

Nach der Unabhängigkeitserklärung verließen zahlreiche Loyalisten die jungen USA. Ein größerer Teil ging sogar nach England zurück und wurde dort für die verlorenen Besitztümer teilweise entschädigt. Durch die Enteignung der Loyalisten in den USA kam es zu einer gewissen Umverteilung von oben nach unten. Die Furcht blieb; viele Reiche ängstigten sich vor denen, die sie »Pöbel« nannten und davor, ihnen, wie von vielen angestrebt, Menschen- und Bürgerrechte – in erster Linie das allgemeine Wahlrecht – zu gewähren. Doch davon war man noch weit entfernt: Radikale Demokratisierung bedeutet nicht, dass ein Höchstmaß an individuellen Freiheiten erstrebt wird. Entscheidend ist nicht die heroische Proklamation; entscheidend ist, ob die neuen Rechte mit einer Architektur von Institutionen und Regeln verbunden werden, die diese Rechte einklagbar machen.

Der Entwurf solcher Institutionen zur Minimierung politischer und ökonomischer Macht tauchte in der neueren Geschichte zuerst bei den Levellern auf. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit dieses Ziel hundertdreißig Jahre später in Pennsylvania, dem Staat mit der wohl radikalsten Verfassung der jungen USA, erreicht wurde. Im Vergleich zu den Levellern haben wir es hier mit einer neuen Dimension zu tun, da es nicht mehr nur um ein theoretisches Konzept, sondern um politische Praxis ging. Denn in Pennsylvania kam es 1776 zum ersten Mal zu einer Situation, in der Starkliberale, die eine Begrenzung staatlicher wie wirtschaftlicher Macht anstrebten, im Parlament eine Verfassung durchsetzen konnten, die genau dieses Ziel zu ihrem Inhalt hatte.

7.6 Das Verhältnis von Legislative, Judikative und Exekutive in der ersten Verfassung Pennsylvanias und in der Verfassung der USA

In Pennsylvania haben wir 1776 zum ersten Mal in der Geschichte den konkreten Fall, dass eine Reformbewegung, die staatliche Gewalt begrenzte und zugleich ökonomische Macht bekämpfte, eine gültige Verfassung durchsetzen und die Mehrheit im Parlament stellen konnten.

Die Gegner der Verfassung von Pennsylvania hatten immer wieder behauptet, die radikaldemokratische bzw. starkliberale Substanz des Dokuments werde zu einer unkontrollierbaren, ja allmächtigen Legislative führen. In Wirklichkeit verhielt es sich anders. Denn in dem Maße, in welchem die zu politischer Partizipation motivierenden Tendenzen der Verfassung zum Tragen kamen, wurde Gewaltenteilung verwirklicht. Umgekehrt wurde in dem Maße Gewaltenteilung verhindert, in welchem die Gegenmodelle zur Verfassung von Pennsylvania, allen voran die Bundesverfassung, aus Furcht vor dem Aufruhr des Volkes die Demokratie beschränkten.

So schrieb die Verfassung von Pennsylvania, jedenfalls im Vergleich zu den Verfassungen anderer Einzelstaaten und im Vergleich zur Verfassung der USA, einen

hohen Grad an Gewaltenteilung vor, indem die Legislative, die Judikative und die Exekutive weitgehend auf dem unmittelbaren Wählerwillen gegründet und die drei Gewalten auf diese Weise voneinander unabhängig gemacht wurden. So wurde, nur zum Beispiel, in Pennsylvania der die Exekutive bildende zwölköpfige Council nicht, wie in den anderen Staaten, von den Mitgliedern der Gesetzgebenden Versammlung gewählt, sondern direkt von den Counties. Lediglich bei der Besetzung des Präsidenten durch die Exekutive hatte die Legislative einen gewissen Einfluss, indem sie ihn mitwählen konnte.

Ähnliches gilt für die Judikative. Die Friedensrichter der einzelnen Bezirke wurden direkt von den Bürgern gewählt. Dieser Teil der Rechtsprechung war folglich von der Legislative vollständig unabhängig und von der Exekutive nur in geringem Maße abhängig. Die Exekutive hatte das Recht, von jeweils zwei gewählten Richtern einen für das Amt zu bestimmen. In Bezug auf die Besetzung der höchsten Richterposten aber fand die Verfassung keine rechte Lösung für die schwierige Aufgabe strenger Gewaltenteilung. In Einklang mit dem die gesamte Verfassung kennzeichnenden Misstrauen gegenüber unbegrenzter Macht wurden die obersten Richter für jeweils sieben Jahre von der Gesetzgebenden Versammlung Pennsylvanias gewählt. Dadurch erreichte man zwar eine Kontrolle der Amtsträger, aber eine sehr problematische, da die Richter von der Legislative abhängig waren.²⁶

Zum Prinzip der Gewaltenteilung gehörte auch das Verbot der Ämterverflechtung. Im Gegensatz etwa zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland war es nach der ersten Verfassung von Pennsylvania verboten, Personen der Legislative mit einem Amt innerhalb der Exekutive zu betrauen. Und ein hoher Richter durfte weder aus der Exekutive noch aus der Legislative stammen.

Von besonderem Belang war und ist die Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Verfassungsreform. Die Vereinigten Staaten und Deutschland haben dieses Problem dadurch gelöst, dass sie, mit dem Supreme Court beziehungsweise dem Bundesverfassungsgericht, jeweils eine über und neben dem demokratischen System stehende Instanz gebildet haben, deren Mitglieder auf Lebenszeit gewählt werden. Dadurch sind sie, weil sie nicht abgewählt werden können, zwar einerseits unabhängig, durch das an die Exekutive gebundene Ernennungsverfahren jedoch wieder höchst abhängig. In Deutschland impliziert diese Ordnung, dass das Grundgesetz auch ohne Entscheidung des Deutschen Bundestages, nämlich durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts verändert werden kann. Hingegen ist der Weg einer Reform des Grundgesetzes durch das Parlament wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit formal zwar möglich, aber äußerst schwierig, wenn nicht fast ausgeschlossen.

26 Zum Grad der Gewaltenteilung und zur Judikative in der Verfassung von Pennsylvania siehe Willi Paul Adams, wie Anm. 2 Kap. 6, S. 512f, und Dick Howard, wie Anm. 5 Kap. 5, S. 174 mittig – 176 oben, S. 177.

Die Autoren der Verfassung von Pennsylvania waren ihrem Impetus treu geblieben und hatten für das eben beschriebene Problem eine ihrer politischen Haltung entsprechende Lösung gefunden. Die Bürger sollten im Abstand von sieben Jahren in jedem County und jeder Stadt insgesamt vierundzwanzig Vertreter für einen *Council of Censors* wählen. Dieser Rat sollte die Verfassungswirklichkeit umfassend und eingehend prüfen, sollte also eruieren, ob die Organe der Demokratie funktionierten und ob, gemessen an den Anforderungen der unveränderbaren Menschenrechte, die Verfassung reformiert werden musste.²⁷ Mit dem *Council of Censors* wurde eine Art vierter Gewalt eingerichtet; sie verfügte eher über Autorität als über Macht, weil jede Änderung der Verfassung der Zustimmung der Bürger bedurfte.

Keine Frage, auch die Verfassung von Pennsylvania entstand durch Kompromisse, die natürlich politische Widersprüche nach sich zogen. Trotzdem wurde in diesem Dokument das Ideal einer Konstitution mit maximaler Gewaltenteilung und basisdemokratischer Kontrolle weitgehend entfaltet.

Das entgegengesetzte Ideal verfolgten die Föderalisten. Mit deren Verfassungsmodell wurde die Demokratie minimiert, weil die drei Gewalten eine mit der anderen vernetzt wurden. So hat der Gouverneur in vielen amerikanischen Bundesstaaten, genauso wie in der Union der Präsident, die Möglichkeit zum Veto. Auch wenn dieses Recht in Lehrbüchern als Beispiel für die Trennung der Gewalten beschrieben wird, führt es im Gegenteil zu deren Verflechtung, da die Exekutive mit legislativer Macht ausgestattet wird. Gleiches gilt für andere Strukturen der bis heute gültigen Verfassung der USA.²⁸

Dass aus der starkliberalen Verfassung von Pennsylvania eine schwache Exekutive, aus der schwachliberalen Verfassung der Vereinigten Staaten hingegen eine starke Exekutive resultierte, war von entscheidender Bedeutung für die Wirkung, welche die staatliche Konstitution auf die jeweilige Wirtschaftsverfassung hatte. Auch wenn keiner der beiden hier diskutierten Verfassungstypen eine Wirtschaftsverfassung explizit formulierte, ist weder das eine noch das andere Modell neutral gegenüber der Art von wirtschaftlichen Beziehungen und der Bildung ökonomischer Macht, die sich unter seinem Dach entwickelten.

Was die Verfassung der USA negativ charakterisiert, ist erstens eine starke Exekutive, zweitens eine geringe demokratische Kontrolle durch die Bürger, drittens eine Legislative aus Repräsentantenhaus und Senat als zwei Kammern, die einander immer wieder blockieren. Aufgrund dieser Mängel wird die Bildung ökonomischer Macht geradezu unterstützt. Denn dort, wo es eine starke Exekutive gibt, kommt es zu einer Vielzahl von Einzelfallentscheidungen, die bei mangelnder Öffentlichkeit erfolgen. Wo es im Gegensatz dazu eine starke Legislative gibt, sind die Entscheidungsprozesse rechtlich überprüfbaren Regeln, allgemeinen Gesetzen und öffent-

27 Willi Paul Adams, wie Anm. 2 Kap. 6, S. 542, und Dick Howard, wie Anm. 5 Kap. 5, S. 177.

28 Zu diesem Thema siehe Karl Loewenstein, wie Anm. 1 Kap. 7.

licher Kontrolle unterworfen. In diesem Verfassungsmodell also wird der Bildung von ökonomischer Macht eher entgegengewirkt.

Eine Verfassung wie die von Pennsylvania konnte nur im Rahmen einer machtarmen, nicht kapitalistischen Marktwirtschaft funktionieren, in der die meisten Bürger als kleine, selbstständige Unternehmer tätig waren. Man kann diese Aussage noch zuspitzen und behaupten, dieser Typ Verfassung setze eine machtfreie Marktwirtschaft geradezu voraus. Zumindest bedarf es einer Balance zwischen staatlicher und wirtschaftlicher Ordnung. Daraus resultiert, dass dieser Verfassungstyp in einem Maß, das wir noch untersuchen werden, der ökonomischen Machtbildung entgegenwirkt. Es bringt also eine solche staatliche Ordnung ihre eigene Existenzvoraussetzung immer wieder selbst hervor.

Bei der von den Föderalisten geprägten Verfassung der Vereinigten Staaten hingegen zeigt sich ein tiefer Widerspruch bei der Interdependenz von Staats- und Wirtschaftsordnung. Einerseits ist die Konstitution so formuliert, dass sie zur Bildung ökonomischer Macht einlädt; andererseits kann sie als gemäßigt demokratische und rechtsstaatliche Verfassung nur funktionieren, wenn es nicht zu solcher Bildung von Macht kommt. Selbst die US-Amerikanische Verfassung als bisher bewährteste unter den freiheitlichen Verfassungen der Welt, trägt auf diese Weise den Keim der Selbstblockade in sich.

Auf der Ebene der Union ist die Exekutive zwar in solcher Weise verfasst, dass die Regierung interventionistisch vorgehen kann, um der durch mächtige Gruppen verursachten Ineffizienz und Destabilisierung zu kontern; zugleich aber wird der Präsident, auch wider Willen, in das Netz der ökonomischen Abhängigkeiten gezogen, in dem er sogar einen wichtigen Knoten bildet. Jede Verfassung, die eine starke Exekutive und einen starken Präsidenten vorsieht, führt zu einer demokratisch nur mangelhaft legitimierten Regierung. In der Öffentlichkeit erscheinen die USA mitunter als unregierbar. Ihre Konstitution, entstanden aus einem Misstrauen gegen die Demokratie, hat im politischen Alltag zur Folge, dass der ursprüngliche Konstruktionsfehler sich weiter verstärkt und immer mehr Bürger sich als einflusslos wahrnehmen und der Demokratie schließlich müde werden.

Eine schwachliberale Verfassung kann, durch die von ihr selbst favorisierte und protegierte Wirtschaftsmacht, im Lauf der Geschichte sogar zu einer vollständig antiliberalen gesellschaftlichen Ordnung führen. In Bezug auf die Vereinigten Staaten stand diese Gefahr den Gegnern der Föderalisten schon früh vor Augen. Die im folgenden Kapitel versuchte Rekonstruktion der wirtschaftspolitischen Kontroversen dieser jungen Jahre der USA erlaubt uns, die jeweiligen Leitbilder, dasjenige einer vermachteten Konstitution und dasjenige einer konsequenten Demokratie, die mit freier Marktwirtschaft gekoppelt ist, nach zu skizzieren.