

Gewaltenteilung

Grundsätzliches – Historisches – Aktuelles

Herausgegeben von
Tilman Mayer und Paul-Ludwig Weinacht

Staatsdiskurse | 39

Franz Steiner Verlag







Staatsdiskurse

Herausgegeben von
RÜDIGER VOIGT

Wissenschaftlicher Beirat
ANDREAS ANTER, Erfurt
PAULA DIEHL, Kiel
MICHAEL HIRSCH, München
SEBASTIAN HUHNHOLZ, Hannover
MANUEL KNOLL, Istanbul
MARCUS LLANQUE, Augsburg
SAMUEL SALZBORN, Gießen
BIRGIT SAUER, Wien
PETER SCHRÖDER, London

Band 39

Gewaltenteilung
Grundsätzliches – Historisches – Aktuelles

Herausgegeben von
Tilman Mayer und Paul-Ludwig Weinacht

Franz Steiner Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist unzulässig und strafbar.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2021

Layout und Herstellung durch den Verlag

Satz: DTP + Text Eva Burri, Stuttgart

Druck: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-515-13018-9 (Print)

ISBN 978-3-515-13019-6 (E-Book)

Editorial

Der Staat des 21. Jahrhunderts steht in einem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Ordnung und Veränderung, zwischen Herrschaft und Demokratie. Er befindet sich zudem in einem Dilemma. Internationale Transaktionen reduzieren seine Souveränität nach außen, gesellschaftliche Partikularinteressen schränken seine Handlungsfähigkeit im Innern ein. Anliegen der Reihe Staatsdiskurse ist es, die Entwicklung des Staates zu beobachten und sein Verhältnis zu Recht, Macht und Politik zu analysieren.

Hat der Staat angesichts der mit „Globalisierung“ bezeichneten Phänomene, im Hinblick auf die angestrebte europäische Integration und vor dem Hintergrund einer Parteipolitisierung des Staatsapparates ausgedient? Der Staat ist einerseits „arbeitender Staat“ (Lorenz von Stein), andererseits verkörpert er als „Idee“ (Hegel) die Gemeinschaft eines Staatsvolkes. Ohne ein Mindestmaß an kollektiver Identität lassen sich die Herausforderungen einer entgrenzten Welt nicht bewältigen.

Hierzu bedarf es eines Staates, der als „organisierte Entscheidungs- und Wirkseinheit“ (Heller) Freiheit, Solidarität und Demokratie durch seine Rechtsordnung gewährleistet. Gefragt ist darüber hinaus die Republik, bestehend aus selbstbewussten Republikanern, die den Staat zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Der Staat seinerseits ist aufgefordert, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine politische Partizipation zu ermöglichen, die den Namen verdient. Dies kann – idealtypisch – in der Form der „deliberativen Politik“ (Habermas), als Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Staat (Gramsci) oder als Gründung der Gemeinschaft auf die Gleichheit zwischen ihren Mitgliedern (Rancière) geschehen.

Leitidee der Reihe Staatsdiskurse ist eine integrative Staatswissenschaft, die einem interdisziplinären Selbstverständnis folgt; sie verbindet politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche, soziologische und philosophische Perspektiven. Dabei geht es um eine Analyse des Staates in allen seinen Facetten und Emanationen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des In- und Auslands sind zu einem offenen Diskurs aufgefordert und zur Veröffentlichung ihrer Ergebnisse in dieser Reihe eingeladen.

Rüdiger Voigt

Inhaltsverzeichnis

RÜDIGER VOIGT	
Vorwort	9
 TILMAN MAYER / PAUL-LUDWIG WEINACHT	
Danksagung	11
 TILMAN MAYER / PAUL-LUDWIG WEINACHT	
Einleitung.....	13
 KLAUS ROSEN	
Athen und Rom	17
 PAUL-LUDWIG WEINACHT	
Macht, Mäßigung, Freiheit	
<i>Aspekte der Gewaltenteilung im Blick auf Montesquieu und seine Rezeption in Deutschland (1815–1949)</i>	<i>27</i>
 HANS-CHRISTOF KRAUS	
Gewaltenbeschränkung	
<i>„Checks and balances“ und Parlamentssouveränität in Großbritannien</i>	<i>41</i>
 REINHARD ZINTL	
Gewaltenteilung USA.	63
 BARBARA ZEHNPFENNIG	
Die Konzentration der Gewalten im totalitären System	
<i>Theoretische Grundlagen, praktische Folgen</i>	<i>77</i>

MARGARETA MOMMSEN

Gewaltenteilung in der „gelenkten Demokratie“

Russlands „Superpräsidentialismus“ und „Putinismus“ auf dem Prüfstand 91

NIKOLAUS WERZ

Lateinamerikanische Erfahrungen mit einem gewaltenteilungsadversen Umfeld. 111

GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT

La puissance de la France sous le président Macron 125

HANS-JOACHIM VEEN

Herrschaft auf Zeit

*Amtszeitbegrenzungen – die demokratische Komponente
des Gewaltenteilungsprinzips.* 137

TILMAN MAYER

Max Webers Konzept der Führerdemokratie – eine Provokation? 151

DETLEV FISCHER

Die Judikative im Gewaltenteilungssystem der Bundesrepublik Deutschland 163

DIETRICH MURSWIEK

Vertikale Gewaltenteilung im Mehrebenensystem der EU

Expansion ohne Finalität? 179

HANS-JOACHIM LAUTH

Die globale Entwicklung der Gewaltenteilung seit 1900 191

Akademische Lebensläufe 209

Vorwort

„Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann oder dieselbe Körperschaft der Fürsten, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausübte: Gesetze zu erlassen, sie in die Tat umzusetzen und über Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten“
(Montesquieu 1748).

Als der französische Staatstheoretiker Charles de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, vor mehr als 250 Jahren sein wichtigstes Werk *De l'esprit des loix* (Vom Geist der Gesetze) 1748 in Genf veröffentlichte, ahnte noch niemand, welch großen Einfluss die Thesen des adligen Richters in Frankreich, Europa und der ganzen Welt haben würden. Sein Konzept der Gewaltenteilung stammt zwar ursprünglich bereits von Aristoteles, Montesquieu hat ihm aber zunächst zum theoretischen und schließlich – lange nach seinem Tod – auch zum politisch-praktischen Durchbruch verholfen.

Im Zeichen der Aufklärung vertrat Montesquieu die Idee eines liberalen Staates, in dem nicht länger alle Macht in der Hand eines einzigen Menschen, des Monarchen, konzentriert sein sollte. Vielmehr sollten stattdessen die drei Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – auf unterschiedliche Institutionen verteilt werden, die sich gegenseitig kontrollieren, um so ein Machtgleichgewicht herzustellen. Der Gedanke der *checks and balances* war geboren, der nach wie vor für einen demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar ist.

Das System der Gewaltenteilung ist in seiner ursprünglichen Form in den Vereinigten Staaten von Amerika realisiert worden, während die Europäer einen anderen Weg gegangen sind. Ihre große Revolution fand erst 1789 – dreizehn Jahre nach der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung – statt. Im parlamentarischen Regierungssystem sind Exekutive und Legislative enger miteinander verschränkt, die Regierung entstammt dem Parlament und sie regiert im und mit dem Parlament. Lediglich die Gerichte bilden eine unabhängige dritte Gewalt.

Angesichts der Verwerfungen, die sich im US-amerikanischen Präsidialsystem zeigen, ist Montesquieus Lehre allerdings einer erneuten wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen. Die Gewaltenteilung versagt offenbar, wenn die politisch Verantwortlichen die demokratischen Regeln nicht einhalten. Die Gewaltenteilung ist gewiss

nicht allein an der Misere schuld, aber sie hat möglicherweise dazu beigetragen. Diesen und anderen Fragestellungen, die sich aus Montesquieus Lehre ergeben, geht der vorliegende Band in dreizehn Beiträgen nach.

Rüdiger Voigt

im November 2020

Danksagung der Herausgeber

Dem Reihenherausgeber Herrn Professor Rüdiger Voigt und dem Chef des Franz Steiner Verlags Herrn Dr. Schaber sei gedankt für das Vertrauen, das sie den Herausgebern im Blick auf die Vollendung des vorliegenden Sammelbandes über Gewaltenteilung in alter und neuer Zeit gewährt haben.

Bei einem Verlagsprojekt, an dem über ein Dutzend Autoren beteiligt sind, von denen jeder die Ablieferung seines Beitrags zu einem genannten Termin zusagen musste, liegt es nahe, für sachlich und zeitlich nicht nur versprochene, sondern eingehaltene Mitarbeit Dank zu sagen. Allen Kundigen ist dabei klar, dass wissenschaftliches Arbeiten an einem Sachbuchbeitrag die Verpflichtung einschließt, wochenlang am Thema zu bleiben und auf bemessenem Raum Können unter Beweis zu stellen. Der branchenübliche Verzicht auf ein Honorar war allenfalls vertretbar, weil alle Autoren dank Festanstellung bzw. Pensionierung ihren Lebensunterhalt besaßen.

Dank gilt nicht zuletzt dem Würzburger Kollegen Prof. Hans-Joachim Lauth, der nicht nur Teile eines vergleichend gearbeiteten Großprojekts über 100 Jahre Demokratieentwicklung als Schlussbeitrag zu unserem Buch beisteuerte, sondern – als Not am Mann war – sich bereit erklärte, die arbeitsreiche Angleichung von 13 Manuskripten an den Satzstandard des Franz Steiner Verlags aus Lehrstuhlmitteln zu finanzieren.

Univ.-Prof. em. Dr. Tilman Mayer

Univ.-Prof. em. Dr. Paul-Ludwig Weinacht

Einleitung

TILMAN MAYER / PAUL-LUDWIG WEINACHT

Das „Ende der Geschichte“, von dem Francis Fukuyama zuversichtlich sprach, verband sich bei ihm mit dem Ende der bipolaren Weltordnung und der alleinigen Geltung der westlichen Demokratie in gewaltenteiligen Rechts- und Verfassungsstaaten. Dass Politik an humaner Qualität gewinnt, wenn Herrschaft auf Grenzen stößt, ist freilich keine neuzeitliche Erkenntnis. Sie war auch Athenern und Römern geläufig. Und es gilt festzuhalten, dass „die Geschichte“ (Fukuyama) mit dem Untergang der Sowjetunion schon darum nicht zu Ende sein kann, weil die Nachfolgestaaten keineswegs die Merkmale westlicher Demokratie annahmen. Vielmehr verlor sich die ideelle Spur der Gewaltenteilung, und machtvollen Exekutiven kamen zum Zug. Ausgleich und Balance zwischen den Staatsgewalten, schon gar das Recht auf Freiheit, wurden nicht zur Richtgröße nach-totalitärer Regime und führten nicht zur institutionellen Absicherung der Organisationsstrukturen einer Demokratie. Auch ost- und mitteleuropäische Staaten, im klein-asiatischen Umfeld die Türkei, sind in dieser Richtung vorgerückt.

Angst vor Kontrollverlust und der Wettbewerb um persönliche Vorteile spielen dabei eine Rolle. War es unter Gorbatschow und Jelzin in Russland aussichtsreich, rechtliche und politische Machtbeschränkungen zu fördern, indem man die Unabhängigkeit von Gerichten, eine freie Presse und den Wählerwillen zu akzeptieren schien, dienen die damals begonnenen Verfassungsänderungen heute einem Autokraten („Demokrat reinsten Wassers“, G. Schröder) als knetbare Handlungsgrundlage seines Regiments. Autokratische Anwandlungen lassen sich derzeit auch in den USA beobachten, wo 2016 ein demokratische Gepflogenheiten ignorierender Immobilienmogul Präsident geworden war und die Macht des Weißen Hauses zwielichtig entfesselte.

In dieser hier nur anzudeutenden Situation empfahl es sich, den politischen und rechtlichen Nutzen von Gewaltenteilung historisch und systematisch anhand von Länderstudien, also mit dem Rüstzeug vergleichender Regierungslehre, ins Licht zu stellen. Dabei soll die Teilung der Macht, wie sie klassisch von Montesquieu mit Verweis auf den Verfassungszustand Englands („Verfassung der Freiheit“) dargestellt wurde, als das offenbare Geheimnis einer „gemäßigten Regierung“ wahrgenommen wer-

den. Für Montesquieu war nicht entscheidend, wer regierte – Erbprinz oder gewählter Präsident –, sondern wie sie regierten: mit Unterdrückung der Freiheit des Bürgers oder mit ihrer Wahrung. Die dabei eingesetzten Institutionen und Verfahren waren schon zur Zeit des französischen Barons vielfältig, seine Trias politischer Machtfunktionen: Gesetzgebung, Regierung, Gerichtsbarkeit (*puissance législative, puissance exécutive, puissance judiciaire*) folgt der klassischen Politiklehre des Aristoteles. Dass das Heilige Römische Reich deutscher Nation kein Staat im neuzeitlichen Sinne war, sondern ein Bund selbständiger Fürsten und freier Städte unter einem Kaiser, der seine Wahl mächtigen Kurfürsten verdankte, war Montesquieu eine hellsichtige Bemerkung wert: die Grenzverteidigung von kleinen Ländern und Städten sei durch Koalitionen leistbar.

Kein Wunder, dass Montesquieu nicht den Kaiser, sondern den Sonnenkönig zum Adressaten und das englische Königreich zum Vorbild seiner auf Machtschranken um der bürgerlichen Freiheit willen gerichtete Verfassungsidee („politische Freiheit in der Verfassung“) gemacht hat. In den USA und im revolutionären Frankreich hat man in Verfassungen den Freiheitsgedanken Montesquieus eingetragen. Mit dem Vordringen der parlamentarischen Demokratie traten Fragen auf, die nicht mehr allein durch juristische Auslegung Montesquieus zu beantworten waren. Sie wurden zur Aufgabe der Politikwissenschaft. Und trotz berechtigter Kritik, dass Institutionen des 20. und 21. Jahrhunderts sich nicht geradezu mit einer Theorie des 18. Jahrhunderts rechtfertigen ließen, ist das gewaltenteilige Denken nicht in die Defensive geraten, im Gegenteil! Die Überlegenheit der institutionellen Vorsorge für bürgerliche Freiheitswahrung bleibt aktuell.

Es fällt schwer nachzuvollziehen, inwiefern die gewaltenteilige demokratische Ordnung autoritären Politikansätzen unterlegen sei, die der Willkür und Selbstbereicherung der herrschenden Klasse Tür und Tor öffnen. Das Erfolgsmodell China ist nur insofern eine Herausforderung, als es mit wirtschaftlichem Erfolg verbunden ist. Aber die Weisheit der herrschenden kommunistischen Partei oder ihres regierenden Führers Xi Jinping wird man außerhalb der Reichweite ihrer Einschüchterungskompetenz kaum anerkennen wollen. Kontrolle von Herrschaft (Wahlen, Medien), das öffentliche Diskutierenkönnen von Alternativen, die gerechtere bzw. ausgeglichene Verteilung des Volksvermögens gehören nicht zum chinesischen Erfolgsmodell.

Vielleicht ist gewaltenteilige Staatsorganisation als effektiver Freiheitsschutz, wie Christian Starck in verschiedenen Auflagen des Staatslexikons der Görres-Gesellschaft bemerkt, noch wichtiger für die Freiheit des Einzelnen und der Gesellschaft als die Auflistung der Grundrechtskataloge. Das will viel heißen und verdient eine Debatte.

Es gelang, Beiträge von 13 Autoren in diesen Band aufzunehmen, die sich der Aufgabe annahmen, gewaltenteilige und sich von dieser Idee entfernende Staatsordnungen in Vergangenheit und Gegenwart vorzustellen und zu analysieren. Ein Althistoriker übernimmt es, die gewaltenteiligen Ordnungen der griechische Polis (Aristoteles) und der römischen Republik (Cicero) zu analysieren und zeigt so die historischen Aus-

gangspunkt institutionell gesicherter Kontrolle (Klaus Rosen). Und am Ende übernimmt es ein Politikwissenschaftler, eine Theorie vorzustellen, die es erlaubt, in methodisch gesichertem Zugriff Unterschiede in der Kontrolldichte des gewaltenteiligen staatlichen Organisationsgeschehen zu beobachten, eine Theorie, die sich insbesondere für zeitliche Längsschnitte eignet, so auch für die Verfolgung des vertikalen Kontrollgeschehens im Europa des 20. Jahrhunderts (Hans-Joachim Lauth). Dazwischen liegen Einzelstudien wie die Rezeption Montesquieus am Beispiel der Verfassungsgeschichte Deutschlands (Paul-Ludwig Weinacht) oder die auf politische Herrschaft gemünzte Wissenschaftssprache Max Webers, die heute zu Missverständnissen und Fehldeutungen Anlass gibt (Tilman Mayer). Die zum Vergleichen gedachten Länderstudien umfassen Großbritannien, dessen politisches System im Blick auf „checks and balances“ beschrieben wird (Hans-Christof Kraus) und Präsidialsysteme unter dem Aspekt von Machtanspruch und geteilten Kompetenzen, wofür die USA (Reinhard Zintl) und das Frankreich Macrons (dazu der auf Französisch verfasste Beitrag von Gérard-Philippe Dumont) behandelt werden. Lateinamerikanische Erfahrungen mit dem Präsidialismus werden im Hinblick auf ein „gewaltenteilungsadverses Umfeld“ behandelt (Nikolaus Werz) und die mit Präsidialismus verbundene russische Variante „gelenkter Demokratie“ ist inzwischen so sehr mit der Person Putins verknüpft, dass von „Putinismus“ gesprochen wird (Margareta Mommsen). Eine maßlose Konzentration von Führungs- und Kontrollmacht ist das Merkmal totalitärer Systeme, die im Blick auf die zugrunde liegende Ideologie und praktischen Folgen behandelt wird (Barbara Zehnpfennig). Den räumlichen Schwerpunkt der Länderstudien bildet Deutschland, auch mit Bezug zur Europäischen Union. Die der Demokratisierung des Staates und der politischen Parteien geschuldete zeitliche Begrenzung von Wahlämtern wird bei Neuwahl der Amtsinhaber wo immer möglich übergangen, was am Beispiel der Unionsparteien diskutiert wird (Hans-Joachim Veen). Die in Deutschland spürbare Kraft der „dritten Gewalt“ ist eine Frucht ihrer bis in Heilige Römische Reich zurückreichenden Herkunft (Detlev Fischer). Es bleibt einem eigenen Beitrag vorbehalten zu zeigen, welche Folgen die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) für die dritte Gewalt in den Mitgliedsstaaten haben, speziell für das Bundesverfassungsgericht. Die Einbindung in das Institutionensystem der EU führt in gerader Linie zum Verlust vertraglicher Rechtspositionen der Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge“ (Dietrich Murswiek).

Athen und Rom

KLAUS ROSEN

Solons Reformen

Versteht man „Politik der Gewaltenteilung“, so der ursprüngliche Arbeitstitel des vorliegenden Bandes, zunächst als Einrichtung der Gewaltenteilung in einem Staatswesen, so war Solon von Athen der erste, der eine Gewaltenteilung in seiner Heimatstadt durchführte. Man hat ihn mit Recht den ersten Staatsmann Europas genannt, der diesen Namen verdient.¹ In einem Gedicht, mit dem er auf seine Tätigkeit als Archon an der Spitze Athens im Jahr 594/93 v. Chr. zurückblickte, berichtete er:

Denn dem Volk, dem Demos, gab ich ein so großes Recht, wie es genügte,
wobei ich sein Ansehen weder schmälerte noch vergrößerte;
die aber, die die Macht hatten und dank ihres Reichtums bewundert wurden,
die hegte ich ein, so dass sie kein Übermaß hatten.
Ich jedoch hielt beiden Seiten einen starken Schild entgegen
Und ließ nicht zu, dass eine von ihnen in ungerechter Weise siegte.²

Indirekt deuten Solons Verse an, dass er mit seiner Neuordnung auf eine schwere Krise zwischen dem Adel, den Mächtigen und Reichen, und dem Volk antwortete, das nicht nur eine wirtschaftliche Verbesserung seiner Lage, sondern auch eine Beteiligung am Staat, an der Polis, forderte. Voraussetzung aller politischen Reformen, über die das Fragment im Einzelnen nichts sagt, war eine Schuldentilgung und die Aufhebung der Schuldknechtschaft mit der Möglichkeit, „auf den Körper zu leihen“. Zu den neuen

¹ Hermann Bengtson, Griechische Geschichte von den Anfängen bis in die römische Kaiserzeit, München 1950, S. 110.

² M. L. West, *Iambi et elegi Graeci ante Alexandrum cantati*, vol. II, Oxford 1972; Nachdruck 1980, S. 124, Fragment 5 (meine Übersetzung hier und bei den folgenden antiken Autoren). Das Fragment ist bei Aristoteles, *Der Staat der Athener* 12,1 und in der Solonbiographie Plutarchs 18,5 überliefert, denen wir die Mehrzahl der solonischen Gedichtfragmente verdanken.

Vorrechten des Volkes, von denen es nicht einmal zu träumen gewagt hatte, wie Solon in einem anderen Gedichtfragment beteuerte,³ gehörten die Teilnahme an der Volksversammlung, der Ekklesia, und am Volksgericht, der Heliaia, sowie die Popularklage. Anklagen konnten sich erstmals auf schriftlich niedergelegte Gesetze berufen. So hatte das Volk die Möglichkeit, gegen Amtsinhaber vorzugehen, „die die Macht hatten“ oder parteiische Gerichtsurteile fällten. Solon richtete vier Zensusklassen ein, und aus den beiden obersten, die „dank ihres Reichtums bewundert“ wurden, rekrutierten sich die Inhaber der höchsten Ämter. Nach Ablauf ihres Amtsjahres traten sie in den Adelsrat, den Areiopag, ein. Neben ihn stellte Solon den Rat der Vierhundert, je Hundert aus den vier Phylen, den alten Stammesgliederungen der Bürgerschaft. Die Ratsherren wurden aus den drei obersten Zensusklassen in der Volksversammlung gewählt. Hundert Mitglieder des Rates bestimmten ein Viertel des Jahres die Themen für die Volksversammlung, in der sie den Vorsitz hatten. Dieser Rat und der Areiopag, bei dem die Blutgerichtsbarkeit sowie die Aufsicht über die Beamten und die Gesetze lagen, waren nach einem Bild Solons für die Gewaltenteilung die beiden Anker, die die Polis festhielten, sollte sie in stürmische See geraten.⁴ Durch die Teilnahme der untersten Klasse, der Theten, an der Volksversammlung sorgte Solon dafür, dass weder die Reichen in den Ämtern noch die Ärmern „in ungerechter Weise siegten“. Das war für ihn „die gute Ordnung“, die *eunomía*. Sie war allerdings noch nicht so gefestigt, dass sie die Tyrannis des Peisistratos und seiner Familie verhindert hätte, die ein halbes Jahrhundert lang, von 561/60 bis 511/10, Athen beherrschte. Erst eine Adelsopposition unter Kleisthenes konnte mit Hilfe Spartas deren Herrschaft brechen.⁵

Auf dem Weg zur Demokratie

Kleisthenes' Konkurrent Isagoras versuchte anschließend, mit adligen Anhängern eine Oligarchie zu errichten. Doch das athenische Volk war mittlerweile so selbstbewusst geworden, dass es sich dagegen wehrte und Kleisthenes 508/7 eine Neuordnung ermöglichte. Deren Gewaltenteilung war ein wesentlicher Schritt zur Demokratie. Denn Kleisthenes teilte die Bewohner Attikas einschließlich der Theten in zehn neue Phylen ein, die sich aus drei Teilen, den Trittyen, zusammensetzten, je einem Teil aus der Stadt, dem Binnenland und der Küste. Auf die dreißig Trittyen verteilte er die 139 Demen, die größeren und kleineren Gemeinden Attikas.⁶ Diese soziale und politische Durch-

³ Solon, 1980, Fragment 37,2–3, S. 140.

⁴ Plutarch, Solon 19,2 (eine deutsche Übersetzung: Konrad Ziegler, Plutarch. Große Griechen und Römer, Bd. 1, Zürich – München 1979, 2. Auflage).

⁵ Zusammenfassende jüngste Darstellung zu Solon, den Peisistratiden und Kleisthenes: Josiah Ober, Das antike Griechenland. Eine neue Geschichte, Stuttgart 2016, S. 217–253.

⁶ Aristoteles, Der Staat der Athener 21 (eine deutsche Übersetzung: Martin Dreher, Aristoteles, Der Staat der Athener, Stuttgart 1993).

mischung der männlichen Bevölkerung durchtrennte die überlieferten Netzwerke der adligen Geschlechter, auch wenn sie deren traditionellen Einfluss nicht völlig beseitigen konnte. Solons Rat der Vierhundert löste ein Rat der Fünfhundert ab, in den jede Phyle eine Prytanie, ein Kollegium von fünfzig jährlich zu erlosenden Prytanen, entsandte. Mit einem täglich ebenfalls erlosten Vorsteher an der Spitze bereitete die jeweils vorsitzende Prytanie ein Zehntel des Jahres die Agenda der Volksversammlung vor. Der Areiopag behielt neben der traditionellen Blutgerichtsbarkeit die Aufsicht über die von der Volksversammlung gewählten Beamten und die dort beschlossenen Gesetze. Eine weitere Kautel, die auf Kleisthenes zurückging, war der Ostrakismos, das Scherbengericht, das sich gegen den staatsgefährdenden Vorrang eines Politikers richtete: Jährlich in der 6. Prytanie entschied die Volksversammlung über einen möglichen Ostrakismos, der in der 8. Prytanie bei einem Quorum von 6 000 Anwesenden abgehalten wurde.⁷ Wessen Name auf der Mehrzahl der abgegebenen Tonscherben, der Ostraka, erschien, wurde ohne Vermögensverlust auf zehn Jahre aus Attika verbannt.

Die kleisthenische Ordnung bestand ihre Bewährungsprobe in den Perserkriegen 490 und 480/79, und sie war die Grundlage, auf der Athen anschließend im Delisch-attischen Seebund zur Großmacht emporstieg. Die machtpolitische Entwicklung gab der vierten Zensusklasse, den Theten, die als Ruderer auf der Kriegsflotte dienten, ein zunehmendes Gewicht, das die Demokratie förderte. Der entscheidende Schritt dazu war die Entmachtung des Areiopag 462/61, dessen Aufsichtsrecht auf den Rat der Fünfhundert, das Volksgericht und letztlich auf die Ekklesia überging.⁸ Sie wurde zum umfassenden Organ für alle Bereiche der Innen- und Außenpolitik und bot die Bühne, auf der politische Richtungskämpfe mit konkurrierenden Volksführern an der Spitze, den Demagogen, ausgetragen wurden. Bei Wahlen und Abstimmungen gleich welcher Art zählte die Stimme des Adligen so viel wie die des kleinen Bürgers. Aufgrund dieser *isonomía* durften beide Anträge stellen und hatten das gleiche Rederecht, die *isegoría*. Da institutionelle Gegengewichte und damit eine Gewaltenteilung fehlten, war der durch die Volksversammlung repräsentierte Demos der Souverän.⁹ In den Augen der Bundesgenossen oder der Gegner Athens war der Demos zum Tyrannen geworden, wozu sich machtbewusste athenische Politiker ebenfalls freimütig bekannten.¹⁰

Die beiden aristokratischen Revolutionen von 411/10 und 404/3, die auf Niederlagen im Peloponnesischen Krieg antworteten, blieben Episoden. Umstritten ist, wie stark die oberste Gewalt der Volksversammlung im 4. Jh. durch den erneuerten Areiopag die Geschworenengerichte oder das Kollegium der Gesetzgeber, der Nomothe-

⁷ Vgl. Aristoteles, 1993, 22,1; 3.

⁸ Vgl. Aristoteles, 1993, 25–26,1.

⁹ Vgl. Aristoteles, 1993, 41,1.

¹⁰ Thukydides, Peloponnesischer Krieg 1,122,3; 124,3; 2,63,2; 3,37,2 (eine zweisprachige Übersetzung: Michael Weißenberger, Thukydides, Der Peloponnesische Krieg, Berlin 2017).

ten, eingeschränkt wurde. Ihr Einfluss schwankte, als Griechenland nach 322 unter die Vorherrschaft Makedoniens gerieten, und im Grunde endete er, als die griechischen Staaten 146 eine römische Provinz wurden.

Mischverfassungen

Die katastrophalen Fehlentscheidungen der athenischen und anderer griechischer Demokratien im 5. Jh. dürften mit ein Grund gewesen sein, dass sich das Staatsdenken der Folgezeit intensiv mit der Gewaltenteilung beschäftigte und nach der besten Verfassung fragte. Nicht an politische Partizipation, sondern an strikte Aufgabenteilung dachte Platon, als er in seiner *Politeia* einen Idealstaat mit drei Ständen entwarf, den Herrschenden, den Wächtern und den Handwerkern. Grundlage dieses Staates war die Gerechtigkeit, die darin bestand, dass jeder „das Seine tue“ und damit seinem Wesen entsprechend handle. Zu Ungerechtigkeit und Schaden für den Gesamtstaat komme es, wenn jemand in böser Absicht seinen Stand gegen einen anderen eintauschen wolle.¹¹

Der Platonschüler Aristoteles sowie dessen Schüler Dikaiarch und manche Stoiker waren dagegen überzeugt, dass die beste Verfassung eine Mischverfassung aus Monarchie, Aristokratie und Demokratie sei.¹² Gewaltenteilung durch die Mischung der drei Verfassungsformen garantiere einem Staat Stabilität und verhindere, dass eine der drei Verfassungsformen entarte: die Monarchie zur Tyrannis, die Aristokratie zur Oligarchie und die Demokratie zur Ochlokratie, zur Herrschaft der Masse. Denn die Mischung ergebe eine Mitte und das rechte Maß, Begriffe, die schon Solons *eunomia* charakterisiert hatten. Auch Solon habe mit seiner Reform „die Verfassung schön gemischt“, lobte Aristoteles.¹³ Die Mischung sei gelungen, wenn man einen Staat glei-

11 Platon, *Politeia* 4,10, 433 a-434 c (eine deutsche Übersetzung: Otto Apelt, Platon, Sämtliche Dialoge Bd. 5, Nachdr. Der Staat, Hamburg 1989).

12 Aristoteles, *Politik* 2,6, 1265b 33–35 mit Verweis auf eine Reihe ungenannter Autoren (deutsche kommentierte Übersetzungen: Olof Gigon, Aristoteles: *Politik*, Zürich – Stuttgart 1976, 2. Auflage; Eckart Schütrumpf, Aristoteles, *Politik* Bd 1–4, Berlin 1991–2005). Dikaiarch: Fritz Wehrli (Hrsg.), *Die Schule des Aristoteles. Texte und Kommentar*, Bd. 1, Basel 1944, S. 28f., Fragment 71. Stoiker: Diogenes Laertius, *Vitae philosophorum* 7,131. Literatur zur Gewaltenteilung und Mischverfassung: Kurt von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, New York 1954. G. J. D. Aalders H. Wzn., *Die Theorie der gemischten Verfassung im Altertum*, Amsterdam 1968; Themistokles Tsatsos, *Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung*, in: ders., *Peri Politeias. Staatstheoretische Studien*, Frankfurt 1972, S. 103–197; Wilfried Nippel, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Geschichte und Gesellschaft 21, Stuttgart 1980; Alois Riklin, *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt 2006.

13 Aristoteles, 1976, 2. Auflage, 2,12, 1273 b 35–39.

chermaßen als Oligarchie – so Aristoteles' Bezeichnung der zweiten Verfassungsform – oder als Demokratie ansehen könne.¹⁴

Als historisches Beispiel einer Mischverfassung, dem aber auch oft widersprochen wurde, galt Sparta mit seinen beiden erblichen Königshäusern, dem Rat der Alten, der Gerusie, und der Volksversammlung, der Apella, die die fünf Aufseher, die Ephoren, wählte.¹⁵ Ebenso gut wie die spartanische Verfassung waren für Aristoteles die kretische und karthagische Staatsordnung, die trotz einzelner Mängel alle anderen Verfassungen übertrafen. Der Beweis für ihre Güte sah er in der Tatsache, dass es in den drei Staaten bisher weder eine demokratische Revolution noch eine Tyrannis gegeben habe.¹⁶

Gesetzgeber, die in einer griechischen Polis des 4. Jahrhunderts eine Mischverfassung eingerichtet hätten, fanden sich jedoch nicht. Es blieb bei der Theorie. Selbst die bewunderte Verfassung Spartas mit ihrer Gewaltenteilung, die der sagenhafte Lykurg im 8. Jahrhundert geschaffen haben soll, verfiel und hielt den Niedergang der Stadt nicht auf.¹⁷ In den hellenistischen Monarchien blieb die „balance of power“ zwischen den Nachfolgern Alexanders des Großen und den griechischen Städten in ihren Herrschaftsgebieten trotz deren Autonomie – und Freiheitsparolen prekär. Gern rühmten sich die Städte ihrer Demokratie mit der üblichen Dreiteilung, den gewählten Beamten an der Spitze, dem Rat und der Volksversammlung, die eine gewisse Gewaltenteilung garantierte. Ihrer Unabhängigkeit erfreuten sie sich allerdings nur solange, bis ein Herrscher mit einem Wunsch an sie herantrat, der tatsächlich ein Befehl war.

Römische Mischverfassung?

Nicht in Griechenland, sondern in Rom sei eine Mischverfassung entstanden, stellte der Historiker Polybios fest. Er war 168 als Geisel nach Rom gekommen, hatte Anschluss an vornehme Familien gefunden und gewann in den folgenden Jahren Einblick in die römische Innen- und Außenpolitik. Auf die Frage, wie es der Stadt gelang, innerhalb von 53 Jahren, von 220 bis 168, von einer italischen Vormacht zu einer Weltmacht zu werden, fand er die Antwort in Roms Verfassung. Die jährlich zu wählenden beiden Consuln mit ihrer monarchischen Gewalt, der adlige Senat und die Volksversammlung boten in seinen Augen die ideale Gewaltenteilung:¹⁸

¹⁴ Aristoteles, 1976, 2. Auflage, 4,9, 1294 b14–18.

¹⁵ Riklin, 2006, Kap. 2, S. 33–54. Aristoteles, 1976, 2. Auflage, 2,6, 1265 b 35–40. Allerdings hatte Aristoteles an der spartanischen Verfassung vieles auszusetzen, 19762, 2,9,1269 a 29–1271 b 19.

¹⁶ Aristoteles, 1976, 2. Auflage, 2,11,1272 b25–1273 b26.

¹⁷ Polybios, Historien, 4,81, 12–14 (eine deutsche Übersetzung: Hans Drexler, Polybios, Geschichte 1–2, Zürich – Stuttgart 1961).

¹⁸ Polybios, 1961, 6,12–18.