

§ 2 Verfassungsgeschichtliche Grundlagen

Aurore Gaillet

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtsvergleichung in Raum und Zeit	8
II. Grundgesetz und V. Republik als historische Brüche?	11
1. Grundzüge des Verfassungsrechts der Weimarer Republik	11
a) Die Organisation der Staatsgewalten im Verfassungstext	12
aa) Reichstag, Reichsrat und Reichswirtschaftsrat	12
bb) Reichspräsident und Reichsregierung	13
cc) Ein instabiler Parlamentarismus	13
b) Die Staatsgewalten in der Verfassungspraxis	14
2. Grundzüge des Verfassungsrechts der III. und IV. Republik Frankreichs	15
a) Die III. Republik	16
aa) Die Organisation der Staatsgewalten im Verfassungstext	16
bb) Die Staatsgewalten in der Verfassungspraxis	17
b) Die IV. Republik	20
aa) Die Organisation der Staatsgewalten im Verfassungstext	20
bb) Die Staatsgewalten in der Verfassungspraxis	21
3. Die „Lehren“ aus der Vergangenheit	22
a) Von Weimar zum Grundgesetz: Der „historische Doppelbezug“ des Grundgesetzes	22
b) Die V. Republik Frankreichs als Gegenentwurf zu den parlamentarischen Systemen der III. und IV. Republik	24
c) Bilanz und Fazit: Parallelen in der jüngeren Verfassungsgeschichte	26
III. Die historische Verankerung der fundamentalen Strukturprinzipien – Grundprinzipien der Verfassungsordnungen	27
1. Demokratisches Prinzip	27
a) Die Grundlage der Staatsgewalt: Souveränität und Demokratie – Das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat	27

A. Gaillet (✉)

Centre de droit comparé/Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé
(IRDEIC), Université Toulouse 1 Capitole,
2 rue du Doyen-Gabriel-Marty, 31042 Toulouse Cedex 9, Frankreich
E-Mail: aurore.gaillet@ut-capitole.fr

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015

N. Marsch, Y. Vilain, M. Wendel (Hrsg.), *Französisches und Deutsches*

Verfassungsrecht, Springer-Lehrbuch, DOI 10.1007/978-3-642-45053-2_2

b) Die Ausübung der Souveränität: Direkte und repräsentative Demokratie	28
c) Die Umsetzung der repräsentativen Demokratie	30
aa) Wahlsystem	30
bb) Parteienstaatlichkeit	30
2. Organisation der Staatsgewalt: Unitarismus und Föderalismus	31
3. Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit	32
a) Deutschland	32
b) Frankreich	34
IV. Fazit und Perspektiven: Die Entwicklung der Verfassungen und die großen einschneidenden Reformen	35
V. Verfassungs- und Gesetzestexte in Auszügen	40
1. Verfassungsgesetze der III. Republik (1875 und 1884)	40
2. Verfassungsgesetz vom 10. Juli 1940	41
3. Verfassung der IV. Republik (1946)	41
4. Verfassungsgesetz vom 3. Juni 1958 „portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution“	42
5. Weimarer Reichsverfassung (1919)	42
6. Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (Ermächtigungsgesetz) vom 24. März 1933	43
Ausgewählte Literatur	44

„Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung sind Holz vom gleichen Stamm. (...) (Es) läßt sich doch nicht bestreiten, daß rechtsgeschichtliche Forschung in vielen Fällen ein Operieren mit der vergleichenden Methode ist und daß es umgekehrt Probleme gibt, die sich nicht sinnvoll rechtsvergleichend untersuchen lassen, ohne daß man nicht auch die historische Genese der zu ihrer Lösung entwickelten Regeln beachtet.“¹

I. Rechtsvergleichung in Raum und Zeit

- 1 Die Verfassungsrechtsvergleichung wie sie im vorliegenden Werk unternommen wird besteht in erster Linie in einem Zusammentreffen zweier nationaler Rechtsordnungen, also einer *Rechtsvergleichung im Raum*. Der rechtsvergleichende Wissenschaftler muss sich zunächst die „fremde“ Rechtsordnung aneignen, sie durchdringen, bevor in einem zweiten Schritt die unterschiedlichen Lösungen verglichen werden können, die die beiden Rechtsordnungen für ähnliche Fragen gefunden haben. Über die parallele Untersuchung der beiden Rechtssysteme hinausgehend dient die Rechtsvergleichung letztendlich auch dazu, das eigene nationale Recht besser zu verstehen.²
- 2 Mit der Verfassungsgeschichte zieht das vorliegende Kapitel noch eine weitere Dimension der Rechtsvergleichung ein. Es beschränkt sich nicht auf eine Gegen-

¹ Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl. 1996, S. 8; hierzu und zur Entstehung der Rechtsvergleichung als eigenständige juristische Disziplin Vogenauer, Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung um 1900, RabelsZ 76 (2012), S. 1122 ff.

² Dies ist insbesondere auch die Vorgehensweise von Rivero, Cours de droit administratif comparé, 2011, S. 10 f. Vgl. auch allg. Constantinesco, Traité de droit comparé II. La méthode comparative, 1974; Legrand, Comparer, RIDC 1996, S. 279 ff.; X. Blanc-Jouvan et al. (Hrsg.), L'avenir du droit comparé. Un défi pour les juristes du nouveau millénaire, 2000.

überstellung, die als *Rechtsvergleichung im Raum* bezeichnet werden kann, sondern es soll zugleich auch eine *Rechtsvergleichung in der Zeit* unternommen werden. Ein solches Vorgehen erfordert eine besondere Sensibilität für die entscheidende Rolle, welche die jeweilige konkrete historische Situation und die intellektuelle Prägung einer bestimmten Epoche spielt, um herauszufinden, warum das Recht ist wie es ist.³ Zwar ist es nicht möglich, die Grundlinien der gegenwärtigen Verfassungsordnung nur aus der Historie heraus zu erklären. Aber jedes politische System trägt die doppelte Prägung einer langen historischen Erfahrung und eines Kontextes, in den es eingebettet ist. Hieraus folgt die Notwendigkeit für jede Person, die versucht die aktuellen Verfassungen zu verstehen, sich zugleich auch für die Verfassungsgeschichte zu interessieren. Sie muss dabei jedoch eine spezielle Vorsicht walten lassen, da man weiß, dass „alle Geschichte (...) aber auch (...) immer „Geschichte der Gegenwart“ (bleibt), d. h. aus der Perspektive des Jetzt gesehen (wird).“⁴

In Hinblick auf diese Ziele – und dabei in gleicher Weise die Prägung durch die Geschichte und die den beiden Ländern eigenen Traditionen wie auch den wechselseitigen Einfluss der Rechtsordnungen und Rechtskulturen berücksichtigend – darf die bedeutsame Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft und der Staatsrechtslehre nicht übersehen werden. Gerade in diesem Rechtsgebiet hat der Dialog über den Rhein hinweg fruchtbare und weniger fruchtbare Phasen erlebt, ohne jedoch jemals vollständig abubrechen. Zwei Beispiele sollen hier als Illustration dienen: Besonders interessant ist zunächst die auf den französisch-preußischen Krieg und die diesen beendende französische Niederlage im Jahr 1870/1871 folgende Periode, da sie von zentraler Bedeutung für die Entstehung der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht war. In Deutschland werden in dieser Zeit die grundlegenden Konzepte des Verfassungs- und des Verwaltungsrechts entwickelt. Die entsprechende deutsche Methode bleibt nicht ohne Einfluss auf die Entwicklung des französischen öffentlichen Rechts. Am Beispiel des Straßburger Rechtswissenschaftlers *Carré de Malberg* (1861–1935) lässt sich gut die Mischung aus Misstrauen gegenüber dieser neuen deutschen Wissenschaft vom Öffentlichen Recht und einer gewissen Faszination illustrieren: Misstrauen, da ihr Gegenstand als autoritär und zur Sakralisierung des monarchischen, deutschen Staates beitragend galt; Faszination im Hinblick auf die Systematisierung des deutschen öffentlichen Rechts an Hand von Konzepten,

3

³ *Wahl*, Aux origines du droit public contemporain, RDP 2007, S. 795 (818).

⁴ *Heller*, Staatslehre, 4. Aufl. 1970, S. 28, zitiert nach *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 10. Aufl. 2011. Es gilt mit *Stolleis* (Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I. Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600–1800, 1988, S. 45 f.), dass „(d)ie Grundeinstellung lautet: Mißtrauen gegenüber den eigenen Denkgewohnheiten, Vorsicht bei der Verwendung anachronistischer Begriffe (...). (...) Vor allem der Rechtshistoriker – zumal wenn er sich unter Legitimierungsdruck fühlt und deshalb nach Argumenten sucht, um seine Nützlichkeit für die Gegenwart zu erweisen – unterliegt der Versuchung, von der besonderen Stabilität eines von ihm bearbeiteten älteren Wortfeldes auf Gleichheit oder jedenfalls strukturelle Ähnlichkeit der sprachlich chiffrierten Realität zu schließen und seine gegenwärtigen Realitätserfahrungen sowie Analogien zum geltenden Recht einzuspeisen.“ Gleichsinnig *Mitteis/Lieberich* (Hrsg.), Deutsche Rechtsgeschichte, 19. Aufl. 1992, S. 11.

die es rechtfertigen, von einer neuen „Wissenschaft des Rechts“ zu sprechen.⁵ Die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Laufe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in gleicher Weise spannend. In Deutschland führt die Verankerung einer parlamentarischen Demokratie durch die Weimarer Republik zur notwendigen Neudefinition der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Die Infragestellung der Grundlagen des öffentlichen Rechts manifestiert sich insbesondere in dem mit heftiger Schärfe ausgetragenen Methodenstreit.⁶ Bemerkenswert ist auch, dass diese Epoche – in Frankreich wie in Deutschland – bis heute immer aufs Neue wiederentdeckt und ihre noch immer aktuelle Bedeutung hervorgehoben wird.⁷ Auch wenn es sich dabei nur um Beispiele handelt, so unterstreichen sie doch die Vitalität der französischen wie der deutschen Rechtswissenschaft und ihre wechselseitige Neugier auf die zugleich nahen und doch in ihrer Geschichte und ihren nationalen Partikularismen verankerten Rechtskulturen.

- 4 Natürlich ist es unmöglich an dieser Stelle alle Verfassungen und politischen Regime darzustellen, die in Frankreich und Deutschland aufeinander folgten. Ziel soll es vielmehr sein, die wesentlichen Entwicklungslinien darzustellen und sich dabei was Deutschland anbelangt vor allem auf die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 zu konzentrieren, während für Frankreich die Verfassungen der III. und IV. Republik (also die drei Verfassungsgesetze von 1875 und die Verfassung vom 27. Oktober 1946) im Vordergrund stehen sollen. Diese Vorgehensweise erklärt sich daraus, dass die aktuellen Regime vor allem auch in Abgrenzung zu den jeweiligen Vorgängern konstruiert wurden und dabei Lehren aus deren Dysfunktionalitäten und ihrem schlussendlichen Scheitern gezogen wurden (II.). Auch wenn der prägende Einfluss der Vorgängerregime auf das geltende Verfassungsrecht in

⁵ Die große Kenntnis (und kritische Lektüre) der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft zeigt sich in einer Vielzahl von Referenzen und Artikeln (insbesondere in der 1894 gegründeten *Revue de droit public*) von französischen Autoren wie beispielsweise *Léon Michoud*, *Léon Duguit* und *Adhémar Esmein* sowie in der Tatsache, dass wichtige Werke der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft ins Französische übersetzt wurden. Als wichtiger Intermediär für die Dialogpartner auf deutscher Seite fungierte – im Verfassungs- wie im Verwaltungsrecht – das 1885 von *Paul Laband* und *Felix Stoerk* gegründete *Archiv des öffentlichen Rechts*. Zum Ganzen siehe auch *Beaud/Wachsmann* (Hrsg.), *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, 1997; des Weiteren *Digeon*, *La crise allemande de la pensée française (1870–1914)*, 1959; *Jouanjan*, *Die Krise der französischen Verfassungsrechtswissenschaft um 1900*, ZRG GA 2009, S. 98 ff.

⁶ Der Methodenstreit entzündet sich in den 1920er Jahren an dem von *Hans Kelsen* verfochtenen Rechtspositivismus und führt zur Entfaltung einer Reihe von Gegenpositionen zu diesem, die zunächst vor allem von *Heinrich Triepel*, später dann auch von *Carl Schmitt*, *Rudolf Smend* und *Hermann Heller* formuliert wurden. Siehe hierzu das lesenswerte Vorwort von *Beaud*, *Carl Schmitt ou le juriste engagé*, in: C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, 1993, S. 5 ff., insb. S. 21 f.; des Weiteren *Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland III. Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945*, 1999, S. 153 f.; *Friedrich*, *Der Methoden- und Richtungsstreit. Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatslehre*, AöR 102 (1977), S. 161 ff.

⁷ Siehe als Beispiele nur U. J. Schröder/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre*, 2011; *Herrera*, *La Constitution de Weimar et la pensée juridique française. Réceptions, métamorphoses, actualités*, 2011; *Jouanjan*, *Hermann Heller. „La crise de la théorie de l'État“*, 2012.

allen Kapiteln dieses Buches präsent sein wird, so ist es dennoch angezeigt, im Rahmen eines eigenständigen Kapitels einen kurzen Überblick über die Verfassungsgeschichte zu geben.

Allerdings erschöpft sich die Funktion der Verfassungsgeschichte nicht darin, als Gegenbild zu dienen: Über die Wechsel der verschiedenen politischen Regime hinweg haben sich manche, die aktuellen Verfassungen strukturierende Prinzipien von grundlegender Bedeutung herausgebildet, deren Inhalt und Existenz sich durch ihre Verankerung in der Verfassungsgeschichte erklären, in deren Verlauf sie geprägt und konsolidiert wurden (III.). Auch hier können nur die Grundzüge dieser Prinzipien präsentiert werden, die dann im Detail in den jeweiligen Kapiteln dargestellt werden, deren Zusammenspiel jedoch zunächst in Gänze begriffen werden muss, um ein erstes Verständnis der aktuellen Regime zu erlangen. 5

Schließlich soll schon an dieser Stelle verdeutlicht werden, dass die aktuellen Systeme nicht in ihren Beziehungen zur Vergangenheit erstarrt sind. Der Blick durch die verfassungsgeschichtliche Brille ermöglicht vielmehr die permanente Entwicklungsdynamik zu erkennen, in der sich sowohl das deutsche Grundgesetz von 1949 als auch die französische Verfassung von 1958 befinden (IV.). 6

II. Grundgesetz und V. Republik als historische Brüche?

Das Grundgesetz kann nur in seinem „historischen Doppelbezug“⁸ verstanden werden, da es zugleich eine Antwort auf die Barbarei der NS-Zeit darstellt, aber auch in vielen Punkten als Lehre aus dem Scheitern der Weimarer Republik anzusehen ist. In ähnlicher Weise ist die Verfassung der V. Republik als eine Absage an die vorangegangenen, durch starke Parlamente geprägten Regime zu verstehen. Die Kenntnis der Grundlagen des Verfassungsrechts der Weimarer Republik (1.) sowie der III. und der IV. Republik (2.) ist daher unabdingbar für das Verständnis des geltenden Verfassungsrechts und der politischen Institutionen des deutschen Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 und der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 (3.). 7

1. Grundzüge des Verfassungsrechts der Weimarer Republik

Die Weimarer Republik war die Nachfolgerin des Deutschen Reiches von 1871, das mit der militärischen Niederlage Deutschlands und der mit den Matrosenaufständen beginnenden Revolution endete. Ihren Name erhielt sie nach dem ersten Tagungsort der verfassungsgebenden Nationalversammlung. Die von jener Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung wurde am 11. August 1919 vom Reichspräsident *Friedrich Ebert* unterzeichnet und trat drei Tage später in Kraft. Sie ist oft als 8

⁸ Dreier, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, in: v. Bogdandy et al. (Hrsg), Ius Publicum Europaeum I, 2007, § 1 Deutschland, Rn. 6.

eine „Kompromiss-Verfassung“ bezeichnet worden, stellte sie sich doch – obschon Frucht der Revolution – in den wesentlichen Punkten gegen radikale Bestrebungen. Als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches von 1871 knüpfte die Weimarer Republik und ihre vom Entwurf des liberalen Staatsrechtlers und Staatssekretärs des Innern *Hugo Preuss* inspirierte Verfassung auch an die Verfassungstradition von 1848/1849 an. Als Ergebnis sollte die neue Staatsform eine gewaltenteilende, parlamentarische Demokratie nach westlichem Vorbild werden. Dennoch hat diese erste deutsche demokratische Gesamtverfassung die Katastrophe der totalitären nationalsozialistischen Gewaltherrschaft nicht verhindern können.

a) Die Organisation der Staatsgewalten im Verfassungstext

aa) Reichstag, Reichsrat und Reichswirtschaftsrat

- 9 Als das erste von der Verfassung genannte Staatsorgan bestand der auf vier Jahre gewählte Reichstag „aus den Abgeordneten des deutschen Volkes“ (Art. 20 WRV), die als „Vertreter des ganzen Volkes“ bezeichnet wurden (Art. 21). Als unmittelbar vom Volk legitimiertes Parlament sollte der Reichstag das die Gesetzgebung maßgeblich bestimmende Organ sein (Art. 68 f.) und hatte auch den Haushaltsplan zu beschließen (Art. 85).
- 10 Neben dem Reichstag bestand ein Reichsrat, der sich wie schon der Bundesrat im Kaiserreich aus Ländervertretern zusammensetzte (Art. 63).⁹ Im Vergleich zum Bundesrat unter dem Grundgesetz war dessen Kompetenz jedoch begrenzt, da die Weimarer Reichsverfassung keine Zustimmungsgesetze kannte.¹⁰ Auch wenn der Reichsrat am Gesetzgebungsverfahren beteiligt war, konnten seine Einsprüche gegen Gesetze immer durch Volksentscheid oder durch den Reichstag überwunden werden (Art. 74).
- 11 Schließlich etablierte Artikel 165 der Weimarer Reichsverfassung einen Reichswirtschaftsrat als berufsständische Vertretung. Auch wenn dessen praktische Bedeutung begrenzt blieb, kann er doch als ein Ausdruck des die Weimarer Republik prägenden Geistes angesehen werden, die Einbindung von Berufsgruppen, Arbeitnehmer- sowie Arbeitsgebervertretern auf nationalem Niveau zu organisieren und diese am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen.¹¹ Das bis heute aktuelle Thema des „Dialogs der Sozialpartner“ findet hier eine historische Wurzel.¹²

⁹ Zu dieser für den deutschen Föderalismus typischen Zusammensetzung → *Vilain* § 3 Rn. 102 und → *Vilain/Wendel* § 4 Rn. 60 ff.

¹⁰ Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen unter dem Grundgesetz → *Vilain* § 3 Rn. 102 und → *Marsch* § 5 Rn. 53.

¹¹ *Gaillet*, Note de lecture: C. M. Herrera, „La Constitution de Weimar et la pensée juridique française. Réceptions, métamorphoses, actualités“, *Jus Politicum* 8 (2012).

¹² Hierzu → *Marsch* § 5 Rn. 37 ff.

bb) Reichspräsident und Reichsregierung

Reichspräsident und Reichsregierung teilten sich die vollziehende Gewalt. Ihre Befugnisse reichten aber weit darüber hinaus. Hervorzuheben ist zunächst die spezifische Rolle des Reichspräsidenten: Als das an zweiter Stelle in der Verfassung genannte Staatsorgan nahm er neben dem Reichstag eine beherrschende Stellung in Verfassungsrecht und -leben der Weimarer Republik ein. Seine unmittelbare Wahl durch das Volk verschaffte ihm eine besondere demokratische Legitimation und seine Stellung wurde durch die lange Amtszeit von sieben Jahren gestärkt (Art. 41 und 43 WRV; Wiederwahl war zudem zulässig). Die hohe Bedeutung des Reichsoberhauptes wird auch bei der Betrachtung seiner wichtigsten Befugnisse deutlich. Ihm oblag die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers und der Reichsminister (Art. 53) sowie der Reichsbeamten und der Offiziere (Art. 46). Ferner stand ihm der Oberbefehl über die Wehrmacht zu (Art. 47) und er hatte das Reich nach außen zu vertreten (Art. 45). Vor allem aber konnte er den Reichstag auflösen, ohne hierbei an bestimmte Voraussetzungen gebunden zu sein (Art. 25 Abs. 1). Art. 48 räumte ihm außerordentliche Machtbefugnisse in Krisenzeiten ein. Wie wir noch sehen werden, sollte der regelmäßige Gebrauch dieser Befugnisse, die ursprünglich für Ausnahmefälle konzipiert worden waren, die Entwicklung der Weimarer Republik entscheidend prägen.

12

Die Reichsregierung war als ein aus dem Reichskanzler und den Reichsministern bestehendes Kollegium konzipiert (Art. 52). Wie im heutigen parlamentarischen System bestimmte der Reichskanzler „die Richtlinien der Politik“ (Art. 56). Der Reichsregierung kam zusammen mit dem Reichstag das Gesetzesinitiativrecht zu (Art. 68). Durch ihre Anerkennung als selbständiges Staatsorgan erfuhr die Reichsregierung eine deutliche Aufwertung gegenüber der Reichsverfassung von 1871. Als *primus inter pares* im Kabinett hatte der Reichskanzler eine herausgehobene Stellung (Art. 55 und 56, s. o.). Diese Stellung des deutschen Reichskanzlers kontrastiert mit der schwachen Position des französischen Präsidenten des Ministerates derselben Epoche: Auch wenn sich dieser in der Verfassungspraxis durchzusetzen vermochte, wurde er doch in den Verfassungsgesetzen der III. Republik noch nicht einmal erwähnt. Aber auch die starke Stellung der beiden Köpfe der Exekutive in der Weimarer Republik vermochte nicht für einen stabilen Parlamentarismus zu sorgen.

13

cc) Ein instabiler Parlamentarismus

Die Reichsverfassung von 1871 verzichtete auf die klare Konstituierung einer dem Volk und dem Parlament verantwortlichen Regierung, kannte also keine Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit. Unter der Weimarer Verfassung hingegen wurden zwar der Reichskanzler und auf dessen Vorschlag auch die Reichsminister „vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen“ (Art. 53). Sie bedurften „zu ihrer Amtsführung (aber auch) des Vertrauens des Reichstages“ (Art. 54). Die Verfassung entschied sich also eindeutig für ein parlamentarisches Regime, schaffte

14

aber zugleich eine Art instabilen Dualismus zwischen Reichstag und Reichspräsident, der sich insbesondere bei der Regierungsbildung im Spannungsfeld von präsidentialer Initiative und parlamentarischer Bindung offenbarte. Eine solche Instabilität hatte (beinahe zwangsläufig) Auswirkungen auf die Praxis des politischen Systems.

b) Die Staatsgewalten in der Verfassungspraxis

- 15 Das Verfassungssystem von Weimar war nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Es waren politische, soziale und ökonomische Faktoren, die zusammentrafen. Bereits 1919 bis 1923 führte der Verfall von Wirtschaft und Währung zu einem Anwachsen der rechts- und linksradikalen Kräfte. Nach einer kurzen Phase innerer Entspannung brach im Jahre 1929 die Weltwirtschaftskrise aus, die zu einer tiefen innenpolitischen Krise führte. Die Endzeit der Republik „glich einem Krisenmanagement“. ¹³ Eine entscheidende Schwäche der Republik von immenser Bedeutung lag dabei in der fehlenden Zustimmung zu Gesetzgebung, Parteien und Politik sowohl von Seiten der politischen Klasse als auch seitens der Bevölkerung. Es wird oft von einer „Verfassung ohne Verfassungskonsens“ gesprochen – und das Studium des Grundgesetzes wird zeigen, in welchem Maße ein größtmöglicher demokratischer Konsens unverzichtbar für den Erhalt eines politischen Systems ist. Was die staatsorganisatorischen Strukturmängel betrifft, sind zwei miteinander verbundene Elemente besonders herauszustellen.
- 16 Zum einen verschob sich in der Endzeit der Weimarer Republik das politische Gewicht in der Staatsleitung immer stärker zum Präsidenten. Gleichsam spiegelbildlich trug die doppelte Abhängigkeit des Reichskanzlers (sowohl vom Reichspräsidenten als auch vom Reichstag) zur Schwächung seiner Position bei. Der Präsident machte von seinen wichtigen verfassungsrechtlichen Befugnissen Gebrauch, insbesondere von seinem Notmaßnahmerecht sowie der Möglichkeit, den Reichstag aufzulösen. So wurde aus dem ursprünglich als Regelung für den Ausnahmezustand konzipierten Art. 48 WRV im Laufe der Weimarer Republik ein präsidentiales Notverordnungsrecht, das die Gefahr in sich barg, zum Ersatz für parlamentarische Gesetzgebung zu werden. Die Gewaltentrennung und die demokratischen Lösungen wurden damit in Frage gestellt. Ab 1930 wurden zudem auch Präsidialkabinette eingesetzt, also Regierungen, die nicht durch eine parlamentarische Mehrheit unterstützt wurden (Kabinette Brüning, von Papen, von Schleicher). Endpunkt dieser Entwicklung war Hitlers Ernennung zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 und der Erlass der „Reichstagbrandverordnung“ vom 28. Februar 1933. Damit hatte Reichspräsident *Hindenburg* maßgeblich zum Untergang der Weimarer Republik beigetragen. ¹⁴

¹³ Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, 7. Aufl. 2006, S. 135.

¹⁴ Zur wissenschaftlichen Befassung mit der „Stellung des Reichspräsidenten“ in der Weimarer Republik s. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland III. Staats- und Verwaltschaftswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945, 1999, S. 114 ff.

Zum anderen trug das große Misstrauen der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems sowie die allgemeine Politikverdrossenheit zum Ende der Republik bei. Insbesondere die zahlreichen „destruktiven“ Misstrauensvoten führten zu einer schweren Krise des Parlamentarismus. In 14 Jahren wurden nicht weniger als 20 Regierungen „verschlissen“. Die extremistischen Parteien am rechten und linken Rand des Parteienspektrums hatten angesichts ihrer zunehmenden Stärke zwar die Möglichkeit, im Reichstag zum Sturz einer Regierung zusammenzuwirken, ohne jedoch in der Lage (und der Pflicht) zu sein, selbst die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Diese Regierungsinstabilität, die man auch in Frankreich beobachten konnte, war also schädlich für das reibungslose Funktionieren des politischen Systems.

Zusammenfassend kann hier von einem Verfassungswandel gesprochen werden, der von der „Parlamentarischen Regierung zur Präsidialregierung“, „vom Ausnahmerecht zur Reserveverfassung“ (Art. 48 WRV) und von der „Parlamentserhaltung zur Parlamentszerstörung“ (Art. 25 WVR) führte.¹⁵ Daher lief seit 1930 die Weimarer Reichsverfassung „praktisch leer.“¹⁶

2. Grundzüge des Verfassungsrechts der III. und IV. Republik Frankreichs

Nachdem die französische Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts in deutlich stärkerem Maße als die deutsche Verfassungsgeschichte (zumindest des Reiches) durch einen Wechsel verschiedener Regierungsformen geprägt war (absolute Monarchie, konstitutionelle Monarchie, parlamentarische Monarchie, Kaiserreich, Republik), stellten die III. und die IV. Republik ohne Zweifel parlamentarische Regime dar. Aber sie entwickelten sich beide in Richtung eines zu Gunsten des Parlaments aus dem Gleichgewicht geratenen Parlamentarismus, der es den Sicherungsmechanismen und Gegengewichten nicht erlaubte, die ihnen zugedachte Wirkung zu entfalten. Dies erklärt die häufig verwendete Beschreibung als „absoluter Parlamentarismus“.¹⁷ Die verfassungsrechtliche Organisation der Staatsgewalten sowie die jeweilige Verfassungspraxis während der zwei Republiken werden im Folgenden parallel behandelt. Es kann dabei nicht darum gehen, die beiden Regime im Detail darzustellen, sondern es soll vielmehr aufgezeigt werden, wie es in beiden zu Auswüchsen des Parlamentarismus kommen konnte, denen die Gründungsväter der aktuellen V. Republik Einhalt zu gebieten versuchten.

¹⁵ So Gusy, Demokratische Verfassungsänderung. Selbstschutz oder Selbstpreisgabe der Verfassung?, Der Staat Beiheft 20 (2012), S. 159 (162 f., 163 ff., 165 ff.).

¹⁶ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 371 f.

¹⁷ Carré de Malberg, La loi, expression de la volonté générale, 1931.

a) Die III. Republik

- 20** Die III. Republik wurde 1870/1871 aus der militärischen Niederlage gegen Deutschland und dem Sturz Napoléon III. geboren.¹⁸ Die Länge der Übergangsphase, die von 1871 bis 1875 dauerte, ist insbesondere dem Schwebezustand zwischen Republik und Monarchie geschuldet. Angesichts der Forderungen der – zeitweise die Mehrheit stellenden – Monarchisten, konnte die republikanische Staatsform nur langsam und schrittweise verankert werden. Obwohl die Republik schon am 4. September 1871 ausgerufen worden war, gab sich das neue Regime erst 1875 eine Verfassung. Dabei handelt es sich zudem nicht um eine Verfassung im Sinne eines geschlossenen Textes, sondern um drei Verfassungsgesetze, die das Ergebnis eines Minimalkonsenses sind: Das den Senat betreffende Verfassungsgesetz vom 24. Februar, das die Organisation der Staatsorgane regelnde Verfassungsgesetz vom 25. Februar sowie das die Beziehungen der Staatsorgane regelnde Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1875. Erst durch das Verfassungsgesetz vom 14. August 1884 wurde dann auch die republikanische Regierungsform endgültig in Frankreich verankert.¹⁹

aa) Die Organisation der Staatsgewalten im Verfassungstext

- 21** In der III. Republik wurde die legislative Gewalt durch zwei Kammern ausgeübt, die *Chambre des députés* und den Senat.²⁰ Die Bildung des Senats, der sich zunächst aus Mitgliedern auf Lebenszeit und aus – auf indirekte Weise insbesondere von lokalen Mandatsträgern – gewählten Mitgliedern zusammensetzte, war eine Bedingung der Monarchisten, die so die *Chambre des députés* ausbremsen wollten, deren Mitglieder durch direkte und allgemeine Wahlen bestimmt wurden. Sobald jedoch die Republik verankert war, wurden 1884 die Senatoren auf Lebenszeit abgeschafft, um die (politisch) konservative Prägung des Senats abzumildern. Vergleicht man die Zusammensetzung des Senats mit dem deutschen Reichsrat, so fällt ein historisch bedingter Unterschied ins Auge, der bis heute weitgehend fortbesteht: Während die französischen Senatoren aus indirekten Wahlen hervorgehen, ist der Reichsrat der deutschen (Bundesstaats-)Tradition entsprechend mit Vertretern der *Länderregierungen* besetzt, die mit einem imperativen Mandat ausgestattet bzw. an dieses gebunden waren.
- 22** Was die Kompetenzen der beiden Kammern der III. Republik anbelangt, so sind diese nahezu identisch, sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Kontrolle der Regierung. Man spricht daher von einem *bicaméralisme égalitaire*, der dann durch die beiden folgenden Republiken dahingehend verändert werden sollte, dass die Kompetenzen des Senats beschränkt wurden.
- 23** Hinsichtlich der Exekutive sehen die Verfassungsgesetze des Jahres 1875 zuallererst einen Staatspräsidenten vor. Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung

¹⁸ Hierzu und zum Folgenden *Azema/Winock*, La Troisième République, 1991.

¹⁹ → *Vilain* § 3 Rn. 14.

²⁰ Art. 1 des Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875.

Französisches und Deutsches Verfassungsrecht

Ein Rechtsvergleich

Marsch, N.; Vilain, Y.; Wendel, M. (Hrsg.)

2015, XXXI, 460 S., Softcover

ISBN: 978-3-642-45052-5