermindert wurden. Damit lagen alle auswärtigen politischen Entscheidungen in seiner Hand, und er war völkerrechtlich der einzige legale Repräsentant des Staates. Es ist zu betonen, daß trotz des konsularischen Imperiums, mag es auch *maius* gewesen sein, der streng zivilistische Charakter der römischen Regierung im Gegensatz zu der gegen Ende der Republik eingerissenen Condottieri-Gewohnheiten, die zu einer Loslösung der Militärgewalt vom zivilen Amt geführt hatten, wieder in vollem Umfang hergestellt war.

## 2. Die Verfassungsordnung des Jahres 23

Augustus' Alleinherrschaft vollendete sich mit der Verfassungsordnung vom Jahre 23. Nach einer Rückkehr von einer mehrjährigen Inspektionsreise in den Provinzen des Weltreichs hielt er die Zeit für gekommen, sich aller den republikanischen Ämtern anhaftenden Beschränkungen zu entledigen, ohne aber dabei die republikanische Verfassungsordnung als solche anzutasten. Die Neuordnung gehört zu seinen am meisten umstrittenen politischen Entscheidungen. Da sie zumindest äußerlich als eine wesentliche Verminderung seiner Vollmachten erscheint, will man sie neuerdings als einen bloßen politischen Schachzug erklären: der Ausgleich von 27 habe eine solche Machtkonzentration ergeben, daß er gegenüber der öffentlichen Meinung einen Abbau für angezeigt gehalten habe. Die Interpretation erscheint wenig plausibel. Sein Prestige bei den Massen war unerschüttert, eine senatoriale Fronde hatte er nicht zu fürchten, sonst hätte er nicht jahrelang fern von Rom bleiben können. Er war

schlechthin unentbehrlich geworden. Die Gründe für die Umstellung müssen also anderweitig gefunden werden. Zunächst legte er das Konsulat nieder (1. Juli 23), das er nachher nur zweimal (5 und 2 v. Chr.) auf kurze Zeit und aus besonderen Anlässen annahm. Wahrscheinlich wollte er sich von den mit dem Konsulat verbundenen Routine-Amtsverpflichtungen freimachen und außerdem auch dies noch immer sehr begehrte Spitzenamt anderen Bewerbern offenhalten. Entscheidend aber muß die Erwägung gewesen sein, daß er nunmehr die verfassungsrechtliche Einkleidung seiner Staatsführung in eine republikanische Magistratur nicht mehr benötigte und daß ihm dafür sein Prestige — *auctoritas* — ohne ein Amt genüge.

In der Folgezeit erwies sich dieser Entschluß als nicht ganz einfach. Die nächsten Jahre waren voller politischer Unruhen, so daß möglicherweise im Jahre 19 sein nur für die Provinzen gültiges prokonsularisches Imperium auch auf Rom innerhalb der Bannmeile (*pomerium*) und Italien ausgedehnt und damit zumindest demjenigen der Konsuln angeglichen wurde. Die Frage des Charakters des Imperiums von 23 und von 19 ist zum Überdruß diskutiert worden, aber im Grunde belanglos. Fortan — das heißt, wie man sich vor Augen halten sollte, auf die Dauer von mehr als dreißig Jahren — besaß er alle militärischen und zivilen Vollmachten des höchsten republikanischen Magistrats in Rom selbst, in Italien und den Provinzen, ohne ein entsprechendes Amt innezuhaben. Gleichrangige Magistrate ordneten sich nach der Sachlage willig seiner Staatsleitung unter. Die prokonsularischen Vollmachten wurden, wie erwähnt, in regelmäßiger Folge nach Ablauf ihrer vorgesehenen Laufzeit automatisch verlängert. Das einzige Amt — nunmehr das Amt selbst und nicht mehr lediglich seine Prärogativen —, das er sich 23 geben ließ, war das Tribunat. Im Jahre 13, nach dem Ableben von Lepidus, ließ er sich auch noch das Oberpriesteramt der Staatsreligion (*pontifex maximus*) übertragen. Von diesen drei Zuständigkeitskreisen gab ihm das allen anderen Imperien überlegene *imperium maius infinitum* die Verfügung über die militärischen Machtmittel, das Oberpriesteramt verstärkte seine moralische Autorität, aber das Tribunat war ihm dabei das wichtigste. Damit erhielt er, neben den bereits bestehenden Rechten des *auxilium* und der *coercitio*, auch die Interzession gegenüber allen anderen Staatsorganen, außerdem aber das Antragsrecht für Gesetze vor den Tributkomitien, wie er denn auch seine großen Reformen der Sozialgesetzgebung und der Gerichtsordnung durch Plebiszite bewerk-



stelligte. Die Niederlegung des Konsulats entsprach der Verfassungsordnung, da beide Ämter nicht gleichzeitig ausgeübt werden konnten. Auch nach der Ansicht von Tacitus, der ihm alles andere als wohlgesinnt war, galt ihm das Tribunat, das traditionelle Volksschutzamt, als der Hauptpfeiler seiner politischen Führung. War es auch in der ausgehenden Republik zu einem Schatten seiner einstigen Bedeutung herabgesunken, die Tradition allein mochte genügt haben, ihn mit dem Nimbus des Volksfreundes zu umgeben und eine potentielle senatoriale Opposition in Schranken zu halten. Da in den Beziehungen zum Senat Konsuln und Praetoren verfassungsrechtlichen Vorrang hatten, wurde Augustus auch das *ius primae relationis* gegeben, das seinen Anträgen Priorität vor allen anderen einräumte.

Nachfahren, die sich an die brutale Unmittelbarkeit der zeitgenössischen Diktatoren haben gewöhnen müssen, mag diese ebenso behutsame wie komplizierte Regelung seiner Staatsführung so unwahrscheinlich vorkommen, daß sie darin nicht anderes als Heuchelei erblicken möchten. Die Komplexität lag darin, daß alle regulären republikanischen Einrichtungen, Magistraturen, Senat und selbst die Volksversammlungen, einstweilen, wenn auch mit verminderten Zuständigkeiten, weiter figurierten, daß sie aber von der Machtkonzentration in Augustus' Person gewissermaßen überlagert waren. Keine dieser Zuständigkeiten aber stand außerhalb der Verfassung. Die Loslösung der Zuständigkeit vom Amt selbst war durch Präzedenzfälle gedeckt, die den Römern immer als legale Verfassungsänderungen galten; sie hatte beispielsweise in der *lex Gabinia* (67) zugunsten von Pompeius ihr Vorbild. Augustus' Staatsführung war eine Monokratie, aber sie war jenseits aller Zweifel konstitutionell.

Die neue Ordnung bedurfte einer gewissen Anlaufzeit, um sich einzuspielen. Vor allem überstiegen die Anforderungen einer einheitlichen Staatsleitung die Kräfte eines Einzelnen, auch wenn es sich um einen so arbeitsbesessenen Mann wie Augustus handelte, der keinen Anstand nahm, sich um das kleinste Verwaltungsdetail zu kümmern, wenn es ihm darauf ankam. Im Jahre 18 ließ er seinem treuen Freund und nachmaligen Schwiegersohn M. Vipsanius Agrippa die gleichen Vollmachten, das prokonsulare Imperium und das Tribunat, auf die Dauer von fünf Jahre erteilen, die er selbst innehatte, und sie wurden nach Ablauf weitere fünf Jahre verlängert. Es kam also gleich zu Beginn des Prinzipats zu der später wichtigen doppelten Exekutivspitze. Mehrfach ihm auf Lebenszeit angetragene republikanische

cf. Konsulat,

Ämter (Konsulat und selbst Diktatur) lehnte er jedesmal ab. Bis zum Ende des Regimes blieb die nach dem Jahre 23 entstandene Machtkonstellation so gut wie unverändert aufrechterhalten. Im Jahre 2 v. Chr. schließlich bedachte ihn der Senat mit dem Ehrentitel *pater patriae*, dem höchsten, den das römische Volk zu vergeben hatte. Bei seinem Tod im Jahre 14 A. D. hatte diese erstaunliche Regierungsleistung, wenn man, wie üblich, das Anfangsjahr auf das 31 v. Chr. setzt, fast ein halbes Jahrhundert gedauert, ohne daß das Regime, von einzelnen durch die normale Staatsschutzapparatur erledigten Anschlägen abgesehen, irgendwelchen ernsthaften Erschütterungen ausgesetzt gewesen wäre.

### III. Die Reform der Staatseinrichtungen

Es wäre nun zu untersuchen, wie und durch welche Organe im Rahmen dieser Staatsleitung die Staatsaufgaben gemeistert wurden. Dies vollzog sich durch die allmähliche Einführung und Fortbildung einer neuartigen Regierungstechnik, die nach dem heute nicht mehr unbestrittenen, aber letztlich noch immer überzeugenden Vorgang von Theodor Mommsen als Dyarchie bezeichnet wird. Sie bestand in der Funktions- oder Arbeitsteilung hinsichtlich der Staatsaufgaben zwischen den regulären republikanischen Magistraten und Senat einerseits und dem Princeps und der von ihm aufgebauten und ihm verantwortlichen imperialen Bürokratie andererseits.

#### 1. Die republikanischen Magistraturen

Das System der republikanischen Magistrate war nach den Grundsätzen der Annualität, Kollegialität und gegenseitigen Interzession und dem im *cursus honorum* generell geregelten Zugang zur Amtslaufbahn aufgebaut. Damit verkörperte es in einer seither nie mehr erreichten Vollkommenheit die Staatstechnik der sich gegenseitig durch Intra- und Interorgan-Kontrollen beschränkenden und damit geteilten Machtausübung, die sich durch ein halbes Jahrtausend durchaus bewährt hatte. Sie erwies sich aber für die neue Ordnung als nicht mehr gangbar. Unter dem Zwang der Verhältnisse blieben die republikanischen Staatsorgane zwar als öffentliche Gewaltenträger bestehen, wohl aber wurde ihr Funktionsbereich eingengt; teils wurden ihre bisherigen Zuständigkeiten an andere Organe übertragen, teils wurden sie zu neuen Staatsaufgaben überhaupt nicht mehr herangezogen. Von diesem Aushöhlungsprozeß wurden so gut wie alle



Maß zum Untergang der Republik beigetragen hatten, wurden weitgehend entpolitisiert. Zwar wurde die republikanische Zuteilung der einzelnen senatorialen Provinzen an die Bewerber (ehemalige Konsuln oder Praetoren) durch das Los wieder hergestellt, aber auch hier konnte der Princeps durch direkte oder indirekte Mittel das Rad nach seinen Wünschen drehen. Die Unterscheidung zwischen senatorialen und imperialen Provinzen, der früheren in befriedete und nichtbefriedete entsprechend, spiegelte den Grundsatz der Dyarchie wider. Aber da alle nach 23 erworbenen Provinzen als imperial klassifiziert wurden, wurde deren Mehrzahl aus der republikanischen Amtslaufbahn herausgenommen. Alle Provinzialgouverneurschaften wurden strikt als Zivilämter geführt.

Es konnte nicht ausbleiben, daß die *capitis deminutio* der republikanischen Magistraturen starke soziologische Wirkungen auf das sie verwaltende Personal ausübte. Die Ämterlaufbahn, ehemals der Stolz der Republik, verlor zusehends an Anziehungskraft vor allem auf die jüngeren Talente der römischen Adelsgesellschaft, das schier unerschöpflich gewesene Reservoir der alten Adelsgeschlechter, die jahrhundertlang ihre Angehörigen in die Magistratur entsendet hatten, war entleert. Eine bis in die Wurzeln materialistische Gesellschaftsordnung öffnete der ehrgeizigen Jugend andere Aufstiegs- und vor allem Erwerbschancen. Wer sich dem Staatsdienst widmen wollte, fand mehr Einfluß in bezahlten Stellungen der imperialen Bürokratie als in den nach wie vor ehrenamtlich und ohne Vergütung geführten republikanischen Ämtern. Kein Wunder daher, daß sich alsbald, mit Ausnahme der Konsulate und Präturen, ein fühlbarer Personalmangel zeigte. Nicht selten waren mehr Stellen in den republikanischen Kollegialämtern neu zu besetzen, als sich Bewerber dafür vorfanden. Dem abzuhelpen, mußte Augustus zu künstlichen Mitteln greifen, die teils in einer Lockerung der amtlichen Laufbahnvoraussetzungen, teils in Propaganda unter der Jugend bestanden, aber dem Personalmangel nur ungenügend steuern konnten. Er mußte zunehmend auf qualifizierte Angehörige des Ritterstandes besonders in den Provinzen zurückgreifen. Trotz dieser Behelfe war der Verfall der republikanischen Magistratur unaufhaltsam.

## 2. Die Volksversammlungen

Das Schicksal der Komitien war bereits in der ausgehenden Republik besiegelt gewesen. Ihre schwerfällige Organisation, einer



primitiven Agrargesellschaft entstammend und von der Adelsherrschaft mit Absicht niemals modernisiert, die Käuflichkeit der Abstimmungsbürger, welche die nicht abreißende Kette von Gesetzen gegen unlautere Wahlpraktiken (*ambitus*) nicht abzustellen vermochte, die Beherrschung vor allem der Tributkomitien durch den Großstadtpöbel und andere schwere Mängel mochten Augustus die Sanierung der Volksversammlungen als ein hoffnungsloses Unternehmen erscheinen lassen. Aber ihre Abschaffung verbot sich schon um dessentwillen, weil er sie sowohl zur Legalisierung seiner Staatsführung als auch weiterhin für seine weitschichtige Reformgesetzgebung brauchte. Anfangs mochte er sogar an ihre Wiederbelebung als echtes Verfassungsorgan gedacht haben, wie man aus der von Suetonius (*Augustus* 46) berichteten Maßnahme entnehmen mag, wonach den Stadträten (*decuriones*) der von ihm gegründeten Veteranenkolonien das Abwesenheitsstimmrecht für die Wahlhandlungen eingeräumt wurde, ein verfassungsrechtlich bedeutsames Experiment, das, hätte die Republik systematisch davon Gebrauch gemacht, den Stadtstaat auch regierungstechnisch hätte zum *Empire* ausweiten und vielleicht sogar den Durchbruch zu der den Römern wie der ganzen Antike verschlossen gebliebenen Repräsentativtechnik hätte ermöglichen können. Was aus dem Versuch geworden ist, wissen wir nicht.

Wie dem auch sei, einstweilen konnten die Komitien für die Magistratswahlen nicht entbehrt werden. Römische Wahlen lassen sich nicht mit modernen Wahleinrichtungen vergleichen. Schon in der klassischen Zeit hatten die Komitien keine freie Auswahl unter beliebigen Kandidaten, sondern konnten nur für die Bewerber stimmen, die vorher durch das Sieb der senatorialen Oligarchie im Senat passiert waren. Augustus schränkte ihre Wahlfreiheit noch weiter ein, indem er, an Caesars Praxis anknüpfend, den Versammlungen Kandidatenempfehlungen zugehen ließ, die, gleichgültig, ob sie lediglich Vorschläge oder bindende Anweisungen waren, nach der Sachlage nicht mißachtet werden konnten. Auch hätte sein tribunizisches Veto einen ihn nicht genehmen Bewerber jederzeit ausschalten können. Er machte jedoch von dieser Möglichkeit einen sehr sparsamen Gebrauch. Im großen ganzen waren die Wahlhandlungen unter seinem Regime freier und weniger von oben manipuliert als in der republikanischen Spätzeit.

Daß Augustus selbst die Komitialwahlen noch durchaus ernst

nahm, geht auch aus einer gegen Ende seiner Regierung eingeführten wiederum verfassungsgeschichtlich hochinteressanten Reform hervor, die aus den neuesten Inschriftenfunden in Heba (Magliano) bekanntgeworden ist. Sie lief darauf hinaus, daß aus angesehenen Senatoren und Rittern zusammengesetzte Ausschüsse, *centuriae Caesaris* geheiß, eine Art Vorwahl als Bedingung zur Kandidatur für Konsulat und Prätur einrichteten. Welchen Erfolg sich Augustus von der Reform erhoffte und welchen Einfluß sie während ihres kurzen Bestehens auf die Kandidatenaufstellung hatte, ist nicht festzustellen. Schon unter Tiberius ging die Kandidatenauslese und damit die eigentliche Wahl auf den Senat über, der somit das in den Komitien versammelte „soveräne“ Volk „repräsentierte“. Doch erhielt sich die komitiale Investitur zumindest der Konsuln für geraume Zeit im nachfolgenden Prinzipat, wie von Seneca bezeugt.

Auch die Gesetzgebungsfunktion blieb unter Augustus den Komitien erhalten, wenn auch in einem im Vergleich zur Republik stark verminderten Umfang. Die Zenturienversammlung allerdings, die schon seit einem Jahrhundert und mehr von den Tributkomitien mehr oder weniger verdrängt worden war, kam nicht mehr zum Zug. Aber die Gesetzgebung der Tributkomitien erhielt sich, und es ist ein Zeichen von Augustus' Verfassungsgesinnung, daß er, statt sie durch die ihm wiederholt angebotene Möglichkeit einer eigenrechtlichen Dekretalgesetzgebung auszuschalten, die Plebiszite der Tributkomitien zum Erlaß seines großen Reformprogramms einsetzte. Plebiszite kamen auch im späteren Prinzipat noch sporadisch vor, das letzte uns bekannte unter Nerva. Mit der Zeit aber ging die Gesetzgebungsfunktion der Komitien völlig auf den Senat über, der, neben der eigenrechtlichen Gesetzgebung des Kaisers, die legislatorische Hauptquelle unter dem Prinzipat war.

Von entscheidender Bedeutung für die römische Verfassungsgeschichte und darüber hinaus für die der westlichen Welt überhaupt bleibt aber die ursprünglich von Augustus eingeführte Praxis, die sich später allerdings zur bloßen Theorie verflüchtigte, wonach der Princeps-Kaiser zur Legalisierung seiner Herrschaft der komitalen lex bedarf. Augustus hielt an ihr eisernt fest. Das von ihm anläßlich der ihm erteilten Ermächtigungsgesetze von 27 und 23 aufgestellte Muster der *lex de imperio* wurde von seinem Nachfolger Tiberius strikt befolgt und ist uns in der *lex de imperio Vespasiano* (69) grossenteils überliefert. Die Legitimierung des Herrschers durch einen



Gesetzgebungsakt des souveränen Volkes erhielt sich während des ganzen Prinzipats mit solcher Kraft, daß Ulpian (D, 1, 4, 1 und Inst. 1, 4, 6) die Grundlage selbst der absoluten Monarchie in der berühmten *lex regia* erblicken konnte: „*Quod principi placuit legis habet vigorem, utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferrat.*“ Die von der Theorie der europäischen absoluten Monarchie aus verständlichen Gründen vorgenommene Betonung der Eingangshälfte der Maxime und die ihr entsprechende Verschweigung der Fortsetzung ändert nichts an der Tatsache, daß, zusammen mit dem demokratischen Erbe der Griechen, die römische Lehre, wonach alle politische Gewalt ursprünglich beim Volke ruht und von ihm aus freien Stücken auf den absoluten Monarchen übertragen ist, die Grundlage des heutigen westlichen Konstitutionalismus bildet.

### 3. Der Senat

#### a) Zusammensetzung und Verfahren

Im Gegensatz zum unaufhaltsamen Niedergang der republikanischen Magistrate und Volksversammlungen steht die Integrierung des Senats in die neue Ordnung und eine daraus entspringende Rang-erhöhung in der Gewaltenhierarchie. Der Senat bildet das Kernstück von Augustus' Politik der Staatserneuerung. Er sollte wiederum zum Mittelpunkt aller echt staatserhaltenden Kräfte der Gemeinschaft werden. Augustus nahm damit die Fäden von Sullas konservativer Reform auf, zu einer günstigeren Zeit und mit weit größerem Geschick, mit der allerdings wesentlichen Abweichung, daß der Senat nicht mehr die politischen Entscheidungen autonom fällen, sondern nur der aktive Partner an der Staatsführung des Princeps sein wollte.

Zu diesem Behufe mußte die Körperschaft zunächst von den Kreaturen Caesars und seiner Nachfolger gereinigt und die Mitgliederinflation abgestellt werden. Mit der zweiten Senatslese (18 v. Chr.) war die Mitgliederzahl wieder auf die spätrepublikanischen (seit Sulla) Sechshundert herabgedrückt worden. Auch die Mitgliedsschaftsvoraussetzungen wurden versteift. Damit konnte der inzwischen eingetretenen Verlagerung des wirtschaftlichen Schwergewichts Rechnung getragen und das Element der Provinzialen auf Kosten der alten Adelsfamilien in Rom verstärkt werden. Augustus ließ sich die persönliche Teilnahme an den Senatsitzungen gelegen sein, wenn er auch nach Niederlegung des Konsulats verfassungs-

*Princeps = princeps senatus*

rechtlich an der Übernahme des Vorsitzes verhindert war. Der Titel *princeps senatus* verschaffte ihm das Recht der Abgabe des ersten Votums, das seinen Einfluß auf den Abstimmungsausgang nicht verfehlen konnte, so daß er die Senatsentscheidungen wirksam beeinflussen konnte, ohne die Senatsrechte beschneiden zu müssen. Um seine ständige Anwesenheit entbehrlich zu machen, wurde ihm das Recht schriftlicher Anträge eingeräumt (*orationes principis*).

Auch das Verfahren bei den Senatsverhandlungen wurde mit Stromlinien versehen, um die Arbeitsfähigkeit dem neuen Status anzupassen. Versuche, die Anwesenheitsziffern zu verbessern, waren aber nur vorübergehend erfolgreich. Dem gleichen Ziel der verbesserten Geschäftsführung diente ferner die Aufstellung eines ständigen Ausschusses, der nach Art moderner parlamentarischer Kommissionen die Tagesordnung der Plenarsitzungen vorbereitete und vorberiet. Er bestand aus dem Princeps selbst, einem Mitglied eines jeden Magistratkollegiums und fünfzehn durch Los bestimmten Senatoren, die alle sechs Monate wechselten. Aus dieser zuerst lediglich konsultativen Keimzelle scheint dann durch die Reform des Jahres 13 v. Chr. eine Art Staatsrat oder Kronrat entstanden zu sein, in dem der Princeps jedoch durch die Ernennung der senatorialen Mitglieder und den Einschluß einflußreicher Verwandter als ständiger Mitglieder die Oberhand gewann. Auch hatten die Beschlüsse des Ausschusses nunmehr bindende Kraft für die Plenarversammlung.

#### b) Zuständigkeiten

In der offenbar einem Gesamtplan folgenden, aber elastisch entwickelten Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Senat enthüllt sich die neue Technik der Dyarchie. Man versteht sie aber zweckmäßig weniger als eine Zweiteilung der politischen Entscheidungsmacht, die sich der Princeps nicht entwinden ließ, denn als eine Verteilung der Arbeitsfunktionen. Mindestens zu Beginn des Regimes besaß der Senat in seinem Sektor Zuständigkeiten zu eigenem Recht, bei denen der Princeps allerdings seinerseits intervenieren konnte, während umgekehrt dem Senat keine Einflußnahme auf den imperialen Sektor zukam. Verfassungsstrukturell war die Situation also die, daß der Senat den Interorgan-Kontrollen des Staatsoberhauptes unterworfen war, er selbst aber entsprechender Interorgan-Kontrollen gegenüber dem Princeps entbehrte.

Die Zweiteilung wirkte sich territorial und funktionell aus. Der



Senatssektor umfaßte vor allem die Regierung und Verwaltung von Rom selbst, Italiens und der an sich begrenzten Zahl der senatorischen Provinzen, da territoriale Neuerwerbungen nach dem Jahre 23 imperial verwaltet wurden. Hier verfügte der Senat — und dies blieb die Regel in der Folgezeit des Prinzipats — über echte Eigenzuständigkeiten. Funktionell prägte sich die dyarchische Technik vor allem auf den Gebieten der Finanzverwaltung und der Justizgebarung aus. Unter der von Augustus unternommenen tiefgreifenden Finanzreform verfügte der Senat über den altrepublikanischen Staatsetat des *fiscus Saturni* (oder *populi*), dem bestimmte Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben des senatorischen Sektors zugewiesen waren, wogegen der Princeps und später die Kaiser die alleinige Verantwortung für das Budget des *fiscus Caesaris* und des abgetrennten *fiscus militaris* trugen, welche letzterer, aus bestimmten Steueraufkommen gespeist, der Zahlung der Veteranenpensionen diente. Damit wurde dem früheren Mißstand die Spitze abgebrochen, daß ein siegreicher General sich eine Privatarmee halten konnte, weil er für die Versorgung seiner Veteranen persönlich aufkommen mußte. Außerdem bildete sich ein Privatschatz des Princeps, in den außer anderen Privateinkommen auch die Revenuen aus dem reichen Ägypten flossen.

In der Justizverwaltung schließlich kann man sogar von einer Dreiteilung sprechen. Die klassisch-republikanische Zivilgerichtsbarkeit der Prätores und damit auch die rechtsschöpfende Funktion des Amtsrechts hielt sich bis zum Hadrianischen Edikt, nach dessen Erlaß die Rechtsfortbildung an die gelehrten Juristen überging. In der Kriminaljustiz andererseits entstanden, von der republikanischen Tradition abweichend, zwei neue Träger der Justizhoheit: diejenigen des Senats und des Princeps selbst. Die Senatszuständigkeit, wahrscheinlich auf eine spätrepublikanische oder triumvirale Gesetzermächtigung zurückgehend, beschränkte sich während des augusteischen Regimes auf die Mitglieder des senatorischen Standes und auf Verbrechen gegen die Staatssicherheit. Die imperiale Kognition andererseits (*cognitio extraordinaria*) erwuchs aus dem Appellationsrecht an den Princeps und aus seiner zum Gewohnheitsrecht gewordenen Praxis, einen schwebenden Fall durch *evocatio* an sich zur Entscheidung zu ziehen, was sich auch auf die Zivilgerichtsbarkeit ausdehnte. Dadurch gewannen er und seine Nachfolger ein weitreichendes Interventionsrecht in die ordentliche Justizgebarung. Die Jurisdiktion der republi-

kanischen Geschworenengerichte ging erst viel später auf den Senat oder die Stadtpräfekturen über. Doch machte Augustus selbst von diesen sich erst in ihren Anfängen abzeichnenden Kognitionsbefugnissen einen sparsamen Gebrauch, trotzdem ihm bei seinem lebenslänglichen Interesse an juristischen Fragen das *ius dicere* als eine Hauptaufgabe des Staatsleiters erschien. Die republikanische Gerichtsverfassung blieb also unter seiner Herrschaft mehr oder minder intakt.

Andererseits wurde der Senat zum Teil bereits unter Augustus und vollends unter seinen Nachfolgern der Repräsentant des Volkes in dem Sinn, daß die Komitialzuständigkeiten zwangsläufig von ihm übernommen werden mußten. Er wurde sozusagen zum Treuhänder der Volkssouveränität, dessen unmittelbare Verlautbarung nicht mehr zeitgemäß war.

Augustus' Einstellung zum Senat als dem historischen Organ republikanischer Legalität gehört zu seinen glücklichsten politischen Verhaltensweisen. Er begegnete ihm während seiner ganzen Regierungszeit mit Zurückhaltung und Respekt. Wenn auch sein Einfluß sich ständig und unwiderstehlich geltend machte, so nahm er nie die Form des Befehls oder gar des Zwangs an. Ihm nicht angenehme Senatsbeschlüsse konnte er im Vorherein durch die latente tribunizische Interzession im Keim ersticken. Dank seines politischen Taktes hob er das Verantwortungsgefühl des Senats und verstärkte sein in der republikanischen Spätzeit gesunkenes Ansehen vor der Öffentlichkeit. Dadurch versöhnte er viele der alten Adelsfamilien, deren manche ihn als Parvenu und Usurpator angesehen haben mochten, und verhinderte die Entstehung einer senatorialen Fronde, die der Regierung hätte gefährlich sein können. Ganz wie Napoleon gewann er vor allem die jüngere Generation der ehemaligen herrschenden Klasse für die neue Ordnung. Auf Anschläge gegen ihn, die sowohl von der senatorischen wie von den republikanischen die-hards ausgingen, reagierte er mit staatsmännischer Milde. Der Senat erwies sich als das unentbehrliche Instrument zur Durchführung der politischen Entscheidungen des Staatsoberhauptes. Er funktionierte als der Teilhaber an der Politik, wenn auch nach der Verteilung der politischen Gewichte nicht als Machttträger von gleichem Rang.

#### 4. Die neue Bürokratie

In der planmäßigen Schaffung eines zentralistisch geleiteten Berufsbeamtentums, einer imperialen Bürokratie, liegt die vom Stand-



punkt der westlichen Verfassungsentwicklung wohl nachhaltigste Leistung von Augustus. Sie bedeutet allerdings auch die wesentlichste Abweichung von der republikanischen Ordnung. Der Stadtstaat hatte mit der Verwaltungsführung von Berufspolitikern, die zwar distinguierte Gentlemen waren, aber nur eine begrenzte verwaltungstechnische Vorbildung für ihr Amt mitbrachten, zur Not auskommen können; die Staatsführung im Weltreich aber konnte nicht länger mit einer ehrenamtlichen Magistratur geführt werden, die einem jährlichen Personalwechsel unterlag, der jede Einarbeitung in die immer komplizierter werdenden Verwaltungsaufgaben ausschloß. Die Lösung konnte nur in einem zentralistisch geleiteten dauernden Berufsbeamtentum gefunden werden, das nach der Sachlage nicht an die Stelle der historischen Magistraturen treten konnte, sondern seinen eigenen Aufgabenkreis erhalten mußte, auch hier der dyarchischen Dynamik folgend. Bei dieser revolutionären Neuerung hat die geschichtliche Vermittlerrolle zwischen Rom und dem bürokratisierten orientalischen Despotismus — das Pharaonenreich, Persien, die hellenistischen absoluten Monarchien — wohl Ägypten gespielt.

Die imperiale Bürokratie setzte sich aus den folgenden Hauptbestandteilen zusammen:

#### a) Der Staatsrat

Ein eigentlicher Staatsrat als offizielles Staatsorgan wurde von Augustus nicht ins Leben gerufen. Es entsprach aber seiner im Grunde bürgerlichen und selbstkritischen Natur, die auch die byzantinische Verhimmelung seiner Hofpoeten nicht verderben konnte, daß er sich des Rates anderer bediente und sich im Kreis der jeweils herangezogenen *amici principis* eine Art inoffiziellen Kabinettsrats schuf, der durch den Ausbau des früher erwähnten Senatsausschusses einen gewissen organisatorischen Rahmen erhalten haben mochte. Erst unter seinen Nachfolgern nahm der Staatsrat festere Konturen an, um dann durch Hadrian mit der Besetzung der Stellen durch festbesoldete Juristen zum Reichsrat ausgestaltet zu werden, aus dem schließlich das Konsistorium als das wichtigste Hilfsorgan des absoluten Herrschers im Dominat entstand. Auch die spätere Reichskanzlei war unter Augustus nicht über die technische Hilfeleistung durch Mitglieder seines Haushalts hinausgekommen.

#### b) Das imperiale Berufsbeamtentum

Der Jurisdiktionsschwund, dem die republikanische Magistratur

unterworfen war, führte zwangsläufig zur Übernahme vieler ihrer bisherigen Aufgaben durch die neugeschaffene imperiale Bürokratie, wie diese sich auch der ständig anwachsenden neuen Verwaltungsbedürfnisse der Metropole und des Weltreichs annehmen mußte. Augustus hat diese neue Entwicklung zwar planmäßig in Lauf gesetzt, möglicherweise aber ohne Vorstellung, welche Möglichkeiten sich für die Regierung eines Flächenstaates aus politisch neutralen „Technokraten“ ergeben würden. Zunächst waren die Dienstleistungen, für welche das neue Personal herangezogen wurde, vorwiegend verwaltungstechnischer und nicht-politischer Natur. Er erschloß dabei vor allem das im Ritterstand vorhandene Reservoir an Erfahrung im Geschäfts- und im Finanzwesen für den Staatsdienst und dies nicht nur, um das bisher brachliegende Verwaltungstalent nutzbar zu machen, sondern auch aus der politischen Erwägung, den Ritterstand besser in den Staat zu integrieren und damit eine Brücke zwischen den beiden Standesordnungen der *equites* und der Senatoren zu schlagen. Namentlich den Provinzialen wurde damit eine angesehene Laufbahn im öffentlichen Dienst eröffnet, zu dem auch vorbildungsmäßig und charakterlich geeignete Freigelassene herangezogen wurden. Der neuen Gruppe stand die Laufbahn bis hinauf zu den Statthalterschaften in den weniger wichtigen imperialen Provinzen offen, mit dem Amtstitel eines Prokurators; unter ihnen erlangte Pontius Pilatus als des Augustus „Landpfleger“ in der Provinz Judaea weltgeschichtliche Bedeutung. Selbst die Spitzenstellen der Präfekturen in der Metropolitanverwaltung und die Statthalterschaft in Ägypten, in der Augustus wohlweislich keinen Angehörigen des Senatorenstandes duldete, waren ihnen zugänglich.

Damit war die Grundlage für die überfällige Rationalisierung der römischen Stadtverwaltung gelegt, die es in den letzten Jahrhunderten der Republik zugelassen hatte, daß die Hauptstadt der Welt, zwar umringt von den luxuriösen Landsitzen der Reichen in der Umgebung und mit Oasen glanzvoller öffentlicher Bauten innerhalb der Stadt, sich in ein einziges Elendsviertel verwandelt hatte. Die Stadtverwaltung, die nunmehr wirksam in polizeiliche Sachgebiete eingeteilt war, wurde von den prätorianischen Präfekten geleitet, deren höchster der *praefectus urbi* war. Die Stellung war schon 26 v. Chr. geschaffen, aber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken erst ab 16 dauernd besetzt und zwar unter Augustus immer von einem Mann mit Konsularrang. Von besonderer Bedeutung in der neuen Berufs-



beamtenschaft war die von Augustus eingeleitete, aber erst unter seinen Nachfolgern vollausgebaute imperiale oder Reichskanzlei, die zur Erledigung der anschwellenden Verwaltungsaufgaben der Zentrale nach Sachgebieten gegliedert war. Sie war anfangs nur von Freigelassenen aus Augustus' Haushalt besetzt, die auch aus seiner Privatschatulle bezahlt wurden. Bereits unter Hadrian hatte die Institution, das erste Ministerialkabinett der westlichen Verfassungsgeschichte, solche Bedeutung erlangt, daß ihr Personal sich aus hervorragenden Personen des Ritterstandes zusammensetzte.

Die neuen imperialen Berufsbeamten dienten nicht mehr ehrenamtlich, wie es die unverbrüchliche Praxis des öffentlichen Dienstes in der Republik gewesen war, sondern gegen Gehalt (*salarium*), so daß sie der früher im Schwang befindlichen Gepflogenheit, das Amt zum Gelderwerb auszunutzen, Widerstand entgegensetzen konnten. Mit der Zeit mußte dies auch auf die meisten republikanischen Beamtenkategorien ausgedehnt werden, wollten die Kaiser geeignete Bewerber finden. Für die republikanischen Ämter wurde die Annualität grundsätzlich beibehalten. Die veränderten soziologischen Bedingungen aber, die zur Schaffung der imperialen Bürokratie geführt hatten, brachten es mit sich, daß die ins Amt Berufenen ihre Stellung nach Ermessen des Princeps auf längere Zeit und auch bei Wechsel der Staatsspitze beibehielten, woraus sich im Verlauf der Entwicklung dann die wohlerworbenen Rechte des Berufsbeamten auf seine Stellung ergaben. Ohne das nichtpolitische Berufsbeamtentum, das sich durch Vorbildung und Amtserfahrung die zur Verwaltungsleistung erforderlichen technischen Kenntnisse erworben hatte — für die höheren Stellungen wurden dabei mit Vorliebe Juristen herangezogen, mit Nachwirkungen, die sich im kontinentalen Verwaltungsaufbau bis in die Gegenwart erhalten haben —, wären weder eine wirksame Verwaltung des Weltreichs noch die Regierungsführung der absoluten Monarchie des Dominats möglich gewesen. Der mit dem 15. Jahrhundert einsetzende westeuropäische Nationalstaat mußte sich zwangsläufig mit der rezipierten Technik des römischen Rechts auch der Organisationsformen des Prinzipats und Dominats bedienen. Auch hier liegt in der augusteischen Staatsgestaltung eine der Wurzeln des modernen Staats.

#### IV. Die Stellung des Princeps und die Eingliederung des augusteischen Regimes in die Typologie der Regierungsformen

##### 1. Das Wesen des Prinzipats

Die Bezeichnung als Princeps, der erste Bürger, nahm der ehemalige Triumvir Oktavian anlässlich der Neuordnung von 27 an, ohne daß sie formell von Senat und Volk zuerkannt worden wäre, zum Unterschied vom Titel Imperator, den die siegreichen Feldherren gewohnheitsmäßig führten und zum Unterschied vom einmaligen und außerordentlichen Namen Augustus. In seinem Selbstbericht beruft er sich dreimal darauf „*me princeps*“ (*Res Gestae* 13, 20.1, 33.3), mochte sich auch mit der Zeit im persönlichen Umgang und in der Gedankenwelt des Volks der Titel Imperator eingebürgert haben. Princeps war keine republikanische Amtsbezeichnung gewesen. Die Republik kannte zwar die öffentlichrechtlich anerkannte Stellung des *princeps senatus*, der Person von senatorischem Rang, die in der hohen Körperschaft das höchste Ansehen genoß und demgemäß bestimmte Ehrenrechte und Prärogativen besaß. Der Ausdruck *princeps*, als den ersten Bürger bezeichnend, war in der klassischen Republik und insbesondere in der republikanischen Spätzeit literarisch vielfach im Schwang gewesen. Cicero verwendete ihn, zusammen mit anderen Führerdesignationen wie *gubernator*, *rector*, *moderator*, für den Mann der höchsten öffentlichen Autorität, dem der moralische Anspruch auf die Staatsleitung zukommt, und als Träger schwebte ihm zeitweise sein Idol Pompeius vor. Daß Augustus bewußt den Ausdruck von Cicero entlehnt hätte, ist nicht nachweisbar und psychologisch sehr unwahrscheinlich. Eine verfassungsrechtliche Bedeutung kam dem Titel nach republikanischer Maßgabe nicht zu.

War somit *princeps* keine republikanische Amtsbezeichnung, so ist festzustellen, daß mit der Annahme des Titels keine augusteische Neuschöpfung eines Amtes erfolgen konnte oder tatsächlich erfolgt ist. Die Bezeichnung empfahl sich wegen ihres traditionalistischen Beiklangs und auch aus rein verbalistischen Gründen als eine sehr glückliche Umschreibung seiner überragenden Stellung im Staat unter der Verfassungsordnung von 27. Aber sie ist geistig untrennbar verbunden mit dem Wort *auctoritas*, wie er an einer berühmten Stelle des Selbstberichts es sich in den Mund legt: „*post id tempus* (das heißt nach 27) *auctoritate omnibus praestiti, potestate autem nibilo amplius habui quam ceteri qui mihi quoque in magistratu conlegae fuerunt*“

*amplius habui quam ceteri*  
*vanus quod*  
*5 potestas*



(*Res Gestae* 34, 9—12). Der bedeutungsvolle Gegensatz liegt in den Begriffen *potestas* und *auctoritas*. Ersterer bezeichnet die Amtshoheit, letzterer das von jedem Amt abgelöste moralisch-politische Prestige, das seine psychologischen Wurzeln in der Geltung der Persönlichkeit innerhalb der Gemeinschaft hatte. Wenn er weiter in den *Res Gestae* (34.3) sich berührt, er habe durch die Rückübertragung seiner Amtsgewalten an Senat und Volk die Republik wiederhergestellt, so ist dies wortgemäß insofern richtig, als er die früher bestehende republikanische Ordnung mit ihren herkömmlichen Einrichtungen wieder in Gang gesetzt hat. Aber die Feststellung bedarf einer wesentlichen Korrektur: Nach den langen Jahren des Triumvirats und des Bürgerkriegs, während derer, wenn auch vielleicht kein vollständiges Verfassungsvakuum bestand, so doch die republikanische Verfassung weitgehend suspendiert gewesen war, hat er die konstitutionelle Regierung Roms wiederhergestellt, aber keineswegs die ehemalige Republik, wie sie vorher bestanden hatte. Um die moderne Terminologie zu gebrauchen: Die Normalisierung der republikanischen verfassungsrechtlichen Ordnung war keineswegs gleichbedeutend mit der Wiedereinführung der ehemaligen republikanischen Verfassungswirklichkeit. Diese war die Übernahme der Staatsleitung durch den von der republikanischen Ordnung nicht vorgesehenen *Princeps*. Seine Stellung aber war wiederum völlig verschieden von den nach republikanischem Verfassungsrecht legalen Diktaturen.

Zwischen 27 und 23 fügte sich Augustus in weiser Selbstbeschränkung in die von ihm äußerlich wiederhergestellte Republik als einer ihrer verfassungsrechtlich obersten Magistrate ein. Als *Princeps* aber, kraft seiner *auctoritas*, überragte er die anderen Magistrate an Einfluß, Ansehen und Führungsanspruch. Wie sehr jedoch die Stellung des *Princeps* in Wirklichkeit außerhalb der republikanischen Ordnung stand, kam erst nach der zweiten Verfassungsordnung von 23 voll zum Durchbruch. Seither übte er, außer dem Tribunat, überhaupt keine der republikanischen Magistraturen aus; die beiden späteren kurzen Konsulatsübernahmen zählen nicht. Seine Stellung als Staatshaupt hatte überhaupt keine verfassungsrechtliche Verankerung mehr. Sie war die des *Princeps*, allein auf dem Prestige seiner *auctoritas* beruhend, und der ihm zur Durchführung der Staatsleitung dienenden Befugnisse. Das Tribunat, das prokonsulare Imperium waren Sondervollmachten, die ihm Senat und Volk gewährt hatten, losgelöst, wie

es seine Absicht war, von der Würde und Bürde jeder normalen Magistratur, erforderlich, aber auch genügend, um ihm die monokratische Staatsführung zu gewährleisten. Das Neue, und vom Standpunkt des republikanischen Verfassungsrechts geradezu Revolutionäre war, daß als *Princeps* seine Stellung zwar bestimmte von konkreten Ämtern abgeleitete Vollmachten umfaßte, aber selbst kein Amt war.

## 2. Das Prinzipat des Augustus und die Typologie der Regierungsformen

Die Frage, wie das augusteische Prinzipat in den herkömmlichen Rahmen der Typologie der Regierungsformen einzupassen ist, hat schon das Altertum interessiert. Für unsere durch die Zeiterlebnisse gewitzte Generation hat das Problem den kühlen akademischen Hain verlassen und ist geradezu aktuell geworden, und das Schrifttum ist dementsprechend in den letzten Jahrzehnten zu kaum übersehbaren Dimensionen angewachsen. Die klassisch-aristotelische Einteilung, die die Jahrhunderte wie eiserne Ketten nachschleppten, mußte ja längst über Bord geworfen werden. Die antike Schulweisheit konnte sich nicht träumen lassen, was heute allgemein bekannt ist, daß alle Herrschaft oligarchisch ist, daß Konstitutionalismus und konstitutionelle Demokratie nicht gleichzusetzen sind, daß auch die autoritäre Herrschaft sich demokratisch legitimieren kann, wie der Bonapartismus und der plebiszitäre Caesarismus zeigen, und daß es sogar Herrschaftsformen geben könne wie den Jakobinismus und seine heutigen Nachgestaltungen im Sowjetbereich, die den Anspruch erheben, totalitäre Demokratien zu sein.

In der Interpretation des augusteischen Regimes schwankt die moderne Historik ungemein. Das Prinzipat sei von Anfang an eine Autokratie ohne verfassungsmäßige Beschränkungen gewesen, die sich nur der äußeren Form nach vom Dominat unterscheide; die dyarchische Technik sei nur eine Verkleidung der Autokratie gewesen; Augustus' Herrschaft sei eine Vorwegnahme der absoluten Monarchie, oder auch eine reine Militärdiktatur, oder sie sei eine Vorprägung der konstitutionellen Monarchie gewesen. Die jeweilige Beurteilung der Regierungsform hängt naturgemäß aufs engste mit der Einschätzung von Augustus' Persönlichkeit zusammen. Dem einen ist er das Modell des sich selbst beschränkenden Staatsmanns, dem anderen gilt er als ein vollendeter Heuchler, der autoritäre Ziele zur Täuschung der Zeitgenossen geschickt hinter einer pseudo-



konstitutionellen Fassade verborgen habe; die *Res Gestae* hätten also nur das beschönigende Siegel auf eine durch Gewalt und Verfassungsbruch errungene Herrschaft gesetzt. Das ist mehr als ein akademischer Streit. Überlegt man sich nämlich, daß die von Augustus eingeleitete Praxis der *lex de imperio* als die Übertragung der Staatsgewalt vom Volk auf den Herrscher seit dem Altertum die Grundlage der Theorie von der demokratischen Legitimation aller weltlichen Herrschaft bildet, so gewinnt die Kontroverse eine weit über das historische Problem hinausreichende ideologische und staatsrechtliche Bedeutung.

Ehe man die Einreihungsmöglichkeiten Revue passieren läßt, mag es vielleicht angezeigt erscheinen, auf gewisse Elemente der Persönlichkeitsstruktur des Augustus hinzuweisen, so prekär dieses Unterfangen auch sein mag, da man nur auf seine Taten und Werke, auf seinen Selbstbericht und auf die zum Überdruß durchgeackerten Berichte späterer römischer Historiker angewiesen ist, die von ihm etwa soviel wußten, als wir heute von Friedrich von Preußen wissen würden, wäre in der Zwischenzeit nicht erfreulicherweise die Druckerpresse erfunden worden.

Wir Nachfahren, die glauben, psychologisch geschult zu sein, könnten eine gesplante Persönlichkeit annehmen, bei der sich Oktavian in Augustus wie Saulus in Paulus verwandelt hat. Es ließe sich auch eine einheitliche Persönlichkeitsanalyse durchführen, innerhalb derer die Verfassungsbrüche des Oktavian logisch in die Verfassungscamouflage des Augustus mündeten. Viel geholfen ist allerdings weder durch die eine noch die andere Hypothese. Daß Oktavian bei seinem Aufstieg die Opportunität vor die Legalität gesetzt hat und daß sein *gradus ad Parnassum* mit Verfassungsbrüchen, wenn auch nicht gerade gepflastert, so doch reichlich bestreut ist, wird angesichts der Tatsachen niemand bestreiten. In seinen blutigen Anfangsjahren sprachen seine Gegner von ihm als dem *carnifex adolescentulus*, was man mit einem vulgären Ausdruck von heute als den menschenfressenden Halbstarken übersetzen mag. In seinen Aufstiegsjahren war er unbarmherzig bis zur Grausamkeit, treulos, wie es die politische Lage ihm zu diktieren schien, und auch in seinen späteren Jahren als Meister des römischen Staats war er in seinen persönlichen, vor allem sexuellen Gepflogenheiten alles andere als das Muster der sprichwörtlichen republikanischen Tugenden. Aber alle diese Dinge lagen, wenn nicht in seinem Charakter, im Charakter

einer grausamen, treulosen, gesetzlosen und ausschweifenden Zeit. Sie haben Gewicht, aber eben nicht genug, wenn man sie an dem objektiv gesicherten Tatbestand der Ereignisse mißt. Nachdem der Sieg errungen und seine Alleinherrschaft unbestritten war, sind die negativen Eigenschaften von seinen staatsmännischen Tugenden überschattet. Es widerspräche aller psychologischen Einsicht, wollte man das Zeugnis des Selbstberichts als das Testament eines notorischen Heuchlers abtun. In ihm war jedes Wort vorsichtig abgewogen, weil es von den Zeitgenossen auf seinen Wahrheitsgehalt nachkontrolliert werden konnte. Fast ein halbes Jahrhundert zu heucheln, wäre eine übermenschliche Leistung gewesen. Und er hatte es ja gar nicht notwendig.

Um nun die einzelnen Klassifizierungsmöglichkeiten kurz zu behandeln: An der Annahme, es habe sich um eine Militärdiktatur gehandelt, ist soviel richtig, daß die unbedingte Verfügung über die militärischen Machtmittel, wie wir heute wissen oder wieder wissen, die Grundlage jeder erfolgreichen Herrschaftsausübung ist. War aber die Militärgewalt für sein Regime unentbehrlich, sie allein hätte nicht genügt. Ganz abgesehen davon, daß nach den von ihm vorgenommenen eingreifenden Abrüstungsmaßnahmen die aktiven Legionen so gut wie alle in den Provinzen fern von Rom standen und in der Hauptstadt nur Polizeitruppen verfügbar waren, hat er die Militärmacht niemals gegen den Staat und seine verfassungsmäßigen Organe eingesetzt oder auch nur damit gedroht.

Daß das Regime, wie das Caesars, eine von jeder Verfassung entbundene Autokratie war, ist dadurch zwingend widerlegt, daß es mit einem streng verfassungsmäßigen Verfahren installiert wurde. Die Verfassungsordnungen von 27 und 23 entsprachen durchaus der republikanischen Rechtslage. Diese wurde auch während der nachfolgenden ungewöhnlich langen Regierungszeit nicht angetastet, sondern im Gegenteil mit peinlicher Gewissenhaftigkeit beachtet. Die Umschreibung der Vollmachten durch die traditionellen Befugnisse bestimmter Magistraturen, mögen sie auch in ihrer Akkumulation noch so umfassend gewesen sein, grenzt das augusteische Prinzipat deutlich von der Autokratie ab. Daß sich unter seiner Staatsführung der Charakter der Herrschaft gewandelt hat, lag in der Natur der Dinge, spricht aber nicht für eine ursprünglich beabsichtigte Autokratie.

War das Regime eine Monarchie, sei es eine absolute oder eine



konstitutionelle? Hier wird es auf die Begriffsbestimmung der Monarchie ankommen. Römische oder antike Verhältnisse dürfen nicht mit zeitgenössischen Maßstäben gemessen werden. Der Substanz nach war Augustus' Staatsführung eine Monarchie; denn der Staat wurde nach seinem alleinigen Willen gelenkt; insofern war das Regime eine „Ein“herrschaft, also „monarchisch“. Will man sich somit der monarchischen Hypothese anschließen, so wäre das Regime allerdings mehr der konstitutionellen als der absoluten Variante gefolgt; denn Augustus verfügte nicht über die Verfassung, sondern ordnete sich ihr unter. Aber die Bezeichnung „konstitutionelle“ Monarchie ist gänzlich unangebracht. Man versteht darunter die den Monarchen begrenzende eigenrechtliche Teilnahme anderer Organe an der Staatswillensbildung, welche die monarchische Gewalt dauernd beschränken. Davon kann nun auch wieder keine Rede sein; denn die Mitwirkung der anderen Staatsorgane, Magistrate, Volksversammlung, Senat, war faktisch seiner politischen Entscheidungsmacht zu sehr untergeordnet, als daß sie als wirksame Gegengewichte oder Interorgan-Kontrollen hätten dienen können. Es ließe sich vielleicht von einem republikanischen Monarchismus sprechen, der ja, figurativ gesehen, unserer Zeit nicht völlig fremd geblieben ist. Aber die Einklassifizierung als Monarchie hängt nicht nur von der Staatsapparatur, sondern auch von zeitbedingten Imponderabilien ab.

Nach Actium und der ägyptischen Eroberung hätte Oktavian, hätte er es gewollt, sich zum Monarchen hellenistischer Observanz machen können. Das „*potitus rerum omnium*“ des Selbstberichts war keine leere Prahlerei. Daß er es nicht tat und wahrscheinlich auch niemals in Betracht gezogen hat, hatte seine guten Gründe. Das Problem mag damals weit weniger akut gewesen sein, als es *ex post facto* scheinen mag. Praktisch bewegte sich das Regime von Anfang an auf drei verschiedenen Geleisen. In Ägypten war Augustus, als Rechtsnachfolger der Ptolemäer kraft Eroberung, nichts anderes als der absolute Herrscher. Der hellenisierte Osten sah in ihm gleichfalls, längst darauf eingestellt, den providentiellen Führer, die Verkörperung der Universalmonarchie. Den westlichen Provinzen, die vom Staatsmystizismus noch nicht erfaßt waren, war er der Imperator als der Repräsentant der Weltmacht Rom. In Rom selbst dagegen und im völlig romanisierten Italien konnte er nichts anderes sein als der Princeps, der erste Bürger. Für die Monarchie war die öffentliche Meinung Roms noch nicht reif. Noch war die republikanische Tradition des

*odium regni* tief eingegraben. Die Einführung der hellenistischen Monarchie hätte die nationale Einheit, die wiederherzustellen seine Hauptmission war, aufs schwerste gefährdet. Die Senatorenklasse, auf die er zum Wiederaufbau vor allem rechnete, hätte sich damit nicht abgefunden, von den unentwegten Republikanern ganz zu schweigen. Das Regime war in seiner Anlaufzeit nach 23 und sogar noch viel später nicht frei von Anschlägen und Verschwörungen, die teils von senatorischen Gegnern, teils von der unversöhnten republikanischen Opposition ausgingen. Und Augustus mag sich zeit lebens daran erinnern haben, daß ein Großer, den er verehrte, unter den republikanischen Dolchen gefallen war, als man ihm unterstellte, er wolle nach der Krone greifen.

Was aber der monarchischen Hypothese am meisten Abbruch tut, ist der Mangel an dynastischer Legimität, ohne die im Altertum eine echte Monarchie einfach nicht denkbar war. Die Nachfolge ist die *crux* jedes *régime personnel*, und ihre Lösung ist dem Augustus, dessen Glück später sprichwörtlich geworden ist — *melior Traiani felicius Augusti* —, nicht gelungen. Nichts hat ihm größere Sorgen gemacht als die Zügel seiner Herrschaft in die starken Hände eines würdigen Nachfolgers zu legen. Tiberius war eine Notlösung. Ihm hat die Nachwelt dank Tacitus viel Unrecht getan. Aber wären die zuerst designierten jungen Enkel besser gewesen, von dem erbärmlichen Agrippa Posthumus ganz zu schweigen?

Nachdem also das Repertoire der damals möglichen Einreihungskategorien erschöpft ist, bleibt kein anderer Schluß übrig, als daß die Herrschaftsgestaltung des Augustus einen Regierungstyp *sui generis* darstellt. Ihn als konstitutionelle Monokratie anzusprechen, erscheint gerechtfertigt. Was sich nach 27 in Rom vorfand, war sicherlich nicht die Republik alten Stils. Wenn er in den *Res Gestae* (34.2, 3.) davon spricht, daß er Senat und Volk die *rem publicam* zurückgegeben habe, und wenn zeitgenössische Zeugnisse von der *res publica restituta* berichten, so sollte das richtig dahin verstanden werden, daß nicht die Republik alten Stils wiederhergestellt wurde — diese war bereits seit Sulla, Pompeius und Caesar zerbrochen —, sondern daß er Rom wieder eine verfassungskonforme, eine konstitutionelle Regierung gab. Die Staatsführung des Augustus war keineswegs eine Fortsetzung der alten Republik, trotzdem seine Vollmachten nichts anderes waren als ein Bündel der von den republikanischen Magistraten abgeleiteten Amtsbefugnisse. Hier müssen



Staatsform und Regierungsform unterschieden werden. Die Staatsform war republikanisch, denn es gab keine dynastisch legitimierte Monarchen. Die Regierungsform dagegen war monokratisch, und zwar auf streng konstitutioneller Grundlage, da bei der Investitur und nachher die republikanischen Verfahrenstechniken voll gewahrt wurden und die republikanischen Staatsorgane auch weiterhin an der Bildung des Staatswillens mitwirkten. Nur durch einen Staatsstreik hätte sich der Princeps darüber hinwegsetzen können. Dies ist niemals geschehen. Der Princeps stand nicht außerhalb oder über der republikanischen Verfassung, sondern hatte sich ihrem Rahmen oder sie seiner monokratischen Staatsführung angepaßt. Das Regime war echt monokratisch, weil letztlich die politischen Entscheidungen beim Princeps lagen und er die theoretisch noch bestehenden Interorgan-Kontrollen dank seiner *auctoritas* durch direkte Anweisung oder indirekte Manipulation neutralisieren konnte.

Naturgemäß ist die Grenzlinie zwischen der Substanz der Monarchie und der Form der republikanischen Monokratie schwer zu ziehen. Vielen Zeitgenossen des Augustus und vielen Nachfahren, die sich nicht, wie unsere Generation, an der Vielheit der Regierungsformen mit ihren Zwischenschattierungen haben orientieren können und denen die so überzeugend einfache Mechanik der aristotelischen Lehre als staats-theoretisches Evangelium galt, mußte die Monokratie als voll entwickelte Monarchie erscheinen, da sie über der äußeren Form die innere konstitutionelle Substanz übersehen mochten. Diese Grenzlinie ist aber erst dann wirklich überschritten, wenn die zur Herrschaftsinvestitur erforderlichen elektiven Akte von allgemein akzeptierten Techniken der dynastischen Nachfolge abgelöst sind und die sonst notwendige Einzelinvestitur im Hinblick auf eine automatische Thronfolgeordnung entbehrt werden kann. Eine echte Dynastisierung ist allerdings dem Prinzipat trotz zeitweiliger Dynastienbildungen der Julier, Flavier, Severi niemals voll gelungen, so daß die Überlieferung der wenn auch zum Symbolismus geschrumpften Volksinvestitur als des Ur-Grunds aller weltlichen Herrschaft niemals, man darf wohl sagen glücklicherweise, ganz verlorengegangen ist.

*Eine Auswahl des einschlägigen allgemeinen Schrifttums (alphabetische Folge)*

- JOHN BUCHAN, Augustus, London und Boston 1937  
 VICTOR EHRENBERG & A. H. M. JONES, Documents Illustrating the Reign of Augustus and Tiberius, Oxford 1955  
 MICHAEL GRANT, From Imperium to Auctoritas, Cambridge 1946  
 MASON HAMMOND, The Augustan Principate, Cambridge (Mass.) 1933  
 MASON HAMMOND, City State and World State, Cambridge (Mass.) 1951  
 LÉON HOMO, Les Institutions Romaines de la Cité à l'Etat, Paris 1950  
 A. H. M. JONES, Studies in Roman Government and Law, New York 1960  
 ERNST KORNEMANN, Römische Geschichte, Bd. II, Leipzig 1942, S. 531ff.  
 WOLFGANG KUNKEL, Bericht über neuere Arbeiten zur römischen Verfassungsgeschichte, Zeitschrift der Savigny-Stiftung, Romanistische Abteilung, Bd. III (1959), S. 302ff.  
 CHARLES H. MCILWAIN, Constitutionalism Ancient and Modern, Ithaca (N. Y.) 1940  
 ERNST MEYER, Römischer Staat und Staatsgedanke, Zürich 1948  
 THEODOR MOMMSEN, Römisches Staatsrecht, Bd. II, 2, Leipzig 1887, S. 745ff.  
 ANTON VON PREMERSTEIN, Vom Wesen und Werden des Prinzipats, Abhandlungen der Bayerischen Akademie, N. F. Bd. 15 (1937), S. 245ff.  
 RICHARD REITZENSTEIN, Die Idee des Prinzipats bei Cicero und Augustus, Nachrichten von der kgl. Gesellschaft der Wissenschaften zu Göttingen, Philologisch-Historische Klasse Bd. III (1917)  
 E. SCHÖNBAUER, Wesen und Ursprung des Prinzipats, Zeitschrift der Savigny-Stiftung, Romanistische Abteilung, Bd. XLVII (1927), S. 264ff.  
 H. H. SCULLARD, From the Gracchi to Nero, New York 1959  
 HEINRICH SIBER, Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung, Lahr 1953  
 HEINRICH SIBER, Zur Entwicklung der römischen Prinzipatsverfassung, Abhandlungen der Sächsischen Akademie, Bd. 42 (1934)  
 RONALD SYME, The Roman Revolution, Oxford 1939 und 1960  
 LILY ROSS TAYLOR, Party Politics in the Time of Caesar, Berkeley 1948  
 LOTHAR WICKERT, Princeps (civitas), Realenzyklopädie der klassischen Altertumswissenschaften von Pauly-Wissowa-Kroll, Bd. XXII (1954), Sp. 1998ff.



stark genug ist, die neue Ordnung ohne den Rückhalt der öffentlichen Meinung und selbst gegen sie zu sichern. Napoleon verfuhr sorgfältig nach diesem psychologischen Rezept. In der ersten Periode seiner Herrschaft, die als das *Konsulat* in die Geschichte eingegangen ist, hat der Korse nicht weniger als drei Verfassungen erlassen oder — um genau zu sein — befohlen. Durch *die Verfassung des Jahres VIII* wurde er Erster Konsul auf die Dauer von zehn Jahren; das Senatskonsult vom 16. Thermidor X (4. August 1802) gab ihm die konsularische Gewalt auf Lebenszeit, und mit der Verfassung des Senatskonsults vom 28. Floreal XII (18. Mai 1804) errichtete er das Kaiserreich. Jedes Verfassungsinstrument erwuchs mit Folgerichtigkeit aus dem vorhergehenden, mit jedem kam er näher an das endliche Ziel der unumschränkten und unbeschränkbarsten höchsten Gewalt. Das militärische Genie seines Zeitalters war gleichzeitig ein Verfassungsjurist von hohen Graden: jede einzelne Bestimmung der drei Verfassungsordnungen war von Napoleon selbst oder von seinen Gehilfen nach seinen Anweisungen ausgedacht, und es ist überliefert, daß mindestens die erste und die dritte Verfassung größtenteils von ihm höchstpersönlich entworfen und nach seinem Diktat geschrieben sind.

Wer die drei Verfassungsurkunden liest, ohne sich ihrer Dynamik in der Praxis bewußt zu sein, mag leicht zu der Annahme verführt werden, daß die ursprünglichen Institutionen der Verfassung des Jahres VIII verhältnismäßig geringe Änderungen erfahren haben. Durch fast unmerkliche Gewichtsverschiebungen und Umstellungen innerhalb der Staatsorgane und ihrer Zuständigkeiten wurde erreicht, was Napoleon von Anfang an geplant hatte: die Gewaltenteilung sollte zerstört, Konkurrenzeinflüsse der anderen konstituierten Gewalten sollten ausgeschaltet und damit das Monopol der politischen Macht in die Hände des Alleinherrschers gespielt werden. In voller Absichtlichkeit war zur Erreichung dieses Ziels vorausschauend die Gewaltenanordnung mehrdeutig und überdies ungemein kompliziert gehalten worden. In der Verfassung des Jahres VIII herrscht ein wohlbedachtes und kunstvoll berechnetes Zwielficht. Je mehr die anderen Organe der Staatsgewalt ausgehöhlt wurden, desto sicherer fiel die Totalität ihrer Kompetenzen Napoleon allein zu. Rückblickend betrachtet, ist diese planmäßige Verwandlung des konstitutionellen in den absoluten Staat eines der Kunstwerke, wie sie der Meisterhand der Geschichte manchmal gelingen, wenn ein organisierender Verstand die toten Massen der Ereignisse nach seinem Willen bewegt.



## ÜBER DAS VERHÄLTNIS VON POLITISCHEN IDEOLOGIEN UND POLITISCHEN INSTITUTIONEN\*

### *I. Einleitung*

#### *Terminologische Vorbemerkung*

Die nachfolgende Abhandlung versucht, die Strukturelemente der als „Politische Systeme“ gestalteten Staatsgesellschaften zu analysieren, will also ein Beitrag zur Allgemeinen und Vergleichenden Staatslehre und zur Wissenschaftslehre der Politik sein. Im Hinblick auf die gewählte Untersuchungsmethode wird dabei eine Terminologie verwendet, die von der gebräuchlichen abweicht. Der Ausdruck „Politisches System“ ist inhaltlich mehr als der rein formale Organisationsrahmen irgendeiner Staatsgesellschaft, weil er zwischen „Ideologien“ und „Institutionen“ unterscheidet und beide umfaßt. Er deckt sich aber auch nicht mit dem, was gewöhnlich als „Regierungsform“ oder „politisches Regime“ angesprochen wird, da ein konkretes „politisches System“ mehrere, wenn auch durch eine gemeinsame Ideologie verbundene Regierungstypen umfassen kann. Die Begriffe „Ideologie“ und „Institution“ werden unten jeweils definiert und erläutert, wo sie in die Untersuchung eingeführt werden. Schließlich ist auch der Ausdruck „politisch“, wie er hier verwendet wird, weiter gefaßt, als dies üblich ist. Als „politisch“ gelten alle Phänomene, die mit der Machtlage und Machtdynamik der als Staat organisierten Gesellschaft in Zusammenhang stehen. Da die Machtausübung den Wesenskern jeder Staatsgesellschaft darstellt, betrachtet die Untersuchung alle Erscheinungen des Soziallebens — auch die religiöser, wirtschaftlicher ethisch-moralischer Natur — als „politisch“, welche zur Bildung, Ausübung, Erhaltung und ebenso auch zur Verminderung und zum Verlust der Macht der jeweiligen Machtinhaber beitragen. „Politisch“ ist also die Ganzheit und Gesamtheit aller soziopolitischen Erscheinungen, auf denen die Machtdynamik beruht. Wer an dieser unorthodoxen Ausweitung des Begriffes des „Politischen“ Anstoß nimmt,

\* Zeitschrift für Politik, Jg. 2 (Neue Folge) (1955), Heft 3, S. 191—210.



Untersuchung hier vorausgestellt: Bei jedwedem politischen System ist es die ihm innewohnende politische Ideologie, welche sich ideologie-gemäße Einrichtungen schafft, und das Funktionieren dieser politischen Einrichtungen innerhalb der betreffenden Staatsgesellschaft ist von dem Telos der sie beherrschenden politischen Ideologie bedingt und bestimmt. Nur in seltenen Ausnahmefällen gibt es ideologie-freie oder ideologie-immune Einrichtungen. Wird aber diese These angenommen, so ergibt sich der Schluß, daß ideologie-fremde Einrichtungen und Techniken für die von einer anderen Ideologie beherrschte Staatsgesellschaft entweder völlig unbrauchbar sind oder einem ideologie-gemäßen Bedeutungswandel unterworfen werden, bei dem sie ihre historische Identität verlieren und ihr ursprüngliches Telos völlig verändert wird. In diesem Sinn spricht die Abhandlung von der „Konkordanz“ und der „Antinomie“ der politischen Ideologien und politischen Einrichtungen.

## II. Das „politische System“

### *Macht und Gesellschaft*

Die Gesellschaft als Ganzes muß als ein System von Machtbeziehungen und Machtverhältnissen angesehen werden. Diese Machtkonstellationen sind von der verschiedensten Art. Spricht man dabei aber von „politischer“ Macht, so ist darunter die wirksame Ausübung der Herrschaftsgewalt von seiten der Inhaber gegenüber den Adressaten der Herrschaftsmacht zu verstehen. Innerhalb der gesellschaftlichen Ordnung ist es der *Staat*, der vorwiegend oder, je nach der historischen Lage, ausschließlich die Herrschaftsgewalt oder politische Macht ausübt. In diesem Sinn ist jeder Staat ein „politisches System“. Der Kern eines jeden politischen Systems sind daher die Mittel und Institutionen, über die der Staat gebietet, um die politische Macht zu gewinnen, auszuüben und zu erhalten. Beim heutigen demokratischen Verfassungsstaat liegt das Wesentliche der als Staat organisierten Gesellschaft darin, daß zwischen den verschiedenen pluralistischen Gruppen innerhalb der Gesellschaft ein Gleichgewicht aufrechterhalten wird, das jeder einzelnen unter ihnen die Verfolgung ihrer Gruppeninteressen ermöglicht, ohne einer einzelnen ein Monopol der gesellschaftlichen Willensbildung und politischen Machtausübung zu gestatten. Bei der zeitgenössischen totalitären Autokratie dagegen sind die Herrschaftsgewalt und damit die politische Macht



steht allerdings nicht entgegen, daß, wenn eine bestimmte Ideologie einmal aus dem Bereiche des rational Erfassbaren in das Gebiet des irrational Geglaubten hinübergeglitten ist, wie es vielfach bei modernen totalitären Ideologien der Fall ist, sie für ihre Anhänger zu einem absoluten Wert wird, dem die gleiche Allgemeingültigkeit zugeschrieben wird wie dem spezifisch Religiösen. Man spricht daher in unserer Zeit — und es galt mit demselben Recht etwa für das militante Christentum und den Islam in ihren Entstehungs- und Entfaltungszeiten — von politischen Religionen, wo die Ideologie, an sich rational entstanden, zu einer Art unanfechtbaren Evangeliums geworden ist. Auch der moderne Kommunismus hat die rational konstruierte Ideologie des klassischen Marxismus in eine Religion verwandelt, und beim Nationalsozialismus hätte es ähnlich gehen können, hätte er länger gedauert. Die romanischen Nationen sind den politischen Ideologien gegenüber offenbar skeptischer, ganz abgesehen davon, daß sie als katholische Völker bereits mit einer totalitären Lebensphilosophie aufgewachsen sind; weder im faschistischen Italien noch im falangistischen Spanien oder im peronistischen Argentinien konnte die Staatsideologie auch nur den Versuch machen, mit dem authentisch Religiösen in Wettbewerb zu treten.

#### *Definition und Elemente der Ideologie*

Da in unserem „ideologischen“ Zeitalter eine empirisch-pragmatische Vertrautheit mit den landläufigen Ideologien besteht, sollte eine Definition der politischen Ideologie auf keine allzu großen Schwierigkeiten stoßen. Es soll darunter ein folgerichtiges und einheitlich geschlossenes („integriertes“) Schema von Gedanken und Überzeugungen — oder auch von glaubensmäßig akzeptierten Denkergebnissen — verstanden sein, welches die Einstellung des Menschen zum Leben und zum Leben in der Gesellschaft erklärt oder zu erklären vorgibt und welches den einzelnen Anhänger zu derjenigen Verhaltens- und Handlungsweise veranlaßt, die zur möglichen Verwirklichung der akzeptierten Gedanken und Überzeugungen führen soll. Was die politische Ideologie also von der rein philosophischen kontemplativ-spekulativen Einstellung zur Welt und Gesellschaft unterscheidet, ist ihr aktivistischer Charakter, der ihr innewohnende Impuls zur Verwirklichung der ihr zugrunde liegenden soziopolitischen Zielsetzungen. Sie drängt zum Handeln und hebt sich dadurch vom bloßen Verstehen-Wollen der Philosophie grundsätzlich ab. Dies gilt für alle



## VII

Das Buch endet (S. 411 ff.) mit einem Fragezeichen, ob nämlich die de-Gaulle-Verfassung von 1958 dem vom Verfasser entworfenen Leitbild einer von Max Weber postulierten plebiszitären Führerdemokratie entspricht. Der Verfasser sieht „in vieler Hinsicht“ schlagende Ähnlichkeiten mit Webers Vorschlägen zur Gestaltung der Weimarer Verfassung. Herrn Mommsens Buch ist im Februar 1959 abgeschlossen. Seine Beurteilung des Experiments von de Gaulle gründet sich demnach lediglich auf die Ereignisse bis Ende 1958, also das Referendum über die Verfassung vom September 1958, in dem diese mit 78,5% gebilligt wurde, die Novemberwahlen, welche eine überwältigende Mehrheit für de Gaulle in die Nationalversammlung delegierten, und de Gaulles pseudoplebiszitäre Wahl zum Präsidenten im Dezember 1958, bewerkstelligt wiederum mit 78,5% eines ausgesuchten Elektorenkollegiums. Ein historisch einigermaßen versierter Verfassungsrechtler, deren es schon damals (1959) etliche gab, hätte unseren Autor belehren können, welche Bewandnis es mit dieser eklatanten „Akklimation“ des plebiszitären Führers de Gaulle hatte. Das Referendum litt unter dem Mangel fast aller derartigen Volksbefragungen, daß es nämlich keine Alternative zwischen de Gaulle und dem Bürgerkrieg gab. Die Novemberwahlen ergaben dank des abgekarteten Wahlgesetzes, erlassen durch eine de-Gaulle-Verordnung, das gewünschte Resultat. Die Präsidentschaftswahlen durch ein einseitig zusammengesetztes konservativ-agrarisches Elektorenkollegium konnten gar nicht anders ausfallen. Vor Tische las man's anders. Heute, zwei Jahre nachher, hat das französische Volk — wie die übrige Welt — zwar noch immer tiefen Respekt vor der lautereren Persönlichkeit de Gaulles und seiner vaterländischen Gesinnung, aber es duldet ihn, und mit ihm seine Verfassung, nur, weil er die einzige und allerletzte Chance einer endlichen Bereinigung des algerischen Problems ist, des Krebses, der die IV. Republik umgebracht hat und die V. tödlich bedroht, sollte es dem Wunderdoktor nicht gelingen, in zwölfter Stunde die Heilung zu vollbringen, welche die politische Logik der Zeit verlangt. Gegenüber dieser eigentlichen Schicksalsfrage Frankreichs ist die Verfassung selbst mit ihren plebiszitären Ingredienzien völlig in den Hintergrund getreten. Die Franzosen hatten von jeher eine tiefe Abneigung gegen die plebiszitären Techniken, in Erinnerung in ihren diktatorialen Mißbrauch in der Vergangenheit. Trotzdem wurde die plebiszitäre Karte noch



anderem auch mit der Parallele der vom Parlament erzwungenen Thronentsagung von König *James II.* begründete. Uns Geschichtsbeflissenen erschien die Parallele schlagend, der Masse der Versammlungsteilnehmer besagte sie so gut wie nichts.

<sup>3</sup> Das von Herrn Dr. JOHANNES WINCKELMANN mit offenbar großer Genauigkeit und Vollständigkeit erstellte Sachregister zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ enthält keinen diesbezüglichen Eintrag, weder bei „Demokratie“ (S. 1079), noch bei „plebiszitär“ (S. 1009). Nebenbei bemerkt, das *Mommssensche* Buch hat weder ein Sach- noch ein Personenverzeichnis, was die Benutzung nicht erleichtert.

<sup>4</sup> Siehe etwa M. GELZER, *Caesar, der Politiker und Staatsmann*, 3. Aufl., München 1941, und LILY ROSS TAYLOR, *Party Politics in the Age of Caesar*, Berkeley 1948, S. 11.

<sup>5</sup> WILLIAM W. CROSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, 2 Bände, Chicago 1953.

<sup>6</sup> Allerdings vorwiegend dem deutschen; ich vermisste beispielsweise STUART H. HUGHES, *Consciousness and Society*, New York 1958.

<sup>7</sup> ERNST FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958.

<sup>8</sup> Siehe das bei FRAENKEL, aaO, S. 22 angeführte Zitat aus MARX „Der Achtzehnte Brumaire“, das durch die Machtergreifung *Napoleons III.* hervorgerufen wurde.

<sup>9</sup> Siehe KARL LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, S. 62 ff.

<sup>10</sup> Über die Einreihung der beiden Napoleone in die plebiszitäre Demokratie (aber nicht in den plebiszitären Führerstaat ohne Legalinvestitur!) siehe „Wirtschaft und Gesellschaft“, Bd. I, S. 156 ff. und Bd. II, S. 870; über Caesarismus, ohne auf Caesar selbst einzugehen. Bd. II, S. 869 ff. An beiden Stellen wie überhaupt in der Behandlung der plebiszitären Demokratie wird die Bedeutung der der Herrschaftsergreifung vorausgehenden oder auch nachfolgenden Wahl als „Akklamation“ überschätzt, die psychologisch wesentliche Legitimierung der Herrschaft durch die Wahl unterschätzt, was um so verwunderlicher ist, als man damals die durch Terror und mangelnde Gegenpropaganda bewirkte fabrizierte Einstimmigkeit bestens kannte. Auch das allererste solche Plebiszit, die *conjuratio Italiae* des *Octavian* (32 v. Chr.) war genauso manipuliert wie die Mehrzahl der folgenden und so gut wie aller zeitgenössischen „Akklamationen“ (siehe RONALD SYME, *The Roman Revolution*, Oxford 1939, p. 274 ff.; MATHIAS GELZER, *Caesar und Augustus*, in: *Meister der Politik*, Stuttgart-Berlin 1922, Bd. I, S. 152 f.).

<sup>11</sup> Siehe LOEWENSTEIN, aaO, S. 268 ff.

<sup>12</sup> Der Verfasser darf vielleicht an dieser Stelle gegen seine Gewohnheit eine persönliche Bemerkung einflechten, weil sie geeignet sein könnte, *Max Webers* Bewertung des Plebiszits als praktische Staatstechnik zu beleuchten. Ich veröffentlichte im Jahre 1917 meinen allerersten Versuch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts „Über Volksabstimmungen bei Gebietsveränderungen“ (*Annalen des Deutschen Reichs* 1917, S. 593 ff.). Das Stück, mitten im Kriege geschrieben und angeregt durch *Trozkys* Verlangen bei den Friedensverhandlungen in Brest-Litowsk nach Referenden als Manifestation des Selbstbestimmungsrechts, kam zu der Schlußfolgerung, daß eine der demagogischen Emotionalität so sehr ausgesetzte Stellungnahme zur territorialen Souveränitätsentscheidung kein geeignetes Mittel ist, den wahren Willen der beteiligten Bevölkerungen zu ermitteln. Ich habe mir das Ding jetzt im Zusammenhang mit dem vorliegenden Aufsatz nach mehr als vierzig Jahren wieder angesehen. Solchen Jugendsünden gegenüber ist man im reifen Alter mit Recht skeptisch. Aber, so stümperhaft es geschrieben ist (*Max Webers* Stil hatte auf uns *juvenile delinquentes* einen geradezu verheerenden Einfluß), so oberflächlich die Quellen ausgewertet sind, so dickflüssig die Stoffbehandlung, ich muß doch einräumen, daß der Kern der Sache damals von dem Anfänger richtig erfaßt wurde und daß ich auch auf Grund der umfassenderen seitherigen Erfahrungen mit dem innen- oder außenpolitischen Plebiszit — zum Unterschied von den durchaus rational zu bewerkstellenden Gesetzes-Referenden — zu keinem anderen Schluß



gekommen wäre. Dies aber nur nebenbei. *Max Weber* hat den Aufsatz sorgfältig gelesen und er hat das Lehrlingsstück nicht nur wohlwollend beurteilt, sondern stimmte auch, wie ich mich genauestens erinnere, vollständig mit dem sachlichen Ergebnis, wie oben skizziert, überein. Wir haben in München oder Heidelberg 1918 auf einem langen Spaziergang darüber gesprochen. Daß *Max Weber* als praktischer Politiker die plebiszitäre Staatstechnik anders einschätzte, als er es als Wissenschaftler im Rahmen der Regierungstypen tat, scheint mir *ex post facto* durchaus möglich. Wenn beim Souveränitätsreferendum die Wirkung der emotionalen Propaganda feststeht, kann es bei Herrschaftsinvestituren mit der Wahrheit der „Akklamation“ kaum anders bestellt sein.

<sup>13</sup> Siehe beispielsweise S. 399—400.

<sup>14</sup> FRAENKEL, aaO, S. 48, weist mit vollem Recht darauf hin, daß die Mitglieder der Nationalversammlung von Weimar sich zwar von außerdeutschen demokratischen Verfassungssystemen leiten ließen, daß ihr Bild aber schief war, da sie nur die Verfassungsnormen, nicht aber die Verfassungswirklichkeit berücksichtigten. Die Entdeckung der Verfassungswirklichkeit über den oder trotz der Verfassungsnormen ist in Deutschland erst ein Kind der Zeit nach dem letzten Weltkrieg.

<sup>15</sup> Siehe KARL LOEWENSTEIN, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin-Heidelberg 1959, S. 393 ff.

<sup>16</sup> Siehe FRAENKEL, aaO, S. 49.

<sup>17</sup> Ich erinnere mich noch heute des panischen Schreckens, der mich jungen Menschen erfaßte, als mir *Max Weber* während des Krieges einmal wörtlich sagte: „Ich würde den Fatzke (sc. Kaiser Wilhelm) mit eigenen Händen erwürgen, wenn sie mich an ihn heranlassen würden.“

<sup>18</sup> Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. I, S. 140 ff.

<sup>19</sup> Von den beiden Bänden von FRITZ TRÄGER, Charisma, Stuttgart 1960, die den Begriff durch die Antike verfolgen, habe ich nur aus Besprechungen Kenntnis.



die erlangte Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit; in anderen überlebte die Grundordnung, mochte sie sich auch vorher als brauchbar erwiesen haben, den Orkan der autoritären Zeit nicht und mußte vollständig erneuert werden; in anderen wiederum verursachte die im Gang befindliche Weltrevolution eine derartige Verlagerung des Standorts der politischen Macht, daß die staatliche Organisation von Grund auf umgestaltet werden mußte.

Fast ausnahmslos folgte das Verfahren der Verfassungsgebung dem klassischen demokratischen Muster: In Ausübung der dem Souverän zustehenden verfassungsgebenden Gewalt veranstaltete das Gesamtvolk allgemeine Wahlen — die überall als frei und unbeeinflußt gestempelt wurden — für eine verfassungsgebende Nationalversammlung oder einen Verfassungskonvent, welche letztere ihrerseits das Verfassungsinstrument ausarbeiteten und annahmen. Eine nachträgliche Bestätigung durch eine Volksabstimmung (Ratifikation) kam vor, wie etwa in Frankreich und in einigen deutschen Ländern, blieb aber die Ausnahme. In nur wenigen Fällen wurde von dem üblichen Schema abgewichen, indem man in das Verfahren anstatt der volksgewählten eine regierungsseitig ernannte Körperschaft einschob. Zumindest was ihre äußeren Formen anbelangt, will die Verfassungsgebung unserer Zeit als ein Triumph der Ideologie der demokratischen Legalität angesprochen sein.

Es ist zwar historisch gerechtfertigt, „Familien“ von Verfassungen zu unterscheiden, die einem in der Regel ähnlichen oder selbst identischen Verfassungstypus folgen<sup>2</sup>, wie etwa die Gruppen, die der französischen Charte von 1814 oder der belgischen Charte von 1831 oder auch der Weimarer Verfassung nachgebildet sind. Trotzdem überrascht die Feststellung, daß so gut wie alle neuesten Verfassungen eine erstaunliche strukturelle Übereinstimmung aufweisen; sie arbeiten durchgehend mit der herkömmlichen Dreiteilung in gesetzgeberische, ausführende und richterliche Funktionen. Dies gilt bis zu einem gewissen Grade selbst von den neuartigen Verfassungsinstrumenten des Ostens, wo unter dem Einfluß der Sowjet-Theorie die Gewaltentrennung be-

---

sind oft schief und ungenau, selbst die Daten sind gelegentlich falsch angegeben, die Literaturangaben sind wahllos, die vom Herausgeber beigezeichneten Einführungen schlechthin dilettantisch.

Eine wirklich brauchbare Sammlung aller derzeit geltenden Verfassungstexte wäre eine dankenswerte Aufgabe für die UNESCO.

<sup>2</sup> Siehe KARL LOEWENSTEIN, *Political Reconstruction* (New York 1946), S. 317 ff.



wußt abgelehnt wird. Streicht man aus der Sowjetverfassung von 1936 die Kapitel I und X, so würde man in ihr schwerlich die Verkörperung einer revolutionären Sozialordnung erkennen. Außerdem sind alle Verfassungen mit umfassenden und anspruchsvollen Rechteerklärungen ausgerüstet, die sich über das klassische liberale Vorbild der Freiheit von Staatseinmischung hinaus zu dem Ideal sozialer Gerechtigkeit bekennen, und sie tun dies mit einer solchen Einheitlichkeit, daß man geneigt ist, von Standardisierung zu sprechen.

Ist nun aus dieser sichtlich allgemeinen Aufgeschlossenheit der Zeit gegenüber der Demokratie nach Verfahren und Inhalt der Schluß zu ziehen, daß nunmehr überall nach der finsternen Nacht rechtloser Despotie der helle junge Tag des demokratischen Konstitutionalismus angebrochen sei? Bedeutet die Universalität der formalen Konstitutionalisierung, daß alle Völker, alle Gesellschaftsordnungen, ihr den gleichen absoluten Wert beilegen? Oder ist die Verfassungsepidemie, die in der Welt ausgebrochen ist, lediglich auf den unwiderstehlichen Zwang zurückzuführen, der dem alle Sozialerscheinungen beherrschenden Gesetz der kulturellen Nachahmung und Anpassung entspringt? Und weiter: Sind diese Instrumente „lebendig“, „wirklich“, „existentiell“ in dem Sinn, daß der Konkurrenzkampf der sozialen Kräfte um die politische Macht sich tatsächlich innerhalb des von der Verfassung gezogenen Rahmens, auf dem von ihr geschaffenen Boden, abspielt? Oder ist vielleicht der Rahmen von der oder den herrschenden Klassen listig-bewußt so gezogen worden, daß die derzeit nicht an der politischen Macht beteiligten Klassen dauernd davon ausgeschlossen bleiben sollen? Mit anderen Worten: Abgesehen von der rein technischen Aufgabe, für die Abwicklung der Tätigkeit der staatlichen Hoheitsträger eine verlässliche Ordnung zu schaffen — welchen Wert für die Integration der Gemeinschaft haben die Verfassungen in unserer Zeit?

Diese und ähnliche Fragen werden selten gestellt. Die Handhabung und Auslegung einer Verfassung unterliegt in der Regel dem Monopol einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von technischen Spezialisten — den Juristen, Politikern und Beamten —, für die in unserer von konkurrierenden Machtgruppen betriebenen pluralistischen Gesellschaftsordnung die Verfassung meist Mittel zum Zweck: der Erlangung und Erhaltung von Sondervorteilen der Gruppe oder Schicht ist, deren Interessen sie jeweils dienen. In Europa und auch in Latein-Amerika, wo man noch immer vielfach unter dem Einfluß der klassischen französischen Tradition steht, ist die Verfassungswissenschaft entweder die

Manege rationaler Geistesakrobatik, sozusagen ein Spiel des *l'art pour l'art*, oder die Werkstatt der politischen Ingenieure, die versuchen, bestimmte wirtschaftliche oder politische Interessen in das Verfassungsgefüge einzupassen oder es so zurechtzubiegen, daß sie hineinpassen. Man hat dabei kaum Anlaß, die Grundfrage zu stellen: Was bedeutet innerhalb einer bestimmten nationalen Gemeinschaft die geschriebene Verfassung für die Massen, für den „Kleinen Mann“, für den „Mann auf der Straße“, in dessen Zeitalter wir dem Vernehmen nach eingetreten sind?

Fragen dieser Art, die auf *Wesen* und *Wirklichkeit* einer Verfassungsordnung und nicht nur auf den viel leichter erfaßbaren *Verfassungsbetrieb* abstellen, bedingen eine neuartige Betrachtungsweise<sup>3</sup>, die hier als „ontologisch“ bezeichnet werden soll. Die nachfolgenden „Betrachtungen zur Verfassungsontologie“ sind ein erstmaliger — und daher durchaus tastender — Versuch, an Stelle der herkömmlichen positivistisch-juristischen oder funktionellen Analyse ausfindig zu machen, inwieweit die formale *Geltung* der geschriebenen Verfassung unserer Zeit mit ihrer materiellen *Gültigkeit* für die Massen der Gemeinschaftsglieder übereinstimmt und inwieweit sich ideologische Zielsetzung und politische Wirklichkeit decken.

Zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit zu unterscheiden, ist natürlich nichts Neues. Man denke nur etwa an den bei

<sup>3</sup> Wer aus dem Flachland des stereotypen Verfassungslegalismus hinauskommen will, muß auf *Max Weber* zurückgreifen, wenn er nicht überhaupt zu *Montesquieu* zurückgehen will. Auch GUGLIELMO FERREROS großartige Trilogie: *Bonaparte in Italy* (London 1939), *The Reconstruction of Europe* (New York), *The Principles of Power* (New York 1943) (das letztere auch in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Macht“ erschienen), ist durchaus ontologisch orientiert. Nicht nur wegen ihres umfangreichen Materials sind zu nennen: JOHN A. HAWGOOD, *Modern Constitutions since 1787* (New York 1939) und KARL LOEWENSTEIN, *The Balance between Legislative and Executive Power*, *Chicago Law Review*, Bd. 5 (1938) S. 566 ff. Die neue Einstellung herrscht auch vor in GEORGES BURDEAU, *Traité des Sciences Politiques*, bisher drei Bände (Paris 1949, 1950), von denen Bd. 3 die hier einschlägige allgemeine Verfassungslehre enthält; siehe ferner MAURICE DUVERGER, *Manuel de Droit Constitutionnel et de la Science Politique* (Paris 1949); DIETRICH SCHINDLER, *Verfassungsrecht und soziale Struktur* (Zürich 1932); J. ALLEN SMITH, *The Growth and Decadence of Constitutional Government* (New York 1930).

Der Verfasser möchte nicht unterlassen, zu sagen, wieviel er für die ontologischen Analysen von den verschiedenen Abhandlungen über das Wesen der politischen Macht gelernt hat, so, außer von FERRERO, von LORD ACTON, BERTRAND DE JOUVENEL, BERTRAND RUSSELL, CHARLES M. MERRIAM und anderen. Von den deutschen Beiträgen dringt weder FRIEDRICH MEINECKES *Idee der Staatsraison* (München-Leipzig 1924), noch GERHARD RITTERS *Dämonie der Macht* (München 1948) in das Kernproblem ein.



allen geschriebenen Verfassungen vorhandenen Unterschied und oft Gegensatz zwischen Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, oder an die amerikanische Praxis der *implied powers*, die eine Ausdehnung der Bundeszuständigkeiten weit über den Verfassungstext hinaus zuließ. Die „ontologische“ Fragestellung dagegen interessiert sich dafür, ob die Verfassung die Gemeinschaft integriert, oder, etwas anders ausgedrückt, ob sie geeignet und in der Lage ist, den Bedürfnissen und Erwartungen des unter ihr lebenden Volkes gerecht zu werden.

Man wird hier einwenden, wen dies interessiere, der könne sich ja der heute so beliebten Meinungsbefragungen bedienen. Eine auf die verschiedenen Klassen und Volkskreise geschickt abgestimmte Reihe von Fragen würde sicherlich ganz lehrreiche quantitative Einblicke bringen, etwa dahin lautend, daß ein bestimmter Klassenquerschnitt die bestehende Verfassung besser kennt als ein anderer. Aber selbst die psychologisch raffinierteste Statistik könnte nicht zu wesentlichen qualitativen Ergebnissen kommen, da die Wechselbeziehung oder Kausalität zwischen der Verfassungsordnung und dem wirtschaftlichen und politischen Wohlbefinden einer Klasse, Gruppe oder Einzelperson für die Adressaten einer solchen Meinungsbefragung einfach nicht zugänglich sind.

Man wird auch — und hier mit Recht — einwenden, daß eine solche Fragestellung nur dann Wert hat, wenn sie sich auf ein bestimmtes Land oder Volk und eine bestimmte Verfassung erstreckt. Die Brauchbarkeit und Nützlichkeit einer Verfassung, die Wertschätzung, die sie bei den breiten Massen genießt, sind von zuvielen Variablen abhängig, wie nationale Traditionen, Stand der politischen Bildung und Erfahrung, Berufsschichtung und anderen mehr, als daß Verallgemeinerungen zulässig erscheinen. Dieses Bedenken ist durchaus ernst zu nehmen. Wenn es aber hier als nicht durchschlagend erachtet wird, so liegt der Grund darin, daß die der jüngsten Vergangenheit entstammenden Verfassungen eine solch erstaunliche Stereotypizität ihrer konkreten politischen Einrichtungen und Verfahrenstechniken aufweisen, daß durchaus allgemeine Schlußfolgerungen auf die Integration der Verfassungen gezogen werden können. Der Zugang zur Bewertung der einzelnen Verfassung führt also einstweilen durch eine rechtsvergleichende Analyse der den meisten Verfassungen gemeinsamen politischen Einrichtungen und Techniken. Die quantitative und qualitative Koinzidenz in der jüngsten Verfassungsschöpfung legt die hier gewählte Methode

nahe. Es ist vielleicht nicht unbillig, den Leser zu bitten, mit seinem Urteil über sie zurückzuhalten, bis er sich mit ihren Ergebnissen vertraut gemacht hat.

## II. Das „Klima“ der Verfassungs-Schöpfung

Ihrem ursprünglichen Sinngehalt nach ist die Verfassung nicht mehr und nicht weniger als ein System rational erdachter und dementsprechend formulierter Regeln oder Normen für die Dynamik der politischen Macht, deren Ausübung damit gleichzeitig einer sie beschränkenden Kontrolle unterworfen wird. In diesem Sinne sind Verfassungen in der Erlebniswelt des homo politicus etwas relativ Neues. Solange die Staatsgewalt auf den traditionellen Formen der Staatsmystik beruhte — dem göttlichen Ursprung der Herrschermacht bestimmter erblich legitimer Dynastien und der mit ihnen verbundenen Herrschaftsklassen —, bestand keine Notwendigkeit, das, was in Frankreich *les lois fondamentales du royaume* waren oder in England bis in die neuere Zeit die Beschränkung der *Royal Prerogative* durch Konventionalregeln, zu formalisieren und damit, gleich einem Zwölftafelgesetz, auf dem Marktplatz sichtbar zu machen. Sie zu beobachten, war der traditionale Machtinhaber auch ohne Rationalisierung infolge seines von Gott verliehenen Amtes verpflichtet. Die Idee der geschriebenen Verfassung war schließlich die Frucht des sich lange hinziehenden Kampfes um die Säkularisierung der politischen Gewalt. Sie ist vorzüglich eine Entdeckung der Engländer in der Puritanischen Revolution<sup>4</sup>, als die Mittelklassen — untere gentry und die besitzbürgerliche Schicht — dem Absolutismus der Stuarts ihren Anteil an der politischen Gestaltung abzwangen. Bei Cromwell, der in religiöser Demut sich der moralischen Begrenzungen jedweder, auch der politischen Macht bewußt war, ergab sich daraus ein selbstbeschränkendes „Instrument of Government“ anstatt einer „Verfassung“. Für England erübrigte sich nachher eine geschriebene Verfassung zur Normalisierung der Machtbeziehungen zwischen der Krone und den neuen wirtschaftlich führenden Klassen, weil diese pragmatisch und ohne Zuhilfenahme naturrechtlicher Vorstellungen, die später für die mehr speku-

<sup>4</sup> Siehe in der deutschen Literatur EGON ZWEIG, die Lehre vom Pouvoir Constituant (Tübingen 1909), WALTHER ROTHCHILD, Der Gedanke der geschriebenen Verfassung in England (Tübingen-Leipzig 1903), RICHARD SCHMIDT, Zur Vorgeschichte der geschriebenen Verfassung (Leipzig 1916).



lativen Franzosen unentbehrlich waren, sich den ihnen gemäß ihrer wirtschaftlichen Stellung gebührenden Anteil am Staatsapparat sichern konnten.

Auf dem Kontinent dagegen gewann die naturrechtliche Weltanschauung derart an Gewicht, daß man sich eine wohlgeordnete Gesellschaft ohne die rationale Grundlage einer geschriebenen Verfassung nicht mehr vorstellen konnte. Das Ziel wurde zuerst in Nordamerika erreicht, hier mehr aus praktischer Notwendigkeit denn als Erfüllung theoretischer Voraussetzungen, dann in Frankreich, damals der Schlüsselstaat Europas und der Welt. Hier ergab sich die Verfassungsschöpfung auf der moralisch-metaphysischen Grundlage der *volonté générale*, die, an sich eine Formel für den Gesellschaftsvertrag, ihrerseits in das Recht der Verfassungsschöpfung, den *pouvoir constituant*, mündete. Diese Begriffe waren übrigens im Lichte der geltenden Sozialordnung nicht minder „subversiv“ und „revolutionär“ als der Marxismus ein Jahrhundert später. Der spekulativen Sozialphilosophie der Zeit galt die Verfassung als die feierliche Kundbarmachung des Gesellschaftsvertrags und die funktionelle Verkörperung des imaginären Eides, den der Allgemeinwille auf sich selbst geschworen hatte.

Es ist alles andere als zufällig, daß das Zeitklima, in dem die geschriebene Verfassung geboren wurde, das 18. Jahrhundert war. Nicht nur stand es unter dem Zauber dessen, was es als die zwingenden Gebote des Naturrechts ansah; es glaubte sich auch berechtigt, die Naturgesetze auf die Sozialwelt anzuwenden. Die Wissenschaft der Mechanik wurde auf das Gebiet des Politischen übertragen und damit zur politischen Wissenschaft. Die wohl-ausbalancierte Verfassung, mit ihren freiheit-schützenden Hemmungen und Gegengewichten (*checks and balances*), sollte durch die funktionelle Trennung der Gewalten das ideale Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte herstellen und erhalten<sup>5</sup>. Im *ambiente* der Aufklärung war die Verfassung vorzüglich eine moralische Notwendigkeit, in zweiter Linie aber die technische Voraussetzung einer auf Harmonie abgestellten Gesellschaftsordnung. Wer sich heute in die Literatur dieser Zeit versenkt, wird entdecken, daß für sie die Verfassung selbst und das Verfahren ihrer Gestaltwerdung von einer Art kollektiver Magie umgeben waren, die man dem angeblich rationalen Klima der „Aufklärung“ kaum zugetraut

<sup>5</sup> So der Federalist Nr. 5. Siehe auch die Bemerkungen in HANS J. MORGENTHAU, *Politics among Nations* (New York 1949), S. 125 ff. Vgl. auch über das politische Gleichgewicht CARL SCHMITT, *Verfassungslehre* (München-Leipzig 1928), S. 183 ff.

hätte. Man könnte fast sagen, daß, was Gott und das Religiöse damals einbüßten, sich in den Glauben an die Vernunft in der staatlichen Ordnung umsetzte. In ihrem uns heute recht naiv erscheinenden Optimismus nahmen die politischen Theoretiker und selbst die Politiker an, alles, was eine wohlgeordnete Gesellschaft brauche, sei eine wohlkonstruierte Verfassung, was in der mechanistischen Voreingenommenheit der Zeit wohl-equilibriert bedeutete. In Unkenntnis oder in Mißachtung des irrationalen Elements, der Dämonie der Macht, glaubte man, die geschriebene Verfassung werde automatisch alle Lösungen der sozialen Spannungen bieten und damit die Glückseligkeit der unter ihr lebenden Gesellschaft gewährleisten. Um die harmonische Zusammenarbeit aller Kräfte der Staatsgesellschaft zu erreichen, brauche man nichts weiter als eine „gute“, das heißt, gutausgewogene Verfassung, die von einem „guten“ Volk gehandhabt würde. Das erste Ergebnis dieser unrealistischen Metaphysik war die völlig unbrauchbare Verfassung von 1791, der allerdings das großartigste Seminar in der politischen Theorie vorausging, das es bisher gegeben hat<sup>6</sup>.

Die französische Revolution nahm keinen Anstand, den Glauben ihrer Väter an die Gutartigkeit der menschlichen Natur Lügen zu strafen. Sie bewies mit Strömen von Blut, daß die funktionelle Zweckmäßigkeit einer Staatsordnung nicht ungestraft vernachlässigt werden könne und daß politische Macht und politische Freiheit fast unversöhnliche Gegensätze sind. In der Suche nach der magischen Formel, wie Autorität und Freiheit sich verbinden könnten, ohne daß sie sich gegenseitig vernichten, demonstrierte das politische Laboratorium der Revolution der Welt alle denkbaren „Regierungsformen“ vor, wenn man darunter die funktionelle Zusammenarbeit der Gewalten versteht: die verfassungsmäßige beschränkte Monarchie, die Anfänge der parlamentarischen Regierung und ihrer Verkehrung in die Herrschaft der Legislativversammlung (*gouvernement conventionnel*), die verwickelte Maschinerie der Gegengewichte im Direktorialsystem und schließlich das Beispiel der „verfassungsmäßigen“ Diktatur des Ersten Konsuls. Aber darüber ging, was bei einem so rationalen Volk wie den Fran-

<sup>6</sup> Die Debatten der Constituante von 1789 sind verfassungstheoretisch fast unerschöpflich und gerade heute wieder aktuell. Siehe auch ROBERT REDSLOB, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789* (Leipzig 1912); KARL LOEWENSTEIN, *Volk und Parlament nach der Staatsauffassung der französischen Nationalversammlung von 1789* (München 1922).



men bildeten, innerhalb dessen der Machtkonflikt sich in angemessenen rechtlichen Formen abspielen konnte, ohne andauernd zu revolutionären Ausbrüchen zu führen, ist darauf zurückzuführen, daß die Verfassungen sich auf eine relativ geschlossene und innerlich einheitliche Gesellschaft bezogen. Sie waren noch nicht den heutigen Spannungen ausgesetzt, wo starke soziale Kräfte die bestehende Machtverteilung als solche bekämpfen und an ihrer evolutionären, das heißt verfassungsmäßigen Umbildung verzweifeln.

Das 19. Jahrhundert beweist, daß Verfassungen dann gut funktionieren, wenn der Kampf um die politische Macht sich auf verschiedene Gruppen ein und derselben sozialen Klasse beschränkt, daß sie aber bis zum Bruch verbogen werden, wenn es sich zeigt, daß die herrschende Klasse ihre Normen dazu benutzt, um eine aufsteigende Klasse von ihrem Anteil an der politischen Seinsgestaltung fernzuhalten. Außerdem war die verhältnismäßige Achtung, die das 19. Jahrhundert seinen Verfassungen entgegenbrachte, auch darauf zurückzuführen, daß man inzwischen gelernt hatte, sie ohne emotionale oder transzendente Überspannung ihrer Ziele an die tatsächlichen Verhältnisse funktionell anzupassen. Das Nützlichkeitselement hatte sich gegenüber dem Idealstaatlichen und Transzendentalen durchgesetzt. Verglichen etwa mit der nüchternen Sachlichkeit der Bismarckschen Verfassung von 1871, die eben für absolut kein anderes Staatswesen passen konnte als für das autoritäre Kaiserreich, liest sich die amerikanische Verfassung von 1787 wie ein staatsphilosophischer Traktat.

an 19. Jh.  
Verfassungsfunktion  
konst. in einem  
an 19. Jh. umfassen  
1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10.  
Kämpfe haben sich

### *Die Verfassungen nach dem ersten Weltkrieg*

Der magische Zauber der Verfassungs-Schöpfung wurde auf einen flüchtigen Augenblick nach dem ersten Weltkrieg wieder eingefangen. In einigen der älteren Staaten erlebte die geistige Erbschaft der französischen Revolution, die Volkssouveränität, eine Spätblüte und sie konnten sich von den letzten Eierschalen der monarchischen Feudaltradition freimachen. Für die neuen Staatswesen, die auf den Ruinen des zaristischen, des österreichisch-ungarischen und des ottomanischen Reiches entstanden, gewann die Verfassung den Symbolwert der erlangten Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit, im Einklang mit Wilsons politischem Schlagwort von der nationalen Selbstbestimmung. Nachdem der demokratische Parlamentarismus Englands und Frankreichs den Krieg gewonnen — Amerika zählte damals nicht mit —



und die autoritäre Monarchie ihn verloren hatte, wurde die konstitutionelle Demokratie zur überall angerufenen Zauberformel, gleichgültig wie wenig die Massen und die Berufspolitiker auf sie sozial, moralisch und politisch vorbereitet waren. Diesmal waren die Verfassungen das Werk der breiten bourgeoisen Mittelschichten, die im Unterbewußtsein hofften, die besitzlosen Klassen dadurch zähmen zu können, daß man sie in den demokratischen Konstitutionalismus eingliederte. Die Arbeiterschaft ging mit, einmal weil sie an den Köder der in den Rechteerklärungen gebotenen sozialen Rechte anbiß, zum anderen weil sie erwartete, durch das allgemeine gleiche Wahlrecht über kurz oder lang die politische Macht legal erobern zu können. Für einen flüchtigen Augenblick also bedeuteten die Verfassungen wirklich, was sie bedeuten wollten, nämlich das Mittel zum friedlichen Machtausgleich zwischen den sozialen Kräften der Gesellschaft. Durch die Dokumente dieser Zeit weht ein frischer Wind. Nicht mehr ausschließlich mechanistisch oder vorwiegend funktional, scheuen sie nicht vor Versuchen mit neuen Techniken zurück<sup>8</sup>, wie der Volksabstimmung und korporativen Einrichtungen, und ihre Rechteerklärungen beginnen ein verstärktes soziales Verantwortlichkeitsgefühl zu zeigen. Die Weimarer Verfassung und die mexikanische Verfassung von 1917 sind Beispiele dieser Gestaltung. Was die Gruppe dieser Verfassungen außerdem auszeichnet, ist, daß sie nichts dem Zufall überlassen wollen. Verfassungslücken werden, wenn möglich, gefüllt, Verfassungen „klemmen“, wenn möglich, vermieden oder ein Ausweg aus ihnen gezeigt. Sie sind durchweg bestrebt, alle Elemente und Organe politischer Machtausübung in gesetzliche Normen einzufangen. Man kann den Verfassungsgebern auch nicht zum Vorwurf machen, daß sie die immanente Dämonie der politischen Macht vernachlässigt hätten; im Gegenteil, es wird ein Maximalversuch gemacht, sie durch „Konstitutionalisierung“ in Schach zu halten.

Der Altweibersommer der verfassungsmäßigen Demokratie dauerte nicht einmal ein Jahrzehnt. Fast ohne Ausnahme fielen die neuen Verfassungen der Revolution der Massen zum Opfer. Die Praxis der nackten Gewalt, die in der Zwischenzeit zum Rang einer vollgewichtigen politischen Theorie erhoben worden war und damit dem Machtelement der Geschichte einen unerhörten Auftrieb gab, triumphierte über

<sup>8</sup> Siehe ARNOLD J. ZURCHER, *The Experiment with Democracy in Central Europe* (New York 1933).

das *juste milieu* des bürgerlichen Rationalismus. Gestehen wir es zu: Die Verfassungen nach dem ersten Weltkrieg waren schon überholt, als sie in Kraft gesetzt wurden. Die Selbsttäuschung der Bourgeoisie bestand darin, zu glauben, sie könne die hungernden Massen der Besitzlosen, zu denen sich bald die unteren Schichten des Bürgertums gesellten, mit sozialen Versprechungen oder dem allgemeinen Stimmrecht abspesen, während die Besitzschichten des bürgerlichen Kapitalismus ihre Stellung als die herrschende Klasse beibehalten würden. Für eine verfassungs-ontologische Betrachtung ist es lehrreich, daß diese Verfassungen, technisch ungefähr die besten, die bisher gemacht worden waren, versagten und zerbrachen, weil sie für die Massen wertlos waren. Intention und Wirklichkeit ließen sich nicht versöhnen.

Das kurze Zwischenspiel der konstitutionellen Demokratie endete mit ihrer völligen Verdrängung und damit auch der Verdrängung des Verfassungstyps, den sie sich geschaffen hatte. Die Massen lernten, daß die Verfassung sie nicht wirtschaftlich befriedigen und schützen konnte und daß das, was die Intellektuellen ihnen von ihrer Unverbrüchlichkeit erzählt hatten, leeres Gerede gewesen war. Dem seit der Erfindung der Verfassung bestehenden Mythos von ihrer absoluten Geltung war ein Stoß versetzt worden, dessen Tragweite erst heute voll ersichtlich wird. Der über mehr als ein Jahrhundert genährten Überzeugung, daß Staat und Verfassung identisch seien, geschah schwerer und vielleicht unheilbarer Abbruch. Die verfassungslose Diktatur verbreitete sich über Europa mit der Unwiderstehlichkeit eines Präriefeuers, dabei nur die Staaten verschonend, wo die eingewurzelte Tradition des politischen Kompromisses dem Massen-Emotionalismus standhielt, und ebenso über Latein-Amerika, dessen Scheinkonstitutionalismus ebenso oberflächlich war. Der Faschismus bedurfte keiner Formalisierung der Ausübung politischer Macht; im Gegenteil, selbst eine restlos autoritäre Verfassung wäre dem staatlichen Machtmonopol nur hinderlich gewesen. Wo, wie in Polen (1935) das autoritäre Regime sich zu einer Verfassung herbeiließ, geschah dies nur, um die bestehende Machtkonzentration der herrschenden Offiziersclique verfassungsmäßig unantastbar zu machen.

### *Die Verfassungen nach dem zweiten Weltkrieg*

Von dem Trauma, das die brutale Vergewaltigung des Rechts durch die Macht der Diktatur bedeutete, hat sich das Bewußtsein der davon



betroffenen Völker bis heute nicht erholt. Die Erwartung, die vom faschistischen Joch befreiten Völker würden mit Jubel in den Verfassungsstaat zurückkehren, hat sich nicht verwirklicht. Zwar erfolgte die Rückkehr; wie hätte es auch anders sein können? Aber von dem Elan, der die Verfassungsgebung nach 1918 beflügelte hatte, war nichts zu spüren. In einigen Staaten von marginaler Bedeutung, wie den Benelux-Ländern und Norwegen, wurde die vorher geltende Verfassungsordnung, die die Exilregierungen wenigstens formalrechtlich aufrechterhalten haben, ohne Änderungen wieder in Gang gesetzt; hier bewahrte sich auch die monarchische Kontinuität<sup>9</sup>.

In den kontinentalen Schlüsselstaaten Frankreich, Deutschland und Italien aber wurden die vorkriegsfaschistischen Instrumente gewogen und zu leicht befunden; man schritt daher zu einer Neuschöpfung. Pflichtgemäß, doch ohne Enthusiasmus unterzog man sich der Aufgabe. Wer die Arbeiten der verfassungsgebenden Nationalversammlungen etwa in Frankreich oder Westdeutschland verfolgt hat, wird finden, daß hier brave Bauhandwerker sich betätigt haben, aber keine kühnen Architekten. Es wird nicht viele Leute in Westeuropa geben, die glauben, daß das, was dabei herauskam, als „höheres“ Recht gelten könne, außer in dem rein technischen Sinn, daß die Verfassungen verbindliche Normen für die Vornahme der Regierungsgeschäfte aufstellen. Die bürgerliche Gesellschaft des europäischen Westens hat seit dem Krieg, unter der Einwirkung der Nachkriegsschwierigkeiten, Substanzverlust ihres Besitzes, Inflation und Geldumstellung, ihren Glauben an absolute oder höhere Werte und damit ihre seelische Balance verloren. Überfüttert mit Politik in dem Jahrzehnt der Diktatur, ist sie politisch müde, entzaubert und zynisch geworden. Selbst der Nationalismus, der ihr früher Zusammenhalt und Auftrieb gab, ist angeknaggt. Man bedarf keiner umfangreichen sozialpsychologischen Statistik, um zu erkennen, daß Wert und Bedeutung der Verfassung als einer höheren Gesellschaftsordnung für das politische Bewußtsein verblaßt sind. Und erst in den östlichen „Volks“-Demokratien, wo die offizielle Propaganda sich nicht genug tun kann, die Symbolik der neuen Verfassungen hervorzuheben — wer wollte behaupten, sie verkörperten das, was die Demokratie erst zur Demokratie macht, nämlich die Identität von Regierung und Regierten?

<sup>9</sup> Vgl. KARL LOEWENSTEIN, *Political Reconstruction* (New York 1946), S. 138 ff., 168 ff. Eine Studie des Verfassers „Die Monarchie im modernen Staat“ wird demnächst im Verlag Wolfgang Metzner in Frankfurt a. M. erscheinen (siehe Nr. 52 des Schriftenverzeichnisses).

Auch der Verfassungsjurist ohne berufliche Scheuklappen wird den neuen Verfassungen beträchtliche Skepsis entgegenbringen. Gegenüber denjenigen im Sowjetkreis kann er sich des Mißtrauens nicht erwehren, daß sie technisch zu simpel, funktionell zu geradlinig sind, um einen wirklich fairen Austrag der Kämpfe um die politische Macht zu ermöglichen. Er weiß, daß der moderne Staatsbetrieb zu kompliziert geworden ist, als daß er mit der Oberflächentechnik der Satellitenverfassungen gemeistert werden könnte; etwas muß dahinter vorgehen, wovon die Verfassung schweigt. Was aber die westlichen Dokumente anbelangt, so wird er sie, als Gesamtgruppe angesehen, erstarrt und sonderbar nach rückwärts gewendet finden, dabei ungemein legalistisch und kompliziert, und doch von einer bis zur Furchtsamkeit und Unentschiedenheit gehenden Behutsamkeit im Programmatischen und Konstruktiven. Das gilt besonders für die zweite französische Verfassung von 1946 und das Bonner Grundgesetz, die vielfach nicht mehr sind als das Echo auf Fehler, die in der Vergangenheit gemacht wurden. Man wird allerdings Verständnis für die Versuche haben, sie in Zukunft zu vermeiden. Beispiele sind das Verbot delegierter Gesetzgebung in Frankreich (Art. 13), das aber der Wirklichkeit gegenüber nicht standhielt, oder in Westdeutschland die „Neutralisierung“ der Präsidialgewalt durch Parlamentswahl statt durch das Volk selbst (Art. 54). Man wird auch anerkennen, daß Versuche nützlich sind, den wilden Parlamentarismus durch erschwerte Anforderungen für das Mißtrauensvotum und die Auflösung zu zügeln und damit zu einer stabileren Regierung zu gelangen. Andererseits zeigen die Verfassungen ein tiefes Mißtrauen gegen das Volk selbst, mit dem kaum unbeabsichtigten Ergebnis, daß die politische Macht in Wirklichkeit in die Hände der parlamentarischen Oligarchie gespielt wird. Wieviel wäre für die Klärung der Außenpolitik gewonnen worden, könnte man die Frage der deutschen Aufrüstung einer Volksabstimmung unterwerfen, oder welche Entspannung der französischen Innenpolitik würde sich ergeben, wenn die Wählerschaft über die leidige Frage der konfessionellen Schulen selbst entscheiden könnte! Verglichen mit Westdeutschland und Frankreich ist dagegen die italienische Verfassung von 1947 wesentlich optimistischer und selbstsicherer, was darauf zurückzuführen sein mag, daß diese Verfassungsschöpfung nicht mit einer Hypothek der Vergangenheit belastet war und die Italiener nach der Ausbootung der Monarchie von Grund auf neu bauen konnten.



## III. Staatsformen und Verfassungsontologie

Die sogenannte „Staatsform“<sup>10</sup>

Unter „Staatsform“ versteht die herkömmliche Lehre die Unterscheidung von republikanischen und monarchischen, neuerdings auch von demokratisch-konstitutionellen und autoritär-diktatorialen Staaten. Diese Unterscheidungen sind aber heute vielfach bedeutungslos und geradezu irreführend, da bekanntlich ein monarchischer Staat demokratisch und eine Republik diktatorial sein können. Viel angemessener ist der Ausdruck „Regierungsform“, wenn dabei auf das Zusammenspiel — entweder Unterordnung oder Gleichordnung — der für die Bildung des Staatswillens maßgebenden Staatsorgane abgestellt wird. In der Regelung dieses Zusammenspiels sehen die Verfassungen naturgemäß ihre vorzüglichste Aufgabe. Unter diesem Gesichtspunkt hat die jüngste Welle von Verfassungsschöpfungen an dem herkömmlichen Repertoire nichts hinzugefügt.

Was die „Staatsform“ im klassischen Sinn anbelangt, so ist die monarchische Gestaltung völlig außer Mode gekommen. Keine der neuen Verfassungen bekennt sich zu ihr. In Italien und Bulgarien wurde die Monarchie durch Volksabstimmung offiziell abgeschafft, in anderen Balkanstaaten verschwand sie sang- und klanglos. Indien (1949) zerschneidet nicht nur das Band mit der britischen Krone, ohne damit jedoch die Mitgliedschaft im Commonwealth aufzugeben, sondern entledigte sich auch kurzerhand der Überbleibsel der Feudalmonarchie seiner mehr als fünfhundert einheimischen Fürstentümer. Alle Verfassungen, die hinter dem Eisernen Vorhang nicht ausgenommen, bekennen sich zu den Grundlagen der demokratischen Republik, alle folgen, wenn auch mit verschiedenen Betonungen, der funktionellen Dreiteilung der Gewalten (jedoch nicht ihrer Trennung).

Die Regierungsform des sogenannten Präsidialsystems erfreut sich außerhalb der westlichen Erdhälfte geringer Beliebtheit. Selbst in Latein-Amerika zeigt sich neuerdings eine unverkennbare Tendenz zur Annäherung an den europäischen Parlamentarismus, während in den Vereinigten Staaten alle wohlgemeinten Vorschläge dieser Art auf unabsehbare Zeit hoffnungslos erscheinen. Nur China (in der Tschiang-kaischek-Verfassung von 1947) und Südkorea (1948) schlossen sich

<sup>10</sup> Eine systematische Darstellung der Nachkriegstypen der Regierungsform findet sich bei KARL LOEWENSTEIN, Der Staatspräsident, AÖR Bd. 75 (1949), S. 130 ff. (oben S. 331 ff.).

dem Präsidialsystem an; in beiden Staaten allerdings diente es von Anfang an als brüchige Schutzfarbe einer unverfälschten Präsidialdiktatur.

Die Standard-Regierungsform ist die parlamentarische, wenn darunter verstanden wird, daß die Regierung vom anhaltenden Vertrauen einer Mehrheitspartei oder einer Mehrheitsparteienkoalition abhängig ist. Dies gilt in Westdeutschland, Frankreich, Italien, Indien, Israel und anderswo. Bonn steuerte eine interessante Variante bei, die man füglich als „demo-autoritär“ bezeichnen kann: Der Bundeskanzler kann nur dann durch ein Mißtrauensvotum aus dem Amt verdrängt werden, wenn der Bundestag mit absoluter Mehrheit aller Mitglieder gleichzeitig seinen Nachfolger wählt (Art. 67). Dies bedeutet praktisch, daß der Bundeskanzler während der vierjährigen Wahlperiode des Parlaments so gut wie unabsetzbar ist, es sei denn, daß die Regierungskoalition auseinanderbricht und ein beträchtlicher Teil davon sich der Opposition zugesellt. Das autoritäre Element wird dabei noch wesentlich dadurch verstärkt, daß der Bundestag praktisch unauflösbar gemacht wurde. Analoge Einrichtungen zur Stabilisierung der einmal ans Ruder gekommenen Regierung finden sich auch in einigen deutschen Länderverfassungen und, allerdings hier nur als Hypothese, in der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (Art. 95, Abs. 2).

Die in Großbritannien und den von England beeinflussten Staaten entwickelte Spielart des klassischen Parlamentarismus, die unter dem Namen des Kabinettsystems bekannt geworden ist, hat sich praktisch als die wirksamste Regierungsform erwiesen. Bei ihr kann der Premierminister, kraft der absoluten Parteidisziplin und der dahinter stehenden Drohung mit der Auflösung, zwischen den allgemeinen Wahlen die politische Macht unangefochten ausüben. Dieser Regierungstyp ist aber in solchem Maß von der Zweiparteienstruktur bedingt, daß keine der neuen Verfassungen daran denken konnte, sich auf ihn formell festzulegen.

Die überraschendste Neuerung ist aber die Wiederbelebung einer historisch übelbeleumundeten und halbvergessenen Regierungsform im Sowjetkreis, der Konventsregierung (*gouvernement conventionnel*, *assembly government*); es gilt in der UdSSR selbst (seit 1936) und in fast allen Satelliten<sup>11</sup> einschließlich Ostdeutschlands (Demokratische Republik

<sup>11</sup> Albanien, Jugoslawien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei gehören nicht dazu, ersteres setzte, mit erheblichen Reparaturen, die Verfassung



und Länder). Wie die Sowjets dazu kamen, sich von der in ihren vorherigen Verfassungen (1918, 1923) niedergelegten proletarischen Diktatur ab- und einer eher orthodoxen Regierungsform zuzuwenden, kann im Rahmen dieser Abhandlung nicht untersucht werden. Aber, wie an anderer Stelle nachgewiesen<sup>12</sup>, das ur-demokratische Muster der Allmacht einer volksmäßig gewählten Versammlung, die von allen Hemmungen und Gegengewichten und damit auch von der Gewaltentrennung befreit ist, eignete sich vollkommen für das Herrschaftsmonopol der Staatspartei. Damit wurde die historische Erfahrung mit dieser Regierungsform voll bestätigt. Die Konventsregierung stellt eine bestechende Verkleidung der Diktatur einer Einzelpersonlichkeit, Gruppe, Partei oder Herrschaftsschicht dar. Da hierbei die Versammlung in der Regel nur formal souverän ist — sie versammelt sich kurz und in großen Abständen —, steigt ihr Präsidium als die dauernd aufgestellte Aktionsgruppe logischerweise zum wesentlichen Machtträger auf<sup>13</sup>. In Ostdeutschland, wo man bisher aus politischen Gründen Wert darauf legte, die äußere Mechanik des Mehrparteiensystems aufrechtzuerhalten — was wohl in absehbarer Zeit abgeschafft wird —, wurde die Konventsregierung mit dem sogenannten „Blocksystem“ unterbaut<sup>14</sup>. Die von vornherein zielbewußt — durch Überredung, Druck oder andere Mittel — herbeigeführte „Einstimmigkeit“ der Kabinette und Parlamente läuft auf dasselbe hinaus wie das Vorhandensein eines ausgesprochenen Einparteienstaats. Die Technik und die ihr unterliegende Theorie entbehren nicht der Schläue, weil sie die „freiwillige“ Ausschaltung der Opposition ermöglichen und den Gläubigen das Bild einer „monolithischen“ Demokratie, wenn es so etwas geben sollte, vorspiegeln. In der Deutschen Demokratischen Republik ist diese Erfindung sogar in der Verfassung selbst „verankert“ (Art. 92); jede Partei mit 40 Abgeordneten *muß* ihrer Stärke in der Volkskammer nach in der Regierung vertreten sein. Unterdrückung der Opposition ist natürlich nichts Neues; aber die Koalitionsregierung

---

von 1920 wieder in Kraft (Verfassungsgesetz vom 19. Februar 1947), letztere adaptierte die Verfassung von 1920 in einer Revision von 1948.

<sup>12</sup> Siehe AöR, Band 75, S. 162 ff. (oben S. 365).

<sup>13</sup> Siehe Ungarn (Art. 19–22), wo es Präsidialrat genannt ist. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik hat davon Abstand genommen, und es scheint auch in Polen und der Tschechoslowakei weniger Macht zu haben als in Rußland selbst und anderen Satellitenstaaten.

<sup>14</sup> ALFONS STEINIGER, Das Blocksystem (Berlin 1949).



tig. Die Regierung, die die politischen Entscheidungen trifft, hat sich auch in den parlamentarisch gefügten Staaten in zunehmendem Umfang der Gesetzgebung bemächtigt. Politische Führung der Regierung ist ja nichts anderes, als dafür zu sorgen, daß die für die Staatspolitik notwendigen Gesetze geschaffen werden. Die Anordnung der beiden Funktionen enthält in charakteristischer Weise den Unterschied zwischen dem Normativismus des Westens und dem Semantizismus des Ostens. In der völlig durchgebildeten „Volks“-demokratie — an sich schon wegen seiner Verdoppelung des Begriffes „Volk“ ein Stück Semantik —, wie sie etwa die ungarische Verfassung (1949) darstellt, ist der Gegensatz und selbst der Unterschied von Exekutive und Legislative völlig verschwunden. An die Stelle der Gleichordnung und Zusammenarbeit ist ein System der unbedingten hierarchischen Unterordnung aller Staatsorgane unter die Direktiven der kommunistischen Partei getreten, womit, wie es für die Konventsregierung typisch ist, der Wortlaut und Sinn der Verfassungsbestimmungen vollkommen umgekehrt wird. Das Parlament, angeblich „das höchste Staatsorgan“ (Art. 10), wird vollkommen vom Präsidium (genannt Präsidialrat der Volksdemokratie) beherrscht (Art. 20 und 21), das seinerseits den Ministerrat kontrolliert, der als das „höchste Organ der Staatsverwaltung“ bezeichnet wird (Art. 22) und dem die örtlichen Verwaltungsbehörden unterstellt sind. All dies ist aber nur auf dem Papier, da die ganze Maschinerie von der Kommunistischen Partei gehandhabt wird, worüber das Dokument natürlich mit Stillschweigen hinweggeht. Man wird zugeben müssen, daß, seit Verfassungen bestehen, kaum je vorher ein System schriftlich formuliert wurde, das eine so einfache und direkte Lösung für die Ausübung der politischen Gewalt zu Papier gebracht hätte.

Im Westen dagegen ist die Beziehung zwischen Regierung und Parlament nach wie vor das Kernproblem der Verfassungskonstruktion. Allerdings, der naive Glaube der früheren Zeit, sie könnten in eine harmonische Gleichgewichtslage gebracht und darin dauernd gehalten werden, ist verschwunden. Man hat nur mehr die Wahl zwischen einer starken Regierung, die dem Parlament überlegen ist, und dies zu Lasten der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der öffentlichen Meinung, oder aber eine Regierung, die andauernd dem unberechenbaren Spiel der parlamentarischen Parteien ausgesetzt ist, und dies, wie allgemein angenommen wird, auf Kosten der Stetigkeit der Staatsleitung. In beiden Fällen wird auf die Kabinettskrisen abgestellt, die



sich bei Fehlen einer klaren Mehrheitspartei aus der mangelnden Balance der Koalitionsparteien ergeben müssen.

Die Autoren der neuen Verfassungen waren sichtbar beeindruckt von den mehr als hundert Kabinetten, die die französische Dritte Republik während der 65 Jahre ihres Bestehens aufgewiesen hat, und wahrscheinlich auch von den zwanzig und mehr Regierungen, die sich Weimar in nur 14 Jahren zugelegt hatte. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß in beiden Fällen eine nicht unbeträchtliche Zahl der Kabinettswechsel auf politischen Zufällen beruhte und keine wesentlichen politischen Folgen hatte, also durch eine straffere parlamentarische Technik hätte vermieden werden können. Demgemäß wurden nunmehr technische Verbesserungen angebracht, um die Kabinettskrisen zu vermindern, wie die Einschiebung einer „Abkühlungspause“ zwischen dem Antrag auf und der Abstimmung über ein Mißtrauensvotum, das Erfordernis einer erhöhten Unterschriftenzahl für die erstere (Italien Art. 94) und von absoluten Mehrheiten für die letztere (Frankreich Art. 45, Bonn Art. 67, 68).

Man kann sich aber des Eindrucks nicht erwehren, daß die Gefahr wiederkehrender Regierungskrisen einigermaßen überschätzt wurde. Natürlich sind Kabinettskrisen der Stetigkeit des Staatsbetriebes abträglich. Untersucht man sie weiter im einzelnen, so wird sich herausstellen, daß viele davon, wenn nicht die Mehrheit, durch berechtigte Wünsche der Oppositionsparteien nach Änderung der Regierungspolitik veranlaßt waren, was dann auch durch die nachfolgende Regierung geschah. Darin liegt schließlich die eigentliche Aufgabe der parlamentarischen Regierung. Alles in allem sind eben die Parteien der Volksmeinung näher als die Regierung, die ihrerseits nur von den Parteien abhängt. Außerdem sind viele der Kabinettskrisen nur halb so schlimm, wie sie aussehen, da sie oft nur einen Personen- und keinen Kurswechsel bedeuten, und überdies oft nicht einmal das, weil dieselben Parlamentarier, wenn auch in verschiedenen Ministerien, dem neuen Kabinett angehören, eine Erscheinung, die man unfreundlich, aber richtig „Zusammenkleben“ (replâtrer) heißt.

Die Situation in den Ausgangsjahren von Weimar, wo sich „heterogene“ Parteien von links und rechts zum Sturz der Regierung verbanden, ohne gewillt oder in der Lage zu sein, ihrerseits eine Regierungskoalition zu bilden, war eine Ausnahmeerscheinung, die sich anderwärts kaum wiederholen dürfte und die man mit normalen parlamentarischen Mitteln auch gar nicht unterbinden kann. In Frankreich ver-



ganzen Verfahrens (Art. 58, 63, Abs. 4) höchst eingeengt. Im Konventssystem hat das Präsidialamt an sich keinen Platz; die technischen Funktionen des Präsidenten sind an das Präsidium übergegangen. Aus Opportunitätsgründen ist es aber in der UdSSR, in der Deutschen Demokratischen Republik, Polen, der Tschechoslowakei und in Jugoslawien aufrechterhalten worden.

#### 4. Die Zweite Kammer

Außer in Bundesstaaten wird das Einkammersystem jetzt stark bevorzugt (so in Israel). Was die Labour-Regierung mit der endgültigen Entmannung des Oberhauses tat, als das suspensive Veto der Parlamentsakte von 1911 auf harmlose neun Monate beschnitten wurde (1949), wiederholte sich bei dem machtlosen *Conseil de la République* in Frankreich. Es gilt auch für den Bundesrat in Bonn, der aus föderalistischen Gründen die Rolle der Länder in den sie angehenden Angelegenheiten verstärkte, sich aber in Bundesangelegenheiten in der Regel mit einem aufschiebenden Veto zufriedengeben muß, also bundespolitische Maßnahmen nur verzögern und nicht verhindern kann. Nur Italien behielt das uneingeschränkte Zweikammersystem bei, wobei Kammer und Senat völlig gleichberechtigt sind. Bei dem letzteren wird der recht künstliche Versuch gemacht, die Zusammensetzung auf die „Regionen“ als Wahlkörperschaften aufzubauen; der italienische Senat kann, zumindest in der Theorie, auch die Regierung stürzen, wie es in Frankreich unter der Dritten Republik der Fall war. In Konventsregierungsstaaten, die nicht föderativ gestaltet sind, ist die Zweite Kammer völlig im Widerspruch mit der politischen Theorie; sie besteht demgemäß auch nirgends.

Wäre das „obere“ Haus dazu bestimmt, als Bremse oder Ausgleich der zufälligen Parteischwankungen innerhalb des anderen Hauses zu dienen, so bedürfte es einer grundsätzlich anderen Zusammensetzung seiner Mitglieder, unter Zugrundelegung etwa von korporativen Gliederungen, der sozialen Klassenschichtung, einer höheren Altersgruppe, oder mit Hilfe von verdienstvollen Einzelpersonlichkeiten. Damit wurde in der Vergangenheit, auch der jüngsten, viel experimentiert; aber die neuesten Verfassungen sind dem Problem bewußt ausgewichen. Die Ausnahme des bayerischen Senats (Verfassung von 1946, Art. 34 ff.) verdient nur aus Kuriositätsgründen Erwähnung. Der *Conseil Economique* in der französischen Verfassung von 1946 ist schwächer

als seine Vorgänger etwa unter Weimar oder in der Tschechoslowakei. Ist somit auch die Abkehr von der Technik der Zweiten Kammer eine universale Erscheinung, so ist sie ontologisch gesehen bedauerlich. Zugegeben, daß die totalitären Mißbräuche des Korporativismus von einer Fortsetzung abrieten. Aber eine realistischere Verfassungsschöpfung hätte doch den Versuch machen sollen, die heute das Staatswesen in seiner Totalität erfassende Verbandsgliederung in die Verfassung selbst einzubeziehen. Wenn es eine Wirklichkeit in Ländern mit freier Wirtschaftsordnung gibt, so ist es die allumfassende Durchwucherung des gesamten sozialen und wirtschaftlichen Lebens mit Berufsverbänden, die vielfach die eigentlichen Machtträger geworden sind: die organisierten Machtgruppen der Unternehmer und Arbeiter, der Landwirtschaft und des Handels, der Beamten und Angestellten, der freien Berufe und der Konsumenten, ganz zu schweigen von den Kartellen und anderen Wirtschaftsverbänden, ohne die das Alltagsleben des heutigen Industriestaates überhaupt nicht denkbar ist. Der verwandte Fragenkreis dessen, was man in den Vereinigten Staaten „lobbying“ heißt — der von den Interessentengruppen auf das Gesetzgebungspersonal ausgeübte Druck, eine Erscheinung, die in allen technologischen Staaten um sich greift —, ist anderwärts noch nicht in seiner Bedeutung erkannt worden, geschweige denn, daß sich die Verfassungen dafür interessierten. Der legalen Mitwirkung bei den grundlegenden politischen und wirtschaftspolitischen Fragen beraubt, sind diese Interessentengruppen nunmehr gezwungen, sich beim Machtkampf entweder der politischen Parteien zu bedienen, was diese naturgemäß ihrer eigentlichen Aufgabe entfremdet, den Gesamtinteressen der Wähler zu dienen, oder sie verfolgen ihre Ziele außerhalb der Verfassung selbst. Es gibt kaum einen anderen Punkt, wo sich die Unwirklichkeit und Lebensfremdheit der Nachkriegsverfassungen in so grellem Licht zeigt, wie bei der altmodischen Vernachlässigung und Nichtbeachtung dessen, was dem modernen Staatsbetrieb seinen pluralistischen Charakter gibt.

#### 5. Der Föderalismus

Der Föderalismus ist im Abstieg begriffen<sup>19</sup>, und dies trotz verschiedener Institutionalisierungen im Westen wie im Osten. Dies ist

<sup>19</sup> Zum gleichen Ergebnis gelangt OTTO KIRCHHEIMER, *The Decline of Intra-State Federalism in Western Europe*, *World Politics* Bd. 3 (1951), S. 283 ff.



kaum zu verwundern. Selbst in den ältesten und am besten durchgebildeten Föderativstaaten, der Schweiz und USA, wo die Tradition und die emotionale Einstellung der Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Gedankens zugute kommen, hat sich gezeigt, daß die wirtschaftlichen Imperative des technologischen Staates eine einheitliche Wirtschaftspolitik für das ganze Staatsgebiet verlangen und jenen Wirtschaftsegoismus der Einzelstaaten nicht zulassen können, der den eigentlichen Kern der Staatssouveränität im Bundesstaat darstellt. Die Erfahrung der Schweiz ist dabei besonders lehrreich; die (partielle) Verfassungsrevision von 1947 schränkte nicht nur die liberale Wirtschaftspolitik des *laissez faire* ein, sondern überantwortete das gesamte Wirtschaftsleben der Leitung des Bundes. Seither schlägt sich die Schweiz mit dem Problem herum, wie die Bundeslasten gedeckt werden sollen; das Volk war bisher nicht dazu zu bringen, die finanziellen Konsequenzen zu ziehen und dem Bund zu geben, was des Bundes ist. Man kann, und nicht nur für die Schweiz, in einer überspitzten Form sagen: Ein Staat mit einer Bundeseinkommensteuer ist eben kein echter Bundesstaat mehr. Andererseits ist man sich dessen bewußt geworden, daß selbst in einem verhältnismäßig kleinen Bundesgebiet — wie in Österreich oder der Schweiz — die Dezentralisation zur Verbesserung der Verwaltung beiträgt.

Der Föderalismus als organisatorisches Gestaltungsprinzip läßt sich nicht von der allgemeinen politischen Theorie einer Zeit trennen. Das ist bislang, wo man die föderative Form meist ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der verwaltungstechnischen oder politischen Werte betrachtet hat, nicht genügend erkannt worden. Der Föderalismus ist ein Ergebnis liberalen Denkens, bei dem die (relative) Freiheit des einzelnen vom Staat auf die (relative) Freiheit des Einzelstaats vom Oberstaat übertragen und gerechtfertigt wurde. Aber er kann von der Wirtschaftsstruktur nicht getrennt werden. Er gedeiht nur, solange es eine wirklich freie Wirtschaft gibt. Wirtschaftsplanung und Föderalismus sind unvereinbar. Verfassungen also, die sich aus traditionellen oder emotionalen Gründen zu weit auf den Föderalismus einlassen, werden von selbst anachronistisch und unbrauchbar.

Wesentlich und unentbehrlich dagegen ist und bleibt die föderative Organisation dort, wo multi-nationale oder stammesmäßige („völkische“) Verschiedenheiten bestehen. Die indische Verfassung, die den Versuch macht, einen wahren Kontinent mit zahllosen Nationalitäten zu organisieren und zu regieren, könnte ohne eine Art von Über-Fö-

deralismus überhaupt nicht arbeiten. Sie gilt, nach Maßgabe der ersten Anlage (*schedule*) zu Art. 1 für mindestens dreierlei Kategorien von Staaten und territorialen Unterteilungen, die jeweils in ihrer Stellung zur Union verschieden gestaltet sind. Dieser „quantitative“ Föderalismus ergibt sich als Notwendigkeit für ein Land, das beabsichtigt, buchstäblich Hunderte von sozial weit verschiedenen Gemeinschaftsgruppen mit einigen vierhundert verschiedenen Sprachen und Dialekten zu einem Staat zusammenwachsen zu lassen. Der Föderalismus in Indien — und dies gilt auch für Burma, das gleichfalls eine „Union“ ist — ist demnach ein Mittel staatlichen Zusammenlebens und staatlicher Vereinheitlichung und dient nicht, wie im Westen, zur Aufrechterhaltung stammesgemäß gerechtfertigter Vielfaltigkeit.

Unter den Verfassungen hinter dem Eisernen Vorhang folgt nur die von Jugoslawien dem föderativen Vorbild der Sowjetunion. Soweit das unzureichende Informationsmaterial eine Schlußfolgerung zuläßt, liegt dort, wie in der UdSSR, der Schwerpunkt mehr in der kulturellen Autonomie als in der politischen Selbstverwaltung. Allerdings scheint sich im Zusammenhang mit Titos taktischer Annäherung an den Westen auch auf letzterem Gebiet eine Wandlung anzubahnen, indem die straffe Verwaltungszentralisierung Belgrads jetzt in der Provinz gelockert wird. Die Frage bleibt allerdings offen, inwieweit der Wirtschaftskollektivismus, der auf einer einheitlichen Planung beruht, mit dem eingewurzelten Nationalismus und Unabhängigkeitsstreben der Kroaten, Montenegriner, Mazedonier und dem Widerstand dieser Völkerschaften gegen die serbische Bevormundung wirklich fertig geworden ist. Andererseits sind echter Föderalismus und nationale Wirtschaftsplanung unvereinbare Gegensätze. Was immer das zeitweise Nachlassen des zentralistischen Drucks in einem kommunistischen Staat zu bedeuten hat, es ist nicht anzunehmen, daß der Kommunismus seiner vordringlichsten Programmaufgabe untreu würde. Demgemäß ist der Föderalismus der fünf Länder in der ostdeutschen Republik angesichts der durchaus unitarischen Struktur der Verfassung dieser Republik rein semantisch.

Auch der vielberühmte Föderalismus in Westdeutschland ist künstlich und unfruchtbar, trotz der endlosen Arbeit, die Militärregierungen und deutsche Politiker darauf verwenden zu müssen geglaubt haben. Äußerlich gesehen ist das Grundgesetz sicherlich weniger unitarisch als Weimar. Aber die unabdingbare Tatsache der Wirtschaftseinheit des gesamten Bundesgebiets läßt einen echten Föderalismus einfach nicht

Frage, und 22  
ist das nicht  
aus dem  
kam?



Dagegen ist der Kampf um das Wahlsystem aufs neue entbrannt. Nach dem ersten Weltkrieg war die Verhältniswahl in den neuen Verfassungen Alleinherrscherin. Es ist ein unbestreitbares Verdienst der Wissenschaft von der Politik — die im kontinentalen Europa neuerdings mehr Beachtung findet, als es die positivistische Tradition des römischen Rechts früher zuließ —, den Völkern überzeugend vor Augen zu führen, welches Unheil der Proporz in der Parteienstruktur und damit in der Staatswillensbildung angerichtet hat. Mehr als jedes andere Wahlsystem spielt die Verhältniswahl die wirkliche Ausübung der politischen Macht in die Hände der Parteimaschinen und ihrer Bürokratien. *Rousseaus* Wort, daß der Souverän nur am Wahltag wirklich frei ist, wird dadurch Lügen gestraft: Selbst wenn er zur Urne geht, ist der moderne Wähler nichts als der Leibeigene der Parteien. Das Vorbild der amerikanischen Vorwahl war mit Recht nicht verlockend genug, um zur Nachahmung zu reizen, selbst wenn die verfassungsgebende Nationalversammlung beherrschenden Parteieninstanzen seine ernstliche Erörterung zugelassen hätten.

Das Ergebnis ist, daß der parlamentarische Betrieb sich überall sozusagen in einem leeren politischen Raum bewegt. Überall ist zu beobachten, wie wenig Respekt die Berufspolitiker beim Volk genießen, und diese Nichtachtung mußte sich dann notwendigerweise auch auf die Parlamente selbst übertragen. Einzig und allein im britischen Milieu konnte sich das Parlament einen Teil seines früheren Prestiges erhalten.

Der Entschluß, zum unverfälschten Mehrheitswahlrecht überzugehen, ringt sich aber nur schwer durch. Ob er weise ist und die bestehende Parteienstagnation wieder in Fluß bringen könnte, kann im Rahmen dieser Abhandlung nicht erörtert werden. In den weltpolitischen marginalen Staaten — der Schweiz, Irland, Belgien, Holland etwa — hat sich der Proporz verhältnismäßig gut eingelebt und blieb ohne die nachteiligen Wirkungen wie in Deutschland oder Frankreich. Es handelt sich dabei wohl auch in der Mehrzahl um politisch reife Nationen, die sich ihre gesellschaftliche Geschlossenheit mehr oder minder bewahrt haben. Als Übergangsform wird jetzt vielfach mit einer Mischung von Verhältnis- und Mehrheitswahltechniken experimentiert, mit einstweilen unschlüssigen Ergebnissen. Die Mischung ist ungefähr wie die Verbindung von Himbeersaft und Schwefelsäure. Wie die letztere, schlägt der Proporz durch. Italien, Israel, überraschenderweise auch Japan, operieren nach wie vor mit dem unverfälschten Verhältniswahlsystem.



Nichts beleuchtet aber die Spannung zwischen dem Nominalismus der Verfassung und der politischen Wirklichkeit mehr als das Stillschweigen der „Grund“gesetze über die politische Partei, ohne die ja kein Wahlsystem und keine moderne Demokratie funktionieren könnte. Politische Parteien werden allerdings in der Bonner (Art. 21) und der italienischen (Art. 49) Verfassung als anerkannte Mittel zur Bildung des Volkswillens erwähnt. Das ist aber auch alles. Der Hinweis auf die politischen Parteien als ein Sonderfall der Vereinigungsfreiheit im Rahmen der Rechte-Erklärungen ist natürlich nur von deklaratorisch-programmatischer Bedeutung.

Es soll unumwunden zugegeben werden, daß die Eingliederung der politischen Partei in das eigentliche Verfassungsgefüge ein überaus schwieriges Problem des verfassungstechnischen Neubaus und möglicherweise augenblicklich einer Formallösung unzugänglich ist. Aber es muß nicht minder einleuchten, daß das Stillschweigen aller Verfassungen gegenüber dem Hervortritt neuer politischer Eliten ihrer Wirklichkeit schweren Abbruch tut: im Westen die Parteibosse und Bürokratien und die parlamentarischen Oligarchien, im Osten die machtvollen Schichten der Funktionäre der Einheitspartei und der technischen Manager der staatseigenen Betriebe. Für die Massen haben sie eine viel stärkere Realität als die überall gewissenhaft proklamierte Volkssouveränität (Frankreich, Art. 3, Abs. 1, Italien, Art. 1, Abs. 2, Bonner Grundgesetz, Art. 20, Abs. 2). Wer sich fragt, wo der Standort der politischen Souveränität ist, oder, anders gesehen, wo das Schwerkgewicht der politischen Macht liegt, wird unfehlbar auf die Parteioligarchie deuten<sup>22</sup>. Die stereotype Behauptung der Bonner Verfassung (Art. 38, Abs. 1), der Abgeordnete sei der Vertreter der Gesamtnation, ist ein Stück fast unerträglicher Semantik.

Die Sachlage verschlimmert sich angesichts der offenkundigen Abneigung der neuen Verfassungen, das Volk selbst am politischen Betrieb teilnehmen zu lassen. Was ihm verfassungsmäßig geblieben ist, ist der Wahlakt bei den in regelmäßigen Zeitabständen stattfindenden Wahlen oder nach gelegentlicher Parlamentsauflösung. Volksbegehren und Volksabstimmung sind fast völlig aufgegeben, außer die letztere in

<sup>22</sup> Andererseits ist die Wichtigkeit der Parteistruktur der Verfassungstheorie keineswegs entgangen; siehe beispielsweise ARRIGHI, *Le Statut des Partis* (Paris 1948), PEDRO J. FRIAS, *El Ordenamiento Legal de los Partidos Políticos* (Buenos Aires 1944); für Deutschland siehe WILHELM GREWE, *Zum Begriff der politischen Partei*, in der Festgabe für Erich Kaufmann (Stuttgart-Köln 1951), S. 65 ff.



hang damit, die richterliche Unabhängigkeit mit ihrer Garantie der Unabsetzbarkeit. Dagegen verwirft die politische Theorie der Sowjets die Gewaltentrennung, was immer ihre Form oder Verkleidung ist. Unter der Konventsregierungsform ist daher die *capitis deminutio* der souveränen Versammlung, die in einer unabhängigen richterlichen Gewalt oder gar in der richterlichen Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung läge, undenkbar. Einigen nichtssagenden Verbalvorbehalten zum Trotz ist daher in den Sowjetkreis-Verfassungen die richterliche Gewalt der Legislative absolut unter- und nachgeordnet, was in der Wahl des Richterpersonals durch das Parlament und in dem Recht des letzteren zur Abberufung der Richter zum Ausdruck kommt: Beispiele sind die Deutsche Demokratische Republik (Art. 130) und Ungarn (Art. 39).

Im Westen dagegen wurde ernstlich versucht, eine sachlich nicht gerechtfertigte Einflußnahme auf Anstellung und Beförderung des Richterpersonals auszuschließen. Die Neutralisierung der Parteienpatronage wird in Frankreich durch den *Conseil Suprême de la Magistrature* (Art. 83 ff.) angestrebt, in Italien dadurch, daß die Magistratur als autonome Körperschaft ausgestaltet ist, der die ausschließliche Verantwortung für die Zusammensetzung und Überwachung des richterlichen Personals übertragen ist (Art. 104 ff.). Westdeutschland geht in der Gleichstellung der richterlichen mit den beiden anderen Gewalten am weitesten. Gegen die technische Seite dieser Vorschriften (Art. 92 ff., besonders Art. 97 und 98) ließe sich allerhand einwenden; aber der wirkliche Fehler liegt darin, daß die Bestimmungen am eigentlichen Problem vorbeigehen. In Deutschland sind die Richter traditionsgemäß Staatsbeamte, daher können sie letztlich vom Staat nicht unabhängig sein. Die richterliche Unabhängigkeit ist über das Formalrechtliche hinaus ein soziologisches Problem, dem natürlich auch die Entnazifizierung nicht hat gerecht werden können, weil sie nicht darauf abgestellt war und auch nicht darauf abstellen konnte, den Kastengeist und die Staatsmentalität des Richtertums zu brechen. Auch der amerikanische Bundesrichter ist vom Kastengefühl nicht frei; es ist aber dort professionell bedingt und hat nichts mit Unterwürfigkeit gegenüber dem Staat zu tun.

Das Recht des Richters, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen, das nach 1919 lediglich im bundesstaatlichen Bereich gegolten hatte, scheint sich nunmehr allgemeiner einbürgern zu wollen. In Italien (Art. 134) und Westdeutschland (Art. 93) ist es einem eige-



die Verfassungen integrieren wollen, kaum vermeiden. Im Westen schlägt die bayerische Verfassung alle Rekorde an Länge, ohne daß man versucht wäre, ihr auch den Preis redaktioneller Vollkommenheit zuzugestehen.

Es ist kaum anzunehmen, daß irgendeine der neuen Verfassungen mit der Zeit die Symbolkraft oder das Ansehen als ein Stück klassischer Literatur erreichen wird, deren sich die amerikanische Verfassung nicht mit Unrecht rühmen kann. Es sind Instrumente, die Juristen geschrieben haben, damit Juristen sie anwenden. Das war vielleicht unvermeidlich und mag in unserer technologischen Zeit, wo nur der Fachmann gilt, von Vorteil sein. Aber es versteht sich von selbst, daß die juristische Überspitzung der Anziehungskraft für die Massen, für die die Verfassung schließlich bestimmt ist, Abbruch tun muß und daß beim Volk sich kein gefühlsmäßiges Verhältnis zu „seiner“ Verfassung bilden kann. Stichproben, die der Verfasser seither in Deutschland, Frankreich und Italien machen konnte, lassen ihn hieran nicht zweifeln. Diese Einstellung wiederum kann nicht verfehlen, die Integration der neuen Verfassungen beim Volk zu erschweren und es in seiner Gleichgültigkeit ihnen gegenüber zu bestärken.

#### V. Das Volk und die Verfassung

Damit ist aber die Abhandlung an den Punkt gelangt, wo eine Antwort auf die eingangs gestellte ontologische Gewissensfrage versucht werden muß: Was bedeutet in unserer Zeit die geschriebene Verfassung für das Alltagsleben des Volkes, für das Wohlergehen des „Kleinen Mannes“, der ja in der Demokratie nicht mehr das willenlose Objekt, auf dessen Rücken der Kampf um die politische Macht ausgetragen wird, sondern letzten Endes ihr hervorragendster Träger sein soll? Ist die geschriebene Verfassung wesentlich, wirklich, lebendig für ihn, und nicht mehr der Sportplatz für die die Verfassung handhabenden Berufspolitiker? Oder, um der Frage eine etwas gefühlbetontere Wendung zu geben: Was trägt die Verfassung zum Glück des Volkes bei? Es wäre dabei ungerecht, sich die amerikanische Verfassung zum Vorbild zu nehmen. Sie ist eine einzigartige Erscheinung, nicht etwa wegen ihrer von der patriotischen Propaganda erzeugten Vergegenständlichung einer nationalen Mythologie, sondern als eine in alle Schichten gedrungene Lebenswirklichkeit, die es möglich gemacht hat, daß der politische Machtkampf friedlich und oft geradezu sportlich ausgetra-

gen wird. Es ist natürlich eine Entstellung, zu behaupten, Amerika verdanke es der Verfassung, daß es dort keinen Klassenkampf gibt. Es ist eher umgekehrt richtig: Die fortdauernde Übereinstimmung von Verfassungsstruktur und Gesellschaftsschichtung konnte sich im Gleichgewicht erhalten, weil es keine soziale Klasse gab, welche die Verfassung auf die Dauer dazu mißbrauchte, anderen Klassen ihren legitimen Anteil an der politischen Macht vorzuenthalten. Außer im Bürgerkrieg wurde die Verfassung keiner ernsthaften Zerreißprobe ausgesetzt. Der *New Deal*, der im Grunde eine friedliche Sozialrevolution großen Stiles war, konnte sich ihrem Rahmen verhältnismäßig leicht einpassen.

Die neuen Verfassungen — das kann gesagt werden, ohne daß der Vorwurf unzulässiger Verallgemeinerung am Platze wäre — sind nicht dem Volke entsprungen, und sie werden es nicht leicht haben, sich im Volk zu verwurzeln. Für den Kleinen Mann, der sich zwischen den mitleidslos mahlenden Mühlsteinen der Wirtschaft findet, auf deren Gang er keinen Einfluß hat, bedeuten sie wenig oder nichts. Die Gleichgültigkeit, mit der er seiner Verfassung gegenübersteht, nicht zu reden von einer gefühlsmäßigen Bindung, die sich erst im Laufe der Zeit ergeben könnte, läßt sich mit der geistigen Ermüdung der Völker nach Diktatur, Krieg, Nachkriegschaos und Besatzung nicht voll erklären. Sicherlich weiß man die Rückkehr zur Gesetzessicherheit und zu einer Verwaltung, die ohne erbitternde Willkür arbeitet, zu schätzen. Aber das darf nicht überschätzt werden; denn in der Regel war es nicht der Kleine Mann, der im Morgengrauen aus dem Schlaf geläutet und in ein ungewisses Grauen verschleppt wurde. Und diese Generation hat der Gorgo der nackten Gewalt zu lange ins Gesicht geschaut, um sich unter dem Schutze eines papiernen Dokuments sicher zu fühlen; sie braucht nur nach dem Osten zu sehen, um zu wissen, welche Bewandnis es damit hat.

Überall, ausgenommen vielleicht die Schweiz und einige marginale Staaten in Nordeuropa, sind die Massen dieser Generation ihren Regierungen entfremdet. Dies gilt für die älteren Leute und erst recht für die Jugend. Selbst in Großbritannien, wo sich der Unterschied zwischen dem Parteipolitischen und dem Staatlichen noch am besten erhalten hat, ist es die Hälfte der Bevölkerung. Das Volk mißtraut seinen Beamten, Gerichten, Behörden, Politikern, Parteien, Parlamenten und damit seiner Verfassung selbst. Das gilt nicht nur für den intellektuellen Skeptizismus des Westens; es gilt erst recht für den Osten,



wo die Propaganda der neuen Erlösungs- und Befreiungsmithologie die ältere Generation nicht hat vergiften können. Wenn die Verfassung dem Bürger von Bordeaux, Frankfurt, Bologna nichts bedeutet, was kann sie schon dem Kuli in Schanghai sein?

Worauf es wirklich ankommt, ist, daß die Verfassung sich bislang als unfähig erwiesen hat, den Lebensbedürfnissen des Volkes gerecht zu werden und ihm jenes Mindestmaß von wirtschaftlicher Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu verschaffen, auf das auch der Kleine Mann Anspruch zu erheben sich für berechtigt hält. Die präventiven Rechte-Erklärungen wird er mit gemischten Gefühlen, wenn überhaupt, lesen. *Lucus a non lucendo*. Und die Schicht des Kleinen Mannes ist heute nicht mehr, was sie in der altväterlichen Gesellschaftsordnung war, wo, was Knecht war, auch Knecht blieb. Sie hat sich weit in das einstige Besitzbürgertum ausgedehnt. Krieg und Nachkrieg, Geldentwertung und Inflation haben eine revolutionäre Umschichtung der Eigentumslage hervorgerufen. Verfassungen konnten etwas gelten und galten etwas, solange eine Mark gestern, heute und morgen eine Mark war. Weite Kreise des unteren und mittleren Besitzbürgertums stehen heute am Rande der Proletarisierung, und es waren gerade diese Klassen, die sich einst die geschriebene Verfassung schufen, um sich ihre Besitz- und Klassenlage dauernd zu erhalten.

Dazu kommt, daß die eigentlichen politischen Entscheidungen, von denen die Existenz und das Wohlergehen der Massen abhängt, nicht mehr im Rahmen oder auf der Grundlage der geschriebenen Verfassung getroffen werden. Sie werden von den allmächtigen Interessengruppen außerhalb der Verfassung und nicht selten im Widerspruch mit ihr ausgetragen. Die Politik selbst spielt sich im leeren Raum ab, betrieben von Parteicliquen, Professionellen und den beamteten Vertretern der Verbandsinteressen. Die sozialen Kräfte bewegen — und bekämpfen — sich außerhalb der Verfassungen, weil diese nicht einmal den Versuch einer Lösung der für die Massen lebenswichtigen Probleme machen.

Beispiele gibt es in allen westlichen Staaten. In Westdeutschland braucht man nur an das Mitbestimmungsrecht zu denken, das, wenn nicht alle Zeichen trügen, einer neuen Wirtschaftsordnung die Bahn brechen könnte, vorausgesetzt, daß Arbeiter und Unternehmer seine Bedeutung begreifen und sich dementsprechend verhalten werden. Das Bonner „Grund“gesetz schwieg sich vorsichtigerweise darüber aus, das Bonner Parlament war im Hinblick auf seine Mehrheitsverhältnisse

unfähig, irgendeine Lösung zu finden. Dann nahmen die nach der Verfassung zwar zugelassenen, von ihr aber funktionell ignorierten Interessenvertretungen der Arbeiterschaft — sich dabei der Drohung mit einem von der Verfassung nicht offiziell sanktionierten „politischen“ Streik bedienend — die Sache in die Hand, und dem Parlament blieb schließlich nichts anderes übrig, als Ja und Amen dazu zu sagen. Kein Wunder, daß die Juristen den Einwand der Verfassungswidrigkeit erhoben, was ungefähr dem pomologischen Wunsch gleichkommt, ein Apfelbaum solle Bananen hervorbringen. Zugegeben, daß die Verfassung letztlich den technischen Rahmen zur Realisierung bildet, da die Gesetzgebung durch das Parlament das Tüpfelchen auf das i setzte. Aber das ändert nichts an der Tatsache, daß die lebendige Dynamik des Machtpolitischen die Verfassung einfach beiseite schob.

Nach der erhitzten Emotionalität der Diktaturjahre und — das sollte nicht vergessen werden — nach dem, was die Volksdiktaturen den Massen wirklich geboten haben, klingen die Sätze der Verfassungen matt. Freiheit konnten sie versprechen und das haben sie auch innerhalb ihrer Grenzen gehalten, aber nicht Brot und Arbeit oder wirtschaftliche Geborgenheit. Sie können nichts daran ändern, daß es reiche und arme Leute gibt. Was sagen die Verfassungen vom Brotpreis, von der Wohnungsnot, von der ewigen Spanne zwischen Lebenshaltung und Einkommen, oder gar vom Kalten Krieg? Wie könnten sie es auch, da sie ihrem Wesen nach nur Kompetenzzuweisungsordnungen sind, dazu bestimmt, von vernünftigen Leuten zu sachlichen Zwecken und im Interesse des Gesamtwohls benutzt zu werden? Der italienische Barbier, jüngst vom Verfasser befragt, was er vorziehe: Monarchie oder Republik, Liberalismus, Faschismus oder Kommunismus, Demokratie oder Diktatur, traf den Nagel auf den Kopf mit der klassischen Antwort: „*E lo stesso per me; io mangio sempre polenta*“<sup>28</sup>. Für die Massen sind die heutigen Verfassungen nichts mehr als faule Kompromisse von Zufallsmehrheiten im Parlament, weit entfernt vom „Grundgesetzlichen“. Kann es wundernehmen, daß die Enttäuschten und Verzweifelten unter ihnen sich den Sirengesängen des Kommunismus öffnen, der, wie ihnen vorgeredet wird, die Klassenlage zu ihren Gunsten umkehren wird? Und steigt man eine intellektuelle Stufe höher, so wird man finden, daß an die Stelle des Optimismus des vergangenen Jahrhunderts, das seinen Materialismus immer-

<sup>28</sup> „Für mich ist das Jacke wie Hose, ich werde immer Polenta essen.“



Arendt  
JF 13 .L6

BARD COLLEGE LIBRARY

Beiträge zur Staatssoziologie



35131000347890

*Bibli. - Rev. - p. 327*

**BARD COLLEGE LIBRARY**  
Annandale-on-Hudson, N.Y. 12504