

G. Die Französische Revolution und die klassische Lehre vom *pouvoir constituant*

I. Einführung

Die Geschehnisse, die zur Geburt der Vereinigten Staaten von Amerika führten, wurden vom gebildeten Frankreich in den Jahren vor der Revolution aufmerksam verfolgt. Die Werke, die nach einer Erklärung des Übergangs vom *status naturalis* in den gesellschaftlich organisierten Zustand suchten, waren hier verbreitet. Daneben wirkte auch der Erfolg der Einzelstaaten in der Neuen Welt inspirierend. Die Franzosen sahen in der Verabschiedung der verschiedenen Grundgesetze Kreative Akte, die sich eine *im Naturzustand existierende, im juristischen Sinn amorphe Gesamtheit unmittelbar selbst oder durch ein hierzu berufenes Organ gibt* (Zweig).³⁵⁶

Wie in den sich in der Geburt befindlichen Vereinigten Staaten erwies sich auch in Frankreich das Aufeinandertreffen von mehreren Einflüssen als fruchtbar. Diese Einflüsse vereinigten sich zu einer neuen Theorie, die als die Lehre vom *pouvoir constituant* berühmt werden sollte. Diese Lehre scheint ebenso wie die Idee der Volkssouveränität untrennbar mit der Französischen Revolution verbunden zu sein.³⁵⁷

Die französische Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes ist sicherlich die berühmteste und in ihrer Auswirkung hier auch folgenreichste. Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass der Einfluss der Ereignisse in den Vereinigten Staaten auf sie kaum zu überschätzen

356 Zweig, 1909, S. 63; freilich war die Annahme der Schöpfung von Staaten aus dem Nichts etwas romantisierend. Wie oben gezeigt wurde, spielten auch die aus England übernommene Rechtstradition und insbesondere die Charters eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der Vereinigten Staaten bzw. ihrer Einzelstaaten.

357 So schreibt z.B. Böckenförde, dass der Begriff der verfassungsgebenden Gewalt *zuerst 1788–1789 vom Abbé Sieyès entwickelt* worden sei; s. Böckenförde, 2011, S. 98; Ähnlich Murswiek: nach ihm sei die Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués* durch Sieyès bekannt und *Allgemeingut der Französischen Revolution* geworden, S. Murswiek, *Dietrich: Die Verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humboldt, Berlin 1978, S. 177.

ist.³⁵⁸ Dennoch waren es die Ereignisse in Frankreich, die mit ihren Idealen ganz Europa erschütterten und den politischen und verfassungsrechtlichen Diskurs bis heute prägen. Es scheint, dass zumindest aus rechtlicher Sicht die Frage nach dem Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt, d.h. derjenigen Kraft, der es zusteht, über die grundlegende Struktur des Gemeinwesens zu entscheiden, zu den Schlüsselfragen der Revolution gehörte: *Schon die Tatsache der Problemstellung war eine Wirkung und ein Zeichen der Revolution, und die Art der Lösung musste den Gang der großen Bewegung entscheidend bestimmen* (Zweig).³⁵⁹

Wie die Lehre vom *pouvoir constituant* in den Augen vieler eine französische Erfindung ist, so scheint sie auch untrennbar mit dem Namen eines Mannes verbunden zu sein. Als ihr geistiger Vater gilt bis heute der Abbé Sieyès.³⁶⁰ Dessen im Januar 1789 erschienene Schrift *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (deutsch: *Was ist der Dritte Stand?*)³⁶¹ gilt bis heute als das Grundlagenwerk der Lehre von der verfassungsgebenden Macht des Volkes. Sie zeigt die Lehre in ihrer puren, klassischen Form, in der sie die zukünftigen Generationen inspirieren, aber auch Gegenstand von Kritik werden sollte.

Stil und Inhalt der Schrift vom Dritten Stand lassen erkennen, dass Sieyès deutliche Zugeständnisse an die politische Situation des Schicksalsjahres 1789 zu machen gezwungen war. Er trat mit dem Anspruch auf, ein System zu schaffen, das nicht bloß Theorie oder Utopie bleiben sollte, sondern auf seine praktische Umsetzung wartete. Er musste deswegen Stil und Inhalt der politischen Realität anpassen. Die Schrift vom Dritten Stand enthält dementsprechend zahlreiche Formulierungen, die zu extre-

358 Kennzeichnend ist hier, dass der Marquis de La Fayette, der als Generalmajor im Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg diente und danach auch in der Französischen Revolution eine Schlüsselrolle spielte, in seinen Memoiren darauf hinwies, dass die US-Amerikaner die Unterscheidung zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués* nicht nur kannten, sondern auch in die Praxis umzusetzen bestrebt waren; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 1f; vgl. zum Einfluss der US-Amerikanischen rechtlichen Errungenschaften auf das revolutionäre Frankreich auch *Jellinek*, S. 416ff.

359 *Zweig*, 1909, S. 118.

360 Mit vollem Namen: *Emmanuel Joseph Sieyès* (1748–1836). Sieyès war tatsächlich katholischer Priester (frz. *Abbé*), der allerdings als Staatstheoretiker und Politiker weit stärkeren Einfluss ausgeübt hat. Hier soll der verbreiteten Praxis gefolgt und er schlicht als *Abbé Sieyès* bezeichnet werden.

361 Im Weiteren soll das Werk schlicht als die *Schrift vom Dritten Stand* bezeichnet und als TE Bezug auf sie genommen werden.

men Auslegungen verleiten. Die Nüchternheit der *Second Treatise* oder die Tiefgründigkeit des *Leviathan* sucht man hier vergebens.

Allerdings tun diese Umstände der Bedeutung der Schrift keinen Abbruch. Sieyès lieferte eine sorgfältige Begründung seiner Konzeption von der Lehre der verfassungsgebenden Gewalt, die allerdings nur dann richtig erfasst werden kann, wenn man sie aus dem Kleid schält, das die Umstände der Zeit einerseits und Sieyès' konkrete politische Ziele andererseits ihr übergezogen haben. Zentral für die Lehre Sieyès' ist das 5. Kapitel *Ce qu'on aurait dû faire. Principes à cet égard* (was man hätte tun müssen. Grundsätze hierzu).

Sieyès' Konzeption von Verfassung und *pouvoir constituant* kann ferner nur dann hinreichend gewürdigt werden, wenn die Schrift vom Dritten Stand zusammen mit einem anderen, nur 6 Monate später erschienenen Werk gelesen wird: der Einführung zu der geplanten Verfassung (*Préliminaire*).³⁶² Dieses weniger emotional geschriebene Werk enthält kaum Ausführungen zu der Lehre vom *pouvoir constituant*. Allerdings liefert es einen unentbehrlichen Einblick in Sieyès' Auffassung hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen und des Zwecks einer Verfassungsurkunde. Liest man den *Préliminaire* als Ergänzung und Vervollständigung der Lehre vom *pouvoir constituant*, wie sie in der Schrift über den Dritten Stand enthalten ist, erschließt sich schnell das Bild eines weit fortgeschrittenen Prototyps des heute in Europa herrschenden demokratischen Verfassungsmodells.

II. Die Lehre vom *pouvoir constituant*: Synthese von Volkssouveränität und Gewaltenteilung?

Im Werk des Abbé Siéyès sei das *Feuer der Rousseauschen Volkssouveränität mit dem Wasser der Montesquieschen Gewaltenteilung verschmolzen*.³⁶³ *Zweig* zitiert diesen etwas vereinfachenden Satz *Heinrich von Treitschkes*, präzisiert ihn aber sofort: Sieyès habe den Namen des *pouvoir constituant* von Montesquieu, dessen für richtig gehaltene Erscheinungsform von den

362 Der vollständige Titel lautet *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, Premier Imprimeur Ordinaire du Roi, Versailles, 1789.

363 So von *Treitschke, Heinrich*: *Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert*, Bd. II, Hirzel, Leipzig 1882, S. 109, zitiert von *Zweig*, 1909, S. 116.

US-Amerikanischen *Framers* und den Inhalt von Rousseau empfangen.³⁶⁴ Diese kurze Aussage veranschaulicht sehr gut die diversen Einflüsse, die zur Geburt von Sieyès' Schrift geführt haben. Dienten diese Einflüsse, die in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt wurden, als wichtige Inspiration, lieferten die günstigen Verhältnisse des Revolutionsjahres 1789 den Sprengstoff, der zusammen mit dem Sieyèsschen Funken die Explosion herbeiführte, aus der die Gestalt des *pouvoir constituant* geboren wurde.

Die Aussage von Treitschkes, gemäß der sich die Lehre vom *pouvoir constituant* als Verschmelzung von Rousseaus Lehren mit denjenigen von Montesquieu darstellt, ist schwer haltbar. Die früheren Kapitel haben gezeigt, dass die Werke Rousseaus und Montesquieus sich mit fundamental unterschiedlichen Fragen auseinandersetzen und nur über wenige Berührungspunkte verfügen. Hier sollte eher *Zweig* gefolgt werden. Sieyès hat die Synthese des Grundsatzes von der Volkssouveränität mit dem Dogma der Gewaltenteilung als *ideelle Aufgabe der Revolution* erkannt. Der Macht des Volkes mussten die Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, gleichzeitig musste die Macht dieses neuen Leviathans aber auch in geregelte Bahnen gelenkt werden, wozu die Gewaltenteilung das geeignete Mittel war. Rousseaus *contrat social* lieferte für die erste, der *Esprit des Lois* für die zweite Aufgabe wichtige Argumente. Der Erfolg der Revolution in Übersee zeigte, dass diese Synthese fähig ist, ein in der Praxis funktionsfähiges öffentlich-rechtliches System zu begründen.³⁶⁵

Trotz ihrer gleichberechtigten Bedeutung ist es allerdings nicht optimal, von einer Verschmelzung der Werke Montesquieus und Rousseaus zu sprechen. Eher lieferten deren Lehren parallele, aber nicht immer miteinander verwobene Grundlagen für die Sieyèssche Lehre vom *pouvoir constituant*, die sich einerseits als neue Theorie, vor allem aber als pragmatisches, in der Praxis gut funktionierendes Instrument bewährte.

III. Die drei Epochen der Entstehung einer Nation

Locke und Rousseau folgend geht Sieyès den Weg der Vertragstheoretiker und zeigt, auf welche Weise der Mensch den Urzustand überwunden hat. Wie seine Vorgänger geht er davon aus, dass der Mensch frei geboren

364 *Zweig* weist auch darauf hin, dass die Rezeption von Sieyès im Laufe der Zeit häufig davon abhängig war, auf welchen dieser drei Haupteinflüsse der stärkste Akzent gelegt wurde; *Zweig*, 1909, S. 137.

365 *Zweig*, 1909, S. 117.

ist und deswegen die Unterjochung des Schwächeren mittels Gewalt niemals Recht sein kann.³⁶⁶ Der freie Mensch hat einerseits Bedürfnisse und andererseits naturgegebene Mittel,³⁶⁷ um diese Bedürfnisse zu befriedigen, wobei sein Ziel stets sein Glück (*bien-être*) ist.³⁶⁸

Aus der naturgegebenen Freiheit folgt, dass der Eintritt des Menschen in die organisierte Gesellschaft nur auf einer Entscheidung beruhen kann, die ihren Grund in seinem freien Willen findet.³⁶⁹ Hieraus folgt auch bei Sieyès der Gedanke, der bereits in den *Two Treatises* enthalten war: der freie und von seiner Vernunft geleitete Mensch wird nur dann in dem gesellschaftlich organisierten Zustand eintreten bzw. dort verweilen, wenn dieser für ihn gegenüber dem Naturzustand mehr Vorteile bietet.³⁷⁰ Dies kann die Gemeinschaft nur gewährleisten, wenn sie auf der wechselseitigen Nützlichkeit (*utilité réciproque*) der Mitglieder beruht, was wiederum voraussetzt, dass ihre Grundprinzipien im Einklang mit dem Naturrecht bzw. mit der naturgegebenen Ordnung (*ordre naturel*) sind.³⁷¹ Nach Sieyès ist das Leben in diesem gesellschaftlich organisierten Zustand kein Opfer, sondern vielmehr ein Zugewinn für die Mitglieder.³⁷² Es ist einerseits logi-

366 Im Original: *C'est donc une vérité éternelle [...] que l'acte par lequel le fort tient le faible sous son joug, ne peut jamais devenir un droit [...], Préliminaire, S. 4.* Selbstredend lassen diese Gedanken und Formulierungen den starken Einfluss von Rousseaus *contrat social* erkennen.

367 Sieyès verwendet den Begriff Mittel (*moyens*) nicht im Sinne von materiellen Gütern, sondern eher im Sinne von Möglichkeiten, die dem Menschen zur Erreichung seines Glücks zur Verfügung stehen. Die wichtigsten sind die Intelligenz, der Wille und die Kraft: erste lässt den Menschen seine Ziele erkennen, die zweite die notwendigen Entscheidungen treffen, die dritte diese Entscheidungen verwirklichen, *Préliminaire, S. 2.*

368 S. 2. Der Ausdruck „*Bien-Être*“ bedeutet Glück im Sinne eines persönlichen Wohlbefindens. Der Vergleich mit der Formulierung der Declaration of Independence („*Pursuit of Happiness*“) drängt sich hier förmlich auf. Wenig später heißt es: *La liberté est le droit inaliénable de tout citoyen*, wobei auch hier die Ähnlichkeit mit den *certain inalienable rights* auffällt. Ein weiteres Beispiel für die starke Verwobenheit des französischen und des US-amerikanischen Erbes.

369 *Préliminaire, S. 4, S. 16.*

370 Hier sei angemerkt, dass Sieyès im Geiste der Aufklärung die Vernunft für den wichtigsten Leitfaden des menschlichen Handelns hält. So schreibt er über den Eintritt des Menschen in die Gesellschaft: [...] *la raison toute seule l'y conduiroit, Préliminaire, S. 5.*

371 *Préliminaire, S. 5.*

372 *Préliminaire, S. 5.*

sche Fortsetzung, andererseits aber auch Ergänzung des Naturzustandes.³⁷³ Den Rousseauschen Idealen die Treue während fügt Sieyès hinzu: dieser neue Zustand entwürdigt den Menschen nicht, sondern macht seinen Charakter edler und vollkommener.³⁷⁴

Sieyès weicht von Locke und Rousseau in einem entscheidenden Punkt ab. Den Entstehungsprozess des Gemeinwesens unterteilt er in drei anstatt zwei Epochen. Beständiges Element ist der Wille (*volonté*), der sich durch alle drei Epochen zieht und dabei Wandlungen durchlebt.³⁷⁵

In der ersten Epoche vereinigen sich zuvor voneinander isolierte Individuen miteinander, die nur über ihre jeweiligen Einzelwillen (*volontés individuelles*) verfügen. Diese *volonté individuelle* ist die für diese erste Epoche typische Erscheinungsform der *volonté*.³⁷⁶ Die Vereinigung erfolgt aufgrund der freien *volontés individuelles* der Menschen. Hier ist wieder der starke Einfluss Rousseaus erkennbar. Das Zusammenspiel dieser *volontés individuelles* ist wie bei diesem der einzige Grund für die Verbindung und somit die einzige Quelle der späteren staatlichen Macht.³⁷⁷ Sieyès zufolge ist bereits durch diesen Willen zur Vereinigung die Nation zustande gekommen, und die Willenden verfügen schon in dieser Phase über alle Rechte, über die eine Nation verfügen kann.³⁷⁸

Die zweite Phase ist dadurch gekennzeichnet, dass sich aus den eventuell parallelen, aber voneinander unabhängigen *volontés individuelles* der Menschen ein Wille bildet, der gemeinsam ist (*volonté commune*). Es entspricht dem Wunsch der Menschen, ihrer Gemeinschaft Beständigkeit zu verleihen. Sie identifizieren in dieser Phase gemeinsame Ziele, zu deren Erreichung sie ihre Mittel vereinigen. Hierdurch wird ein Teil der Macht der Gemeinschaft übertragen. Sieyès weist darauf hin, dass auch hier die *volontés individuelles* Quelle dieser Macht sind, die Macht dieser Individualwillen getrennt betrachtet jedoch belanglos wäre.³⁷⁹ Die durch die Verei-

373 Im Original: [...] *donc cette union est un avantage, & non un sacrifice, & l'ordre social est comme une suite, comme un complément de l'ordre naturel*; *Préliminaire*, S. 4.

374 Im Original: *Donc l'état social ne tend pas à dégrader, à avilir les hommes, mais au contraire à les ennoblir, à les perfectionner*; *Préliminaire*, S. 5.

375 TE, S. 51.

376 TE, S. 51.

377 Im Original: *Cette première époque est caractérisée par le jeu de volontés individuelles. L'association est leur ouvrage; elles sont l'origine de tout pouvoir*; TE, S. 51.

378 Im Original: *Par ce seul fait ils forment déjà une nation ils en ont tous les droits*; TE, S. 51.

379 TE, S. 51.

nigung der Willen entstandene *volonté commune* ist der Motor, mithilfe dessen die Gemeinschaft als solche handeln kann. Hieraus folgt, dass die so entstandene, zur Willensbildung und zum Handeln fähige Gesamtheit (*tout voulant et agissant*) keinerlei Rechte haben kann, deren Quelle nicht die *volonté commune* ist.³⁸⁰

Die dritte Epoche ist dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung durch Vollmacht ausgeübt wird (*gouvernement exercé par procuration*). Diese ist dann erreicht, wenn wegen der hohen Zahl der Mitglieder der Gemeinschaft bzw. wegen der Ausdehnung des von ihnen bewohnten Gebietes die *volonté commune* nicht mehr von ihnen selbst ausgeübt werden kann. Die Individuen trennen alles, was zum Versehen der öffentlichen Aufgaben erforderlich ist (*tout ce qui est nécessaire, pour veiller et pourvoir aux soins publics*) vom Rest der *volonté commune* und übertragen die Ausübung dieser (und ausschließlich dieser) Kompetenzen an *einige von ihnen (quelques-uns d'entre eux)*. So entsteht das besagte *gouvernement exercé par procuration*.³⁸¹

IV. *Pouvoir constituant und pouvoirs constitués*

Der Übergang von der zweiten in die dritte Epoche ist in Sieyès Welt auch der Zeitpunkt, in dem die Verfassung (*constitution*) entsteht. Im Kontrast zu Rousseau sind in Sieyès' Verfassungsbegriff die Merkmale der modernen Verfassungen sehr leicht erkennbar. Er hatte konkrete Vorstellungen über den Zweck einer Verfassung und die Art der Vorschriften, die für die Realisierung dieses Zwecks erforderlich sind.³⁸²

380 Hier sei darauf hingewiesen, dass Sieyès nicht den von Rousseau verwendeten, meist als Gemeinwillen übersetzten Begriff *volonté générale* verwendet und offenbar versucht, hier einen Kontrast zur Terminologie des *contrat social* zu schaffen. Inwieweit dies eine Distanzierung von Rousseau darstellt, ist unklar. Während Böckenförde den von Sieyès behandelten Willen mit der *volonté générale* identifiziert, lehnen andere dies ab und vertreten den Standpunkt, dass die *volonté commune* nicht der Summe der Einzelwillen übergeordnet ist, sondern vielmehr mithilfe von Diskussionen und Abstimmungen gefunden werden kann; s. Böckenförde, 2011, S. 101; zur Gegenansicht Herbst, 2003, S. 66f.

381 TE; S. 51.

382 Angemerkt sei hier, dass Sieyès im *Préliminaire* im Gegensatz zu der Schrift über den Dritten Stand einen wenig emotionalen und sehr nüchternen Stil verwendet. Das kurze Werk ist sehr strukturiert und sorgfältig in Punkte gegliedert. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass der Stil der Schrift über den Dritten Stand nicht dem wahren Naturell Sieyès' entsprach, sondern den Umständen der Zeit unmittelbar vor der Revolution geschuldet war.

In der Schrift über den Dritten Stand geht Sieyès zunächst von einem eher materiellen Verfassungsbegriff aus, indem er den Standpunkt vertritt, dass jedes Gemeinwesen zwingend irgendeine Verfassung im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Grundstruktur haben müsse. Er hält es für unmöglich, eine Körperschaft zu kreieren und mit ihr ein Ziel zu verfolgen, ohne dieser eine Organisation, bestimmte Formen und für sie gültige Gesetze zu geben. Diese Gesamtheit von Regeln bezeichnet er als *constitution*.³⁸³

Die einzige Gewalt, die eine Verfassung schaffen kann, ist die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*).³⁸⁴ Sieyès macht sehr deutlich, dass diese sich in ihrem Wesen grundlegend von den von ihr geschaffenen Gewalten (*pouvoirs constitués*) wie etwa der Legislative oder der Exekutive unterscheidet.

Diese *pouvoirs constitués* bilden die Bausteine des Staatsapparates und sind allesamt *Gesetzen, Regeln und Formen* unterworfen. Da sie nicht fähig sind, diese selbst zu schaffen, können sie sie auch nicht ändern.³⁸⁵ Die *pouvoirs constitués* sind ebenso wenig imstande, sich selbst zu erschaffen. Deswegen vermögen sie auch nicht, ihre eigenen Verfassungen (genauer: Grundstrukturen) zu ändern oder in ihre gegenseitigen Verfassungen einzugreifen.³⁸⁶

Hierin liegt ihr Unterschied zum *pouvoir constituant*, welcher genau hierzu fähig ist, da er seinerseits keiner Verfassung unterworfen ist. Der Inhaber des *pouvoir constituant* kann bei der Ausübung der verfassungsgebenden Macht bereits begriffslogisch keiner Verfassung unterworfen sein und muss von jeglicher Bindung und jeglicher Form frei sein.³⁸⁷

383 Im Original: *Il est impossible de créer un corps pour une fin sans lui donner une organisation, des formes et des lois propres à lui faire remplir les fonctions auxquelles on a voulu le destiner. C'est ce qu'on appelle la constitution de ce corps. Il est évident qu'elle ne peut pas exister sans elle*; TE, S. 52.

384 *Préliminaire*, S. 12.

385 Hieraus wird eindeutig, dass Sieyès unter diesen *loix, règles, formes* hier die Verfassung selbst versteht, nicht Gesetze im Sinne von Parlamentsgesetzen. Es wäre widersinnig, daran zu denken, dass die Legislative Gesetze nicht selbst schaffen kann; s. *Préliminaire*, S. 13.

386 *Préliminaire*, S. 13; Sieyès verwendet hier selbst den Begriff *constitution*, meint darunter aber offensichtlich nicht die Staatsverfassung, sondern die Grundstrukturen der einzelnen *pouvoirs constitués* wie z.B. der Legislative.

387 *Préliminaire*, S. 13.

V. Gewaltentrennung als unabdingbarer Inhalt der Verfassung

Zu der Unverzichtbarkeit der Verfassung gesellt sich bei Sieyès als zweiter wichtiger Punkt das Interesse der Nation daran, dass die übertragene öffentliche Gewalt niemals schädlich für deren Kommittenten (*commettants*) werden kann.³⁸⁸ Die Gewährleistung dieser Anforderung erfordert eine Vielzahl von Vorkehrungen, die dermaßen wichtige Regeln für die öffentliche Gewalt bilden, dass ohne sie deren Ausübung schlicht rechtswidrig (*illégal*) wäre.³⁸⁹

Die Unverzichtbarkeit der Verfassung auf der einen und die Erforderlichkeit, Bremsen für die Macht zu schaffen auf der anderen Seite stellen hohe Anforderungen an den Inhalt der Urkunde. Die einschlägigen Regeln müssen einerseits die Eignung zur Verfolgung der Ziele gewährleisten, für die die Verfassung geschaffen wurde, andererseits aber auch sicherstellen, dass die öffentliche Gewalt von diesen Zielen nicht abweichen kann.³⁹⁰ Hinsichtlich der Ziele der Gemeinschaft äußert sich Sieyès sehr allgemein: deren Mitglieder haben Anspruch auf *alles, was der Staat zu ihren Gunsten zu tun fähig ist*, wobei der Umfang dieses Anspruchs variabel und abhängig von den Mitteln (*moyens*) des Staates ist.³⁹¹ Unter diesen Mitteln versteht Sieyès die *Gesamtheit der Personen und Sachen*, die dem Staat zur Verfügung stehen und nennt diese Gesamtheit *établissement public*.³⁹² Er vergleicht sie mit einem menschlichen Körper, dem Leben ein-

388 TE, S. 53; der Begriff Kommittent mag in einem heutigen öffentlich-rechtlichen Kontext etwas fremd wirken, verdeutlicht allerdings sehr gut Sieyès' Auffassung von dem Verhältnis zwischen Bürgern und Staat. Erstere sind die Kommittenten der öffentlichen Gewalt, die die Machthaber eben nur kommissarisch ausüben. Die Parallelen zu Lockes Auffassung vom *trust* sind auffällig.

389 TE, S. 53.

390 Im Original: *On sent donc la double nécessité de soumettre le gouvernement à des formes certaines, soit intérieures, soit extérieures, qui garantissent son aptitude à la fin pour laquelle il est établi et son impuissance à s'en écarter*; TE, S. 53.

391 Im Original : [...] *les citoyens en commun ont droit à tout ce que l'État peut faire en leur faveur. [...] les moyens publics doivent s'y proportionner, qu'ils doivent s'augmenter avec la fortune & la prospérité nationales*; *Préliminaire*, S. 11.

392 Im Original: *l'ensemble de ces moyens composé de personnes & de choses doit s'appeler l'établissement public, afin de rappeler davantage son origine & sa destination*; *Préliminaire*, S. 11; dieser Satz ist Aufschlussreich für das Verständnis Sieyès' vom Verhältnis der Gemeinschaft zum Staat, weist er doch ausdrücklich darauf hin, dass die Bezeichnung *public* dazu dienen soll, gleichzeitig Ursprung der Macht des *établissements* und den Zweck dieser Macht zu veranschaulichen. Die etwas freie Übersetzung des Begriffs *public* mit *allgemein* anstatt von *öffentlich* erfasst den Kern von Sieyès' Aussage besser.

gehaucht werden muss, indem ihm die Möglichkeit zum Wollen (*vouloir*) und zum Handeln (*agir*) gegeben wird. Das Wollen ist hierbei die Aufgabe des Legislativorgans, während das Handeln der Regierung zufällt.³⁹³

Aus der Trennung dieser beiden Aufgaben wird deutlich, dass Sieyès der Vision Montesquieus von der Gewaltentrennung folgt und die Aufteilung der Macht in mehrere Zweige für eine Selbstverständlichkeit hält. Die Regelung der notwendigen Berührungspunkte, aber auch der gegenseitigen Unabhängigkeit dieser Zweige voneinander ist Aufgabe der Verfassung,³⁹⁴ wobei diese auch die erforderlichen Vorkehrungen treffen muss, damit alle Zweige der Macht stets nützlich bleiben, aber niemals gefährlich werden können.³⁹⁵ Diese Trennung von Legislative und Exekutive hält Sieyès hierbei für so wichtig, dass er sie zum wesentlichen Inhalt eines Satzes des *Préliminaire* macht, der als Teildefinition seines Verfassungsbegriffs gelesen werden sollte. Die Verfassung eines Volkes sei hiernach schlicht *die Verfassung seiner Regierung sowie der Macht, die zur Aufgabe hat, sowohl dem Volk als auch der Regierung Gesetze zu geben*.³⁹⁶ Sieyès hält hierbei die Teilung der Machtzweige für die *wahrhaftige Bedeutung des Wortes Verfassung*, damit also für einen Inhalt, ohne welchen eine Verfassung nicht nur fehlerhaft, sondern praktisch nichtig ist, d.h. nicht existieren kann.³⁹⁷

VI. Inhaber der verfassunggebenden Gewalt bei Sieyès

Für Sieyès steht außer Frage, dass es nur die Nation sein kann, die die verfassunggebende Gewalt als die *größte und wichtigste Macht* ausübt.³⁹⁸ Allerdings geht er im *Préliminaire* recht locker mit den Begriffen Nation (*nation*) und Volk (*peuple*) um und verwendet diese synonym. So bezeichnet er als Nation die *Gesamtheit der Teilhaber, die einem Gesetz unterworfen und*

393 *Préliminaire*, S. 12, hier sei darauf hingewiesen, dass Sieyès im Gegensatz zu z.B. Locke unter dem Begriff *gouvernement* nicht die gesamte staatliche Einrichtung, sondern tatsächlich nur die Regierung bzw. die Exekutive versteht.

394 *Préliminaire*, S. 12.

395 *Préliminaire*, S. 12.

396 Im Original : *La constitution d'un peuple n'est & ne peut être que la constitution de son gouvernement, & du pouvoir chargé de donner des lois, tant au peuple qu'au gouvernement; Préliminaire*, S. 12.

397 Im Original : *Tel est le vrai sens du mot constitution; il est relatif à l'ensemble & à la séparation des pouvoirs publics; Préliminaire*, S. 12.

398 So wörtlich im Original: *La Nation qui exerce [...] le plus grand, le plus important de ses pouvoirs; Préliminaire*, S. 13.

von diesem beherrscht sind, welches ihr Werk ist, die gleich an Rechten sind und die frei gegenseitige Verbindungen und Verpflichtungen eingehen können.³⁹⁹

Sieyès schafft mit dieser Definition, die den Einfluss von Rousseaus Souveränitätslehre sehr deutlich erkennen lässt, einen Kontrast zu den Regierenden (*gouvernants*), die die politische Körperschaft bilden, die ihrerseits lediglich eine *gemeinschaftliche Schöpfung (création sociale)* darstellt. Diese muss, wie alle Körperschaften, verfasst (*constitué*) werden.⁴⁰⁰ Bereits im nächsten Satz spricht er davon, dass diese Verfassung nichts anderes sein kann als die Verfassung eines Volkes (*constitution d'un peuple*),⁴⁰¹ d.h. dass die Schaffung dieser Körperschaften Aufgabe des Volkes ist – während er nur wenige Zeilen früher von der Nation als Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt spricht. Später geht er noch weiter und erklärt ausdrücklich: *alle öffentlichen Gewalten sind Ausdruck der volonté générale, und alle stammen sie vom Volk, das heißt von der Nation. Diese beiden Begriffe bilden Synonyme.*⁴⁰² Schließlich ist auch im Entwurf der Verfassung von 1791 ausdrücklich das Volk als Quelle aller Macht – und somit als Inhaber des *pouvoir constituant* – erwähnt.⁴⁰³

All dies lässt darauf schließen, dass Sieyès einerseits den Unterschied zwischen Volk und Nation, der später in der Verfassungsgeschichte Ungarns eine große Rolle spielen sollte, nicht zu den entscheidenden Fragen der Lehre vom *pouvoir constituant* zählte. Nahe liegt, dass er von eher natürlichen Begriffen von Nation und Volk ausging und somit als Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt schlicht die Masse derjenigen Personen betrachtete, die ihren politischen Willen zu artikulieren fähig und befugt waren.

399 Im Original : *La Nation est l'ensemble des associés, tous gouvernés, tous soumis à la loi ouvrage de leurs volontés, tous égaux en droits, & libres dans leur communication, & dans leurs engagements respectifs; Préliminaire, S. 12.*

400 *Préliminaire, S. 12.*

401 *Préliminaire, S. 12.*

402 Im Original: *Tous les pouvoirs publics sans distinction sont une émanation de la volonté générale; tous viennent du peuple, c'est-à-dire, de la Nation. Ces deux termes doivent être synonymes; Préliminaire, S. 15.*

403 Im Original: *Tous les pouvoirs publics viennent du peuple; Art. XXVIII. des Verfassungsentwurfs; s. auch Préliminaire, S. 21.*

VII. Inhaltliche Anforderungen an die Verfassung

Sieyès legt im *Préliminaire* seine Ansichten über die Rolle der Grundrechte detailliert dar und begründet diese sorgfältig. Liest man diese als Ergänzung zu den Ausführungen über die Gewaltenteilung in der Schrift vom Dritten Stand, ergibt sich ein System, das – wie erwähnt – sehr deutlich in die Richtung des modernen Verfassungsstaates weist.

In seinen Ausführungen über die Grundrechte macht Sieyès im Vergleich zu seinen Vorgängern einen deutlichen Schritt nach vorne. Ist das moderne verfassungsrechtliche Verständnis der Grundrechte mit Rousseaus Ansichten nur schwer in Einklang zu bringen und sind Lockes Ausführungen zu den unveräußerlichen Rechten des Menschen eher (unbestreitbar wertvolle) Vorgänger der heutigen Grundrechtsdogmatik, entfernt sich Sieyès in dieser Hinsicht sehr deutlich von Rousseau und geht weiter als Locke, wobei allerdings der Einfluss beider seiner Wegbereiter stets präsent bleibt. Der im *Préliminaire* vorgestellte Verfassungsentwurf enthält klare Bestimmungen, die mit der heutigen Grundrechtsdogmatik gut vereinbar sind.

Sieyès geht von der naturgegebenen Gleichheit der Menschen aus, zieht gleichzeitig aber nicht in Zweifel, dass die zur Realisierung des individuellen Glücks zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Menschen nicht gleich verteilt sind. Aus dieser ungleichen Verteilung von Möglichkeiten und Talenten folgt auch die Unterschiedlichkeit der individuellen Leistung, des Ergebnisses der Arbeit und damit auch der Teilhabe am Verbrauch, was allerdings nach Sieyès keinesfalls eine Ungleichheit an Rechten bzw. eine Ungleichheit vor dem Gesetz nach sich ziehen darf.⁴⁰⁴ Eher ist das Gegenteil der Fall. Sieyès erkennt, dass die Ungleichheit der Mittel, die den einzelnen Individuen zur Verfügung stehen, einen zwar den vermeintlichen Gesetzen der Natur entsprechenden, aber schädlichen Einfluss auf die Gleichheit an Rechten zur Folge haben kann.⁴⁰⁵ Das Ziel der Gesellschaft muss die Verhinderung dieses Einflusses sein. Sie hat den Schwachen vor den Übergriffen des Starken zu schützen, um auf diese Weise allen Bürgern den Genuss ihrer Rechte zu gewährleisten.⁴⁰⁶

404 *Préliminaire*, S. 4.

405 Im Original: *influence naturelle, mais nuisible, de l'inégalité des moyens*. Unter *naturel* ist hier selbstverständlich keine Harmonie mit dem Naturrecht zu verstehen, sondern das unzivilisierte und deshalb abzulehnende „Recht des Stärkeren“; *Préliminaire*, S. 6.

406 *Préliminaire*, S. 6.

Der Einfluss von Lockes Naturrecht und seiner Lehre von den naturgegebenen Grenzen der subjektiven Rechte ist im *Préliminaire* erkennbar. So schreibt Sieyès, dass derjenige, der in die Rechte des anderen eingreift, gleichzeitig auch die naturgegebenen Grenzen seiner eigenen Rechte überschreitet,⁴⁰⁷ sowie dass die Freiheit des Einzelnen niemals so weit gehen kann, dass dem anderen dadurch Schaden zugefügt wird.⁴⁰⁸ Aus dieser Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme folgt, dass die Rechte und Pflichten der Individuen zwingend im wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen und dass das *Recht des Schwachen gegenüber dem Starken das gleiche ist, wie dasjenige des Starken gegenüber dem Schwachen*.⁴⁰⁹ Sieyès geht noch weiter: sollte der Starke es schaffen, den Schwachen zu unterdrücken, können hierdurch faktische Zustände, allerdings keine (rechtlichen) Verpflichtungen geschaffen werden. Vielmehr wird im Schwachen die naturgegebene und unvergängliche Pflicht geweckt, das Joch dieser Unterdrückung abzuwerfen.⁴¹⁰ Diese Zeilen zeigen sehr deutlich den Einfluss von Lockes Lehre der *Two Powers* auf Sieyès' Werk.

VIII. Politische Teilhaberrechte, Mehrheitsprinzip und Wertentscheidungen im Sieyès'schen Verfassungsmodell

Rousseaus Egalitarismus hat Sieyès' Verständnis von der Teilhabe der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen erkennbar seinen Stempel aufgedrückt. So spricht er im *Préliminaire* davon, dass nicht nur die Gleichheit an den als natürlichen Rechten (*droits naturels*) bezeichneten Rechten, die in etwa den heutigen Grundrechten entsprechen, sondern auch der Genuss der politischen Teilhaberechte (*droits politiques*) ein Grundprinzip der Gesellschaft bilden muss. Sieyès veranschaulicht den Unterschied zwischen den beiden Gruppen von Rechten sehr griffig: die *droits naturels* sind diejenigen Rechte, für deren Erhaltung (*pour desquels*) die gesellschaftliche Organisation gebildet wurde, während die *droits politiques* diejenigen Rechte sind, mittels welcher (*par lesquels*) diese Organisation gebildet wird.⁴¹¹ Die

407 *Préliminaire*, S. 4.

408 *Préliminaire*, S. 8.

409 Im Original: *Donc le droit du faible sur le fort est le même que celui du fort sur le faible*, *Préliminaire*; S. 4.

410 Im Original: *Lorsque le fort parvient à opprimer le faible, il produit effet sans produire obligation. Loin d'imposer un devoir nouveau au faible, il ranime en lui le devoir naturel & impérissable de repousser l'oppression*; *Préliminaire*, S. 4.

411 *Préliminaire*, S. 13.

gleiche Teilhabe an diesen politischen Rechten bezeichnet Sieyès als heilig und lehnt damit die für das *Ancien Régime* typischen Privilegien ab.⁴¹²

Aus den Formulierungen von Sieyès geht hervor, dass er in Übereinstimmung mit Rousseau die Einstimmigkeit in allen politischen Fragen und damit das Ideal der Geschlossenheit für erstrebenswert hält. Sieyès geht davon aus, dass alle Gesetze ausschließlich das gemeinsame Interesse (*intérêt commun*) zum Gegenstand haben dürfen und dass eine Gesellschaft nur ein gemeinsames Interesse (*intérêt général*) hat.⁴¹³ Er hält es für unmöglich, die Ordnung in der Gesellschaft aufrecht zu erhalten, wenn die Bürger verschiedene Interessen verfolgen könnten. Die gesellschaftliche Ordnung (*ordre social*) setzt vielmehr Einheit (*unité*) der Ziele voraus.⁴¹⁴

Sieyès hält bei diesen grundlegenden Zielen und Interessen der Bürger das Einstimmigkeitserfordernis für wünschenswert, erkennt jedoch, dass diese Rousseausche Forderung nicht konsequent verwirklicht werden kann. Er löst den Konflikt, indem er für die Wahl der Wege zur Erreichung dieser Ziele die Mehrstimmigkeit ausreichen lässt.⁴¹⁵ Muss somit das Zustandekommen einer Gemeinschaft von allen Beteiligten gewollt werden, muss es – wie bei Locke – der Mehrheit gestattet sein, die Marschrichtung des politischen Körpers zu bestimmen. Sieyès spricht hier allerdings von mittelbarer Einstimmigkeit (*unanimité médiate*).⁴¹⁶ Dieses Konzept besagt, dass die Beteiligten sich bei der Gründung darauf einstimmig eingelassen hätten, sich später bei der Wahl der Wege dem Willen der jeweiligen Mehrheit zu fügen, diese Pflicht also zum Bestandteil des Gesellschaftsvertrages zu machen.

Dieser Versuch Sieyès, am Erfordernis der Einstimmigkeit festzuhalten, erinnert nicht nur an Rousseau, sondern auch an Lockes Ausführungen zum Mehrheitsprinzip in der *Second Treatise*. Ähnlich wie Locke hält Sieyès das Mehrheitsprinzip nicht unbedingt für einen Segen, sondern für die notwendige Folgeerscheinung einer Gesellschaft, in der sich mehrere die Macht teilen. Auch hier gilt somit das bei Locke gesagte: von den Betei-

412 Hier ist anzumerken, dass Sieyès kein Advokat der Gewährung dieser politischen Rechte an alle war. Kinder, Fremde sowie diejenigen, die *nichts zur Erhaltung des établissement politique beitragen* (d.h. die Besitzlosen) wollte er von ihnen ausschließen. Über die der Frauen äußerte er, dass ihnen *zumindest in ihrem gegenwärtigen Zustand* diese Rechte ebenfalls nicht zu gewähren seien; *Préliminaire*, S. 14.

413 *Préliminaire*, S. 14.

414 *Préliminaire*, S. 14.

415 *Préliminaire*, S. 15.

416 *Préliminaire*, S. 15.

ligten kann nur dann erwartet werden, sich einem Willen zu fügen, wenn dieser tatsächlich der Wille einer Mehrheit – und nicht einer Minderheit – ist. Auch muss jeder Minderheit die Möglichkeit gegeben werden, in Zukunft die Mehrheit zu erlangen und somit die Marschrichtung des politischen Körpers neu zu bestimmen.

Noch aufschlussreicher wird dieser Gedanke, wenn man ihn zusammen mit Sieyès' Ausführungen zur Rolle und zu der Stellung der Verfassung und der einfachen Gesetze liest. Sieyès zieht eine scharfe Grenze zwischen den *lois constitutionnelles* und den einfachen Gesetzen. Letztere bezeichnet er als Gesetze im eigentlichen Sinn (*lois proprement dites*) und macht damit deutlich, dass er die Verfassung als eigene Kategorie im Gefüge der Normen betrachtet.⁴¹⁷ Auch hinsichtlich der Rolle und der Aufgaben der Verfassung und der sonstigen Rechtsvorschriften äußert Sieyès sich klar: die Inhalte der Gesetze sind der Spiegel der Bestrebungen und Ziele, die von der Gemeinschaft verfolgt werden. Die Verfassung hingegen ist das zu deren Verfolgung erforderliche Mittel im Sinne eines Instruments oder Vehikels.⁴¹⁸

Sieyès erkennt hier eine Konsequenz seiner Auffassung über das Mehrheitsprinzip. Das Ringen um die Mehrheit und damit um das Recht, die Marschrichtung des politischen Körpers zu bestimmen, ist in dem von ihm für richtig gehaltenen System unvermeidbar. Allerdings muss sich dieses Ringen auf die Mehrheit beschränken, die dann die Gesetze verabschiedet und damit die Marschrichtung der Gesellschaft bestimmt. Die Konflikte müssen sich also auf diese Gesetze konzentrieren und dürfen sich nicht auf die Verfassung erstrecken, da diese als Vehikel stets fahrbereit sein und sich auf diejenigen Regeln beschränken muss, die die Grundstrukturen des Staatsapparates festlegen.

Obwohl es wahrscheinlich zu weit ginge, in diesen Ausführungen Sieyès' eine ausdrückliche Forderung nach einer wertneutralen Verfassung zu sehen, ist eine Knospe dieses Gedankens durchaus erkennbar. Aus der Anforderung an die Verfassung, über dem Ringen um die Marschrichtung, d.h. im Wesentlichen über dem politischen Tagesgeschäft zu stehen sowie aus ihrer wesensartigen Verschiedenheit von den *lois proprement dites* folgt, dass Streitigkeiten über die grundlegenden Entscheidungen und Wertgehalte der Verfassung nicht Gegenstand der alltäglichen politischen Kon-

417 TE, S. 53.

418 *Quoique nous ne présentions ces dernières lois qu'en seconde ligne, elles sont néanmoins les plus importantes, elles sont la fin dont la constitution n'est que le moyen;* TE, S. 54.

flikte sein dürfen. Vielmehr muss die Verfassung mit ihren Inhalten und grundlegenden Wertentscheidungen für alle zumindest hinnehmbar sein, da anderenfalls eine Schwächung ihrer Legitimität droht.

Für dieses Verständnis spricht auch, dass Sieyès die ordentlichen Vertreter (*représentants ordinaires*) des Volkes lediglich für dazu berufen hält, innerhalb der von der Verfassung vorgegebenen Grenzen die *volonté commune* auszuüben – jedoch nur den Teil dieses Willens, welcher für eine *rechtmäßige öffentliche Verwaltung* (*bonne administration sociale*) unverzichtbar ist.⁴¹⁹ Ihre Macht ist beschränkt auf *Regierungsangelegenheiten* (*affaires du gouvernement*).⁴²⁰

IX. Das Verfahren der Verfassungsgebung

Scheinbar einander widersprechende und deswegen auf dem ersten Blick schwer verständliche Aussagen finden sich in Sieyès' Werk im Zusammenhang mit der Frage nach dem optimalen Verfahren zur Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung. Sieyès geht hier auf der einen Seite vom *pouvoir constituant* als einer unzählbaren Urgewalt aus, die sich nicht in ein irgendwie geartetes Korsett zwängen lässt, äußert allerdings auf der anderen Seite sehr genaue Vorstellungen darüber, in welcher Form sich diese Gewalt im Idealfall manifestieren und eine Verfassung erschaffen soll. Sieyès selbst macht die Deutung nicht einfacher, da er entgegen seinem Bestehen auf die Trennung zwischen dem *pouvoir constituant* und der Legislative als einer der *pouvoirs constitués* hier die Wahrnehmung beider *pouvoirs* durch ein und dasselbe Organ für möglich hält.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass Sieyès seine Idealvorstellungen von der Verfassungsgebung in demjenigen Kapitel der Schrift vom Dritten Stand unterbringt, in der er fragt, was denn *hätte getan werden müssen*, also seine Idealvorstellung des Verfahrens zur Verfassungsgebung schildert. Bereits diese Entscheidung macht Sieyès' Kompromissbereitschaft erkennbar und legt den Schluss nahe, dass er verstanden hat, dass in Zeiten, in denen die Verabschiedung einer neuen Verfassung zur brennenden Aktualität wird, ein starres Festhalten an Idealvorstellungen weder möglich noch sinnvoll ist.

419 TE, S. 56.

420 Zum Verhältnis dieser *représentants ordinaires* zu den zur Verfassungsgebung berufenen *représentants extraordinaires* s. die nachfolgenden Ausführungen.

Sieyès hält die Wahl von außerordentlichen Stellvertretern (*représentants extraordinaires*) für wünschenswert.⁴²¹ Außerordentliche deshalb, weil diese ihre Bevollmächtigung von den Bürgern ausschließlich für die Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung erhalten. An ihrer Wahl nehmen alle Wahlberechtigten mit gleicher Stimme teil, und der Wille der Mehrheit entscheidet. Zur Initiierung der Einberufung dieser verfassungsgebenden Nationalversammlung ist nicht nur der Fürst, sondern jeder Bürger berechtigt. Auch bei dem Verfahren für die Annahme der Verfassung schlägt Sieyès' Präferenz für das Repräsentationsprinzip durch: eine Abstimmung über den Verfassungsentwurf sieht er nicht vor, das für Rousseau typische plebiszitäre Element fehlt somit.⁴²²

Die *représentants extraordinaires* sind nicht an die verfassungsrechtlichen Formen gebunden, über die sie zu entscheiden haben. Dies würde einen Widerspruch bilden. Diese Regeln wurden geschaffen, um das Funktionieren der *pouvoirs constitués* zu regeln. Sie passen deswegen nicht auf diejenigen, die im Namen des *pouvoir constituant* handeln. Sie sind schließlich Vertreter der Nation und haben das Recht und die Pflicht, die Verfassung zu regeln. Sie sind von der Verfassung ebenso unabhängig wie die Nation.⁴²³ Die Macht der *représentants extraordinaires* erstreckt sich auf sämtliche Angelegenheiten, mit deren Wahrnehmung sie die Nation beauftragt hat. Sieyès begründet diese Breite der Machtbefugnisse damit, dass die *représentants extraordinaires* eine Notwendigkeit für jedes Gemeinwesen von einiger Größe sind, da die Angehörigen der Nation ihre verfassungsgebende Macht in unmittelbarer Form praktisch nicht ausüben können und deswegen auf Vertreter angewiesen sind.⁴²⁴ Trotzdem erkennt Sieyès offenbar die Gefahr, die von der ungezügelter Macht einer außerordentlichen, zur Verfassunggebung einberufenen Versammlung ausgehen kann. Zu der schon diskutierten Beschränkung, die aus dem übertragenen und durch den Willen der Nation beschränkten Charakter der Macht folgt, gesellt sich noch eine andere Grenze: die Macht der außerordentlichen Vertreter ist auch temporär beschränkt, da sie mit der Verabschiedung der Verfassung endet.⁴²⁵

Nach der detaillierten Begründung der Wesensverschiedenheit und der aus dieser folgenden erforderlichen Trennung von *pouvoir constituant* und

421 TE, S. 56.

422 Vgl. zum ganzen Verfahren TE, S. 56f.

423 TE, S. 57.

424 TE, S. 57.

425 TE, S. 57.

der Legislative mutet es widersprüchlich an, wenn Sieyès nur wenige Zeilen später schreibt, dass die Beauftragung der *représentants ordinaires* mit der Ausarbeitung der Verfassung unproblematisch ist und dass dieselben Personen in einer Art Personalunion sowohl Mitglied der verfassungsgebenden als auch der gesetzgebenden Körperschaft sein können. Die Lösung hierfür sieht Sieyès in besonderen Bevollmächtigungen (*procurations spéciales*) für die beiden Versammlungen, wobei er nicht müde wird zu betonen, dass es sich bei ihnen um grundverschiedene Kräfte (*pouvoirs distincts*) handle.⁴²⁶

Es fällt schwer, in diesem Zugeständnis keinen Widerspruch zu den anderen Inhalten von Sieyès' Werk zu sehen. Sieyès versucht, den an sich unkontrollierbaren *pouvoir constituant* durch die temporäre Beschränkung der Versammlung in geordnete Bahnen zu lenken. Er spricht allerdings nicht von dem Widerspruch, der sich daraus ergibt, dass die Mitglieder dieser Versammlung, die über eine zweckgebundene und temporär beschränkte Bevollmächtigung verfügen, gleichzeitig auch Mitglieder des Legislativorgans sind, das seinerseits laut Sieyès wesensverschieden ist und fundamental andere Aufgaben hat. Hält man hier vor Augen, dass es Aufgabe der Verfassung ist, ein zur Erreichung der Ziele der Gesellschaft möglichst gut funktionierendes Vehikel bereit zu stellen und dass die Konkretisierung der Ziele Aufgabe der Legislative als *pouvoir constitué* ist, ist im Falle einer solch unheilvollen Personalunion eine Interessenkonflikt vorprogrammiert. Die Abgeordneten des Legislativorgans können dazu verleitet werden, in ihrer verfassungsgebenden Rolle für diejenigen Wege zu stimmen, die leicht zu den von ihnen verfolgten Zielen führen und den konkurrierenden politischen Kräften die Erreichung von deren Zielen erschweren.

Diese Großzügigkeit Sieyès muss jedoch in den Kontext des Revolutionsjahres 1789 eingebettet und insbesondere unter Beachtung der öffentlich-rechtlichen Strukturen des *Ancien Régime* verstanden werden. Die vorrevolutionäre Staatsverfassung⁴²⁷ hatte für die (vor 1789 zuletzt 1614 einberufenen) *États Généraux* bzw. die von ihnen vertretenen Gruppen

426 TE, S. 57.

427 Unter diesem Begriff ist hier selbstverständlich keine Verfassung im formellen Sinne oder eine Verfassungsurkunde zu verstehen, sondern vielmehr die Gesamtheit der Regeln, die die rechtliche Grundstruktur des *Ancien Régime* bestimmen. Sieyès selbst verwendet den Begriff *constitution* regelmäßig in seiner Schrift, z.B. bei der Beschreibung der Regeln über die Abstimmungen oder im Zusammenhang mit der der Aufteilung des Legislativorgans in die Versammlungen der drei Stände; TE, S. 50.

der Bevölkerung Frankreichs Machtverhältnisse zu Stein werden lassen, die mit der politischen Realität des Jahres 1789 Sieyès' Ansicht nach nicht mehr vereinbar und somit unhaltbar waren.⁴²⁸ Diese alten Regeln schrieben vor, dass die drei Stände Adel, Klerus und *Tiers État* (dem alle nichtprivilegierten Franzosen, faktisch also alle Bürger und freien Bauern angehörten) jeweils etwa 300 Vertreter in ihre getrennt zu haltenden Versammlungen entsenden. Jeder Stand musste einheitlich zu einem Ergebnis kommen und durfte eine Stimme abgeben. Es wurde somit nicht nach Köpfen, sondern nach Ständen abgestimmt. Für jede Entscheidung war ein positives Votum von mindestens 2 Ständen erforderlich. Faktisch bedeutete dies, dass die beiden privilegierten Stände den *Tiers État* mühelos in jeder Frage überstimmen konnten. Im krassen Gegensatz hierzu stand, dass der *Tiers État* im Jahre 1789 etwa 95 Prozent der französischen Aktivbürgerschaft vertreten musste. Zudem hatte der König ein Vetorecht hinsichtlich sämtlicher Entscheidungen der *États Généraux*. Das Bestehen Sieyès' auf die nicht beschränkbare Macht des Volkes bei der Verfassunggebung sollte als Gegenentwurf zu dieser *nullité politique du Tiers* gelesen werden.⁴²⁹

Daneben hielt Sieyès auch die Beschwerdehefte (*Cahiers*) für überholt. Diese stellten Wahlinstruktionen dar, die die Wähler den Deputierten übergaben. Sieyès hielt diese für bedenklich, da sie einige Vertreter des *Tiers Etat* davon hätten abhalten können, den entscheidenden Schritt zu wagen und sich selbst zum verfassungsgebenden Organ zu erklären. Viele Deputierte fühlten sich an die *Cahiers* gebunden, in denen das Fällen solch einer Entscheidung nicht vorgesehen war.⁴³⁰

Es liegt auf der Hand, dass diese öffentlich-rechtlichen Bedingungen aus der Sicht des *Tiers État* keiner Reform bedurften, sondern niedergerissen und neu geschaffen werden mussten. Sieyès setzt sich mit den Gründen

428 Dass die Schrift als Gegenentwurf zur alten Ordnung konzipiert war, zeigen die ersten beiden Kapitel. Diese setzen sich detailliert mit den Privilegien des Adels und des Klerus auseinander. Sieyès führt viele Argumente gegen diese an. So vergleicht er z.B. die Privilegien mit den Inhabern eines wirtschaftlichen Monopols und sagt, dass beide Phänomene sowohl für die Benachteiligten als auch für die Privilegierten schädlich sind; TE, S. 3. In den Mehrrechten der Privilegierten sieht Sieyès fundamentale Rechte, die eigentlich jedem Bürger zustehen, von deren Genuss die Privilegierten jedoch die anderen ausgeschlossen haben, wodurch der unhaltbare Zustand der rechtlichen Ungleichheit entstanden ist. TE, S. 11.

429 TE, S. 30.

430 Vgl. zur Verfassung des *Ancien Régime* sehr ausführlich Zweig, 1909, S. 142ff, hier zum Problem der *Cahiers* im speziellen S. 211f.

für die Erneuerungsbedürftigkeit der alten Strukturen auseinander, wobei er erstens die Unhaltbarkeit der alten Privilegien und zweitens den staats-tragenden Charakter des Dritten Standes als Argumente anführt und diese detailliert begründet.

Sieyès Ausführungen über die Möglichkeit der Ausübung der verfassunggebenden Gewalt durch die *représentants ordinaires* stellen somit ein zwar rechtsdogmatisch und politisch bedenkliches, aber in Anbetracht der Umstände des Jahres 1789 erforderliches Zugeständnis an die politische Realität dar. Das Bestehen auf eine strikte Trennung der beiden *pouvoirs* hätte entweder die Legitimität der Versammlung des Dritten Standes in ihrer Eigenschaft als Verfassungsgeberin entzogen oder es ihr nach Verabschiedung der Verfassung unmöglich gemacht, die zum Ausbau der neuen Ordnung notwendigen Gesetze zu verabschieden.⁴³¹ In Anbetracht der Sieyès'schen Ausführungen zur Trennung und Wesensverschiedenheit der Gewalten sowie zu den fundamental anderen Rollen von Verfassungsgeber und Gesetzgeber ist es jedoch nur richtig, in Sieyès' Großzügigkeit eine den Bedürfnissen der Revolution geschuldete Ausnahme und keine Ermu-tigung dazu zu sehen, die Verfassungsgebung bedenkenlos der Legislative zu übertragen. Manch eine Verlockung könnte für einige der *représentants ordinaires* zu groß sein.

X. Grenzen der Macht des *pouvoir constituant*

Die Darstellung würde dem Thema der vorliegenden Arbeit nicht gerecht werden, ohne diejenigen Argumente zu skizzieren, die gegen die späteren Falschauslegungen der Sieyès'schen Lehre von der verfassunggebenden Gewalt angeführt werden müssen. Sieyès hat mit der Verankerung der Lehre vom *pouvoir constituant* des Volkes die westliche Verfassungskultur entscheidend geprägt. Allerdings wurde diese Lehre im Laufe der Zeit oft falsch verstanden bzw. bewusst entstellt, sodass das Zerrbild des von allen Bindungen losgelösten und unkontrollierbar wütenden *pouvoir constituant*,

431 Der Widerspruch lässt sich kaum auf eine mangelnde Sorgfalt zurückführen. Trotz des zuweilen polemischen Tons in der Schrift ist Sieyès stets bestrebt, seine öffentlich-rechtlichen Forderungen dogmatisch sorgfältig zu begründen. Bereits am Anfang schreibt er, dass die Gesellschaft *wie eine gewöhnliche Maschine (comme une machine ordinaire)* zu analysieren sei. Hierin liegt nicht nur ein Zeugnis des Einflusses von Hobbes und dessen mechanistischer Weltanschauung, sondern auch von Sieyès Anspruch an sich selbst. Zu Sieyès' Selbstverständnis und Arbeitsweise sehr ausführlich *Zweig*, 1909, S. 118ff.

der Staatsmacht in jeder ihm beliebigen Form schaffen und jede staatliche Einrichtung zerstören kann, weit verbreitet ist. Wie wenig solch ein staatsrechtliches Ungeheuer mit Sieyès' Lehre zu tun hat, soll hier aufgezeigt werden.

Sieyès schildert in seiner Schrift ein ungemein plastisches Bild vom *pouvoir constituant* der Nation als Macht, die geeignet ist, gleich einer Urgewalt zu erwachen und ohne Beschränkung zu zerstören wie zu schaffen. Dieses Bild war im Jahr 1789 erforderlich, um der *Assemblée nationale* die notwendige Legitimität zu verleihen, um als verfassungsgebende Kraft in Erscheinung zu treten. Auch war der Gedanke von solch einer immensen Macht des Volkes geeignet, einen scharfen Kontrast zum *Ancien Régime* mit seinen überkommenen Legitimationsansätzen zu schaffen.

Sieyès' Formulierungen wurden später oft in die Richtung ausgelegt, dass der *pouvoir constituant* eine Art staatsrechtliche Urgewalt darstelle, die jederzeit aus ihrem Schlaf erwachen könne, um die bestehende Ordnung niederzureißen und eine völlig neue Form zu schaffen, ungeachtet jeglicher Bindung. Der wohl einflussreichste Vertreter dieser Auffassung ist *Carl Schmitt*. Beim Studium seiner Werke drängt sich allerdings die Annahme auf, dass er diesen Einfluss eher seiner Rhetorik als einem sorgfältigen wissenschaftlichen Vorgehen zu verdanken hat. So bezeichnet er den *pouvoir constituant* als das *unorganisierbar Organisierende*, das der *unendliche, unfassbare Abgrund* der Macht oder die *Urkraft alles staatlichen Wesens* sei.⁴³² In seiner *Verfassungslehre* bezeichnet Schmitt ferner das Volk bzw. synonym hierzu die Nation in ihrer Rolle als Subjekt des *pouvoir constituant* als *Urgrund alles politischen Geschehens, die Quelle aller Kraft, die sich in immer neuen Formen äußert, immer neue Formen und Organisationen aus sich herausstellt, selber jedoch ihre Existenz niemals einer endgültigen Formulierung unterordnet*.⁴³³

Einige Formulierungen der Schrift über den Dritten Stand verführen tatsächlich zuweilen zu dieser extremen Auslegung, wenn sie aus dem Zusammenhang und vor allem aus ihrem historischen Zusammenhang gerissen werden. Hierin ähnelt das Schicksal von Sieyès' Werk demjenigen, das dem *contrat social* zu Teil wurde. Sahen einige in Rousseau den Verfechter einer Diktatur der *volonté générale*, so kann Sieyès' Werk dazu missbraucht

432 *Schmitt, Carl*: Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, Duncker & Humblot, Berlin, 1989, S. 140, 142f.

433 *Schmitt, Carl*: Verfassungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1993, S. 79f, auch zitiert von *Herbst*, 2003, S. 69.

werden, einer gefährlichen politischen Forderung Legitimität zu verleihen: der Forderung nach völliger Missachtung irgendwie gearteter Beschränkungen für den erwachten *pouvoir constituant*. So behandelt Sieyès etwa das natürliche Recht (*droit naturel*) und das positive Recht (*droit positif*) als Gegensatzpaar. Während die Domäne des positiven Rechts die Regierung mit ihren Organen sei, sei es einzig und allein das natürliche Recht bzw. ihr natürlicher Wille, die die Nation dazu bewegen, sich selbst zu schaffen und zu formen.⁴³⁴ In diesem praktisch grenzenlosen Umfang ihrer Rechte sieht Sieyès offenbar das charakteristische Merkmal der Nation, spricht er doch davon, dass dies sich durch alle drei Phasen zieht. In der ersten verfügt die Nation über all diese Rechte, in der zweiten macht sie von ihnen Gebrauch, und in der dritten lässt sie sie von den Amtswaltern ausüben – aber nur, soweit dies für die *Bewahrung und die gute Ordnung der Gemeinschaft* erforderlich ist.⁴³⁵

Allerdings war sich Sieyès offenbar der Gefahr bewusst, die mit solch einem neu erwachten Leviathan einhergeht und erkannte wohl auch die Anfälligkeit der Doktrin für fehlerhafte und missbräuchliche Interpretationen. Neben dem skizzierten historischen Kontext, in dem die Schrift entstanden ist, sprechen auch ihr Inhalt und insbesondere ihr Vergleich mit dem *Préliminaire* für eine Relativierung des Bildes vom zügellosen *pouvoir constituant*.

So spricht Sieyès zwar davon, dass die Nation als *pouvoir constituant* vor allem anderen existiere, der Ursprung von allem anderen sei und deswegen ihr Wille auch stets Gesetz sei, erklärt aber im gleichen Satz, dass das Naturrecht *vor ihr und über ihr* stehe.⁴³⁶ Diese Bezugnahme auf ein überpositives Recht zeigt, wie falsch die Annahme der völligen moralischen Ungebundenheit des *pouvoir constituant* ist. Sieyès' naturrechtlicher, von Locke und Montesquieu beeinflusster Ansatz wird noch deutlicher im

434 Wortlaut und Kontext lassen hier erkennen, dass Sieyès hier unter *droit naturel* nicht das überpositive Naturrecht im Sinne von richtigem Recht versteht, sondern eher die Instinkte des Menschen, die diesen dazu bewegen, Assoziationen mit anderen zu bilden, TE, S. 54.

435 Im Original schreibt Sieyès über die Nation: *Il ne dépend point de sa volonté de s'attribuer plus ou moins de droits qu'elle n'en a. À sa première époque elle a tous ceux d'une nation. À la seconde époque elle les exerce; à la troisième elle en fait exercer par ses représentants tout ce qui est nécessaire pour la conservation et le bon ordre de la communauté*, TE, S. 54.

436 Im Original: *La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit naturel*, TE, S. 53.

Préliminaire, in dem er wörtlich schreibt, dass es Ziel jeder gesellschaftlichen Vereinigung und als Folge hiervon jeder Verfassung nur sein könne, die Rechte des Menschen und des Bürgers zum Ausdruck zu bringen, zu erweitern und zu gewährleisten.⁴³⁷ Diese Aussage steht im Einklang mit Sieyès fortschrittlicher Grundrechtsdogmatik und weist zusammen mit den Ausführungen zur Gewaltenteilung als selbstverständlichem Inhalt einer Verfassung in die Richtung des modernen Rechtsstaates. *Carl Schmitts* (auf dem ersten Blick tatsächlich mitreißender) Wortgewalt kann somit leicht der Wind aus den Segeln genommen werden.

437 Im Original: [...] *que toute union sociale, & par conséquent toute constitution politique, ne peut avoir pour objet que de manifester, d'étendre & d'assurer les droits de L'homme et du citoyen; Préliminaire, S. 1.*