

Arthur Schlegelmilch
Redaktionelle Überarbeitung: Martin Kirsch

Zentrale Probleme der modernen europäischen Verfassungsgeschichte

Kurseinheit 2:
Grundrechte, Wahlrecht und Föderalismus

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Kurs 04152 „Zentrale Probleme der modernen europäischen Verfassungsgeschichte“ ist Bestandteil des Masterstudiengangs Governance, Modul 1.3.

Apl. Prof. Dr. Arthur Schlegelmilch ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Geschichte und Biographie der FernUniversität in Hagen und arbeitet am Lehrgebiet Neuere Deutsche und Europäische Geschichte.

Dr. Martin Kirsch war Junior-Professor an der Universität Koblenz-Landau und ist derzeit Forschungsstipendiat der Gerda-Henkel-Stiftung.

Inhaltsübersicht zu Kurseinheit 2

1. Grundrechte

- 1.1 Menschenrechte als Universalrechte und Bauplan der bürgerlichen Gesellschaft. Die revolutionäre Dekade in Frankreich 1789-1799 (Arthur Schlegelmilch) 1
- 1.2 Verfassungsstaatlichkeit ohne Grundrechtsnormierung. Die politische und theoretische Debatte über das Fehlen von Menschen- und Grundrechten in den Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Kaiserreichs von 1871 (Arthur Schlegelmilch) 22
- 1.3 Die Charta der Arbeit im faschistischen Italien: Grundrechte versus Korporativismus (Jörg Luther) 37

2. Wahlrecht

- 2.1 Die schwierige Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts in Europa seit 1792 (Martin Kirsch) 49
- 2.2 Das preußische Dreiklassenwahlrecht und die Wahlkultur des deutschen Kaiserreichs (1871-1918) (Thomas Kühne) 66
- 2.3 Die Widersprüche des konstitutionellen Systems und die manipulative Sicherung der Macht in Deutschland: Die „Hottentottenwahlen“ von 1907 (Wolfgang Kruse) 77

3. Föderalismus

- 3.1 Reich und Bund. Zur staatsrechtlichen Einordnung des Alten Reichs zwischen 1790 und 1806 (Edgar Liebmann) 89
- 3.2 Der Kremsierer Verfassungsentwurf für die Habsburgermonarchie 1849 (Andreas Gottsmann) 103

1. Grundrechte

1.1 Menschenrechte als Universalrechte und Bauplan der bürgerlichen Gesellschaft. Die revolutionäre Dekade in Frankreich 1789-1799.

von Arthur Schlegelmilch (Hagen)

Methodische Vorbemerkung: Der nachfolgende Text beruht zu gewichtigen Teilen auf einer Textanalyse von drei Quellen. Zum besseren Nachvollziehen wird im Folgenden einer der drei Texte, nämlich die Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789/1791 wieder gegeben. Die beiden anderen Texte – die Menschen- und Bürgerrechtserklärungen in der Verfassung von 1793 bzw. in der Verfassung von 1795 – können ohne größeren Aufwand auch recherchiert werden (nähere Angaben s.u. bei den bibliographischen Hinweisen).

Bei der nachfolgenden Quelle handelt es sich wohl um das bekannteste Dokument der Französischen Revolution, welches neben dem „Sturm auf die Bastille“ am 14.07.1789 am häufigsten mit dem Ereignis der Revolution in Verbindung gebracht wird. Da zu dieser Epoche extrem viel wissenschaftliche Literatur vorhanden ist, sei nur auf einige ganz wenige deutschsprachige Bücher für den Kontext der hier behandelten Quelle verwiesen:

Als Einstiegslektüre zur Französischen Revolution bieten sich an: Wolfgang Kruse, *Die Französische Revolution*, Paderborn u.a. 2005; Hans-Ulrich Thamer, *Die Französische Revolution*, München 2004; Ernst Schulin, *Die Französische Revolution*, 3. Aufl., München 1990; Rolf E. Reichardt, *Das Blut der Freiheit. Französische Revolution und demokratische Kultur*, Frankfurt a. M. 1998; Rolf E. Reichardt (Hg.), *Ploetz: Die Französische Revolution*, Freiburg 1988; Michael Erbe, *Geschichte Frankreichs von der Großen Revolution bis zur Dritten Republik 1789-1884*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982;

mit stärkerem Focus auf der Verfassungsgeschichte: Martin Kirsch u.a., *Frankreich*, in: Peter Brandt/ders./Arthur Schlegelmilch (Hg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, Bd. 1: Europa um 1800, Bonn 2006, S. 214-335, insbesondere 261-268 zu den Grundrechten mit weiteren Nachweisen zur Literatur über die Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789; Peter Claus Hartmann, *Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450-2002). Ein Überblick*, Berlin ²2003.

Quellen: Martin Kirsch (Bearb.), *Quellen zur Verfassungsgeschichte Frankreichs 1787-1814*, in: Peter Brandt/ders./Arthur Schlegelmilch (Hg.), *Quellen zur*

europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, CD-ROM 1: Europa um 1800, Bonn 2004,

Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789: Dok. 3.4.2; Verfassung von 1791: Dok. 3.2.6 , Verfassung von 1793: Dok. 3.2.18; Verfassung von 1795: Dok. 3.2.24

Quellentext:

Textwiedergabe nach: Martin Kirsch (Bearb.), Quellen zur Verfassungsgeschichte Frankreichs 1787-1814, in: Peter Brandt/ders./Arthur Schlegelmilch (Hg.), Quellen zur europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, CD-ROM 1: Europa um 1800, Bonn 2004, Dok. 3.4.2 (deutsche Version), Dok. 3.2.6 (Auszug)

26.8.1789 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte

„Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte

Da die Vertreter des französischen Volkes, als Nationalversammlung eingesetzt, erwogen haben, dass die Unkenntnis, das Vergessen oder die Verachtung der Menschenrechte die einzigen Ursachen des öffentlichen Unglücks und der Verderbtheit der Regierungen sind, haben sie beschlossen, die natürlichen, unveräußerlichen und heiligen Rechte der Menschen in einer feierlichen Erklärung darzulegen, damit diese Erklärung allen Mitgliedern der Gesellschaft beständig vor Augen ist und sie unablässig an ihre Rechte und Pflichten erinnert; damit die Handlungen der gesetzgebenden wie der ausübenden Gewalt in jedem Augenblick mit dem Endzweck jeder politischen Einrichtung verglichen werden können und dadurch mehr geachtet werden; damit die Ansprüche der Bürger, fortan auf einfache und unbestreitbare Grundsätze begründet, sich immer auf die Erhaltung der Verfassung und das Allgemeinwohl richten mögen.

Infolgedessen erkennt und erklärt die Nationalversammlung in Gegenwart und unter dem Schutze des Allerhöchsten folgende Menschen- und Bürgerrechte:

Art. 1. Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.

Art. 2. Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung.

Art. 3. Der Ursprung jeder Souveränität ruht letztlich in der Nation. Keine Körperschaften, kein Individuum können eine Gewalt ausüben, die nicht ausdrücklich von ihr ausgeht.

Art. 4. Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte eines jeden Menschen nur die Grenzen, die den anderen Gliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichern. Diese Grenzen können allein durch Gesetz festgelegt werden.

Art. 5. Nur das Gesetz hat das Recht, Handlungen, die der Gesellschaft schädlich sind, zu verbieten. Alles, was nicht durch Gesetz verboten ist, kann nicht verhindert werden, und niemand kann gezwungen werden zu tun, was es nicht befiehlt.

Art. 6. Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Formung mitzuwirken. Es soll für alle gleich sein, mag es beschützen, mag es bestrafen. Da alle Bürger in seinen Augen gleich sind, sind sie gleicherweise zu allen Würden, Stellungen und Beamten nach ihrer Fähigkeit zugelassen ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente.

Art. 7. Jeder Mensch kann nur in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in den Formen, die es vorschreibt, angeklagt, verhaftet und gefangen gehalten werden. Diejenigen, die willkürliche Befehle betreiben, ausfertigen, ausführen oder ausführen lassen, sollen bestraft werden. Doch jeder Bürger, der auf Grund des Gesetzes vorgeladen oder ergriffen wird, muss sofort gehorchen. Er macht sich durch Widerstand strafbar.

Art. 8. Das Gesetz soll nur solche Strafen festsetzen, die offenbar unbedingt notwendig sind. Und niemand kann auf Grund eines Gesetzes bestraft werden, das nicht vor Begehung der Tat erlassen, verkündet und gesetzlich angewandt worden ist.

Art. 9. Da jeder Mensch so lange für unschuldig gehalten wird, bis er für schuldig erklärt worden ist, soll, wenn seine Verhaftung für unumgänglich erachtet wird, jede Härte, die nicht notwendig ist, um sich seiner Person zu versichern, durch Gesetz streng vermieden sein.

Art. 10. Niemand soll wegen seiner Meinungen, selbst religiöser Art, beunruhigt werden, solange ihre Äußerung nicht die durch das Gesetz festgelegte öffentliche Ordnung stört.

Art. 11. Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden und drucken unter Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen.

Art. 12. Die Sicherung der Menschen und Bürgerrechte erfordert eine Streitmacht. Diese Macht ist also zum Vorteil aller eingesetzt und nicht für den besonderen Nutzen derer, denen sie anvertraut ist.

Art. 13. Für den Unterhalt der Streitmacht und für die Kosten der Verwaltung ist eine allgemeine Abgabe unumgänglich. Sie muss gleichmäßig auf alle Bürger unter Berücksichtigung ihrer Vermögensumstände verteilt werden.

Art. 14. Alle Bürger haben das Recht, selbst oder durch ihre Abgeordneten die Notwendigkeit der öffentlichen Abgabe festzustellen, sie frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu überprüfen und ihre Höhe, ihre Veranlagung, ihre Eintreibung und Dauer zu bestimmen.

Art. 15. Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Verwaltung zu fordern.

Art. 16. Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.

Art. 17. Da das Eigentum ein unverletzliches und heiliges Recht ist, kann es niemandem genommen werden, wenn es nicht die gesetzlich festgelegte, öffentliche Notwendigkeit augenscheinlich erfordert und unter der Bedingung einer gerechten und vorherigen Entschädigung.“

Diese Erklärung wurde wortwörtlich der Verfassung vom 03.09.1791 vorangestellt, sodann folgte die nachfolgende Passage:

„Die Französische Verfassung

Da die Nationalversammlung die Französische Verfassung auf den Grundsätzen aufbauen will, die sie eben anerkannt und erklärt hat, schafft sie unwiderruflich die Einrichtungen ab, welche die Freiheit und die Gleichheit der Rechte verletzen.

Es gibt keinen Adel mehr, keinen Hochadel, keine erblichen Unterschiede, keine Standesunterschiede, keine Lehnsherrschaft, keine Patrimonialgerichtsbarkeiten, keine Titel, Benennungen und Vorrechte, die davon herrührten, keinen Ritterorden, keine Körperschaften oder Auszeichnungen, die Adelsproben erforderten oder die auf Unterschieden der Geburt beruhten, und keine andere Übergeordnetheit als die der öffentlichen Beamten in Ausübung ihres Dienstes.

Kein öffentliches Amt kann mehr gekauft oder ererbt werden.

Für keinen Teil der Nation, für kein Individuum gibt es mehr irgendein Privileg oder eine Ausnahme vom gemeinsamen Recht aller Franzosen.

Es gibt keine Zünfte mehr, keine Körperschaften von Berufen, Künsten oder Handwerken. Das Gesetz anerkennt keine geistlichen Gelübde noch irgendwelche

andere Verbindlichkeiten, die den natürlichen Rechten oder der Verfassung entgegenstellen.

Titel I. Grundeinrichtungen, von der Verfassung verbürgt

Die Verfassung verbürgt als natürliche und bürgerliche Rechte:

1. dass alle Staatsbürger zu allen Stellungen und Ämtern zugelassen sind ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente;
2. dass alle Abgaben auf alle Bürger gleichmäßig unter Berücksichtigung ihrer Vermögensverhältnisse verteilt werden;
3. dass dieselben Verbrechen mit denselben Strafen belegt werden ohne irgendeinen Unterschied der Person.

Die Verfassung verbürgt gleichfalls als natürliche und bürgerliche Rechte:

die Freiheit jedes Menschen zu gehen, zu bleiben, zu reisen, ohne verhaftet oder gefangen gehalten zu werden als in den durch die Verfassung festgelegten Formen;

die Freiheit jedes Menschen zu reden, zu schreiben, zu drucken und seine Gedanken zu veröffentlichen, ohne daß seine Schriften irgendeiner Zensur oder Aufsicht vor ihrer Veröffentlichung unterworfen sein dürfen, und den religiösen Kult auszuüben, dem er anhängt;

die Freiheit der Bürger, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln in Übereinstimmung mit den Polizeigesetzen;

die Freiheit, an die errichteten Behörden persönlich unterzeichnete Bittschriften zu richten.

Die gesetzgebende Gewalt kann keine Gesetze erlassen, welche die Ausübung der natürlichen und bürgerlichen Rechte, die in diesem Abschnitt bezeichnet und durch die Verfassung verbürgt sind, beeinträchtigen oder hindern. Und da die Freiheit nur darin besteht, alles das tun zu können, was weder den Rechten eines anderen noch der öffentlichen Sicherheit schadet, kann das Gesetz Strafen gegen die Handlungen festsetzen, welche die öffentliche Sicherheit oder die Rechte eines anderen angreifen und dadurch der Gesellschaft schaden würden.

Die Verfassung verbürgt die Unverletzlichkeit des Eigentums oder die gerechte und vorherige Entschädigung von dem, was die gesetzlich festgestellte, öffentliche Notwendigkeit als Opfer erfordert.

Die Güter, die für die Ausgaben der Kirchen und alle Zweige der öffentlichen Wohlfahrt bestimmt waren, gehören der Nation und stehen in jedem Falle zu ihrer Verfügung.

Die Verfassung verbürgt die Verkäufe der Nationalgüter, die in den durch das Gesetz festgelegten Formen geschehen sind oder noch geschehen werden.

Die Bürger haben das Recht, die Diener ihres Gottesdienstes selbst zu wählen.

Es soll eine allgemeine Einrichtung öffentlicher Hilfeleistungen geschaffen und gebildet werden, um verlassene Kinder zu erziehen, armen Kranken zu helfen und verarmten Gesunden, die sich keine Arbeit verschaffen können, diese zu besorgen.

Es soll ein öffentliches Schulwesen eingerichtet und gebildet werden, das für alle Bürger gemeinsam und in den Bereichen des Unterrichts, die für alle Menschen notwendig sind, kostenlos ist. Seine Anstalten sollen entsprechend der Einteilung des Königreiches auf die einzelnen Gebiete verteilt werden.

Es sollen Nationalfeste eingeführt werden, um die Erinnerung an die Französische Revolution zu bewahren, die Brüderlichkeit unter den Bürgern zu stärken und sie an die Verfassung, das Vaterland und die Gesetze zu binden.

Es soll ein Gesetzbuch der dem ganzen Königreich gemeinsamen bürgerlichen Gesetze geschaffen werden. ...“

Die Entstehung der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789/1791

Die im Laufe des Jahres 1788 aufbrechende akute Krise des bourbonischen Absolutismus stand zunächst noch überwiegend in der Kontinuität des frühneuzeitlichen Ringens zwischen absolutistischem Herrschaftsanspruch und ständischer Gegenwehr. Die exorbitante Staatsverschuldung veranlasste die noch bestehenden ständischen Gremien und Institutionen zu der Forderung, den Weg des Absolutismus zu verlassen und die französischen Generalstände, die seit 1614 nicht mehr getagt hatten, einzuberufen. So wurde es von Ludwig XVI. – nach einigem Zögern – im August 1788 auch konzidiert, ohne jedoch der gestiegenen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung des Bürgertums, das allein zur finanziellen Rettung des Staats in der Lage war, in Form erweiterter politischer Mitsprachebefugnisse Rechnung zu tragen.

Die anstehenden Wahlen hoben den in Gang gekommenen Prozess der politischen Bewusstseinsbildung auf eine neue Stufe. Hiervon zeugen besonders eindrucksvoll die etwa 60.000 erhaltenen Beschwerdebriefe (Cahiers de doléance) der drei Stände, die sich gleichwohl noch ganz überwiegend überkommenen Denkweisen verhaftet zeigten. Den Cahiers standen die Broschüren und Pamphlete des Wahlkampfes gegenüber. Die meisten entstammten dem Wurzelboden der Aufklärungsphilosophie und folgten den Leitmotiven von Rationalität und Fortschritt, Naturrecht und Individualität, Rechtsstaatlichkeit,

Gesetzlichkeit und Eigentumsschutz. Sozusagen „letzte Hand“ legte dann die berühmte Flugschrift des Abbé Emmanuel Sieyès vom Januar 1789 an, mit der sich der Dritte Stand zum alleinigen Träger der unteilbaren französischen Nation erkor und damit nicht nur mit dem monarchischen Absolutismus brach, sondern auch der ständischen Gesellschaftsordnung in toto den Kampf ansagte.

An diesem Punkt setzten am 17. Juni 1789 die Abgeordneten des Dritten Standes der französischen Generalstände an, als sie sich auf eigene Faust in eine Nationalversammlung umwandelten und zu Repräsentanten der "Nation" erklärten – Nation, verstanden als "Gemeinschaft aller politisch bewussten Staatsbürger".¹ Die Nationalversammlung avancierte damit zur Verkörperung der Volkssouveränität als oberster Souveränität im Staat. Die vom Königtum usurpierten Herrschaftsrechte fielen an die "Nation" zurück, dessen berufene Vertreter sich exklusiv zur Neugestaltung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung befugt erklärten und die Bezeichnung "Verfassungsgebende Nationalversammlung" (Assemblée nationale constituante) annahmen. Mit diesem radikalen Schritt verband sich gleichzeitig der Durchbruch des Konzepts der Nation "als Bezugsrahmen und Denkform des Gesamtzusammenhangs" – und zwar definitiv und endgültig, denn die Existenz der französischen Staatsbürgerschaft sollte ungeachtet aller nachfolgenden Veränderungen der Staats- und Regierungsform nicht mehr in Frage gestellt werden.²

Der berühmte Ballhauschwur der Abgeordneten des Dritten Standes vom 20. Juni 1789, nicht eher auseinanderzugehen, "bis die Verfassung des Königreichs ausgearbeitet ist und auf festen Grundlagen ruht", erhob die bürgerliche Verfassungsrevolution zum Programm. Die Erstürmung der Bastille vom 14. Juli führte dementsprechend nicht nur zum endgültigen Zusammenbruch des Absolutismus, sondern zur direkten Machtübernahme der Dritten Standes in Paris und in vielen Provinzstädten ("Munizipalrevolution"). Die grundlegenden Neuerungen konnten anfangs nur mit Hilfe des „Drucks der Straße“ gegen den Willen des Königs durchgesetzt werden. Das galt nicht nur für den auch die Nationalversammlung bedrohenden Truppenzusammenzug, der erst mit dem 14. Juli abgewendet wurde, sondern auch für die konkrete Sanktionierung der parlamentarischen Dekrete zur Abschaffung der Feudalität (04.08.-11.08.1789), zur Menschenrechtserklärung (26.08.1789), zum Einkammersystem und

¹ Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte* (= Europa bauen), München 1994, S. 169.

² Vgl. Pierre Nora, Artikel "Nation", in: François Furet/Mona Ozouf (Hg.), *Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution*, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1996, S. 1221-1237, hier: S. 1226; Zitat *ebda.* Siehe dazu den Beitrag 3 (Martin Kirsch, „Der Legitimitätsbruch zwischen Absolutismus und konstitutioneller Monarchie“) der Kurseinheit 1 in diesem Kurs.

suspensiven Veto, die nur durch den Brotmarsch der Pariser Frauen nach Versailles im Oktober 1789 zustande kam. Wollte die Nationalversammlung eine umfassende Staatsreform mit Hilfe einer geschriebenen Verfassung herbeiführen, so musste sie einen Monarchen wie Louis XVI notwendigerweise zur „pouvoir constitué“ degradieren und die „pouvoir constituant“ allein ausüben. Die Ausarbeitung der Verfassung sollte sich schließlich über zwei Jahre bis zum September 1791 hinziehen, so dass die Abgeordneten zwischenzeitlich wichtige Grundregeln des Verfassungslebens, auf die in dieser Zeit nicht verzichtet werden konnte, bereits vorab als Gesetz erließen. Hieraus erklärt sich, dass die Menschen- und Bürgerrechtserklärung also gleichsam zwei Mal veröffentlicht wurde – die Septemerverfassung von 1791 als Statut eines modernen bürgerlichen Verfassungsstaats integrierte damit die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte als Bauplan einer modernen, bürgerlichen Gesellschaftsordnung.

Die am 3. September 1791 von den Abgeordneten der Verfassungsgebenden Nationalversammlung (*Assemblée nationale constituante*) angenommene und vom König am 14. September feierlich beschworene Verfassung setzte den Montesquieu'sche Gewaltenteilungsgrundsatz mit bemerkenswerter Konsequenz um, d.h. es bestanden nur relativ wenige Querverbindungen zwischen den drei obersten Staatsgewalten: dem *König/der königlichen Regierung* als Exekutive, der *Nationalversammlung* als Legislative und dem *Nationalen Hochgericht* bzw. *Kassationsgericht* als Spitzen der Judikative. In diesem Sinne bezeichnend war es, wenn die Minister, die nicht der Nationalversammlung angehören durften (Grundsatz der Inkompatibilität), ausschließlich vom König ernannt und entlassen wurden, wenn es abgesehen vom (suspensiven) Vetorecht, keine Mitwirkung des Monarchen an der Gesetzgebung und auch keine Vertagungs- oder Auflösungsbefugnis des Königs gegenüber dem Parlament gab, und schließlich auch die Richterschaft weitgehend unbeeinflusst von Parlament und Regierung agieren konnte.³

Allerdings hatte sich der gesellschaftliche Hintergrund in der nur äußerlich ruhigen Phase zwischen August 1789 und September 1791 bereits so stark verändert, dass von einem allgemeinem Reformkonsens, einem klassen- und schichtenübergreifenden "volonté generale", auf dem die Septemerverfassung hätte aufbauen können, kaum noch die Rede sein konnte. Die "politische Öffentlichkeit" war gegenüber den Wahlen von 1789 breiter, differenzierter und fragmentierter geworden; dementsprechend sah sich die Konstituante, die dem von Versailles nach Paris gezwungenen König in die Hauptstadt gefolgt war, einer kaum überschaubaren Meinungsvielfalt, Schriftenflut und Agitation der

³ Michael Erbe, *Geschichte Frankreichs von der Großen Revolution bis zur Dritten Republik 1789-1884*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982, S. 203ff.

verschiedensten politischen Klubs und Gesellschaften ausgesetzt. Deren politisches Spektrum entsprach zwar noch im großen und ganzen demjenigen des Parlaments mit entschiedenen Royalisten auf der Rechten, überwiegend gemäßigten "Patrioten" in der Mitte und radikalen Republikanern auf der Linken, doch erstreckte es sich an den Rändern auch schon darüber hinaus. So traten die sansculottischen "Volksgesellschaften" in großen Massenversammlungen mit direktdemokratischen Forderungen in Erscheinung, bildeten sich Frauenrechtsvereinigungen, berufsständische Vertretungen, Ausländerklubs, Salons usw. usf., wobei die Frage der für die Durchsetzung der jeweiligen Interessen einzusetzenden Mittel meist offen blieb. Die unter diesen "pressure groups" bedeutendste war die "Gesellschaft der Verfassungsfreunde", nach ihrem Hauptsitz im säkularisierten Pariser Dominikanerkloster zum Heiligen Jakob (Saint Jacques) gemeinhin "Jakobinerklub" genannt. Auch wenn sich diese Richtung nicht eindeutig programmatisch festlegte, war ihr schnelles und starkes Anwachsen in den Jahren 1790 und 1791 Symptom der zunehmenden Verbreitung antimonarchischer, verfassungskritischer, demokratischer und egalitärer Überzeugungen.

Der allgemeinen Linkstendenz, die durch die voranschreitende Adelsemigration verstärkt wurde, versuchte die Konstituante eher entgegenzuwirken als zu entsprechen. Dies geschah in erster Linie durch die Einführung eines relativ hohen Wahlzensus, der die Unterschichten von der politischen Willensbildung ausschloss und den Kreis der für die Wahl der Abgeordneten der Nationalversammlung wie auch der Legislativorgane auf Departements- und Distriktsebene letztlich entscheidenden Wahlmänner noch einmal drastisch begrenzte. Die Anwendung des indirekten Wahlverfahrens und das ausdrückliche Verbot des imperativen Mandats wurde von der Mehrheit damit begründet, dass nur wirklich unabhängige Abgeordnete in der Lage sein würden, dem Allgemeinwohl zu dienen. Der bürgerliche Charakter des Septemberkonstitutionalismus wurde damit nur noch unterstrichen – im Vergleich zu Großbritannien besaß Frankreich mit einer Beziehung von ca. 60 % der Männer im wahlrechtsfähigen Alter (ca. 4,3 Mio.) jedoch einen großen Wahlkörper.

Die nach dem Zensuswahlrecht zusammengetretene Legislative, in der laut Verfassung keine Mitglieder der Konstituante zugelassen waren, hat es in dem knapp einem Jahr ihres Bestehens nicht vermocht, die Kluft, zwischen "Aktiv-" und "Passivbürgern", zwischen "Bourgeois" und "Citoyen", zu überbrücken – ganz im Gegenteil stauten sich die Gegensätze unter dem Druck des heraufziehenden Krieges gegen Österreich und Preußen sowie der sich verschlechternden Versorgungslage extrem auf. Unter derart ungünstigen Bedingungen konnte das Parlament nur wenig Konstruktives leisten, zumal die

beiden in der Legislative dominierenden Gruppen, die "Feuillants" um Theodor Lameth und Antoine-Joseph Barnave als Verteidiger der bourgeois-monarchischen Verfassungsordnung einerseits bzw. die "Girondisten" um Jean-Pierre Brissot als entschiedene Vertreter liberaler, v.a. wirtschaftsliberaler Interessen andererseits, sich wechselseitig blockierten. Die Initiative ging zusehends auf den radikalen Jakobinerflügel um Robespierre, Danton und Marat über, der, wie schon zu Zeiten der Konstituante, das allgemeine Wahlrecht forderte und eher bereit war, die sozialen Forderungen der Sansculotten, der kleinen Leute aus dem Kleinhändler-, Handwerker- und Armenmilieu, aufzunehmen.

Den einzigen Ausweg aus der krisenhaften Zuspitzung der innenpolitischen Lage erblickten die Girondisten um Brissot im nationalen Krieg und der militärischen Ausweitung der Revolution über die Grenzen Frankreichs hinaus. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nicht, denn gerade die kriegerische Mobilisierung der Massen brachte die Initiative zu den Sansculotten und radikalen Jakobinern zurück. Als sich überdies der Verratsverdacht gegen den König verdichtete, stürmten Sansculotten und Jakobiner gemeinsam die Tuilerien (10.8.1792) und bildeten mit der revolutionären "Kommune" und dem aus Delegierten der Pariser Sektionen zusammengesetzten "Generalrat der revolutionären Kommune" eine Gegenmacht zur Legislative. Im umgebildeten, jetzt als "Provisorischer Vollzugsrat" firmierenden Ministerium übernahm Danton die Schlüsselstellung des Justizministers. In Verbindung mit der Suspendierung und Gefangennahme des Königs sowie der einen Tag nach dem Tuileriensturm beschlossenen Einführung des gleichen und allgemeinen Wahlrechts (indirektes Männerwahlrecht über Wahlmännerversammlungen) war die konstitutionelle Monarchie am Ende. Das neugewählte Parlament, genannt Konvent (*Convention*), trat am 21. September 1792 erstmals zusammen und erklärte,

"dass das Königtum in Frankreich für immer abgeschafft ist".

Seine Hauptaufgabe war die Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung. Mit der Dynamik der inneren und äußeren Entwicklung der folgenden Monate konnte allerdings auch diese zweite Konstituante der französischen Geschichte nicht Schritt halten, so dass die am 24. Juni 1793 verabschiedete *Verfassung des Jahres I* noch am Tag ihrer Verkündung suspendiert wurde und nie in Kraft treten sollte. Als dominierende Kraft der Realverfassung kristallisierte sich jetzt der von Robespierre geführte Wohlfahrtsausschuss (Comité du salut public; zunächst: Verteidigungsausschuss [Comité du défense générale]) heraus, der unter Berufung auf die allgemeine Ausnahmesituation (Bürgerkrieg im Inneren; drohende Invasion von außen) die Staatsmacht zusehends okkupierte und mit staatsterroristischen Mitteln die Revolutionierung Frankreichs vorantrieb. Dieser Prozess extremer Machtkonzentrierung stand in intensiver

Wechselwirkung mit den über das ganze Land verbreiteten und die öffentliche Meinung weitgehend beherrschenden Jakobinerklubs, wobei wiederum der Pariser Jakobinerklub als Führungszentrum fungierte. Entscheidend war schließlich auch der Rückhalt Robespierres bei der Pariser Kommune, die die Hauptstadt seit dem Tuilerien-Sturm beherrschte. Mit der Abschaffung der christlichen Zeitrechnung und der Einführung eines republikanischen Kalenders, ferner der Entchristlichungskampagne und der Erfindung eines pseudoreligiösen "Kults des höchsten Wesens und der Natur" wurde der Bruch mit dem Ancien Régime effektiv vollzogen.

Nach dem Zusammenbruch der Diktatur und der Hinrichtung Robespierres am 10. Thermidor des Jahres II (28.7.1794) erfolgte die Rückkehr der Bourgeoisie zur politischen Macht. Nachdem sich der sogenannte Thermidorianerkonvent stabilisiert und gegen zwei Sansculottenaufstände (1.4./20.5.95) behauptet hatte, trat am 22. August 1795 eine neue, im Kern bourgeoise Verfassung in Kraft. Sie sah ein indirektes Zensuswahlrecht vor, das den Kreis der "Aktivbürger" zwar noch relativ weit zog, bei der Zulassung zum Wahlmännnergremium als dem letztlich entscheidenden Wahlkörper jedoch einen wesentlich höheren Zensus als die Septemerverfassung von 1791 zugrunde legte: Während fünf der sieben Millionen männlichen Franzosen über 25 Jahren das aktive Wahlrecht erhielten, rekrutierten sich die Wahlmänner aus einem Kreis von nur etwa 30.000 Personen (1791: ca. 50.000-60.000), die ein Einkommen von mindestens 200 Arbeitstagen nachweisen mussten. Diese Gruppe, wohlhabende Großbürger und Latifundienbesitzer, bestimmte die 750 Abgeordneten der Zweikammer-Legislative, des "Rats der Fünfhundert" bzw. des als zusätzlich konservierendes Element gedachten "Rats der Alten".⁴

Die leitende Idee der Verfassungskonstruktion des Jahres III bestand darin, sowohl die Exekutive als auch die Legislative in deren Entfaltungsmöglichkeit einzuschränken, um die erneute Hegemonialstellung eines Verfassungsorgans zu vermeiden. Deswegen ging man vom Prinzip der ungeteilten Legislative ab, das bisher als Symbol für die Einheitlichkeit des Volkswillens hochgehalten worden war, und zum Zweikammersystem ("Rat der Fünfhundert"/ "Rat der Alten") über. Gesetze konnten nunmehr mit Zustimmung beider Häuser in einem genau geregelten Verfahren verabschiedet werden. Des Weiteren war man bestrebt, innerparlamentarische Machttagglomerationen zu verhindern. Zu diesem Zweck

⁴ Hauptunterschiedsmerkmal beider Kammern war die Anzahl und das Alter der Abgeordneten. Im "Rat der Alten" (*Conseil des Anciens*) saßen 250 Männer, die über 40 Jahre alt, verheiratet oder verwitwet und mindestens 15 Jahre in Frankreich wohnhaft sein mussten; für den "Rat der Fünfhundert" (*Conseil des Cinq-Cents*) genügte ein Mindestalter von 30 Jahren. Nur der "Rat der Fünfhundert" verfügte über die Gesetzesinitiative, während der "Rat der Alten" praktisch ein Vetorecht innehatte.

wurde die unmittelbare Wiederwahl eines Abgeordneten nach Ablauf seiner dreijährigen Mandatszeit ausgeschlossen, so dass erst nach einer Wartezeit von zwei Jahren eine erneute Kandidatur erfolgen konnte. Hinzu kam die zeitliche Staffelung des Abgeordneten austausches, demzufolge jährlich ein Drittel der Mandatare ausschied bzw. neu hinzukam. Den Abgeordneten war jedwede öffentliche Funktion untersagt, sei es in der Verwaltung oder in der Justiz. Analog wurde eine Schwächung der Exekutive durch Einführung des Direktorialsystems angestrebt. Dabei handelte es sich um ein Kollegium von fünf Direktoren, das sozusagen als kollektives Staatsoberhaupt fungierte und dem die einzelnen Ressortminister unterstanden. Die Kompetenzen des Direktoriums waren im Exekutivbereich, die autonom organisierte Finanzverwaltung ausgenommen,⁵ relativ weitreichend; im Bereich der Gesetzgebung besaßen die Direktoren dagegen keine wie auch immer gearteten Initiativ- oder Mitwirkungsrechte, d.h. die Gewaltenteilung wurde in striktester Weise praktiziert. Zur Vermeidung von unzulässiger Machtkonzentration auf der Ebene der Direktoren wechselte der Vorsitz alle drei Monate, war eine Beschränkung der Amtszeit auf fünf Jahre vorgesehen und sollte ferner pro Jahr jeweils ein Direktor ausgewechselt werden. Die Wiederwahl eines ausgeschiedenen Direktoriumsmitglieds war untersagt bzw. erst nach Ablauf von weiteren fünf Jahren zulässig. Die Direktoren wurden im Zusammenwirken der beiden Kammern gewählt, wobei dem *Rat der Alten* das letztlich entscheidende Votum zukam; bei Machtmissbrauch konnten sie vor dem Nationalen Hochgericht des Verfassungsbruchs angeklagt werden.

Das Scheitern der Direktorialsystems ist nicht zuletzt auf Fehler der Verfassungskonstruktion zurückzuführen. Vor allem fehlten effektive Mechanismen des Ausgleichs und der Abstimmung zwischen Exekutive und Legislative, des Weiteren erschwerte der alljährliche Wahl- und Auswechslungsdruck kontinuierliches Arbeiten. Somit traten immer wieder Pattsituationen und Systemblockaden auf, die wiederum auf beiden Seiten die Bereitschaft zum Staatsstreich förderten. Dies umso mehr als Verfassungsänderungen nur in einem äußerst langwierigen und komplizierten Verfahren herbeizuführen waren, so dass eine Entlastung des Systems durch Anpassung des normativen Rahmens praktisch nicht in Frage kam. Als weiterer Belastungsfaktor erwies sich der elitäre Charakter des Regimes, dem eine über den engeren Kreis der Großbourgeoisie hinausgehende gesellschaftliche Fundamentierung weitgehend fehlte. Dies lag nicht zuletzt an der rigorosen Deflationspolitik des Direktoriums, mit der die Erosion der Währung (Assignateninflation) endlich gestoppt werden sollte – freilich um den Preis einer weiteren Verschlechterung der sozialen Lage der Unterschichten. Dem Protest

⁵ Die Finanzverwaltung unterstand fünf, vom Direktorium unabhängigen und vom "Rat der Alten" gewählten Kommissaren (Commissaires de la Trésorerie).

von links⁶ stand die Opposition der royalistischen Rechten gegenüber. In dieser prekären Lage verließ sich das Direktorium immer weniger auf die Verfassung und mehr und mehr auf das republikanische Militär. Schließlich rissen die drei Direktoren Barras, Reubell und La Reveillière-Lépaux am 4. September 1797 (18. Fructidor V) – unter Berufung auf ein vorzeitig aufgedecktes royalistisch-englisches Komplott und mit Rückendeckung General Bonapartes – in einem staatsstreichartigen Akt Kompetenzen an sich, die weit über das in der Verfassung vorgesehene Maß hinausgingen und sich vor allem gegen die jakobinische Opposition richteten. In dem Maße, in dem die demokratische Legitimation des Direktoriums abgebaut wurde, wuchs die Abhängigkeit der Staatsführung von der Armee.

Allerdings vermochte auch das Dreier-Direktorium trotz weiterer antijakobinischer Maßnahmen die beiden Häuser der Legislative als Foren der Opposition nicht völlig auszuschalten. Hinzu kamen der Beginn des zweiten Koalitionskrieges (24.12.1798) sowie eine weitere erhebliche Zuspitzung der inneren Krisenlage durch den Ausgang der Parlamentswahlen von 1799, die in beiden Ratsversammlungen linke (jakobinische) Mehrheiten hervorbrachten und das amtierende Direktorium isolierten. Napoleons Staatsstreich vom 18. Brumaire VIII (9.11.1799), der maßgeblich durch den berühmten Abbé Sieyès, Mitglied des Direktoriums und 1789 Revolutionär der ersten Stunde, initiiert bzw. im entscheidenden Moment von Lucien Bonaparte, Präsident des Rats der Fünfhundert und Bruder Napoleons, protegiert wurde, beendete schließlich den Prozess der inneren Aushöhlung der Direktorialverfassung und wurde zum Ausgangspunkt eines neuen, des bonapartistischen Staatsmodells.⁷

Die Grund- und Menschenrechtsbestimmungen der revolutionären Dekade

Nach diesem Überblick über die Grundzüge der Verfassungsentwicklung sollen nun die drei vorliegenden Textauszüge von 1789, 1793 und 1795 in Bezug auf ihren grundrechtspolitischen Gehalt miteinander verglichen werden. Hierfür konzentrieren wir uns auf folgende Elemente und Faktoren:

⁶ Am konsequentesten wandte sich der Journalist "Gracchus" Babeuf gegen das bourgeoise System. Seit Ende März 1796 bereitete der von ihm geleitete Kreis unter dem Namen "geheimes Direktorium der öffentlichen Wohlfahrt" konspiratorisch den Volksaufstand vor. Die Verschwörung wurde verraten und Babeuf zum Tod verurteilt. Babeufs sozialrevolutionäre Idee der "Republik der Gleichen" lebte dank der späteren Buchveröffentlichung seines Mitstreiters Buonarroti: "Babeuf und die Verschwörung für die Gleichheit" (1828) weiter und übte starken Einfluß auf die europäische Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts aus. Zu Babeuf vgl. u.a. Katharina Middell/Matthias Middell, *Francois Noel Babeuf : Märtyrer der Gleichheit*, Berlin (Ost) 1988.

⁷ Siehe dazu den Beitrag 3.3. („Bonapartismus im Vergleich“) in diesem Kurs.