

# Volkssouveränität versus Staat (1789–1804)

YANNICK BOSCH 

Häufig wird angenommen, während der Französischen Revolution sei die Einrichtung der Volkssouveränität mit dem Aufbau des »zentralistischen jakobinischen Staates«, wie man ihn gewöhnlich nennt, einhergegangen – eines Staates, den Robespierre verkörperte und dessen Erbe Bonaparte angetreten habe. So gehen Demokratie und Zentralisierung für Tocqueville Hand in Hand, wobei er beide Phänomene seit dem Ende des Ancien Régime zu erkennen glaubt und ihre Kontinuität während der Revolution betont.<sup>1</sup>

Im Unterschied zu dieser Erzählung ist mit dem Einsetzen der Volkssouveränität zwischen 1789 und 1795 eine »Dezentralisierung« der Exekutive zu beobachten, eine Tendenz, die sich unter der Revolutionsregierung 1793-1794 verstärkte. Was die Geschichtsschreibung als »Jakobinismus« bezeichnet, war also »dezentralisierend« und nicht zentralisierend, wie gemeinhin angenommen.<sup>2</sup>

- 1 »Fragt man mich, wie dieser Theil der alten Staatsverwaltung solchergestalt vollständig in die neue Gesellschaft übertragen und derselben hat einverleibt werden können, so antworte ich, daß die Centralisation in der Revolution deshalb nicht untergegangen ist, weil sie selbst der Anfang dieser Revolution und deren Vorzeichen war; und ich füge hinzu: hat ein Volk die Aristokratie in seiner Mitte zerstört, so eilt es ganz von selbst der Centralisation entgegen. [...] Die demokratische Revolution, welche so viele Institutionen der alten Staatsverfassung vernichtet hat, sollte also letztere befestigen und die Centralisation fand in der durch diese Revolution gebildete Gesellschaft so natürlich ihre Stelle, daß man sie leicht als eines ihrer Werke hat halten können.« Alexis de Tocqueville: *Der alte Staat und die Revolution*, Leipzig 1867, S. 68. Zu einer neueren Kritik an Tocquevilles These und ihrer Verwendung siehe William Sewall Jr.: *Capitalism and the Emergence of Civic Equality in Eighteenth-Century France*, Chicago 2021, S. 227-242.
- 2 Die Hommage des damaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou an Bonaparte im Jahr 1969 lässt die Wirkmacht dieses Gemeinplatzes ermessen: »All diese Institutionen, die dem Gehirn Napoleon Bonapartes entspringen [...] entsprechen dem Wunsch, das Werk der Revolution zu konsolidieren, da es eine notwendige intellektuelle und soziale Entwicklung spiegelt, aber auch den Willen, wieder einen starken und zentralisierten Staat zu schaffen, wie ihn die Monarchie konzipiert und zum großen Teil verwirklicht hatte, wie Robespierre ihn für einen Moment wiederhergestellt hatte.« Georges Pompidou: *Discours du 15 août 1969 à l'occasion du Bicentenaire de la naissance de Napoléon* (Rede vom 15. August 1969 anlässlich des zweihundertsten Geburtstags von Napoleon), S. 5, <http://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/discours-du-15-aout-1969-loccasion-du-bicentenaire-naissance> (letzter Zugriff 16.6.2023). Zu einer Kritik dieses Gemeinplatzes siehe beispielsweise Florence Gauthier: *Centralisme*

Der Aufbau des zentralistischen Staates, dessen Verwirklichung Bonaparte vorantrieb, begann also 1795 und nicht 1789 oder 1793. Diese Zentralisierung war eine Reaktion auf die »Anarchie«, die nach Ansicht der »Thermidorianer« den revolutionären Prozess seit 1789 kennzeichnete und in der von Robespierre verkörperten Schreckensherrschaft gipfelte. Die Hauptfunktion des zentralisierten Staates bestand also darin, an die Stelle der Volkssouveränität zu treten, d. h. deren Vorrechte weitgehend an sich zu ziehen.

Mit diesen Worten beschrieben die Befürworter der Volkssouveränität auf der einen und diejenigen, die sie einschränken wollten, auf der anderen Seite, worum es in den politischen Kämpfen der Revolution ging. Diese Kämpfe resultierten aus gegensätzlichen Auffassungen von Staat und Souveränität: Die einen stigmatisierten die »Anarchie« (oder einen Despotismus der Menge), die durch eine »absolute« Volkssouveränität (in den Worten von Sieyès) hervorgerufen werde, die anderen prangerten den »Despotismus« der Volksvertretung (*représentation nationale*) und der Exekutive an, die die Souveränität an sich reiße (eine Konstante in den Reden Robespierres). Für die einen ging es um die Stärkung des Exekutivstaats und der Volksvertretung zu Lasten der Volkssouveränität, für die anderen darum, die Volkssouveränität voranzubringen, um den Exekutivstaat und die Volksvertretung zu kontrollieren.

Ich werde mich zunächst mit Letzteren beschäftigen und mich auf die von Robespierre vertretene und im Jahr II umgesetzte Auffassung von Souveränität stützen. Anschließend wird die nach dem Thermidor, insbesondere von Sieyès, vertretene Auffassung untersucht und schließlich das politische Dispositiv erörtert, das durch die Regierung des Konsulats festgelegt wurde, ein Dispositiv, welches den Bürger durch das verwaltete Individuum ersetzt.

Der Einfachheit halber nenne ich hier »Staat« den Exekutivapparat, wie wir ihn uns heute vorstellen. Er bezieht sich nicht auf das, was die Zeitgenossen der Revolution als Staat (*État*) oder Zustand bzw. Stand (*état*) bezeichneten. »État« bezeichnete damals den Zustand der Gesellschaft (*état social*) im Gegensatz zum Naturzustand (*état de nature*) und nicht das Verwaltungsdispositiv in Händen der Exekutive, auch nicht die »Regierung« (Exekutive und Legislative) des gesellschaftlichen Zustands. Paradoxerweise bezeichnet »état« damals die »Zivilgesellschaft« (*société civile*),

»jacobin«, vraiment?, in: *Utopie Critique* 32, 2005, S. 75-86, online auf *Révolution française.net*, 2. März 2006, <https://revolution-francaise.net/2006/03/02/29-centralisme-jacobin-vraiment> (letzter Zugriff 16. 6. 2023) oder auch Michel Biard: *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets: les hésitations d'un modèle français*, Seyssel 2007.

ein Ausdruck, der heute umgekehrt das charakterisiert, was nicht Staat ist. Im Eintrag »État« der *Encyclopédie* definiert Jaucourt diesen als »eine Zivilgesellschaft, die eine Vielzahl von Menschen gemeinsam unter der Abhängigkeit eines Souveräns vereint«. <sup>3</sup> Diese Auffassung von Staat/Zustand ist der heftig umstrittene politische Horizont der Revolution bis 1795, nämlich eine souveräne, sich selbst verwaltende Nation. <sup>4</sup> Sie ist von einem Exekutivstaat zu unterscheiden, wie er sich ab 1795 ausbildete und der eher unserer Vorstellung vom Staat gleichkommt, da er sozusagen dessen embryonale Form ist.

Die Begriffe »Volksouveränität« und »nationale Souveränität« werden hier unterschiedslos verwendet, da sie auch von den Zeitgenossen nicht differenziert wurden. Carré de Malberg schrieb den Ursprung dieser Unterscheidung Sieyès zu, <sup>5</sup> der eine »schlechte« Souveränität – die des Volkes – und eine »gute« Souveränität – die der Nation – einander gegenüberstelle. <sup>6</sup> 1789 erinnerte jedoch Sieyès selbst daran, dass Volk und Nation Synonyme seien: »Alle öffentlichen Gewalten ohne Unterscheidung sind eine Emanation des allgemeinen Willens, alle kommen vom Volk, das heißt, von der Nation. Die beiden Begriffe sind Synonyme«. <sup>7</sup>

### 1. Die »absolute repräsentative Regierung« versus Volkssouveränität

All jene, die 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte befürworteten, teilten den von Sieyès formulierten Grundsatz: Alle öffentliche Gewalt geht vom Volk aus. Über die konkreten Modalitäten der Umsetzung dieses Grundsatzes, also die Frage, wie diese souveräne Macht auszuüben ist, herrschte hingegen alles andere als Einigkeit. Vielmehr war sie sogar einer der Hauptgründe für Divergenzen.

Für die Mehrheit der Konstituante war die Volks- oder Nationalsoveränität mit der Unterscheidung zwischen Aktiv- und Passivbürgern ebenso wie mit dem Zensuswahlrecht vereinbar. In seiner *Exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen* (1789, Anerkennung und

3 Chevalier de Jaucourt, Etat, in: *Encyclopédie de Diderot et d'Alembert*, Paris 1756, Bd. 6, S. 19.

4 Gaïd Andro: *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris 2015.

5 Raymond Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920 und 1922, 2 Bde.

6 Guillaume Bacot: *Carré de Malberg et la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris 1985.

7 Emmanuel Sieyès: *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1789, S. 38 f.

erklärende Darstellung der Menschen- und Bürgerrechte) bekräftigt Sieyès, dass »alle öffentlichen Gewalten ohne Unterscheidung [...] vom Volk ausgehen«, und definierte gleichzeitig den Begriff des »Passivbürgers« (*citoyen passif*). Alle politische Macht geht vom Volk aus, aber nicht das gesamte Volk übt politische Macht aus. Passivbürger, so erklärt er, »können die Vorteile der Gesellschaft genießen«, doch haben sie »kein Recht, aktiv an der Gestaltung der öffentlichen Gewalt teilzunehmen« – dieses Recht besitzen nur Aktivbürger. Alle Einwohner des Landes genießen also die Rechte von Passivbürgern, »alle haben das Recht auf Schutz ihrer Person, ihres Eigentums, ihrer Freiheit«, aber nur jene, die »zur öffentlichen Einrichtung beitragen, sind die wahren Aktionäre des großen gesellschaftlichen Unternehmens«: »Nur sie sind wahre Aktivbürger, wahre Mitglieder des Zusammenschlusses«. Frauen, Kinder, Ausländer und jene, die nicht durch ihren Reichtum beitragen, »dürfen keinen aktiven Einfluss auf öffentliche Angelegenheiten nehmen«. <sup>8</sup> Die politischen Rechte, zu wählen und für öffentliche Ämter wählbar zu sein, waren also davon abhängig, dass man in materiellem Sinne zum Reichtum der Gesellschaft beitrug. <sup>9</sup>

Robespierre und die »linke Seite« der Versammlung, die sich 1789-1790 um diese Position formierte, waren hingegen der Ansicht, die Nation sei nicht souverän, wenn »der Großteil der Individuen, aus denen sie besteht, der politischen Rechte, die Souveränität ausmachen, beraubt wird« (VII, 162). <sup>10</sup> Für diese Minderheit der Verfassunggebenden Versammlung, die sich gegen das Zensuswahlrecht aussprach, bestand Staatsbürgerschaft in der Ausübung politischer Rechte und konnte keinen »Passivbürger« zulassen – dieser Ausdruck war in ihren Augen ein Selbstwiderspruch. Darüber hinaus war diese notwendigerweise »aktive« Staatsbürgerschaft konstitutiv für Volkssouveränität. Sie konnte daher nicht von ihr getrennt werden, wie es die Konstituante versucht. Für Robespierre »liegt die Souveränität [...] in den Urwählerversammlungen« (VII, 126), in denen der Souverän seine Vertreter wählt. Sie war keine Abstraktion, sondern eine konkrete Maßnahme. Robespierre prä-

8 Ebd., S. 36 f.

9 Die Erwerbstätigen machen etwa 70 Prozent der Männer über 25 Jahre aus. Der Zugang zum Wahlrecht war also deutlich eingeschränkter als bei der Wahl der Abgeordneten der Generalstände, bei der jeder Haushalt vertreten war. Um Aktivbürger zu sein, muss man eine direkte Steuer zahlen, die mindestens drei Arbeitstagen entsprach.

10 Die Originalzitate von Robespierre beziehen sich auf die zwölf Bände der *Œuvres de Maximilien Robespierre*, Paris 1910-2022. Die erste Ziffer gibt die Nummer des Bandes an, die zweite die der Seite. Die deutschen Versionen in diesem Text stammen von der Übersetzerin.

zisierte, dass die Souveränität »in allen Individuen des Volkes« zu finden sei, was bedeutete, dass »jeder Bürger [...] das Recht [hat], an dem Gesetz, das ihn verpflichtet, und an der Verwaltung der öffentlichen Sache, die seine ist, mitzuwirken« (VI, 131). Falls einige die Souveränität zu ihren Gunsten entfremden, zum Beispiel, indem sie sich politische Rechte aneignen, gibt es »kein Volk mehr«, es gibt »keinen politischen Zusammenschluss mehr« (VI, 588), nur ein »privilegierter Teil [ist] frei und souverän; der Rest [ist] Sklave« (VI, 622). Robespierre definierte ein Volk als eine Gesellschaft »freier Menschen, die, indem sie mit souveräner Macht sowohl ihre Interessen als auch ihr Handeln regeln, sich nur durch wechselseitige Vereinbarungen, durch gegenseitige Zustimmung zusammenschließen, verbünden, identifizieren« (VI, 589). Sieyès' »beklagenswerte Sophismen« und andere »mühselige Subtilitäten« (VII, 163) würden daher den Gesellschaftsvertrag aufheben (»Was wäre also Ihre Erklärung der Menschenrechte, wenn diese Dekrete weiterhin Geltung hätten? Eine leere Formel«) und eine »Aristokratie der Reichen« hervorbringen: »Was wäre Ihre Verfassung? Eine wahrhafte Aristokratie. Denn Aristokratie ist der Zustand, in dem ein Teil der Bürger souverän und der Rest Untertan ist, und welche Aristokratie! Die unerträglichste von allen, die der Reichen« (VII, 162).

Im Gegensatz dazu charakterisierte Robespierre die Demokratie als den Zustand, in dem das Volk der Souverän ist, das heißt, ein Zustand, in dem das Volk die Gesetze macht. In diesem Regime »tut das Volk alles selbst, was es gut kann, und alles, was es nicht selbst tun kann, durch Delegierte« (X, 352), eine Formulierung, die er von Montesquieu übernahm.<sup>11</sup> Insbesondere erlässt das Volk die Gesetze nicht direkt, sondern durch Vertreter, die es sich selbst gegeben hat, weshalb die Ausübung der politischen Rechte und die Kontrolle der delegierten Macht so wichtig sind.

Robespierre war der Ansicht, dass »die Demokratie nicht ein Zustand ist, in dem das ständig versammelte Volk öffentliche Angelegenheiten selbst regelt« (X, 353). Er dachte Demokratie also im Rahmen eines repräsentativen Systems, lehnte aber die Auffassung von Repräsentation ab, wie sie in der Verfassung von 1791 festgelegt war und von der Mehrheit der Versammlung seit 1789 umgesetzt wurde. So heißt es in Artikel 2, Titel III: »Die Nation, bei der allein alle Gewalten ihren Ursprung haben, kann sie nur durch Übertragung ausüben«. Für Robespierre kam diese zwingende Vermittlung durch Übertragung einer Veräußerung der Souveränität gleich: »Ich behaupte, dass die verschiedenen Gewalten der

11 Montesquieu: *Esprit des lois*, Bd. 6, Kap. XI, Paris 1951, S. 399.

Nation nichts anderes sind als konstitutive Teile der Souveränität; und da die Souveränität unveränderlich ist, sind auch diese Gewalten unveräußerlich« (VII, 614 f.). Von Beginn der Revolution an richtete er daher seine ganze Aufmerksamkeit auf die Art der nationalen Repräsentation und stellte sich der Mehrheit entgegen (der »rechten Seite«), die versuchte, eine, wie er es nannte, »absolute repräsentative Regierung« oder auch einen »repräsentativen Despotismus« (VIII, 416) zu etablieren, in dem die Nation ihre Souveränität »massenhaft delegiert« (VII, 615) und über »keinerlei verfassungsmäßiges Mittel verfügte, auch nur ein einziges Mal ihren Willen dazu zu äußern, was ihre Beauftragten und Delegierten in ihrem Namen getan haben werden« (VII, 612).

Am Vorabend des 10. August 1792 und des Sturms auf die Tuilerien zieht Robespierre eine Bilanz der »Volksvertretung in ihren Beziehungen zum Souverän«. Seiner Meinung nach »scheint eine legale Tyrannei den alten Despotismus abgelöst zu haben«:

Die Quelle all unserer Übel ist die absolute Unabhängigkeit, in die sich die Vertreter selbst gegenüber der Nation begeben haben, ohne sie vorher zu konsultieren. Sie haben die Souveränität der Nation anerkannt und anschließend vernichtet. Sie waren, wie sie selbst zugaben, nur Bevollmächtigte des Volkes, und sie machten sich zum Souverän, das heißt, zu Despoten. Denn Despotismus ist nichts anderes als Usurpation der souveränen Macht. (VIII, 416)

Das Risiko bei der Übertragung der Volkssouveränität betraf auch die Exekutivgewalt, insbesondere wenn sie sich in Händen Ludwigs XVI. befand. Systematisch wendete sich die linke Seite seit 1789 gegen die Vereinnahmung der souveränen Macht durch den Monarchen, seine Minister oder Verwalter. Was die Freiheit »vor allem fürchten muss«, sagte Robespierre 1790, »ist die Exekutive, weil sie die meisten Mittel und natürlich auch das stärkste Begehren hat, in diese Souveränität der Nation einzudringen, deren Werkzeug sie nur ist, jedoch stets deren Besitzer sein wollte« (VI, 559).

Robespierre bemängelte, dass die Verfassung von 1791 in Titel III, Artikel 2 den König als »Repräsentanten« bezeichnet in gleicher Weise wie die gesetzgebende Körperschaft, obwohl dieser ein »öffentlicher Erb-Beamter« (*fonctionnaire public héréditaire*) sei (VII, 612). So könne der König wie die anderen Repräsentanten Träger der Souveränität sein (da die Befugnisse, die von ihr ausgehen, laut demselben Artikel »nur mittels Übertragung« ausgeübt werden können, wie wir gesehen haben). Er stellte jedoch klar, dass der König »nicht der Repräsentant der Nation« sei, denn »die Idee eines Repräsentanten setzt notwendigerweise eine

Wahl durch das Volk voraus [...]. Nur durch Zufall ist er Euch gegeben, nicht durch Eure Wahl« (VII, 613). Um jede Verwechslung zu vermeiden, fordert Robespierre, dass »der König erster öffentlicher Beamter, Chef der Exekutivgewalt, aber keineswegs Repräsentant der Nation genannt wird« (VII, 614). Nach Ansicht der linken Seite war die Mehrheit der Konstituante bestrebt, einen Teil der souveränen Macht, die dem König entzogen wurde, in dessen Händen zu belassen, wobei er sie mit der Versammlung teilte. Darum ging es beim berühmten Vetorecht,<sup>12</sup> das ihm zugesprochen wurde und ihn zum Mitgesetzgeber machte. Die Perspektive war eine Souveränität mit zwei Köpfen, die eine formelle Volkssouveränität umging und nach dem Vorbild Englands, das damals politisches Modell war, den König mit seinem Parlament zusammenband.

Das Risiko einer Umleitung der Souveränität hin zur Exekutive betraf nicht nur die Person des Königs, sondern auch die Verwaltung, deren »oberster Chef« er laut Verfassung von 1791 war.<sup>13</sup> Allerdings gab es starke Schutzvorkehrungen, da alle Verwalter der Departements und Distrikte gewählt wurden, ebenso wie alle lokalen Vertreter der Exekutive, die *procureurs généraux syndics* in den Departements, die *procureurs syndics* in den Distrikten (Gesetz vom 22. Dezember 1789 über die Bildung der Urwählerversammlungen und der Verwaltungsversammlungen) und die *procureurs syndics* in den Gemeinden (Gesetz vom 14. Dezember 1789 über die Bildung der Gemeinden). Zwischen 1789 und 1795 stand die Verwaltung also unter der direkten Kontrolle des souveränen Volkes (bis 1792 jedoch ohne »Passivbürger«) ebenso wie alle öffentlichen Ämter (Richter, öffentliche Ankläger, Pfarrer usw.). Der Staat im Sinne des Sozialstaats (des Zustands der Gesellschaft) konstituiert sich aus einem Volk, das sich selbst verwaltet, einer Organisation der Exekutive, die wir heute als »dezentralisiert« bezeichnen würden. Dieser Begriff wird mangels eines besseren verwendet. Denn die Idee der »Dezentralisierung« der Verwaltung setzt voraus, dass es zuvor eine ausreichend starke

12 Am 28. August 1789, zwei Tage nach Verabschiedung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, prüfte die Verfassungsgebende Versammlung den Entwurf des Verfassungskomitees, in dem es um die Grundsätze der monarchistischen Exekutive ging. Ziel der rechten Seite war es, die königliche Autorität zu erhalten, indem sie ihr einen Teil der gesetzgebenden Gewalt zuwies. Darum geht es bei der Definition der »königlichen Sanktion« und der Schaffung eines Vetorechts, das es dem König insbesondere ermöglichen würde, die Dekrete vom 4. August (mit denen die Privilegien abgeschafft wurden) und die Deklaration nicht zu verkünden. Dieses Recht war in der Verfassung von 1791, Kap. III, Abs. III, Artikel 1 bis 5, verankert. Jacques Godechot: *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris 1979, S. 53.

13 Verfassung von 1791, Titel III, Kap. IV, Art. 1, in Godechot (Anm. 12), S. 55.

administrative Zentralisierung gegeben hätte, um als Reaktion darauf eine dezentralisierende Politik hervorzubringen, was 1789 nicht der Fall war. Dieser Ausdruck (»dezentralisierte« Exekutive oder Verwaltung im Sinne von »nicht zentralisiert«) bedeutet hier also, dass es keinen Exekutivstaat gab, wie wir ihn heute kennen. Das Gesetz war für alle gleich, aber seine Umsetzung durch die lokale Verwaltung lag in den Händen von Verwaltern, die, wie auch die lokalen Vertreter der Exekutive, vor Ort gewählt wurden. Sie wurden nicht von der Zentralgewalt ernannt, wie es bei den Präfekten der Fall sein wird, jenen emblematischen Figuren der bonapartistischen Zentralisierung, ebenso wie bei allen Beamten ab 1799. Mit anderen Worten: Das demokratische Prinzip umfasste nun auch das Verwaltungshandeln, das nicht in Pariser Ministerien konzentriert war.

Ungachtet der von der Konstituante verabschiedeten Gesetze, die bereits eine starke Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger ermöglichten, intervenierte Robespierre mehrfach in dieser Versammlung, um die, wie er es nannte, »krummen Wege, mittels derer man sich unaufhörlich bemüht, die gesamte nationale Macht in die Hände des Königs zurückzuholen« (VII, 28), anzuprangern. Dies geschah seiner Meinung nach insbesondere durch Versuche, den Administratoren die Befugnis zur Ernennung öffentlicher Amtsträger zu übertragen, obwohl dieses Recht ausschließlich dem souveränen Volk zustand:

Sie können es nicht auf Administratoren übertragen, die selbst vom Volk ernannte Amtsträger sind, ohne die Gewalten zu vermischen oder vielmehr, ohne die Souveränität des Volkes anzugreifen, das deren Quelle ist. (VI, 398)

So können die Geschworenen der Gerichte, die »öffentliche Beamte sind«, nicht von den *procureurs syndics* ernannt werden (VII, 64), und die Bischöfe nicht von der Geistlichkeit des Departements, wie es ein Mitglied der Konstituante vorschlug (VI, 398).

## 2. »Die Souveränität der Nation liegt in den Kommunen« (*Saint-Just*)

Im Frühjahr 1793 wiederholte Robespierre in der Verfassungsdebatte vor dem Konvent seine Haltung zur Volksvertretung, die er seit 1789 vertrat:

Seht jene unter den Gesetzgebern, die der Fortschritt der öffentlichen Aufklärung gezwungen zu haben scheint, den Prinzipien eine gewisse



Ehrerbietung zu erweisen! [...] Prunkvoll haben sie die Souveränität des Volkes verkündet, und sie haben es in Ketten gelegt; sie haben die Magistrate als dessen Beauftragte anerkannt, sie jedoch wie dessen Beherrscher und Götzen behandelt: Alle waren sich darin einig, das Volk als töricht und meuternd und öffentliche Amtsträger grundsätzlich als weise und tugendhaft anzusehen. (IX, 495 und 497)

Man beachte, dass »Amtsträger« damals jene bezeichnete, die ganz allgemein ein öffentliches Amt ausübten, und nicht die Beschäftigten des Staates im Sinne des Exekutivstaates, was ab 1799 der Fall sein sollte.

Robespierres Republikanismus steht in der demokratischen Tradition des Republikanismus – im Unterschied zur aristokratischen Tradition, die sich zuerst im revolutionären England des 17. Jahrhunderts durchsetzte und eng mit dem Naturrecht verbunden war. Ihr besonderes Merkmal bestand darin, dass das souveräne Volk allein als befugt galt, die Machtausübung seiner Beauftragten oder Kommissare zu beurteilen, unabhängig davon, ob diese »der Fürst« oder »die gesetzgebende Gewalt« waren:

Wer soll Richter sein, ob der Fürst oder die Legislative gegen das ihnen gegebene Vertrauen handelt? [...] Darauf antworte ich: Das Volk soll Richter sein. Denn wer anders soll richten, ob sein Vertrauensmann oder Bevollmächtigter gut und dem in ihn gesetzten Vertrauen gemäß handelt als der, der ihn bevollmächtigt, und der dadurch, daß er ihn bevollmächtigt hat, noch eine Macht behalten muß, ihn abzusetzen, wenn er sich in seinem Vertrauen getäuscht sieht?<sup>14</sup>

Diese Beziehung, die Locke zwischen dem Volk und seinen Kommissaren beschrieb, war die der Fideikommisses. Das Volk, das heißt, die Vereinigung freier und vor dem Recht gleicher Bürger, war der »Prinzipal« oder Fideikommissgeber oder Auftraggeber, der mit der Kommission Beauftragte war der »Agent«, der Fideikommissar oder Beauftragte (*trustee*).<sup>15</sup> Die Kommission beruht auf einem asymmetrischen Verhältnis zugunsten des Kommittenten, da dieser sich einseitig von seinem Auftrag trennen kann, wenn er dies wünscht. Dies wird in Artikel 14 des Ent-

14 John Locke: Zweite Abhandlung über die Regierung, 1690, Kap. XIX, S. 240, Leipzig 2010.

15 Antoni Domènech: Droit, droit naturel et tradition républicaine moderne, in: Republicanismes et droit naturel. Des humanistes aux révolutions des droits de l'homme et du citoyen, hg. von Marc Belissa, Yannick Bosc und Florence Gauthier, Paris 2009, S. 19.

wurfs der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von Robespierre (24. April 1793) wie folgt zusammengefasst:

Das Volk ist Souverän: Die Regierung ist sein Werk und sein Eigentum, die öffentlichen Beamten sind seine Kommissare. Das Volk kann, wann immer es ihm gefällt, seine Regierung ändern und seine Beauftragten abberufen. (IX, 466)

Obwohl es gängiger Sprachgebrauch war, den er selbst übernahm, hielt Robespierre »das Wort Repräsentant« für missbräuchlich und unangemessen, um die Mitglieder der Legislative zu bezeichnen, da »sich der souveräne Wille nicht repräsentieren lässt«. <sup>16</sup> Die Gesetzgeber sind Bevollmächtigte, keine Vertreter. Ein Gesetz wird nur dann zum Gesetz, wenn das souveräne Volk es akzeptiert und selbst seinen Willen äußert, nicht wenn seine gewählten Vertreter über den Entwurf abstimmen (IX, 569). Dies ist in der Verfassung von 1793 <sup>17</sup> vorgesehen. Das souveräne Volk wird seiner gesetzgebenden Gewalt nicht beraubt, nachdem es einmal über seine Mandatsträger abgestimmt hat.

Um dem Despotismus der Bevollmächtigten und Beauftragten des Volkes entgegenzuwirken – ein Problem, das mit der Abschaffung des Königtums nicht gelöst wurde –, schlägt Robespierre vor, eine »politische Volksökonomie« einzuführen. Diese besteht darin, »die Tugend des Volkes und die Autorität des Souveräns als notwendiges Gegengewicht zu den Leidenschaften des Magistrats und der Tendenz der Regierung zur Tyrannei« (IX, 507) zu setzen. Wie Montesquieu war Robespierre der Ansicht, dass die politische Tugend, das heißt die Liebe zur Gleichheit (also Vorrang des Gemeinwohls vor eigenen Sonderinteressen), die Triebfeder der Republik sei. Da das souveräne Volk einen Teil seiner Macht über seine Mandatsträger ausübt, bedeutet dies, dass Letztere den Willen ihrer Auftraggeber bestmöglich vertreten müssen. Hierin müssen sie tugendhaft sein. Nun war Robespierre zwar der Ansicht, dass das Volk »von Natur aus tugendhaft« sei, da es gerade »die Ketten des Despotismus zerbrochen hat, um sie zu Trophäen der Freiheit zu machen« (X, 355), aber er meinte auch, seine Mandatsträger müssten zur Tugend verpflichtet

16 Robespierre nimmt hier Anleihen bei Jean-Jacques Rousseau: *Du Contrat social*, Bd. III, Kap. XV.

17 Artikel 58. – Der Entwurf wurde unter dem Titel »Gesetzesentwurf« gedruckt und an alle Gemeinden der Republik versandt. Artikel 59. – Wenn 40 Tage nach der Versendung des vorgeschlagenen Gesetzes in der Hälfte der Departements plus einem nicht der zehnte Teil der ordnungsgemäß gebildeten Primärversammlungen jedes Departements den Antrag gestellt hat, wird der Entwurf angenommen und wird zum Gesetz.

tet werden, da sie stets Gefahr liefen, ihr Partikularinteresse dem allgemeinen Interesse vorzuziehen: »Das Gesetz muss vor allem mit Macht zu dem sprechen, der sein Organ ist« (X, 356). »Die öffentlichen Amtsträger müssen das souveräne Volk und seine Justiz fürchten.« Wenn Robespierre den Begriff Schrecken (*terreur*) in einem positiven und politischen Sinn verwendete, das heißt selten,<sup>18</sup> verlieh er ihm die Bedeutung, die Montesquieu der »Furcht« zuschrieb. Laut dessen Abhandlung »Vom Geist der Gesetze« sei die Furcht Triebfeder im Despotismus, so wie die Tugend Triebfeder der Republik und die Ehre Triebfeder der Monarchie sei. Robespierre setzte die Furcht gegen den Despotismus ein, indem er den von ihm so bezeichneten »Despotismus der Freiheit gegen die Tyrannei« vorschlug. Er definierte den Schrecken (*terreur*) als »sofortige, strenge, unachgiebige Gerechtigkeit« und stellte klar, dass er »eine allgemeine Folge des Prinzips der Demokratie« (X, 357) sei, das heißt – wie wir gesehen haben – des Regimes, in dem das Volk »alles, was es gut kann, selbst tut, und alles, was es nicht selbst tun kann, durch Delegierte« (X, 352). Da Demokratie zum Teil auf Delegation beruht, müssen die delegierten Befugnisse streng kontrolliert werden und die gewählten Vertreter den Souverän fürchten. Im Übrigen ist festzustellen, dass im Jahr II die öffentlichen Amtsträger weitaus strenger beurteilt wurden als normale Bürger (es sei denn, sie wurden mit der Waffe in der Hand angegriffen).

In seinem Verfassungsentwurf (10. Mai 1793) betonte Robespierre, dass »das erste Ziel jeder Verfassung darin bestehen muss, die öffentliche und individuelle Freiheit gegen die Regierung selbst zu verteidigen« (IX, 496). »Regierung« ist hier im weiteren Sinne zu verstehen, Legislative und Exekutive zusammengenommen. Es geht also darum, sicherzustellen, dass »die Regierung niemals die Rechte der Bürger verletzen kann« (IX, 495). Somit hängt die Gewährleistung der Rechte nicht von der Stärke der Regierung ab, sondern von der Stärke des souveränen Volkes. Robespierre schlug daher vor, die Macht der Magistrate »in richtige Grenzen« zu fassen, indem die Kumulierung von Mandaten verboten und deren Dauer verkürzt wurde (IX, 500). Außerdem sollten die Sitzungen der Versammlung notwendigerweise öffentlich sein (IX, 502f.).

18 Zu Robespierres Verwendung des Wortes »terreur« siehe Cesare Vetter, Marco Marin und Elisabetta Gon: Dictionnaire Robespierre. Lexicométrie et usages langagiers. Outils pour une histoire du lexique de l'Incorruptible, Trieste 2015, Bd. I, S. 476-489.

Da die Exekutive die größte Gefahr für die Freiheit darstelle, müsse sie auf Ebene der Kommunen verwaltet werden, und die Finanzen, deren Kontrolle grundlegend sei, auf Ebene der Departements:

Lassen Sie den Teil der öffentlichen Abgaben, der nicht in die allgemeine Kasse fließen muss, in den Departements und in der Hand des Volkes; und lassen Sie die Ausgaben, wo immer möglich, an Ort und Stelle begleichen. [...] Vermeiden Sie die frühere Manie der Regierungen, zu viel regieren zu wollen; überlassen Sie den Einzelnen, überlassen Sie den Familien das Recht, das zu tun, was anderen nicht schadet; überlassen Sie den Kommunen die Macht, ihre eigenen Angelegenheiten in allem, was nicht wesentlich zur allgemeinen Verwaltung der Republik gehört, selbst zu regeln; mit einem Wort, geben Sie der individuellen Freiheit alles zurück, was nicht von Natur aus zur öffentlichen Autorität gehört, und Ehrgeiz und Willkür werden umso weniger Zugriff haben (IX, 501).

Ganz ähnlich ist auch Saint-Just der Ansicht, dass »die Souveränität der Nation in den Kommunen liegt«,<sup>19</sup> und »je mehr Beamte sich an die Stelle des Volkes setzen, desto weniger Demokratie gibt es«.<sup>20</sup> Für die »linke Seite« – ab 1792 zunehmend als Bergpartei (Montagnards) bezeichnet – bedeutet die Verwaltung des Staates, im Sinne von gesellschaftlichem Zustand, eine verstärkte »Dezentralisierung« der Exekutive zugunsten der Ebene der Kommunen, also so nahe wie möglich in Richtung Bevölkerung. Mit anderen Worten: Die Verwaltung des Gemeinguts, bestehend aus einer Gesellschaft freier Menschen mit gleichen Rechten, darf nicht einem Exekutivstaat überlassen werden, sondern muss in Händen der Bürger liegen. Ebenso erfordert der Schutz dieses Gemeinguts (dieser Republik) eine strenge Kontrolle durch die Gesetzgeber. Das souveräne Volk ist also das Volk, das sich im Rahmen eines repräsentativen Systems selbst regiert und verwaltet. Die Alternativen lauten also nicht, wie es oft heißt, »direkte Demokratie« oder »repräsentative Demokratie« (diese Kategorien existierten bei den damaligen Autoren nicht), vielmehr werden hier unterschiedliche Auffassungen von Repräsentation einander gegenübergestellt.<sup>21</sup>

19 Louis Antoine de Saint-Just: *Projet de Constitution*, 24 avril 1793, in ders.: *Œuvres complètes*, Paris 2004, S. 553.

20 Louis Antoine de Saint-Just: *Rapport du 8 ventôse an II* in: ebd., S. 668.

21 Zum Begriff »direkte Demokratie«, angewandt auf die Französische Revolution, verweise ich auf die Kritik von Raymonde Monnier: *Républicanisme, patriotisme et Révolution française*, Paris 2005, S. 62: »Seit Mitte des 20. Jahrhunderts werden paradoxerweise die Praktiken der radikalen Anhänger der Revolution, wenn es um

Diese Prinzipien blieben nicht im Entwurfsstadium, sondern wurden durch Gesetz vom 14. Frimaire II (4. Dezember 1793), das die Revolutionsregierung instituierte, in die Realität umgesetzt. Es übertrug die Exekutivgewalt der Revolutionsgesetze den Gemeinden und den Überwachungsausschüssen, sei es bei der Verhaftung von Verdächtigen oder bei der Kontrolle der Wirtschaft. Dies betraf insbesondere das sogenannte Maximumgesetz, das einen Höchstpreis für Lebensmittel und Waren des täglichen Bedarfs festlegte und die Löhne einfrohr. Die Überwachungsausschüsse, eingerichtet laut Gesetz vom 21. März 1793, wurden auf lokaler Ebene gewählt. Ein weiteres Beispiel war das Bouquier-Gesetz zur öffentlichen Bildung vom 29. Frimaire II (19. Dezember 1793), das die Schulen vollständig in die Verantwortung der Gemeinden stellte. Jeder Bürger konnte Lehrer werden, und Lehrer hatten völlige pädagogische Freiheit.<sup>22</sup> Ebenfalls weit entfernt von der vermeintlichen »jakobinischen Zentralisierung« gab das Gesetz vom 10. Juni 1793 den Dorfgemeinschaften die Möglichkeit, die ihnen restituierten kommunalen Güter zu teilen, wenn sie dies wünschten. Die Entscheidung darüber wurde den Einwohnerversammlungen überlassen, d. h. den Männern und Frauen über 21 Jahren, die hier wahlberechtigt waren. Die Gemeinschaft der Einwohner (Männer und Frauen) bestimmte die Modalitäten, wie das verbliebene gemeinsame Eigentum verwaltet werden sollte, und verfügten somit in diesem Bereich über eine Regelungsbefugnis. Bereits 1901 schrieb Alphonse Aulard (erster Lehrstuhlinhaber für die Geschichte der Französischen Revolution an der Sorbonne), dass im Jahr II

das gesamte politische und administrative Leben in den einzigen wirklich lebendigen Gruppen konzentriert war, nämlich in jenen Kommunen, die die Revolution gemacht, sie erhalten und weiterentwickelt haben. Mittels der Kommunen lebte in Frankreich die revolutionäre Regierung, wurde die Idee einer demokratischen Republik populär.<sup>23</sup>

die Souveränitätsfrage geht, dem System der direkten Demokratie zugeordnet. Dabei zeichnet sich direkte Demokratie als politische Kategorie »durch das Fehlen einer gesetzgebenden Versammlung aus, deren ordentliche Befugnisse vom Volk selbst ausgeübt werden« (Georges Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, S. 133). Nichts dergleichen gab es in der Revolution, einem System mit einer einzigen Versammlung, deren Prinzip die Zentralität des Gesetzes ist. Ist das nicht eine Hintertür, um die demokratischen Praktiken der Revolution »in die Träumereien der unmöglichen direkten Demokratie« (Vedel) zu verweisen? Bereits in der Konstituante versuchten gemäßigte Liberale, diese Praktiken dem repräsentativen System entgegenzusetzen.

22 Michel Biard und Marisa Linton: *Terror. The French Revolution and Its Demons*, Cambridge 2021, S. 146.

23 Alphonse Aulard: *Histoire politique de la Révolution française*, Paris 1901, S. 349.

Die jüngsten Arbeiten, die sich insbesondere mit den ländlichen Kommunen (die in Frankreich überwiegen) befasst haben, bestätigen dies.<sup>24</sup> Zwischen 1793 und 1794 lassen die Archive eine regelrechte Explosion kommunaler Beratungen erkennen, völlig anders als in den folgenden Jahren (die Zeit nach dem Thermidor war durch einen starken Rückgang gekennzeichnet) oder sogar in früheren Jahren (als sie bereits sehr lebhaft waren). Diese intensive Aktivität betraf sowohl lokale (überwiegend) als auch nationale Fragen. Wie diese Arbeiten ebenfalls zeigen, waren die lokalen Institutionen nicht willfährige Zwischenstationen von Entscheidungen, die ein vermeintlich autoritärer »Zentralstaat« übermitteln hatte und damit seine Vorrechte stärkte, wie man glauben konnte.<sup>25</sup> Im Gegenteil, die Historiker stellen übereinstimmend eine demokratische Vitalität, ja sogar eine »Blütezeit« der Versammlungen von Dorfgemeinschaften fest.<sup>26</sup> Dies steht in völligem Gegensatz zur ideologischen Lesart, die insbesondere Hannah Arendt vertrat und die oft in unseren Vorstellungen fort dauert, wonach die Volksdemokratie von der Revolutionsregierung verschlungen worden sei, ähnlich wie von den Sowjets im bolschewistischen Russland.<sup>27</sup>

### 3. Die Anarchie des »ständig beratenden« Volkes

Die Geschichtsschreibung hat lange die administrative Zentralisierung (die Exekutive betreffend) mit der von Jacques-Nicolas Billaud-Varenne (Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) so bezeichneten »legislativen Zen-

24 Siehe zum Beispiel Georges Fournier: *Démocratie et vie municipale en Languedoc du milieu du XVIIIe siècle au début du XIXe siècle*, Toulouse 1994; Serge Bianchi: *La Révolution et la première république au village. Pouvoirs, votes et politisation dans les campagnes de l'Île-de-France, 1787-1800*, Paris 2004; Jean-Paul Rothiot: *La période de la Terreur dans les villes et villages vosgiens*, in: *Les politiques de la Terreur 1793-1794*, hg. von Michel Biard, Rennes 2008, S. 81-94; Laurent Brassard: *Les communes rurales de l'Aisne et la Terreur*, in: ebd., S. 95-110; Daniel Pingué: *Comités de surveillance et initiatives populaire en l'an II*, in: *Peuples en Révolution. D'aujourd'hui à 1789*, hg. von Cyril Belmonte und Christine Peyrard, Aix-en-Provence 2014, S. 139-151.

25 Für François Furet führt dieser Prozess bis zum Totalitarismus: »Im Jahr 1793 erreicht der Prozess für einige Monate seinen Höhepunkt: Der »Jakobinismus« als Fiktion des »Volkes« ersetzt sowohl die Zivilgesellschaft als auch den Staat. Gemäß dem allgemeinen Willen fällt das Volk/der König nun mit dem Mythos der Macht zusammen; dieser Glaube ist die Matrix für Totalitarismus«, François Furet: *Penser la Révolution française*, Paris 1978, S. 281 f.

26 Nach dem Ausdruck von Serge Bianchi (Anm. 24), S. 668.

27 Hannah Arendt: *On Revolution*, New York 1963. Für eine Kritik der in diesem Buch entwickelten Thesen siehe Hannah Arendt: *La révolution et les droits de l'homme*, hg. von Yannick Bosc und Emmanuel Faye, Paris 2019.

tralität«<sup>28</sup> verwechselt, die vom Nationalkonvent ausgeübt wurde.<sup>29</sup> Dieser erarbeitete das Gesetz unter Ausschluss jeder anderen Institution, und dieses Gesetz hat Gültigkeit im gesamten Staatsgebiet. Ebenso hat die Geschichtsschreibung »Dezentralisierung« mit »Föderalismus« verwechselt, den die Bergpartei ablehnt, d. h. Usurpation der gesetzgebenden Gewalt.<sup>30</sup> »Föderalismus« bezeichnet die Departementsverwaltungen, die sich nach dem 2. Juni 1793 (Aufruf der Girondisten) gegen den Nationalkonvent auflehnten, wobei die radikalsten auf Seiten der Gironde so weit gingen, Truppen gegen die »Unterdrücker im Konvent« auszuheben und deren Vertreter auf Mission zu verhaften.

Während also die Exekutive im Jahr II »dezentralisiert« wurde und damit einer Denkrichtung folgte, die seit Beginn der Revolution vorherrschte, wurde die Legislative im Gegenteil zentralisiert und überwachte die Ausführung der Gesetze, darin der Lockeschen Tradition der Prinzipien des Naturrechts (und darüber hinaus der Tradition des modernen öffentlichen Rechts) folgend, wonach die Legislative als höchste Macht des gesellschaftlichen Zustands galt, der »alle anderen untergeordnet sein müssen«.<sup>31</sup> Deren Überwachung wurde punktuell den Vertretern auf Mission zugewiesen, die stets zeitlich begrenzt war, und vor allem den Distrikten, jener (wiederum aus gewählten Vertretern bestehenden) Verwaltungsebene, die unmittelbar über den Gemeinden stand.<sup>32</sup> Der

28 Jacques-Nicolas Billaud-Varenne: Rapport au nom du Comité de salut public sur un mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, 28 brumaire an II, Archives parlementaires de 1787 à 1860, Bd. 79, S. 455.

29 Zum Beispiel bei Jacques Godechot: Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Paris 1968, S. 294: »Einheit der Gewalten und äußerste Zentralisierung der Regierung charakterisieren letztlich, zusammen mit den Maßnahmen der Schreckensherrschaft, die Revolutionsregierung«.

30 Zum Beispiel Roland Debbsch: Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République. Essai d'histoire politique, Paris 1988, S. 246: »Die Girondisten, die im Herzen Föderalisten waren, wollten also keineswegs die französische Republik föderalisieren, geschweige denn zerstückeln. Sie wollten sie lediglich dezentralisieren, d. h. zumindest die Allmacht von Paris vermeiden«. Zu einer Kritik siehe z. B. Marcel Dorigny: Les girondins avant le »fédéralisme«. Paris »chef-lieu« de la révolution, in: Paris et la Révolution, hg. von Michel Vovelle, Paris 1989, S. 285: »So wird auf etwas vereinfachende und mechanische Weise ein vermeintlicher »jakobinischer« oder montagnardischer Zentralismus einem sogenannten girondistischen »Föderalismus« gegenübergestellt, wobei oft so weit vereinfacht wird, dass dieser »Föderalismus« in »Regionalismus« und »Provinzialismus« verwandelt und der Gironde zugeschrieben wird, die einen jakobinischen und montagnardischen »Parisianismus« ablehnt.«

31 Locke: Zweite Abhandlung (Anm. 14), Kap. XIII, S. 149.

32 Gesetz vom 14. Frimaire Jahr II, Abschnitt II, Art. VI: »Die Überwachung der Ausführung der Revolutionsgesetze und der Maßnahmen der Regierung, der allgemei-

übliche Bezug auf einen »zentralistischen Jakobinismus«, wie wir ihn heute verstehen, ist daher irreführend. Er beruht auf einer Verwechslung der exekutiven mit den legislativen Befugnissen. Die Vertreter auf Mission waren keine ausführenden Organe der Exekutive, sondern Gesandte des Konvents in die Departements oder in die Armeen, sie traten nicht die Nachfolge der Intendanten an und waren keine Vorwegnahme der Präfekten. Die Ausschüsse für öffentliche Wohlfahrt und allgemeine Sicherheit waren keine Ministerien. Als einige Konventsmitglieder diese Möglichkeit in Betracht zogen, wurde ihr Vorschlag sofort angefochten und überstimmt. Dies ist zum Beispiel der Fall von Merlin de Thionville, der am 9. Frimaire II (29. November 1793)<sup>33</sup> forderte, »der Ausschuss für öffentliche Wohlfahrt solle Regierungsausschuss genannt werden«. Billaud-Varenne (Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) antwortete ihm: »Das Zentrum der Regierung ist im Konvent, und ich erkläre, dass an dem Tag, an dem der Konvent diese Autorität in irgendwelche anderen Hände verlegte, er die Umkehrung der Freiheit verordnen würde«. Bertrand Barère (ebenfalls Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) erinnerte daran, dass »der Nationalkonvent allein regiert und allein regieren muss« und dass die Annahme von Merlins Vorschlag bedeutete, den Wohlfahrtsausschuss »in die Klasse von Exekutivbeamten« zu verweisen. Er schloss daher: »Wir sind der Arm, mit dem er [der Nationalkonvent] handelt, aber wir sind nicht die Regierung«.

Die Zeit der sogenannten Schreckensherrschaft (*terreur*), eine politische Bezeichnung, die nach dem Thermidor geprägt und später zu einem Chrononym wurde,<sup>34</sup> ist also nicht von der Entwicklung hin zu einer

nen Sicherheit und der öffentlichen Wohlfahrt in den Departements wird ausschließlich den Distrikten übertragen, mit der Auflage, alle zehn Tage genau darüber Rechenschaft abzulegen, gegenüber dem Wohlfahrtsausschuss betreffend die Maßnahmen der Regierung und der öffentlichen Wohlfahrt und gegenüber dem Überwachungsausschuss des Nationalkonvents betreffend die allgemeine und innere Polizei sowie Einzelpersonen«.

33 Archives parlementaires de 1787 à 1860, Bd. 80, S. 360.

34 »Terreur« im Sinne eines Dispositivs, das ein politisches »System« gebildet hätte, ist ein thermidorianischer Begriff. Am 11. Fructidor (28. August 1794), einen Monat nach Beseitigung der »Robespieristes« (eine andere thermidorische Bezeichnung), stigmatisierte Tallien ein »Schreckenssystem«, das von Robespierre und seinen »Komplizen« (den »Terroristen«) inszeniert worden sei, wobei das Ziel insbesondere darin bestand, ihre Beseitigung zu rechtfertigen und ihnen die Verantwortung für die Unterdrückung zuzuweisen. Vgl. Cesare Vetter: »Système de terreur« et »Système de la terreur« dans le lexique de la Révolution française, Révolution française. net, Oktober 2014, <https://revolution-francaise.net/2014/10/23/594-systeme-de-terreur-et-systeme-de-la-terreur-dans-le-lexique-de-la-revolution-francaise> (letzter Zugriff 16. 8. 2023).



zentralisierten Staatsmacht gekennzeichnet, sondern im Gegenteil von einer »Dezentralisierung« der Ausübung der Exekutivgewalt, und zwar gemäß der Souveränitätsidee der Bergpartei, was die gegen sie kämpfenden Thermidorianer bestätigten. Im Jahr 1795 wurde genau diese Politik von den Thermidorianern als »Anarchie« bezeichnet. Boissy d'Anglas, der die Debatte über die Verfassung von 1795 einleitete, lehnte ein politisches System ab (die Schreckensherrschaft und die Verfassung von 1793, die seiner Meinung nach dessen Produkt war), in dem das Volk, wie er meinte, »ständig berät«, die Exekutive »ein Phantom« sei, »die Gerichtsbarkeit der Primärversammlungen turbulent und anarchisch« und die Legislative einen »perfekten Despotismus« ausübe, mit dem man brechen müsse.<sup>35</sup> Darüber hinaus bestehe ihr Ziel darin, einen revolutionären Prozess zu stoppen, in dessen Verlauf die Repräsentanten des Volkes seit 1789 »eher dem Drängen des Volkes nachgaben«, anstatt es zu leiten.<sup>36</sup>

Die Verfassung des Direktoriums (1795 – Jahr III), die damals erarbeitet wurde, war als Lösung gedacht. Sie führte das Zensuswahlrecht wieder ein und stärkte die Exekutive zu Lasten der Legislative, die in zwei Kammern aufgeteilt wurde. Außerdem schränkte sie das Wahlprinzip für Verwaltungsfunktionen ein. Es ging darum, mit der Macht der Gemeinden Schluss zu machen und die Zwischenebenen der Verwaltung zu stärken, indem sie in die Hände von Notabeln gelegt wurde. Die Verfassung von 1795 schrieb die Souveränität der »Universalität der Bürger« zu, wobei Letztere auf Steuerzahler reduziert wurden (um den Titel eines Bürgers zu erhalten, war eine Steuer zu zahlen). Die Bürger wählten Wahlmänner unter Besitzbürgern, die über Güter im Wert von mindestens 200 Arbeitstagen verfügten, und diese Wahlmänner bestimmten ihrerseits die Volksvertreter: »Ein Land, das von Eigentümern regiert wird«, fasste Boissy d'Anglas zusammen, »befindet sich in sozialer Ordnung; ein Land, in dem Nichteigentümer regieren, befindet sich im Naturzustand.«<sup>37</sup> Thomas Paine lehnte damals eine Verfassung ab, die das souveräne Volk enteigne und die Grundsätze der Erklärung der Menschenrechte verletze.<sup>38</sup>

35 François-Antoine Boissy d'Anglas: Discours préliminaire au projet de constitution pour la république française, 5 messidor an III, in: *Le Moniteur universel*, Bd. 25, S. 91.

36 Ebd., S. 81. Siehe Marc Belissa und Yannick Bosc: *Le Directoire. La république sans la démocratie*, Paris 2018, S. 36 ff.

37 Boissy d'Anglas (Anm. 35), S. 92

38 Thomas Paine: Discours du 19 messidor an III à la Convention nationale (7. Juli 1795), in: *Le Moniteur universel*, Bd. 25, S. 171 f. Siehe Yannick Bosc: *La terreur des droits de l'homme. Le républicanisme de Thomas Paine et le moment thermidorien*, Paris 2016, S. 19–68.

Sieyès, der während der Französischen Revolution als Theoretiker der »Souveränität der Nation« galt, sprach jedoch erst 1795 über das Konzept der Souveränität. Zuvor heißt es bei ihm »tout de la nation« (alles aus der Nation).<sup>39</sup> Und wenn er 1795 die Idee der Souveränität ins Spiel brachte, dann um die Exzesse der Schreckensherrschaft hervorzuheben, denen ein Ende zu bereiten sei. Sieyès lehnte die »übertriebenen Ideen (ab), mit denen das, was Souveränität genannt wird, überzogen wurde«, insbesondere die von ihm so bezeichnete »unbegrenzte Souveränität« des Volkes, die seiner Meinung nach »gleichermaßen verhängnisvoll für die Freiheit und ruinös für die öffentliche wie für die private Sache« war.<sup>40</sup> Er äußerte damit die soziale Angst, die aus dem seit 1789 immer stärker werdenden Eingreifen des Volkes in den öffentlichen Raum, mit anderen Worten in die Demokratie im Sinne der Linken, entstanden war. Auch Jean-Baptiste Say verband im Jahr 1795 die »Terreur« (in der Person Robespierres, der diese vermeintlich verkörperte) und die Anarchie des Volkes mit dem Konzept der Souveränität. Er kritisierte, dass der neuen Verfassung eine Erklärung der Rechte vorangestellt wurde, und meinte, dass

ein Usurpator darin zwar eine Bremse finden würde [...], uns aber die Erfahrung lehrte, dass er ebenso gut ein Instrument daraus machen könnte. Sagte Robespierre nicht, als er sich an die Tribünen der Jakobiner wandte: Volk, man verrät dich, ergreife wieder die Ausübung deiner Souveränität?<sup>41</sup>

Die Idee, wonach die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ein gefährliches »Instrument« in den Händen Robespierres und Hauptquelle für die Anarchie gewesen sei, wurde damals weithin geteilt. Aus diesem Grund wurde die Erklärung von 1795 von allem befreit, was die Autoren der Direktorialverfassung für subversiv erachteten (darunter das Recht auf einen Aufstand und der Bezug auf natürliche Rechte),<sup>42</sup> und es wurde eine Erklärung der Pflichten beigefügt.

39 Jacques Guilhaumou: Nation, individu et société chez Sieyès, in: Genèses 26, 1997, S. 20, und ders.: Sieyès et l'ordre de la langue, Paris 2002, S. 83 ff.

40 Sieyès: Discours du 2 thermidor an III, in: Le Moniteur universel, Bd. 25, S. 292.

41 Décade philosophique, littéraire et politique, 20 messidor an III, Nr. 44, T. 6, S. 81.

42 Florence Gauthier: Triomphe et mort du droit naturel en Révolution (1789-1795-1802), Paris 1992, S. 247-259; Bosch: La terreur des droits de l'homme (Anm. 38), S. 143-156. Die Erklärungen von 1789 und 1793 beziehen sich in ihren Präambeln und in Artikel 2 (1789) und 1 (1793) auf die natürlichen Rechte des Menschen. Im Jahr 1795 verschwindet die Präambel, und Artikel 1 erwähnt nicht mehr die natürlichen Rechte des Menschen, sondern vielmehr »die Rechte des Menschen in der Gesellschaft«. Es gibt keine Rechtsordnung mehr, die dem positiven Recht über-

Außerdem lehnte Sieyès in Opposition zu Montesquieu und Robespierre den »äußerst schädlichen« seit 1789 verbreiteten Irrtum ab, nach dem »das Volk nur jene Befugnisse delegieren sollte, die es nicht selbst ausüben kann«, wohingegen »es bedeutet, seine Freiheit zu vergrößern, wenn man sich in so vielen Dingen wie möglich vertreten lässt«. <sup>43</sup> Bei Sieyès wurde politische Repräsentation von der »Arbeitsteilung« hergeleitet, die seiner Meinung nach den Zustand des Zusammenschlusses, der die Nation konstituiert, kennzeichnete. Neben der »ernährenden Klasse« und der »sekundären« oder »industriellen« Klasse existierte die von ihm so bezeichnete »politische Klasse«, zu der die »Arbeiten der Souveränität« gehörten. In dieser »politischen Klasse« waren die Gesetzgeber, die sich durch Intelligenz und Bildung auszeichneten und deren Aufgabe es war, »die Rechte bezüglich der neuen Verhältnisse, die der Zustand der Gesellschaft unter den Bürgern einführt«, zu formulieren. <sup>44</sup>

#### 4. *Verwaltete Personen ersetzen die Bürger*

Nach dem von ihm initiierten Staatsstreich vom 18. Brumaire und in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen erarbeitete Sieyès einen Verfassungsentwurf, in dem die politische Repräsentation nach eigenem Ermessen über die ihr übertragene Souveränität verfügte und die Rolle der Bürger allein auf die Wahl beschränkt wurde: »Die Autorität muss immer von oben kommen, das heißt, von der nationalen Repräsentation oder vom vertretenen Volk. [...] [D]ie souveräne Macht [...] liegt im Wesentlichen beim vertretenen Volk«. Sieyès unterschied zwischen dem »einfachen Bürger«, der sich auf »seine Privatsache« konzentrierte und nur das Recht besaß, »den Nutzen des Zusammenschlusses zu genießen«, und der »repräsentativen Elite«, die allein im Namen des Volkes sprechen und handeln könne. In diesem Konzept der Repräsentation, so schlussfolgert Sieyès, »gab es keine politische Gleichheit mehr« zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. <sup>45</sup>

geordnet ist, in deren Namen dieses positive Recht, das von den Volksvertretern festgelegt wurde, rechtmäßig angefochten werden könnte. Die Menschenrechte werden zu Attributen einer bestimmten Gesellschaft. Sie sind nicht mehr dem menschlichen Status inhärent, der sie unveräußerlich und universell machte.

<sup>43</sup> Sieyès (Anm. 40).

<sup>44</sup> Sieyès: *Perfectionner le travail par la division du travail*, handschriftliche Notiz, zitiert von Guilhaumou: *Nation, individu* (Anm. 39), S. 11 f.

<sup>45</sup> Antoine-Jacques-Claude-Joseph Boulay de la Meurthe: *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII. Extraits des mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe*, Paris 1836, S. 6-10.

1799 wurde die Frage der Vertretung des souveränen Volkes und der Kontrolle des »Volksimpulses« (wie Boissy d'Anglas es ausdrückte) nicht mehr über das Zensuswahlrecht geregelt, da Sieyès »Vertrauens- und Notabilitätslisten« erfand, die das allgemeine Wahlrecht filterten und seines Sinns beraubten. Diese Maßnahme wurde in die Verfassung von 1799<sup>46</sup> aufgenommen, denn, so Cabanis (Mitglied des Ausschusses des Rates der Fünfhundert, der die neue Verfassung bestätigen soll), es ermöglicht die Einrichtung des von ihm so bezeichneten »echten repräsentativen Systems«, in dem

alles im Namen [...] des Volkes und für das Volk getan wird; [aber] nichts direkt von ihm getan wird: Es ist die heilige Quelle aller Gewalten; aber es übt keine von ihnen aus [...]; das Volk ist souverän, aber alle Gewalten, aus denen sich seine Souveränität zusammensetzt, sind delegiert.<sup>47</sup>

Dieses »echte repräsentative System« führt ein, was Cabanis eine »von all ihren Nachteilen gereinigte Demokratie« nannte, d.h. ein politisches System, in dem »alles für das Volk und im Namen des Volkes getan wird; [aber] nichts durch das Volk oder sein unüberlegtes Diktat geschieht«,<sup>48</sup> 35 Jahre später urteilte Thibaudeau, ein Brumairianer, Präfekt und Mitglied des Staatsrats, im Gegensatz dazu, dass man »die repräsentative Regierung denaturierte« und, indem man »dem Volk die Ernennung seiner Mandatsträger vorenthielt, es gleichgültig gegenüber der Regierung seiner Angelegenheiten machte und den nationalen Geist auslöschte«.<sup>49</sup>

Diese auf ihren einfachsten Ausdruck reduzierte Volkssouveränität ging mit einer Stärkung der Regierung einher, denn, so Cabanis, »jede gute Regierung muss stark sein, sonst kann sie die Freiheit der Individuen nicht immer wirksam schützen« (im Gegensatz zu Robespierre, der individuelle Freiheit und Stärke der Regierungen einander gegenüberstellte).<sup>50</sup> Dieser Gedanke wurde von »Brumairianern« wie Benjamin Constant und Germaine de Staël geteilt, die den Staatsstreich unterstützten – dies galt auch für Jean-Baptiste Say –, bevor sie sich von Bonaparte und seiner persönlichen Macht abwenden werden. Sie wollten die Insti-

46 Verfassung von 1799, Titel 1, Artikel 7 bis 9, in Godechot: *Les Constitutions* (Anm. 12), S. 151-152.

47 Pierre Jean Georges Cabanis: *Quelques considérations sur l'organisation sociale en général et particulièrement sur la nouvelle constitution*, Paris Frimaire an VIII, S. 36.

48 Ebd., S. 27.

49 Antoine Claire Thibaudeau: *Le Consulat et l'Empire ou histoire de la France et de Napoléon Bonaparte de 1799 à 1815*, Paris 1834, S. 100.

50 Cabanis (Anm. 47), S. 9.

tutionen des Direktoriums ändern und setzten sich für eine gestärkte Exekutive und eine Schwächung der nationalen Repräsentation ein. Für Germaine de Staël sollte die »Exekutive niemals gezwungen werden können, ein Gesetz, das sie missbilligt, ausführen zu lassen«.<sup>51</sup> Das Direktorium sollte also mit einem Auflösungsrecht und einem aufschiebenden Veto ausgestattet sein. Am Vorabend des Staatsstreichs schlug sie zusammen mit anderen die Idee einer gesetzlich gerahmten Diktatur vor:

Wenn es eine Diktatur geben muss, das heißt, eine Aufhebung der Ausübung des Willens aller, warum sollte man sie nicht lieber in gesetzlichen Institutionen suchen, anstatt sie willkürlichen Gewaltakten zu überlassen?<sup>52</sup>

Die Verfassung von 1799 setzte diese Ideen in die Praxis um, indem sie die Legislative aufsplitterte, um sie zu schwächen, und die Exekutive zur wichtigsten Macht machte. Die Initiative für Gesetze lag nunmehr beim Ersten Konsul, die Minister waren seine ausführenden Organe, er leitete die Diplomatie, ernannte und entließ die Offiziere der Land- und Seestreitkräfte. Außerdem ernannte er alle Beamten. Die Verfassung von 1799 war der Ursprung der Beamtenschaft, wie wir sie heute verstehen, da ihre administrative Ernennung die Wahl durch die Bürger ersetzte. Auch die Bürgermeister wurden von der Exekutive ernannt (entweder von den Präfekten oder direkt vom Ersten Konsul für die größten Gemeinden). Dies galt auch für Richter, mit der – anfänglichen – Ausnahme der Friedensrichter (der lokalen Ebene), die jedoch ab 1802 ebenfalls ernannt wurden.

Bonaparte, so schreibt Thibaudeau, »wollte eine gesetzgebende Körperschaft ohne Rang, ohne Augen und ohne Ohren«.<sup>53</sup> Die Gesetze wurden nun vom Staatsrat vorbereitet, der sich aus Experten in den Bereichen Verwaltung, Militär, Finanzen und Bildung zusammensetzte, die alle vom Ersten Konsul ernannt wurden und kein Wahlmandat hatten. Der Staatsrat hat auch die Kontrolle über konsularische Erlasse und Verwaltungsvorschriften und sorgte so dafür, dass die Regelungsbefugnis – in den Händen der Exekutive – auf Kosten des Gesetzes und der Legislative zunahm. Das Tribunat diskutierte die vom Staatsrat vorgelegten Gesetze (stimmt aber nicht über sie ab), die gesetzgebende Körperschaft, die vier Monate im Jahr tagte, stimmte über sie ab (diskutierte sie aber nicht). Die Beschlagnehmung der Souveränität erfolgte nicht zugunsten

51 Germaine de Staël: *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, Paris 1906, S. 179.

52 Ebd., S. 177.

53 Ebd., S. 103.

der Legislative, wie es die Thermidorianer – und Sieyès in seinem von Bonaparte entstellten Entwurf – versucht hatten, sondern zugunsten einer starken und jeglicher Kontrolle entzogenen Exekutive, die der Erste Konsul verkörperte. Die Verfassungen von 1802 und 1804 stärkten die Exekutivgewalt und deren Personifizierung noch mehr, wobei die erste Verfassung »Napoleon Bonaparte zum Ersten Konsul auf Lebenszeit« und die zweite zum »Kaiser der Franzosen« erklärte.

Das Konsulat verlieh der Verwaltung beträchtliche Macht, wobei der Staatsapparat für sich beschlagnahmte, was für die Bergpartei zur Bürgerschaft gehörte. Bereits unter dem Direktorium hatte die Verwaltung dazu tendiert, sich als eigenständige Macht zu konstituieren, als die Legislative zunehmend geschwächt und die Volkssouveränität stark angegriffen waren. Auf dieser Grundlage baute Bonaparte eine Verwaltungsmaschinerie nach militärischem Vorbild auf, die hierarchisch strukturiert, uniform und gehorsam war, was durch die Ernennung aller Beamten durch den Ersten Konsul ermöglicht wurde. Unter dem Direktorium ebnete die Infragestellung des Grundsatzes, wonach öffentliche Lasten der direkten Kontrolle durch die Bürger unterstellt wurden, den Weg für die Zentralisierung durch den Konsul. Das Direktorium hatte die gewählten Syndikusse durch ernannte Zentralkommissare ersetzt. Die Präfekten waren nun Erben der Zentralkommissare. Durch sie wurde die lokale Verwaltung, die seit 1789 Sache der Einwohner war, ausschließlich zu einer Angelegenheit der Zentralgewalt: »Der Präfekt«, schreibt Jean-Antoine Chaptal (Mitglied des Staatsrats und späterer Innenminister),

ist vor allem mit der Ausführung beschäftigt, übermittelt die Befehle an den Unterpräfekten; dieser an die Bürgermeister der Städte, Marktflecken und Dörfer, so dass die Kette der Ausführung ohne Unterbrechung vom Minister zum verwalteten Bürger hinabsteigt und das Gesetz und die Befehle der Regierung bis in die letzten Verästelungen der sozialen Ordnung mit der Schnelligkeit der elektrischen Flüssigkeit überträgt.<sup>54</sup>

Es gab keine Kontinuität zwischen den Vertretern auf Mission des Konvents und den Präfekten. Für die ersten Präfekten, die in der Schule der Revolution ausgebildet wurden, war es tatsächlich oft schwierig, die ihnen von der neuen Macht zugewiesene Rolle anzunehmen, nämlich Rädchen in einer Kette der Ausführung zu sein. In Rundschreiben der

54 Pierre-Louis Roederer: *Recueil de lois, règlements, rapports, mémoires et tableaux, concernant la division territoriale de la République, et la nouvelle organisation de l'administration d'après la Constitution de l'an VIII*, première livraison, Au bureau du Journal de Paris, an VIII, S. 108f.

Innenminister wurden sie an Regeln erinnert, die sie nicht kannten und deren wichtigste lautete, sich allein auf die Ausführung zu beschränken.<sup>55</sup>

Im Gegensatz zu ihren Vorgängern von 1791, 1793 und 1795 enthält die Verfassung von 1799 keine Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, da die Beschlagnehmung der Souveränität durch einen einzigen Mann kaum mit Grundsätzen vereinbar ist, die auf der Souveränität des Volkes beruhen. Bereits mit der Übertragung der Souveränität auf Besitzbürger im Jahr 1795 wurde die Erklärung ihrer Substanz beraubt und jeglicher Bezug auf die Naturrechte gestrichen. Dieser Prozess der Vereinnahmung der Volkssouveränität ging logischerweise mit der Beschlagnehmung der Demokratie einher, insbesondere auf lokaler Ebene, wo sie während der Revolution am lebendigsten gewesen war. Dieses Denken verstärkte sich unter dem Konsulat. Nunmehr ging es darum, ein Volk zu verwalten, von dem man annahm, dass es selbst dazu nicht in der Lage und stets in Gefahr sei, in Anarchie abzugleiten. Die getroffenen Entscheidungen lagen außerhalb seiner Kontrolle, und allein den von Bonaparte ausgewählten Experten stand es zu, das allgemeine Interesse und die damit verbundenen Politiken zu definieren.

Stendhal, der 1810 Auditor im Staatsrat war, kommentierte diese Politik mit folgenden Worten: »Das sicherste Mittel für einen Machthaber, den Beifall der Masse zu gewinnen, ist die gründliche Ausrottung jenes Elements der öffentlichen Meinung, das man ehemals als Jakobinertum bezeichnete.«<sup>56</sup>

Übersetzung: Erika Mursa

55 Marc Belissa und Yannick Bosc: *Le Consulat de Bonaparte. La fabrique de l'État et la société propriétaire*, Paris 2021, S. 79 ff.

56 Stendhal: *Napoleon Bonaparte*, übersetzt von Arthur Schurig, Heidelberg 1948.