

GÜNTER BARANOWSKI

Der Entwurf einer russischen Verfassung von 1820

I. Der Auftrag

Am 15. März 1818 erklärte Alexander I. bei der Eröffnung des polnischen Parlaments, des Sejms, dass er hoffe, das, was er, geleitet von den Regeln gesetzlich-freier Einrichtungen, Polen gegeben habe, auch auf alle Länder auszudehnen, die durch die Vorsehung seiner Obhut anvertraut seien. Die Deputierten des Sejms hätten ihm das Medium gegeben, seinem Vaterland das zu zeigen, was er schon seit vielen Jahren vorbereite und wessen es sich erfreuen werde, wenn die Anfänge dieser so wichtigen Sache die gebührende Reife erlangt haben würden.¹ Man konnte daraus unschwer folgern, dass der Kaiser damit seine Absicht verkündete, Russland eine Verfassung zu geben, ferner, dass die polnische Verfassung, die er 1815 oktroyiert hatte, als Muster auch für die genuin russischen Gebiete gedacht war.

Das Echo auf diese Rede, die in den russischen Zeitschriften publiziert wurde, war durchaus geteilt. Von der gebildeten Jugend wurde sie mit Begeisterung aufgenommen. Der konservative Adel hingegen fand, dass ihre Folgen für Russland schrecklich sein könnten. Auch der Historiker N. M. Karamzin äußerte sich kritisch: Russland eine Verfassung im modernen Sinn zu geben sei, einen wichtigen Menschen in ein Narren-Gewand zu kleiden; Russland sei nicht England, auch nicht das polnische Zartum: es habe sein eigenes großes staatliches Schicksal; die Selbstherrschaft sei seine Seele, sein Leben; Experimente eigneten sich nicht in diesem Fall. Für ihn, Karamzin, sei es angenehmer, in eine Komödie zu gehen, als in den Saal einer Nationalversammlung oder in die Kammer der Deputierten.² Einige zweifelten an der Ernsthaftigkeit der Rede.³

¹ Alexander hielt seine Rede in französischer Sprache; der Text ist u.a. bei N. K. ŠIL'DER: *Aleksandr I*, in: *Russkij biografičeskij slovar'*, t. I, Aaron – Imperator Aleksandr II, Sankt-Peterburg 1896, S. 357f., auszugsweise veröffentlicht. – Auf Deutsch zitiert hieraus S. SWATIKOW: *Die Entwürfe der Aenderung der russischen Staatsverfassung. Zur Entwicklung der konstitutionellen Ideen in Russland (1730–1819)*, Heidelberg 1904, S. 23, Anm. 1. – Ich stütze mich auf die russische Übersetzung bei E. A. SKRIPILEV: *Gosudarstvennaja ustavnaja gramota Rossijskoj imperii 1820 g.*, in: *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1980, No. 7, S. 101.

² Zitiert nach E. A. SKRIPILEV, S. 101.

³ Näheres bei E. A. SKRIPILEV, S. 101, 102. – Zu den Standpunkten auch V. A. Fedorov, *Aleksandr I*, in: *Voprosy istorii*, 1990, No. 1, S. 65; J. M. HARTLEY: *Alexander I*, London and New York 1994, S. 166–168; Ju. V. PUZDRAC: *Istorija Rossijskogo konstitucionalizma IX–XX vekov*, Sankt-Peterburg 2004, S. 352.

Jedenfalls beauftragte der Kaiser seinen Bevollmächtigten in Warschau, N. N. Novosil'cev, mit der Ausarbeitung eines Entwurfs. Novosil'cev war als einer der Vertrauten Alexanders 1801 an der Formulierung der „Urkunde für das russische Volk“ (*Gramota rossijskomu narodu*) beteiligt. Alexander wollte dem Volk eine „Magna Charta“ schenken, in der die Rechte des freien russischen Menschen und Bürgers verankert sein sollten. In dieser Urkunde wollte er seinen Willen bekunden, alle seine Kräfte zu verwenden, um Russland glücklich zu machen, indem er das Volk durch Grundgesetze regieren werde.⁴ Die Urkunde wurde indes nicht, wie beabsichtigt, bei seiner Krönung im September 1801 verkündet, auch später nicht. Der Kaiser sah sich nicht in der Lage, die widerstreitenden Interessen innerhalb der Gesellschaft auszugleichen.

Novosil'cev war als Stellvertreter des Justizministers, P. Lopuchin, auch an dem Verfassungsentwurf von 1804 beteiligt, der durch G. von Rosenkampf erarbeitet worden ist. Der erste Teil des in sechs Teile gegliederten „Buches der Gesetze“ (*Kniga zakonov*) sollte organische oder fundamentale Gesetze enthalten. Dieser Teil sollte im I. Abschnitt fünf Kapitel aufweisen: 1. Vom orthodoxen griechisch-russischen Glauben. Vom Kaiser und vom Russischen Reich. 2. Von den Untertanen des Kaisers. Von ihren Rechten und Pflichten. 3. Von der Thronfolge. 4. Von der Kaiserlichen Familie. 5. Vom Kaiserlichen Hof und vom Privateigentum des Kaisers. Der II. Abschnitt sollte sieben Kapitel umfassen, vom Staatseigentum über die Staatsverwaltung, den Heiligen Synod, den Senat, die Minister, das Ministerkomitee bis zu den den Ministern unterstellten Regierungsstellen reichend. Der I. Abschnitt, bestehend aus 122 Artikeln, wurde in kurzer Zeit fertiggestellt und vom Herrscher akzeptiert.⁵ Doch auch dieser Entwurf ist nicht geltendes Recht geworden, da das Gesamtprojekt, das „Buch der Gesetze“, nicht zustande gekommen ist.

Novosil'cevs enges Verhältnis zum Kaiser versetzte ihn in die Lage, auch über die Verfassungspläne von Speranskij, die dieser im Wesentlichen mit dem Kaiser zusammen entwickelt hatte, informiert zu sein. Das Wesen dieser Pläne, die in ein „Gesetzbuch der Staatsgesetze“ (*Uloženie gosudarstvennych zakonov*) aufgenommen werden sollten, legte Speranskij 1809 in seiner ausführlichen Denkschrift „Einführung zum Gesetzbuch der Staatsgesetze“ dar.⁶ Ihr Kern bestand darin, die bisher selbstherrscherliche Regierung auf das unabänderliche Gesetz zu stellen und sie zu begrenzen. Die Instanzen und Gewalten müssten auf folgenden Regeln beruhen: 1) die gesetzgebende Instanz müsse so eingerichtet werden, dass sie ihre Festlegungen nicht ohne Herrschaftsmacht

⁴ Im Einzelnen G. BARANOWSKI: *Der Entwurf einer Verfassungsurkunde für Russland von 1804*, in: Festschrift für Wilhelm Brauner zum 65. Geburtstag. Rechtsgeschichte mit internationaler Perspektive, hrsg. von G. Kohl, C. Neschwara, T. Simon, Wien 2008, S. 11–26 (15–17). – Eine englische Fassung bietet M. RAEFF: *Plans for Political Reform in Imperial Russia, 1730–1905*, Englewood Cliffs 1966, S. 76–84. – Insgesamt hat es drei Entwürfe gegeben. Näheres hierzu bei S. SWATIKOW: S. 41–43; G. SÄCKE: *Graf A. Voronov, A. N. Radiščev und der „Gnadenbrief für das russische Volk“*, Emsdetten 1937, S. 24–28; V. LEONTOVITSCH: *Geschichte des Liberalismus in Russland*, Frankfurt/Main 1957, S. 40, Anm. 4; A. V. PREDTEČENSKIJ: *Očerki obščestvenno-političeskoj istorii Rossii v pervoj četverti XIX veka*, Moskva–Leningrad 1957, S. 191–199.

⁵ Zum Inhalt und zu weiteren Aspekten, vor allem zu den nationalen und internationalen Quellen des Entwurfs und zu seiner Überlieferung, verweise ich auf meinen Beitrag in der Festschrift für Wilhelm Brauner, insb. S. 19–27. – Zu diesem Projekt am ausführlichsten A. N. MAKAROV: *Entwurf der Verfassungsgesetze des Russischen Reiches von 1804. Ein Beitrag zur Geschichte der Kodifikation des russischen Rechts*, in: *Jahrbücher für Kultur und Geschichte der Slaven*, Neue Folge, Bd. II, H. II, Breslau 1926, S. 201–366.

⁶ Text bei M. M. SPERANSKIJ: *Proekty i zapiski, pod red. S. N. Valka*, Moskva–Leningrad 1961, S. 143–221.

vollenden könne, dass aber ihre Meinungen frei seien und die Volksmeinung ausdrückten; 2) die gerichtliche Instanz müsse so gebildet werden, dass sie in ihrem Dasein von einer freien Wahl abhänge; 3) die gesamte exekutive Gewalt müsse ausschließlich der Regierung anvertraut werden; aber weil diese Gewalt mit ihren Verfügungen die Gesetze nicht nur entstellen, sondern auch beseitigen könnte, da müsse man sie auch in die Verantwortung gegenüber der gesetzgebenden Gewalt stellen. Speranskij konzipierte bürgerliche und politische, sowohl allgemeine als auch besondere, d.h. nach Ständen (Adel, mittlerer Stand, arbeitendes Volk) gegliederte Rechte.⁷ Diesen theoretischen Überlegungen ließ er mehrere Ausarbeitungen folgen, so den „Entwurf des Gesetzbuches der Staatsgesetze des Russischen Reiches“ und die „Kurze Skizze der staatlichen Verfassung“⁸. In der Übersicht „Allgemeine Betrachtung aller Umgestaltungen und ihre zeitliche Verteilung“ skizzierte er schließlich den Plan einer Verfassung. Hierzu gehörten: I. Die Rechte der Herrschaftsgewalt. II. Die Rechte des Throns und seiner Vererbung. III. Die Art und Weise der Zusammenstellung der Gesetze, ihre Kraft und Geltung. IV. Die Rechte der Untertanen. Die Unterscheidung der Stände. Die Bezeichnung der politischen Rechte jedes Standes und der allgemeinen bürgerlichen Rechte, die aus ihnen fließen. V. Die organischen Gesetze, d.h. die Ordnung jener Festlegungen, durch die das Gesetz gebildet und erfüllt werde. Dabei gehe es um drei Bestimmungen: 1) in der Gesetzgebungsordnung um die Festlegung der gesetzgebenden Instanz unter dem Namen der Reichsduma und ihrer Abstufungen, der Gouvernements-, Kreis- und Volost'-Duma; 2) in der Gerichtsordnung um die Festlegung der höchsten Gerichtsgewalt unter dem Namen des Senats und seiner Abstufungen, des Gouvernements-, Kreis- und Volost'-Gerichts; 3) in der Exekutivordnung um die Einrichtung der Ministerien und der von ihnen abhängigen Verwaltungsgliederungen, der Gouvernements-, Kreis- und Volost'-Verwaltung. Zu diesen Bestimmungen geselle sich eine vierte, in der sich alle vereinigten und durch die die Herrschaftsgewalt auf sie wirke und ihre Wirkungen erhalte – die Einrichtung des Reichsrates. Beginnend 1810 mit dem Reichsrat, folgend mit der Reichsduma und endend mit dem Senat und dem gerichtlichen Bereich, sollte Russland 1811 ein neues Dasein erhalten und sich in allen Bereichen vollkommen umbilden.⁹ Von diesen Vorhaben wurden im Wesentlichen nur zwei verwirklicht: die Neubildung des Reichsrates und die Neuorganisation der Ministerien.¹⁰ Allerdings gab es für

⁷ M. M. SPERANSKIJ, S. 164–167, 178–188.

⁸ M. M. SPERANSKIJ, S. 222–224, 225–231; die zweite Schrift auch bei V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV: *Političeskaja istorija Rossii. Chrestomatija dlja vuzov*, Moskva 1996, S. 325–330.

⁹ M. M. SPERANSKIJ, S. 231–236; V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 331–336. – Zur Denkschrift bzw. zum „Plan“ Speranskij's auch S. SWATIKOW, S. 79–141; M. RAEFF: *Michael Speranskij. Statesman of Imperial Russia (1772–1839)*, The Hague 1957, S. 137–152; V. LEONTOVITSCH: S. 50–55; A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 245–258; D. SAUNDERS: *Russia in the Age of Reaction and Reform 1801–1881*, London 1992, S. 62–67, insbes. 64–66; Ju. V. PUZDRAC, S. 343–346; A. B. KAMENSKIJ, *Preobrazovanija administrativnoj sfery pervoj četverti XIX v.: zamysly i real'nost'*, in: R. N. Bajguzin (red.), *Administrativnye reformy v Rossii: istorija i sovremennost'*, Moskva 2006, S. 124–127.

¹⁰ Manifest über die Bildung des Reichsrates vom 1. Januar 1810, in *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 goda* [im Weiteren: PSZ], 1810–1811, t. XXXI, S.-Peterburg 1830, No. 24.064; O. I. ČISTJAKOV (red.), *Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov*, t. 6, Moskva 1988, S. 61–77; V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 336–355; L. E. ŠEPELEV, S. 45–49. – Manifest über das allgemeine Reglement der Ministerien vom 25. Juni 1811, in PSZ, t. XXXI, No. 24.686; O. I. ČISTJAKOV (red.), S. 92–123; V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 355–376 (Auszug); L. E. ŠEPELEV, S. 49–53.

die Zuständigkeiten des Reichsrates, der als Oberhaus des Parlaments gedacht war, eine wesentliche Modifikation: da wegen des Fortfalls der Duma als Unterhaus ein Vakuum entstand, wurden die gesetzgeberischen Funktionen des Rates erweitert. Mit der Entlassung Speranskis im März 1812 war es mit weiteren Reformschritten vorerst vorbei. Die konservative Richtung des Adels, allen politischen und sozialen Modernisierungen feind, hat sich durchgesetzt. Gestärkt wurde nun die Exekutive in Gestalt der Ministerien. Die Proklamierung der Rechte und Freiheiten des Volkes blieb aus.

So war denn Novosil'cev mit allen Prozessen, Russland politisch, sozial und staatsrechtlich zu reformieren, aufs Engste verbunden, in bester Kenntnis aller Projekte und auch der Gründe ihres Scheiterns. Er war auch an der Erarbeitung der Verfassung für das Königreich Polen von 1815 maßgeblich beteiligt. Er zog seinen leitenden Kanzlei-Mitarbeiter, den Fürsten P. A. Vjazemskij, und den französischen Juristen A. Deschamps, der ihm seit vielen Jahren als Privatsekretär gedient hat und in die früheren Projekte involviert war, zu den Arbeiten hinzu. Nach den Worten Vjazemskijs erfolgte die Arbeitsteilung in der Kanzlei so: Novosil'cev trug seine Überlegungen und Gedanken vor, Deschamps schrieb sie auf französisch direkt ins Reine, Vjazemskij setzte sie in die russischen Formen um.¹¹

Über die einzelnen Schritte der Erarbeitung des Entwurfs ist Manches nicht sicher. War schon im Sommer 1818 die Urkunde in französischer Sprache fertig?¹² Bestätigte im Herbst 1819 der Kaiser bereits ihren vollständigen Entwurf?¹³ Einige Anhaltspunkte bietet ein internes Dokument aus dem Herbst 1819, das trotz aller Geheimhaltungsabsichten seinen Weg in ausländische Regierungskanzleien fand.

II. Die Basis oder Skizze einer Verfassung (1819)

Der preußische Konsul in Warschau, Schmidt, berichtete am 27. Oktober 1819 an den Minister Graf Bernstorff, dass der russische Kaiser am 16. Oktober 1819, nachts, im Moment seiner Abreise aus Warschau, noch einmal den Entwurf zur Konstitution seines Reiches durchgesehen habe. Nach Überlegung und Beratung mit Herrn v. Nowosilzow habe er endlich diejenige Basis definitiv angenommen, die Schmidt zu überreichen das Glück habe und deren Echtheit er verbürgen könne, da er die Bemerkungen selbst gesehen habe, die der Kaiser eigenhändig hinzugefügt habe. Auf dieser Basis solle nun hier das große Werk ausgearbeitet und dem Kaiser spätestens in zwei Monaten vorgelegt werden. Der Verfasser, ein Franzose Deschamps, sei schon seit 20 Jahren bei Herrn v. Nowosilzow als Privatsekretär angestellt. Ihm sei auch die Ausarbeitung übertragen

¹¹ E. A. SKRIPILEV, S. 102; A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 383. – Es wurde also notwendig, die französischen Termini adäquat ins Russische zu übersetzen. Vjazemskij äußerte bereits zur Übersetzung der Rede Alexanders, dass einige rein konstitutionelle Ausdrücke in der russischen Darlegung Neueinführungen gewesen seien. Wenn Vjazemskij „souveraineté“ als *deržavnaja vlast'* und „réglement“ als *obrazovanie* übersetzte, so lehnte er sich Speranskij an. Der Kaiser übersetzte „constitution“ in *gosudarstvennoe uloženie*, „libéral“ in, wie schon eingangs erkennbar, *zakonno-svobodnyj*, also „gesetzlich-frei“. Karamzin empfahl, „régence“, „régent“, „gouvernement“, „administratif“ in *pravlenie*, *pravitel'*, *pravitel'stvo* und *upravitel'nyj* zu übersetzen. E. A. SKRIPILEV, S. 103. – Zu den Übersetzungsproblemen auch G. V. VERNADSKIJ, *Gosudarstvennaja Usťavnaja Gramata Rossijskoj imperii 1820 g. Istoriko-juridičeskij očerk*, Praga 1925, S. 72; Ju. V. PUZDRAČ, S. 354, 355.

¹² So E. A. SKRIPILEV, S. 102.

¹³ So A. B. KAMENSKIJ, S. 135.

worden, er sei aber gestern plötzlich gestorben. Dieser Todesfall dürfe indes die Arbeit nicht aufhalten, die der Kaiser mit großer Ungeduld erwarte. Sie werde übrigens so geheim gehalten, dass selbst dem Großfürsten Konstantin keine Mitteilung davon gemacht worden sei.¹⁴ Als Anlage folgt der Entwurf, der sich als Basis oder als Skizze einer Verfassung erweist: „Précis de la charte constitutionnelle pour l'Empire Russe“. Er ist in Abschnitte gegliedert, enthaltend die Einteilung des Reichs, die Regierung, die Gesetzgebung, die Verwaltung, den Senat, die Reichs- und Landtage und die Gerichtsordnung. Zu jeder Überschrift gibt es einige markante Aussagen.¹⁵ Diese Version unterscheidet sich von der Lesart, wonach Novosil'cev im Sommer 1819 durch den Fürsten Vjazemskij einen Entwurf dem Kaiser übergeben habe und dass der Kaiser dem Fürsten mitgeteilt habe, dass er die erhaltenen Papiere mit seinen kritischen Bemerkungen nach Warschau an Novosil'cev schicken werde und dass er hoffe, diese Sache zum erwünschten Ende zu führen.¹⁶ Es ist nicht auszuschließen, dass dem Kaiser im Sommer 1819 neben diesem „Précis“ bereits ein ausführlicherer Entwurf vorgelegt wurde (es ist ja von „Papieren“ die Rede) und dass er im Oktober 1819 in Warschau beides im Blick gehabt hat, d.h. die Skizze bestätigt und damit den Weg zur Überarbeitung und Fertigstellung des Verfassungsentwurfs gewiesen hat. Die Bemerkungen des Kaisers selbst sind nicht überkommen.

III. Die Publikationen des Verfassungsentwurfs

Die erste Version des ausführlichen Entwurfs wird gewöhnlich auf 1818 (A. P. Ugrovatov), 1818/19 (V. I. Kovalenko/A. N. Meduševskij/E. N. Moščelkov), 1818/20 (V. Leontovitsch, M. Raeff), 1819 (S. Swatikow) oder 1820 (G. V. Vernadskij, A. V. Predtečenskij, E. A. Skripilev, A. B. Kamenskij) datiert. Ich gehe, wie bereits angedeutet, davon aus, dass der Entwurf schon 1819 mehr oder weniger ausführlich durch Deschamps vorformuliert war, aber erst später, nach dessen Tod, in die überkommene Form gebracht wurde. Das ist, wie Vernadskij, Predtečenskij, Skripilev und Kamenskij herausstellen, 1820 geschehen.

¹⁴ Zitiert nach T. SCHIEMANN: *Eine Konstitution für Russland vom Jahre 1819*, in: Historische Zeitschrift, 72 (1894), S. 65. – Nach einer anderen Quelle teilte Konstantin, damals der erste Anwärter auf den Thron nach Alexander, das Vorhaben. Nicht einbezogen wurde der jüngste Bruder, der spätere Kaiser Nikolaus I. Ju. V. PUZDRAČ, S. 353.

¹⁵ Text bei T. SCHIEMANN: *Eine Konstitution [...]*, S. 65–68. – Ich erspare es mir hier, auf Einzelheiten einzugehen; dies wird bei der Darlegung des Grundinhalts des Entwurfs von 1820 geschehen. – Wie damals mit Geheimnissen umgegangen wurde, sieht man auch daran, dass bereits am 21. November 1819 in der Zeitung B. Constants, „Le Constitutionnel“, über die Einführung einer Verfassung in Russland mit einer kurzen Inhaltsangabe berichtet wurde. G. V. VERNADSKIJ, S. 68; A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 382; J. M. HARTLEY, S. 170. – So blieb dieser Verfassungsplan auch am Wiener Hof kein Geheimnis. Metternich benachrichtigte am 15. Dezember 1819 Lebzeltern, den österreichischen Gesandten beim russischen Kaiser, dass von Warschau über Berlin das Gerücht nach Wien gelangt sei, der Zar habe kurz vor seiner Abreise nach Warschau einer Konzeption, wie das vom preußischen Konsul Schmidt übersandte „Précis“ sie enthalten habe, seine Zustimmung gegeben. Metternich beauftragte Lebzeltern, sich unter Wahrung des strengsten Geheimnisses darüber Gewissheit zu verschaffen. Am 17. 5. Februar 1820 teilte Lebzeltern Metternich über die für Russland bestimmte „Charte constitutionnelle“ mit, er verbürge die Echtheit der Urkunde. Nach A. STERN: *Ergänzung zu der Mitteilung „Eine Konstitution für Russland vom Jahre 1819“*, in: Historische Zeitschrift, 73 (1894), S. 285f.

¹⁶ N. K. ŠIL'der: *Aleksandr I*, S. 362; A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 383f.

Der Entwurf blieb lange Zeit ein geheimes Papier. 1831, während des polnischen Aufstandes, wurde die Urkunde, deren Original in der Kanzlei Novosil'cevs gefunden wurde, erstmals durch die revolutionäre Regierung in 2000 Exemplaren publiziert. Im Vorwort des Außenministers, A. Horodyski, wurde unter dem 30. Juli 1831 der Wunsch erklärt, dass das russische Volk schließlich nationale Garantien erhalten und sich einer besseren Verfassung erfreuen möge („obtenir des garanties nationales et jouir d'une condition meilleure“).¹⁷ Kaiser Nikolaus I. befahl, möglichst viele Exemplare und das Original zu ermitteln, einzuziehen und ihm zuzustellen. 1578 Exemplare und das Original wurden nach Moskau geliefert, die Exemplare am 27. November 1831 verbrannt, das Original ins Reichsarchiv gegeben.¹⁸ Doch die weitere Verbreitung ließ sich nicht aufhalten. 1837 erschien in London eine englische Übersetzung unter dem Titel „Constitutional Charter of the Russian Empire“ im V. Band der Sammlung „The Portfolio, a Collection of State Papers and other Documents“; fast zeitgleich wurde der französische Text in der französischen Ausgabe dieser Sammlung, „Le Portfolio ou Collection de documents relatifs à l'histoire contemporaine“, Hamburg 1837, publiziert. In Russland wurde ihr Inhalt erstmals durch Pypin 1870¹⁹ dargetan. Danach legte Šilder den Text dem 3. Band seines Werkes über Alexander I. bei.²⁰ 1903 veröffentlichte der deutsche Historiker Schiemann, die Handschriften des Reichsarchivs in Sankt Petersburg nutzend, den russischen und den französischen Text, wie bereits angemerkt. 1905 wurde die Urkunde im Moskauer Journal „Russkij archiv“ (Jg. 43, t. III) publiziert.²¹

Wie verhalten sich die Texte zueinander? In allgemeinem Gebrauch steht die durch Šil'der veröffentlichte Fassung. Sie zirkuliert auch jetzt in Russland.²² Vernadskij und Skripilev bewerten sie als zweite Redaktion.²³ Ein weiterer Text wird als dritte Redaktion bezeichnet, entstanden 1824.²⁴ Dies bezieht sich auf die Beilage, die Schiemann ebenfalls 1903 unter dem Titel „Tableau sommaire des matières qui entrèrent dans les livres II et III du projet du règlement organique“ veröffentlichte.²⁵ Hier werden die administrativen und gerichtlichen Strukturen bis in die unteren Instanzen hin dargelegt. Vernadskij verband diesen Text mit einer Beratung der Generalgouverneure über Änderungen in der Verwaltung im Frühjahr 1824. In diesem Zusammenhang sei es auch erforderlich geworden, die Bezeichnung des Aktes zu ändern, anstelle *Ustavnaja Gramota*

¹⁷ Zitiert nach T. SCHIEMANN: *Gosudarstvennaja Ustavnaja Gramota Rossijskoj Imperii. La Charte Constitutionnelle de l'Empire de Russie*, Berlin 1903, S. 7.

¹⁸ T. SCHIEMANN: *Gosudarstvennaja Ustavnaja Gramota*, [...] S. 4f.; G. V. VERNADSKIJ, S. 247; E. A. SKRIPILEV, S. 107.

¹⁹ A. N. PYPIN: *Obščestvennoe dviženie v Rossii pri Aleksandre I*, t. I; zweite Auflage 1885; deutsch: Die geistigen Bewegungen in Russland in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, I. Bd., Berlin 1894.

²⁰ N. K. ŠIL'DER: *Imperator Aleksandr Pervyj, ego žizn' i carstvovanie*, Sankt-Peterburg 1897, t. III, S. 499–526; zweite Auflage 1905, S. 499–526.

²¹ Zu weiteren Editionen G. V. VERNADSKIJ, S. 248, 249. – Übrigens ist das Werk Vernadskijs die umfassendste Arbeit über die Urkunde von 1820. 1925 im Prager Exil unter ungünstigen technischen Bedingungen publiziert, wurde sie einige Jahre später in französischer Sprache veröffentlicht: G. VERNADSKY: *La Charte Constitutionnelle de l'Empire Russe de l'an 1820*, Paris 1933. Leider blieb mir diese Quelle unzugänglich.

²² So bei V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 409–445 (nach Šil'ders erster Auflage); A. P. UGROVATOV: *Konstitucionnoe pravo Rossii. Osnovnye zakony, konstitucii i dokumenty XVIII–XX vekov*. Chrestomatija, Novosibirsk 2000, S. 75–99 (nach Šil'ders zweiter Auflage). – Allerdings gibt es einige Unterschiede in den Texten; dies liegt auch daran, dass Ugrovatov Manches modernisiert. A. P. UGROVATOV, S. 75, Anm.

²³ G. V. VERNADSKIJ, S. 68; E. A. SKRIPILEV, S. 104, Anm. 16.

²⁴ G. V. VERNADSKIJ, S. 50, 77; A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 384; E. A. SKRIPILEV, S. 104, Anm. 16.

²⁵ T. SCHIEMANN: *Gosudarstvennaja Ustavnaja Gramota* [...], S. 116–128.

ta in *Obrazovatel'noe Ustanovlenie* bzw. „Réglement organique“.²⁶ Dem Verständnis dienlicher wäre es indes, nicht von „Redaktionen“ zu sprechen, sondern von drei einzelnen Schritten bei der Entwicklung einer Verfassung für Russland in dieser Zeit: von der Skizze oder Basis, also vom „Précis“ von 1819, vom Verfassungsentwurf von 1820 und vom „Tableau sommaire“ von 1824, das von Materien handelt, die in die Bücher II (Administration) und III (Justizordnung) des „Organischen Réglements“ eingehen sollten. Das ist eine Gliederung, die weder mit der Skizze von 1819 noch mit dem Entwurf von 1820 kompatibel ist. Sie ist eher das Element einer neueren Verfassungskonzeption. Deshalb lasse ich das „Tableau“ hier aus dem Blick.

Wendet man sich dem Text des Verfassungsentwurfs zu, so erkennt man, dass sich alle russischen Fassungen (Schiemann 1903, Kovalenko/Meduševskij/Moščelkov und Ugrovatov) voneinander unterscheiden. Aber, und das ist entscheidend, die Abweichungen sind nicht wesentlich; sie betreffen manchmal Verbformen und Deklinationen, häufig Satzzeichen und Groß- und Kleinschreibungen, zuweilen auch geringfügige Auslassungen bzw. Zusätze, die sich aber durchaus im logisch eindeutigen Kontext befinden, behutsame Modernisierungen. In einigen Fällen gibt es auch Druckfehler.²⁷ Ein Weiteres kommt hinzu. Bereits Schieman machte darauf aufmerksam, dass in seiner Edition der russische Text nicht absolut identisch mit dem französischen sei, und er meinte, dass der russische Text die Tendenz habe, den mehr liberalen Charakter der französischen Konzeption abzuschwächen.²⁸ Ich werde auf die bedeutenderen Abweichungen in allen Entwürfen hinweisen, wobei ich, die Fassung Ugrovatovs zugrundelegend, für Schieman's Fassung die Abkürzung F 1903, für die von Kovalenko, Meduševskij und Moščelkov F 1996 verwenden werde. Die englische Fassung von Raeff, „Constitutional Charter of the Russian Empire (1818–1820)“, die auf die Edition im „Russkij archiv“ zurückgeht, bietet einen ausführlichen Auszug, allerdings unter Weglassung aller Gliederungselemente und damit ohne Angabe des genauen Platzes der Artikel im System, wobei eine stattliche Zahl weggelassen ist; zudem geben einige Artikel nur den Inhalt an.²⁹ Dennoch hilft diese Übersetzung, die Urkunde besser zu verstehen.

IV. Der Grundinhalt des Verfassungsentwurfs

Die Urkunde von 1820 ist in sechs Kapitel gegliedert, enthaltend: I. Einleitende Verfügungen (Art. 1–8, über die administrativ-territoriale Gliederung des Reichs und die Rangordnung der Städte), II. Die Regierung (1. Der Herrscher oder die Herrschaftsmacht, Art. 9–34; 2. Der Reichsrat, Art. 35–44; 3. Die Ministerien oder Hauptverwaltungen, Art. 45 und 46; 4. Die Statthalter und die Räte der Statthalterschaften, Art. 47–62, 5. Die Gouvernementsleitung, Art. 63–71; 6. Die Leitung der Bezirke (*uezdy*), Kreise (*okrugi*) und Städte, Art. 72–77), III. Die Garantien seitens der Herrschaftsmacht

²⁶ G. V. VERNADSKIJ, S. 77.

²⁷ Solche fand schon Vernadskij in Schieman's russischem Text, so z.B. *Pravitel'nago Senata* statt *Pravitel'nogo Soveta* in Art. 42, Pkt. 3; *sovetnye sudy* statt *sovestnye sudy* in Art. 188. G. V. VERNADSKIJ, S. 249.

²⁸ T. SCHIEMANN: *Gosudarstvennaja Ustavnaja Gramota [...]*, S. 5. – Vernadskij kam zu differenzierten Ergebnissen. G. V. VERNADSKIJ, S. 73–77.

²⁹ Text in: M. RAEFF: *Plans for Political Reform in Imperial Russia. 1730–1905*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1966, S. 111–120.

(Art. 78–98), IV. Die Volksvertretung (1. Die Reichsduma oder die Sejme, Art. 99–135; 2. Der Senat, Art. 136–147; 3. Die Kammern der Landes-Gesandten, Art. 148–158; 4. Die Adels-Versammlungen oder -Sejme, Art. 159–164; 5. Die Versammlungen der kreisstädtischen Gesellschaften, Art. 165–174), V. Die Gerichtsgewalt (1. Die Gerichte im Allgemeinen, Art. 175–179; 2. Die obersten Gerichte, Art. 180–187; 3. Die Appellationsgerichte und die niederen Gerichte, Art. 188) und VI. Allgemeine Verfügungen (Art. 189–191). Hier konzentriere ich mich auf das IV. Kapitel, stellt es doch für Russland auf den höchsten Ebenen Volksvertretungen in Aussicht. Das würde die staatsrechtliche Ordnung am grundlegendsten verändern.

Als Organ einer solchen Volksvertretung soll der Reichssejm bzw. die Reichsduma dienen. Der Reichssejm (die Reichsduma) teilt sich in einzelne Sejme (Dumy) der Statthalterschaftsgebiete, die alle drei Jahre einberufen werden, und in die allgemeine Reichsduma oder den Reichssejm, der alle fünf Jahre einzuberufen ist (Art. 100). Die gesetzgebende Gewalt befindet sich in der Person des Herrschers unter Mitwirkung der beiden Kammern des Reichssejms (Art. 101). (Im „Précis“ wird die Beteiligung des Herrschers an der Gesetzgebung nicht erwähnt.)

Der allgemeine Reichssejm wird aus dem Herrscher und zwei Kammern gebildet. Die erste, unter dem Namen obere Kammer, bildet das Senatsdepartement, das in einer der beiden Hauptstädte amtiert, mit Heranziehung einer bestimmten Zahl von Senatoren aus anderen Departements, einzig für die Zeiten des Sejms und nach Ernennung durch den Herrscher. Die zweite, unter dem Namen Kammer der Landes-Gesandten (*palata zemskich poslov*), wird, nach Ernennung durch den Herrscher, aus der halben Zahl von Gesandten und Deputierten gebildet, die in jedem Statthalterschaftsgebiet durch die Gesandten-Kammer aus ihrer Mitte gewählt werden (Art. 114). (Im „Précis“: „Pour composer la diète générale de l'Empire chaque diète de Lieutenance élira le quart de ses membres et l'Empereur nommera la moitié des sujets élus qui formeront la chambre des nonces à la diète générale.“)

Der allgemeine Reichssejm prüft, nach Mitteilung über den Reichsrat im Namen des Herrschers, alle Entwürfe der Zivil- und Strafgesetze und zum Teil der Gesetze zur Verwaltung, deren Geltung sich auf das gesamte Reich erstreckt. Er erörtert gemäß den Vorschlägen, die nach höchstem Befehl eingebracht werden, die Ergänzung oder Verminderung der Abgaben, Steuern, Sammlungen und jeder Art von gesellschaftlichen Pflichten, die günstigsten und gerechtesten Aufteilungen, die Angleichung von Abgaben und Steuern im gesamten Reich nach dem Maß der Kraft und der Möglichkeit eines jeden Statthalterschaftsgebietes, die Erstellung eines Hauptplanes der Einnahmen und Ausgaben (Budget), ebenso alle anderen Gegenstände, die ihm nach dem Willen des Herrschers zur Erörterung zugeleitet werden (Art. 115). (Im „Précis“: „La diète générale discutera les lois et le budget qui sera établi d'après tous les budgets présentes par les diètes de Lieutenances.“ Ferner heißt es: „Le premier budget sera fixé par l'Empereur seul.“) Die Entwürfe der Gesetze, die im Reichsrat erstellt wurden, werden in den allgemeinen Reichssejm gemäß dem Befehl des Herrschers durch Mitglieder des Rates eingebracht (Art. 117). Zur Prüfung und Würdigung dieser Entwürfe bestimmt jede Kammer drei Kommissionen per Ballotage. Sie bestehen in der oberen Kammer aus drei, in der Gesandten-Kammer aus fünf Personen und sind folgende: 1) Gesetzgebungskommission, 2) Verwaltungskommission, 3) Finanzkommission. Die Kommissionen befinden sich in unlöslicher Beziehung zum Reichsrat (Art. 118). Die im Namen des Herrschers vorgelegten Entwürfe werden nach allen Kritiken nur im Reichsrat ver-

bessert (Art. 119). Das Recht, vorbereitete Reden in beiden Kammern zu verlesen, wird nur den Mitgliedern des Reichsrates eingeräumt; alle übrigen erklären sich frei (*izustno*) (Art. 120). Die Mitglieder des Reichsrates haben das Recht, während der Erörterungen über Gesetzentwürfe anwesend zu sein und in beiden Kammern zu sprechen, aber jene von ihnen, die keine Senatoren, Landes-Gesandten oder Deputierten sind, haben keine Stimmen (Art. 121). Der allgemeine Rechenschaftsbericht über den Zustand des Staates, der im Reichsrat erstellt wurde, wird in den vereinigten Kammern angehört (Art. 122). Jede Kammer beauftragt ihre Kommissionen, diesen Bericht zu prüfen, den auch zu drucken gestattet wird. Die Berichte der Kommissionen können in die Kammern nicht anders eingegeben werden als nach Einstimmigkeit und gemeinsamer Unterschrift aller Kommissionsmitglieder. Jede Kammer legt nach Anhörung dieser Bemerkungen ihre Meinung über den Bericht dar und trägt sie dem Herrscher zu (Art. 123).

In den beiden Hauptstädten, in Sankt Petersburg und Moskau, die nicht in den Bestand der Statthalterschaften eingehen, werden alle drei Jahre hauptstädtische Sejme eingerichtet, die auf den gleichen Grundlagen wie die Statthalterschafts-Sejme tätig sein sollen. Diese Sejme werden aus zwei Kammern gebildet, unter dem Vorsitz des Herrschers oder einer Person, die mit höchster Vollmacht hierfür ernannt wurde. Die erste Kammer bildet das Senats-Departement, das in der Hauptstadt ansässig ist. Die zweite Kammer, unter dem Namen der Gesandten-Kammer, wird aus zwei Dritteln der Landes-Gesandten und der Deputierten gebildet, die durch den Herrscher aus der Zahl der durch die Hauptstadt und in den Bezirken ihres Gouvernements gewählten Gesandten und Deputierten ausgewählt wurden (Art. 124). (In F 1903 lautet der zweite Satz lediglich: „Cette diète sera composée du Souverain et de deux Chambres.“) Die Gesandten-Kammern der hauptstädtischen Sejme wählen aus ihrer Mitte ein Viertel der Gesandten und Deputierten für den allgemeinen Reichssejm. Der Herrscher ernennt von ihnen die Hälfte (Art. 125).

Das Recht, die Sejme einzuberufen, zu entlassen, zu verschieben und zu verlängern, sowohl die gewöhnlichen als auch die außerordentlichen, gehört allein dem Herrscher. Die Sitzung der Sejme dauert 30 Tage (Art. 126). (Im „Précis“ heißt es allgemein: „La convocation, la prorogation, la dissolution des diètes et le renouvellement des députés sont assimilés à ce qui est prescrit par les mêmes objets dans la constitution polonaise.“) Die Sejme dürfen sich nur mit den Gegenständen befassen, die von ihrer Leitung vorgestellt werden oder in der Einberufungs-Urkunde benannt sind (Art. 127). Niemand von den Mitgliedern der Sejme kann während ihrer Fortdauer ohne Benachrichtigung jener Kammer, der er angehört, verhaftet oder durch ein Strafgericht verurteilt werden (Art. 128).

Vom Willen des Herrschers hängt es ab, die Entwürfe zuerst in den Senat oder in die Gesandten-Kammer einzubringen. Hiervon werden die Entwürfe von Finanzgesetzen ausgenommen: sie sind zuerst in die Kammer der Landes-Gesandten einzubringen (Art. 129). Entwürfe, die gemäß dem höchsten Willen in den Sejm eingebracht werden, werden nicht als durch diesen Willen gebilligt oder bestätigt angesehen, weil auch den Sejmen die vollständige Freiheit eingeräumt wird, hierzu ihre Meinung darzulegen (Art. 130). Beide Kammern der Sejme debattieren in ihren Sitzungen bei offenen Türen, d.i. in Anwesenheit von Unbeteiligten, denen der Zugang nicht verboten wird. Auf Vorschlag des zehnten Teils der anwesenden Mitglieder jedoch können sie aus sich ein besonderes Komitee bilden (Art. 131). (Bei Raeff: „Both chambers hold their discussions publicly, i.e. in the presence of outsiders who are not debarred. At the suggestion of one

tenth of the members present, however, they may go into executive session.”) Die Entwürfe werden in allen Sejmen mit der Mehrheit der Stimmen angenommen oder abgelehnt. Die Stimmen werden offen (*vsluch*) erklärt. Entwürfe, die mit Stimmenmehrheit in einer Kammer angenommen wurden, gehen in die zweite über, die, den gleichen Regeln folgend, erörtert und entscheidet. Im Falle der Stimmengleichheit zählt ein Entwurf als angenommen (Art. 132). (In F 1903: „Les projets seront décidés à la majorité des suffrages. Les votes seront donnés à haute voix.”) Ein von einer Kammer angenommener Entwurf kann nicht durch die andere verändert werden. Er kann nur angenommen oder abgelehnt werden (Art. 133). Ein Entwurf, der von beiden Kammern angenommen wurde, wird dem Herrscher zur Bestätigung unterbreitet (Art. 134). Wenn der Herrscher ihn bestätigt, so wandelt er sich in ein Gesetz und wird gemäß der festgelegten Ordnung verkündet. Wenn der Herrscher nicht geruht, ihn zu bestätigen, dann wird der Entwurf beseitigt (Art. 135).

Es zeigt sich spätestens in diesem Zusammenhang, dass dem Senat eine bedeutende Rolle zukommt. Ich beschränke mich hier auf einige Aussagen. Der Senat wird aus den Großfürsten des Kaiserlichen Hauses und aus allen Personen gebildet, die, nachdem sie die geforderten Bedingungen erfüllt haben, durch den Herrscher in die Senatorenwürde befördert wurden. Der Titel des Senators erhält sich bis zum Tod (Art. 136). Der Senat gliedert sich in einzelne Departements, von denen einer in Sankt Petersburg, ein anderer in Moskau amtiert. Darüber hinaus wird für jede Statthalterschaft ein Departement ernannt, das in der Hauptstadt der Statthalterschaftsleitung amtiert (Art. 138). In die Würde eines Senators kann nur jemand befördert werden, der nicht jünger als 35 Jahre alt ist, in den niedrigen Rängen die vorgeschriebenen Prüfungen abgelegt, mit Lob die Dienste im militärischen und zivilen Bereich absolviert hat und ein jährliches Einkommen von nicht weniger als 1000 Rubl' in Silber aus dem unbeweglichen Gut, das ihm eigentümlich gehört, bezieht. Von dieser Regel werden bei Notwendigkeit die ersten Ernennungen, die kraft dieser Urkunde zu erfolgen haben, ausgenommen (Art. 139). Die Großfürsten des Kaiserlichen Hauses sitzen nach Vollendung des 18. Jahres im Senat und haben in ihm die Stimme (Art. 140). (Im „Précis“: „Le sénat sera divisé en sections qui résideront dans le chef lieu de chaque Lieutenance, pour y former la chambre haute des diètes. La section du sénat qui résidera dans la capitale ou sera convoquée la diète générale de l'Empire, en formera la chambre haute. L'Emper. choisira en outre parmi les sénateurs les présidents des cours suprêmes de justice. Pour devenir sénateur il faut avoir 25 ans révolus et posséder en biens-fonds un revenu à déterminer encore. Les grands ducs de la famille Impériale sont membres nés du sénat et y prennent séance avec vote à l'âge de 18 ans.” Wir erkennen hier Unterschiede, vor allem im Mindestalter für gewöhnliche Senatoren.) Der Senat bildet während des Sejms die obere Kammer und unterstützt gemeinsam mit der Gesandten-Kammer die gesetzgebende Gewalt des Herrschers (Art. 141). Zu den gesetzgeberischen Handlungen kann der Senat nicht anders zusammentreten als nach Einberufung durch den Herrscher und während des Sejms. Zur Erledigung aller übrigen Pflichten jedoch wird jedes Departement des Senats durch seinen Präsidenten mit Benachrichtigung des Statthalters des Herrschers einberufen (Art. 144). Das Senats-Departement, das in Sankt Petersburg amtiert, zu dem sich, je nach Notwendigkeit, auch andere, vom Herrscher einberufene Personen gesellen, bestimmt auf Vorschlag des Herrschers oder gemäß Klagen der Sejme, die vom Herrscher zugelassen wurden, über die Übergabe von Senatoren, Ministern, Leitern der Verwaltung, Statthaltern, Mitgliedern der allgemeinen Versammlung des Reichsrates

und Mitgliedern des Regierenden Rates oder des Komitees der Minister, Direktoren der Departements, staatlichen Berichterstatern oder Staatssekretären für Missbräuche bei der Erfüllung ihrer Amtspflichten und jegliche Handlungen, die der Verantwortlichkeit unterliegen, an das Gericht (Art. 145). Die Senatoren erfüllen darüber hinaus der Reihe nach die Amtspflicht von Richtern in den obersten Gerichten (Art. 147).

Zu den Vorschriften über die Gesandten-Kammer des Reichssejms gehört u.a., dass die Hälfte der Zahl bei jedem neuen Sejm erneuert wird. Einzig beim ersten Mal scheiden deshalb die Mitglieder nach dem Los aus. Auf diese Weise wird die eine Hälfte der Gesandten und Deputierten fünf, die andere Hälfte zehn Jahre in ihrer Würde verbleiben. Ausgeschiedene Mitglieder können erneut gewählt werden (Art. 153). Auf den folgenden allgemeinen Reichssejmen scheiden die Mitglieder der Kammer schon nicht nach dem Los, sondern gemäß dem (Dienst-)Alter aus (Art. 154). (In F 1903 steht: „Les membres sortis pourront être réélus.“ Dieser Hinweis auf die Wiederwahl fehlt also im russischen Text des Artikels.) Für alle Gesandten-Kammern, also auch die Kammern in den Statthalterschaften, gilt, dass in diese nur jemand gewählt werden kann, der bereits das 30. Jahr erreicht hat, sich der Rechte eines Bürgers erfreut und die Grundsteuer und jegliche andere Steuer nicht geringer als zu jener Summe bezahlt, die in jedem Statthalterschaftsgebiet dafür festgelegt wurde, in Ansehung der örtlichen Umstände und der Besiedelung (Art. 155). Kein Beamter, ob militärischer oder ziviler, der nicht zuvor die Zustimmung seiner Leitung erhalten hat, kann zum Mitglied der Gesandten-Kammer gewählt werden (Art. 156). Und: Der Herrscher oder, infolge seines höchsten Befehls, der Statthalter hat das Recht, die Gesandten-Kammern aufzulösen. In diesem Fall gehen die Kammern auseinander, und gemäß nachfolgenden Einberufungen schreitet man zu neuen Wahlen (Art. 158).

Die Adligen jedes Bezirks, die eigene unbewegliche Güter besitzen, bilden untereinander Adelsversammlungen, auf denen drei Landes-Gesandte (*posoly*, „nonces“) gewählt werden (Art. 159). Diese Versammlungen können nicht anders als nach dem höchsten Willen einberufen werden (Art. 160). Niemand aus dem Adel kann eine Stimme in der Adelsversammlung haben, wenn er nicht im Adelsbuch seines Bezirks eingetragen ist, nicht die Rechte eines Bürgers ausübt, nicht das 25. Lebensjahr erreicht hat und nicht unbewegliches Gut besitzt (Art. 161). (Im „Précis“: „Pour être nonce il faut être compris dans le livre civique de la noblesse“.) Das Buch der Adligen des Bezirks wird zur Prüfung und Bestätigung des Senats-Departements eingereicht, das am Ort der Leitung der Statthalterschaft besteht (Art. 162). (Im „Précis“: „la vérification sera faite par la chambre haute dans chaque Lieutenance.“)

Nach den Adelsversammlungen werden die Versammlungen der kreisstädtischen Gesellschaften reglementiert. Die städtischen Gesellschaften, die kraft der Städteordnung sich alle drei Jahre zur Abhaltung von Wahlen und zur Vorstellung ihrer Nöte und Bedürfnisse gegenüber dem Gouverneur versammeln, haben die kreisstädtische Gesellschaft zu bilden, zur Wahl von drei Sejm-Deputierten (Art. 165). (In F 1903 wird im französischen Text das Datum der Städteordnung, 21. April/2. Mai 1785, angegeben.) Zur Wahl der Deputierten einer solchen Gesellschaft werden zugelassen: 1) Die Bewohner der Stadt, die in ihr ein Haus oder andere Bauwerke, Stätten oder Böden haben, ebenso auch Bewohner nicht aus dem Adel, die außerhalb der Stadt wohnen, aber im gleichen Bezirk, zu dem die Stadt gehört, und die in diesem Bezirk ein Haus oder anderes unbewegliches Eigentum haben. 2) Alle Stände, die unter dem Namen der namhaften Bürger (*imenitye graždane*) bekannt sind, wie Gelehrte, die akademische oder uni-

versitäre Atteste haben, Künstler der drei hauptsächlichen Künste: der Architektur, der Skulptur und Malerei, Bankiers, Kapitalisten und Schiffseigner. 3) Kaufleute der ersten zwei Gilden und 4) Zunftmeister (Art. 166). (In F 1903 unter 2.: „Toutes les classes connues sous le titre de citoyens ou bourgeois distingués, comme les savants munis de patentes des académies ou des universités; les artistes des trois arts principaux – l’architecture, la sculpture et la peinture, les banquiers, capitalistes et propriétaires de navires.” F 1996 nennt unter 3. die Kaufleute der ersten drei Gilden, was ein Irrtum ist.) Alle Juden, ohne Ausnahme auch jene, die in Gilden eingeschrieben sind oder unbewegliches Eigentum haben, haben keine Beteiligung in den kreisstädtischen Gesellschaften (Art. 167). (In F 1903 klingt es im französischen Text noch radikaler: „Tous les israélites, sans exception, encore qu’ils soient inscrits dans les guildes et propriétaires, sont exclus des assemblées communales et de toute participation à l’exercice des droits politiques.” – Im „Précis” wird an Zulassungsvoraussetzungen für die Wahlen zum Vertretungsorgan der Statthalterschaft bestimmt: „Les députés de la bourgeoisie sont pris parmi les propriétaires non nobles, les commerçants des 2 premières classes, les artistes exerçant les trois arts libéraux, et les chefs d’ateliers. La bourgeoisie peut élire ses députés parmi la noblesse. Les Israélites sont exclus. L’âge est également fixé pour être nonce ou député. Ou n’est point éligible si l’on occupe des emplois salariés par le gouvernement.” Auch hier sehen wir also Änderungen.) In der Versammlung der Stadtgesellschaft hat nur jener eine Stimme, der in das städtische Einwohnerbuch eingeschrieben ist, sich der bürgerlichen Rechte erfreut und nicht jünger als 25 Jahre alt ist (Art. 171). Das städtische Einwohnerbuch, das die Namen der Personen enthält, die das Recht haben, in den Versammlungen der kreisstädtischen Gesellschaft ihre Stimme abzugeben, wird in der festgelegten Ordnung in den städtischen Dumas oder Magistraten erstellt und dem Senats-Departement zur Bestätigung vorgelegt (Art. 172). (In F 1903 wird im französischen Text vom „le livre des votans”, im russischen von der *kniga obyvatel'skaja* gesprochen. So wurde aus dem Buch der Abstimmenden ein Einwohnerbuch.) Und zuletzt: Die kreisstädtischen Gesellschaften bilden aus ihrer Mitte besondere Komitees für die Erstellung von Instruktionen, die Beschwerden gegen eine Belastung oder einen Missbrauch der Macht, gegründet auf klare Beweise, und Aufstellungen über die Wünsche und die Nöte aller Stände der kreisstädtischen Gesellschaft enthalten. Diese besiegelten Instruktionen werden den Deputierten eingehändigt, und von ihnen werden sie vorgestellt, wie in Art. 164 über die Adelsversammlungen gesagt wurde (Art. 174). Demnach sollen sie öffentlich dem Vorsteher des Sejms übergeben werden, der den Empfang quittiert und für die Vollständigkeit haftet. Die Originale dieser Instruktionen sollen bei den Akten der Versammlung bleiben. Übrigens: Die Instruktionen werden im allgemeinen Reichssejm dargelegt; aus ihnen wird ein getreulicher Auszug gemacht, der in den Reichsrat eingebracht und von ihm dem Kaiser vorgestellt wird, zur höchsten Genehmigung und zur Annahme solcher Maßnahmen, zu denen eine solche Vorstellung einen Anlass geben könnte (Art. 116). (Im „Précis”: „Les doléances et plaintes contre les agents du gouvernement por prévarication etc. seront consignées dans des cahiers que les diétines d’élection adresseront aux diètes de Lieutenance pour être transmis à la diète générale et enfin à l’Empereur.”)

Zu den Schlussverfügungen gehört, dass nachfolgende *ukazy* jene Gouvernements und Gebiete benennen werden, die zu Statthalterschaften zu vereinigen sind und sich der politischen Rechte, die in der Volksvertretung bestehen, erfreuen sollen (Art. 190).

(In F 1903 fehlt im französischen Text der Hinweis auf die Volksvertretung.)³⁰ Zuletzt wird, bereits außerhalb des eigentlichen Textes, feierlich, dem Pathos einer Verfassung durchaus angemessen, erklärt: „Überzeugt im Gewissen, dass die oben dargelegten grundlegenden Verfügungen unseren väterlichen Wünschen entsprechen, den Wohlstand und den Frieden unserer lieben getreuen Untertanen zu festigen, die Unantastbarkeit ihrer Person und ihres Eigentums zu begründen und die Unzerstörbarkeit ihrer zivilen und politischen Rechte zu schützen, verleihen wir ihnen diese Statuten-Urkunde, die wir für uns und unsere Nachkommen als grundlegendes und statutarisches Gesetz unseres Reiches anerkennen.“³¹

V. Quellen und Konsequenzen

1. Was sind die rechtsgeschichtlichen Quellen des Entwurfs? In einem der von mir referierten Artikel wird eine eindeutig bezeichnet, in Art. 165 die Städteordnung vom 21. April 1775. In anderen Bestimmungen ergeben sich Beziehungen zu dieser Ordnung, zum Adelsbrief vom 21. April 1785 und zur Gouvernementsordnung vom 7. November 1775. Dass der Entwurf auch auf das Engste mit der polnischen „Charta“ vom 27. November 1815 verbunden ist, hat Vernadskij akribisch nachgewiesen. Viele Artikel sind wörtlich oder fast wörtlich übernommen; so sind die Art. 126 (Einberufung, Auflösung etc.), 127 (Bindung an die Tagesordnung), 128 (Immunität) auf der Grundlage der Art. 87, 88, 94 und 89 der Charta entstanden.³² Das „Précis“ verweist zum Problem, das in Art. 126 reflektiert ist, direkt auf die „constitution polonaise“. Die Art. 129 (Einbringung der Entwürfe), 131 (Öffentlichkeit), 132 (Stimmenmehrheit), 133 (Unveränderbarkeit des Entwurfes), 134 (Bestätigung durch den Herrscher) und 135 (Folge der Nichtbestätigung) entsprechen den polnischen Art. 97, 95, 102, 103, 104 und 105. Auch die Art. 140 (Großfürsten im Senat) und 156 (Zustimmung des Vorgesetzten zur Wahl) sind den polnischen Art. 112 und 122 sehr nahe.³³ Einige polnische Artikel sind, als Vorbild dienend, den russischen Verhältnissen angepasst worden. Nur wenige Artikel haben keinen Bezug zu dieser Quelle. Aber auch französische Quellen sind spürbar, so die Verfassung des Jahres VIII der Republik, vom 13. Dezember 1799, vor allem aber die „Charte constitutionnelle“ vom 4. Juni 1814, die auch in Vielem der polnischen Charta als Muster diene.

2. Was bringt der Entwurf an Neuerungen für Russland?

a) Neu ist die Etablierung einer zentralen Volksvertretung (Sejm, Duma), im weiteren Sinn als Zweikammer-Parlament aus gewählter Gesandten-Kammer und berufenem Senat, im engeren Sinn als untere Kammer. Der Entwurf der „Urkunde für das russische Volk“ von 1801 schwieg über eine solche Einrichtung. Auch der Verfassungsentwurf

³⁰ Text des Verfassungsentwurfs nach A. P. UGROVATOV, S. 75–99.

³¹ A. P. UGROVATOV, S. 99.

³² G. V. VERNADSKIJ, S. 96. – Zur polnischen Verfassung vom 27. November 1815 und zu ihrem Verhältnis zur Napoleonischen Verfassung des Herzogtums Warschau W. WITKOWSKI – A. WRZYSZCZ: *Modernisierung des Rechts auf polnischem Boden vom 19. bis Anfang des 20. Jahrhunderts*, in: T. Giaro (Hrsg.), *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Studien zur europäischen Rechtsgeschichte*, Bd. 205, Rechtskulturen des modernen Osteuropa, Bd. I, Frankfurt am Main 2006, S. 252–255, 264, 266.

³³ G. V. VERNADSKIJ, S. 96f., 103, 100.

von 1804 zählte unter den in Abschnitt II vorgesehenen Gremien eine Volksvertretung nicht auf. Für Speranskij hingegen war die Volksrepräsentation ein unverzichtbares Element der Reformen. Die Reichsduma sollte aus Deputierten von allen freien Ständen im Wege der Wahl aus den Gouvernements-Dumas heraus gebildet werden; diese wiederum sollten aufsteigend aus den Volost'- und aus den Kreis-Dumas gewählt werden. Die Gouvernements-Dumas sollten Deputierte in die Reichsduma, in die Gouvernementsgerichte, in den Rat bei der Gouvernementsverwaltung usw. wählen.³⁴ Der Entwurf von 1820 schließt sich Speranskij's Konzeption teils an (so in der Bestimmung der Kompetenz des Reichssejms), teils geht er andere Wege, vor allem durch die Sicherung des enormen Einflusses des Herrschers auf die Zusammensetzung und die Tätigkeit dieser Institution.

Auf den allgemeinen Einfluss der polnischen Verfassung habe ich bereits hingewiesen. Nun sollen auch einige wesentliche Abweichungen vermittelt werden. Art. 101 (über die gesetzgebende Gewalt) entspricht der Form nach Art. 86 der Charta, ändert aber den Inhalt grundlegend: in der Charta heißt es, dass diese Gewalt sich in der Person des Herrschers und der beiden Kammern des Sejms befinde („le pouvoir législatif réside dans la personne du roi et dans les deux chambres de la Diète"); nach Art. 101 hingegen besteht sie in der Person des Herrschers bei Unterstützung durch die beiden Kammern des Sejms. Dementsprechend ist auch die Berufung anders. Der polnische Art. 86 stützt sich auf den Artikel über die Volksvertretung in der Abteilung über die Rechte der Bürger (Art. 31 Charta), Art. 101 hingegen fußt auf einem Artikel über die Macht des Herrschers, auf Art. 13 der Urkunde.³⁵ Dagegen gehen die Art. 114, 124 und 125 (über die hauptstädtischen Sejm-Departements) sowie Art. 130 (über die Nichtvorentschiedenheit der gemäß dem Herrscherwillen eingebrachten Entwürfe) nicht auf die polnische Verfassung zurück, sind Eigenentwicklungen.³⁶ Art. 158 (über die Auflösung) entspricht dem Art. 124 der Charta, nur spricht die Urkunde von der Auflösung nicht nur seitens des Herrschers, sondern auch seitens des Statthalters infolge des höchsten Befehls. Dafür bestimmt die Charta die Frist der neuen Wahlen (zwei Monate), was in der Urkunde fehlt.³⁷

Die Artikel über die Adelsversammlungen sind sowohl mit der polnischen Charta als auch mit dem Gnadenbrief für den russischen Adel vom 21. April 1785 eng verbunden. Die Art. 159–162 entsprechen den Art. 125–128 der Charta, mit nur unbedeutenden Änderungen. So bestimmt Art. 161 – in Übereinstimmung mit Art. 63 des Gnadenbriefes – ein Alter von 25 Jahren für die Beteiligung an der Versammlung, Art. 127 der Charta von 21 Jahren.³⁸

Der Abschnitt über die kreisstädtischen Versammlungen stützt sich sowohl auf die polnische Verfassung als auch auf die Städteordnung vom 21. April 1785. Im Vergleich zur Charta sind die Art. 167 (über die Juden) und 174 (Instruktion wegen Missbrauchs der Macht etc.) neu. Art. 165 entspricht Art. 130 der Charta, verbindet ihn aber mit der Städteordnung (Art. 30 und 36); die „assemblée communale" der Charta wird der Stadtgesellschaft (dem *gradskoe obščestvo*) der Städteordnung gleichgestellt. Art. 166 ist

³⁴ M. M. SPERANSKIJ, S. 225–231; V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 325–330.

³⁵ G. V. VERNADSKIJ, S. 96f.

³⁶ G. V. VERNADSKIJ, S. 99f., 96f.

³⁷ G. V. VERNADSKIJ, S. 100f.

³⁸ G. V. VERNADSKIJ, S. 92.

nach dem Muster des Art. 131 der Charta aufgebaut, unterscheidet sich jedoch nach seinem inneren Gehalt. Die Charta lässt zu den Wahlen zu: a) jeglichen Nichtadligen, der unbewegliches Gut besitzt; b) alle Fabrikanten und Meister, Händler, die Magazine im Wert zu 10.000 polnischen *Żłoty* besitzen; c) alle Geistlichen und Vikare; d) Professoren und Lehrer; e) Künstler, die sich durch Talent oder Kenntnisse auf einem wünschenswerten Tätigkeitsbereich hervorheben. Art. 171 (Zulassung zur Stadtversammlung) entspricht Art. 132 der polnischen Charta, hat aber einen Alterszensus nicht von 21, sondern gemäß der Städteordnung von 25 Jahren.³⁹

b) Neu ist, dass der seit 1713 bestehende Senat nun als Oberhaus des Parlaments profiliert werden soll. In seinen Kompetenzen und in seiner Zusammensetzung mehrmals verändert, zuletzt durch ein Manifest vom 8. September 1802⁴⁰, oblag ihm vor allem die Funktion als höchstes Gericht. In seinen Ausarbeitungen hielt Speranskij daran fest.⁴¹ Der Senat ist im Entwurf von 1820 also die durch den Herrscher berufene obere Kammer des Parlaments. Hier bedarf es jedoch einer Präzisierung: nicht der Senat als Ganzes, nicht die Senatoren als solche bilden die obere Kammer, sondern nur ein Teil – das Senats-Departement in einer der Hauptstädte, mit Ergänzung einer Zahl von Senatoren anderer Departements, eigens für die Zeit des Sejms und nach Bestimmung des Herrschers (Art. 114).

Auch der Abschnitt über den Senat bewahrt den Zusammenhang mit der polnischen Verfassung. Von den 12 Artikeln (Art. 136–147) stammt die Mehrheit direkt oder mittelbar aus ihr. Art. 136 (über die Zusammensetzung des Senats) ist eine starke Modifizierung der polnischen Art. 108 und 110. Gemäß diesen sitzen im Senat neben den Fürsten kaiserlichen und zarischen Geblütes Bischöfe, Wojewoden und Kastellane, nach der *Gramota* neben den Großfürsten des Kaiserlichen Hauses Personen, die durch den Herrscher in die Senatorenwürde erhoben worden seien. Nach der Charta schlägt der Senat selbst dem Herrscher je zwei Kandidaten für jede Senatoren-Vakanz vor. Diese Verfügung fehlt in der Urkunde. Art. 139 (über die Würde des Senators) entspricht dem Art. 111 der Charta, aber der Vermögenszensus wird durch eine höhere Norm des jährlichen Einkommens, 1000 Silber-Rubl' statt 2000 polnische *Żłoty*, die 300 Silber-Rubl' gleich sind, bestimmt. Art. 141, dass der Senat während des Sejms die obere Kammer bildet und zusammen mit der Gesandten-Kammer die gesetzgebende Macht des Herrschers unterstützt, folgt aus dem Art. 13 der Urkunde. Art. 144 (über die Einberufung des Senats) entspricht im Wesentlichen dem Art. 115 der Charta, Art. 145 (über die Übergabe leitender Beamter an das Gericht) ihrem Art. 116. Art. 147 (über die Senatoren als Richter in den oberen Gerichten) ist eine Folgerung aus den Art. 180 und 185 der Urkunde bzw. der Art. 152 und 151 der Charta.⁴²

So zeigen sich einige tiefgreifende Unterschiede. Nach der polnischen Verfassung wird die obere Kammer per Ernennung durch den Herrscher aus der Mitte gewählter

³⁹ G. V. VERNADSKIJ, S. 93f.

⁴⁰ PSZ, t. XXVII, 1802–1803, No. 20405; L. E. ŠEPELEV, S. 19–23.

⁴¹ M. M. SPERANSKIJ, S. 227, 232; V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 327, 331. – Nach der Umgestaltung des Reichsrates zum gesetzberatenden Organ schlug Speranskij vor, den Senat mehr in die exekutive Richtung, als Regierender Senat, zu profilieren. Dies wurde im September 1811 durch den Reichsrat und danach durch den Kaiser bestätigt, aber nicht verwirklicht. Entwurf Speranskij's bei V. I. KOVALENKO – A. N. MEDUŠEVSKIJ – E. N. MOŠČELKOV, S. 376–409. – Dafür wurde mit Statut vom 20. März 1812 das Ministerkomitee eingerichtet, dem Funktionen zu Lasten des Reichsrates und des Senats zuwuchsen. Text in PSZ, t. XXXII, 1812–1814, No. 25.043, 25.044; L. E. ŠEPELEV, S. 53–58.

⁴² G. V. VERNADSKIJ, S. 102–104.

Kandidaten gebildet, die untere Kammer direkt aus gewählten Mitgliedern; nach dem russischen Entwurf wird die obere Kammer durch Mitglieder gebildet, die der Herrscher selbst aussucht und ernennt, die untere Kammer durch die Ernennung aus der Mitte der gewählten Kandidaten. So ist die Volksvertretung im Grunde genommen Erfüllung auferlegter öffentlich-rechtlicher Funktionen durch einige Bürger; sie ist keine Erscheinung der Volkssouveränität, sondern ein Organ, das hilft, die Souveränität des Herrschers zu gestalten.⁴³ Dem entspricht auch, dass dem Reichssejm (wie übrigens auch dem polnischen Sejm) die gesetzgebende Initiative nicht zusteht. Er kann sich nur zu Gesetzentwürfen äußern, die ihm vom Kaiser durch den Reichsrat, in dem ein Entwurf gewöhnlich ausgearbeitet wird (Art. 42), vorgelegt wird (Art. 115, 117).

c) Neu sind in den Kapiteln, die ich nicht wiedergegeben habe, vor allem fünf wichtige Richtungen.

Erstens werden die Garantien, Rechte und Freiheiten der Person, zwar nicht als „natürlich“, sondern nur als vom Herrscher „verbürgt“ deklariert, in den Verfassungsrang erhoben. Das III. Kapitel, „Garantien (seitens) der Herrschaftsmacht“ (*Ručatel'stva deržavnoj vlasti*, „Dispositions générales garanties par la Souveraineté“), das als Problembereich im „Précis“ nicht vorkommt, verspricht u.a.: Der orthodoxe griechisch-russische Glaube bleibt für immer der herrschende Glaube und wird unaufhörlich die besondere Fürsorge der Regierung auf sich lenken, jedoch ohne Einengung der Freiheit aller anderen Bekenntnisse. Der Unterschied der christlichen Glaubensbekenntnisse erzeugt keinerlei Unterschiede in den zivilen und politischen Rechten (Art. 78). Das Gesetz beschirmt, ohne jeglichen Unterschied, alle Bürger gleich (Art. 80). Das grundlegende russische Gesetz: „ohne Gericht soll niemand bestraft werden“ und die durch die Gouvernementsordnung geheiligte Regel (§ 401), „dass niemand ohne die Verkündung der Schuld ihm gegenüber und ohne von ihm die Vernehmung im Laufe von drei Tagen nach der Verhaftung abzunehmen die Freiheit verlieren und im Gefängnis festgehalten werden soll“, wird auf alle Einwohner in folgender Maßgabe ausgedehnt (Art. 81). Dem folgt, dass man nur in gesetzlich bestimmten Fällen und in einem gesetzlichen Verfahren verhaftet, beschuldigt und der Freiheit verlustig gehen könne (Art. 82); dass jegliche eigenmächtige Verhaftung sich in ein Verbrechen verwandele (Art. 83); dass man einem Verhafteten unverzüglich den Grund seiner Festnahme verkünden müsse (Art. 84); dass jeder Verhaftete im Verlauf von drei (nur in seltenen Fällen, in denen das Ausfindigmachen eine Verlängerung erfordert, nicht später als in sechs) Tagen in die zuständige Amtsstelle zur Abnahme des Verhörs oder zur Verurteilung im gesetzlichen Verfahren überstellt werden müsse (Art. 85). Niemand kann anders bestraft werden als kraft des Gesetzes, das vor dem begangenen Verbrechen erstellt und verkündet wurde, und nach dem Urteil jenes Gerichts, dem er zugehört (Art. 87). Nach den persönlichen Garantien werden die Freiheiten besprochen. Die Freiheit des Drucks wird gewährleistet; ein Gesetz legt die Regeln zur Zügelung von Missbräuchen dar (Art. 89). Jedem russischen Untertanen ist es frei, in einen anderen Staat überzusiedeln und sein Hab und Gut mitzunehmen, nur dass er die durch Gesetz für solche Fälle vorgeschriebenen Regeln einhielte (Art. 90). Das russische Volk soll von jetzt an für immer eine Volksvertretung haben (Art. 91). Abschließend folgt die Zusicherung des Eigentumsrechts. Jegliches Eigentum, das sich auf der Oberfläche der Erde oder in ihrem Inneren als Schatz befindet, welcher Art es auch sei, worin es auch bestünde und wem es auch gehörte, wird als hei-

⁴³ G. V. VERNADSKIJ, S. 186, 187, 188.

lig und unantastbar angesehen; keine Macht kann sich unter irgendwelchem Vorwand einen Übergriff auf dieses erlauben; der Angreifer gegen fremdes Eigentum wird als Verletzer des gesellschaftlichen Friedens gerichtet und bestraft (Art. 97). Die Regierung hat indes das Recht, nach gerechter und vorhergehender Entschädigung, von einer Privatperson die Opferung ihres Eigentums zu dessen Gebrauch für den gesellschaftlichen Nutzen zu fordern; ein Gesetz bestimmt die besonderen Fälle des Gebrauchs dieses Rechts und die Regeln, von denen man sich zu leiten hat (Art. 98). Diesem hohen Rang und Wert der Freiheiten und Rechte entspricht auch die abschließende Versicherung des Herrschers, die Unantastbarkeit der Person und ihres Eigentums zu begründen und den unverletzlichen Charakter der zivilen und politischen Rechte zu schützen. Schon deshalb muss die Einschätzung Schiemanns, dass an keiner Stelle der vom Kaiser im Oktober 1819 (also im „Précis“) genehmigte Rahmen überschritten worden sei⁴⁴, dringend korrigiert werden. Im Entwurf von 1820 besteht (wie in der Urkunde von 1801, im Entwurf von 1804, in Speranskijs „Einführung“ von 1809) die größte Schwäche darin, dass er schweigend von der Unerschütterlichkeit der Leibeigenschaft ausgeht, die Leibeigenen so aus der öffentlich-rechtlichen Gemeinschaft ausschließt.

Zweitens wird die besondere Rolle des Gesetzes herausgestellt. Unter den Gesetzen werden alle gesetzgeberischen Anordnungen verstanden, die auf den ihrem Wesen nach unbedingten Prinzipien gründen und nicht anders beseitigt oder umgebildet werden können als mit der Einhaltung dieser unzerstörbaren Prinzipien und dabei nur, wenn sie im Laufe der Zeit die Notwendigkeit von Veränderungen erweisen oder wenn diese durch wichtige und entscheidende Gründe genötigt werden (Art. 27). Die Reichsgesetze können nur mit Billigung beider Kammern des Reichssejms durch den Kaiser erlassen werden (Art. 31).

Drittens wird in wesentlichen Ansätzen die Trennung von Exekutive und Judikative verkündet. Im Art. 63, der den Abschnitt über die Gouvernementsleitung einleitet, wird erklärt, dass das Gesetz es als unerschütterliche Regel bestimmt, dass der regierende und der gerichtliche Teil getrennt seien und ihre Handlungen in keinem Falle verschmelzen dürften. Infolgedessen bestimmen die einzelnen Statuten, in Aufhebung des Art. 97 des Kap. V der Gouvernementsordnung, in welche Gerichtsstätten jene strittigen Sachen gelangen müssen, die bis zu dieser Zeit der Kompetenz der Gouvernementsverwaltung unterlagen. Aus dieser allgemeinen Regel werden die gerichtliche Polizei und die gewöhnliche städtische und dörfliche Polizei ausgenommen (Art. 64).

Viertens wird die Stellung der Richter gefestigt. Art. 175 bestimmt, dass die Richter und die Personen, die den Titel von Richtern tragen, in Erfüllung der ihnen auferlegten Pflichten gemäß dem Gesetz tätig und von irgendeiner Macht unabhängig sind. Und: Die Richter werden vom Amt nicht anders suspendiert als (nur) für eine gesetzwidrige Handlung und infolge eines über sie im gesetzlichen Verfahren durchgeführten Gerichts (Art. 178).

Fünftens lässt der Entwurf föderative Ansätze erkennen. Die Institutionen des Reiches werden auf die Ebene der neuen politischen Einheit, der Statthalterschaft, übertragen. Das Russische Reich teilt sich „mit allen Besitzungen“, die, unter welcher Bezeichnung auch immer, mit ihm verbunden sind, in große Gebiete, die Statthalterschaften (*namestničestva*, „Lieutenances“) (Art. 1). Jede Statthalterschaft schließt eine bestimmte Zahl von Gouvernements in sich ein, nach dem Maße der Volksbesiedelung,

⁴⁴ T. SCHIEMANN: *Eine Konstitution* [...], S. 70.

der Entfernung, der Größe sowie in Ansehung der Sitten, Bräuche und der besonderen oder örtlichen Gesetze, die die Bewohner untereinander verbinden (Art. 2). An der Spitze steht ein Statthalter mit dem Rat der Statthalterschaft, der sich in eine Allgemeine Versammlung und in einen Regierenden Rat teilt (Art. 47, 49). Auch die Sejme bestehen auf dieser Ebene aus zwei Kammern, die erste aus dem Senats-Departement am Sitz der Statthalterschafts-Verwaltung, die zweite aus der Landesgesandten-Kammer, die durch den Herrscher aus zwei Dritteln der im Gebiet gewählten Gesandten und Deputierten bestimmt wird (Art. 102). Diese Sejme haben die Befugnis, allgemeine Gesetze zu beraten (Art. 103), am Erlass von Gesetzen für das eigene Gebiet, die im Statthalterschafts-Rat erstellt und auf Befehl des Herrschers eingebracht werden, mitzuwirken (Art. 105). Jede Statthalterschaft hat ein eigenes Oberstes Gericht für Zivil- und Strafsachen, das endgültig entscheidet (Art. 185, 186, 187).⁴⁵

3. Was ergibt sich aus alldem für die Macht des Herrschers im Russischen Reich? Wird diese durch die Einführung eines Parlaments begrenzt?

Nach dieser Urkunde, die den Untertanen „auf ewige Zeiten verliehen“ wird (Art. 10), ist die Herrschaftsmacht (*deržavnaja vlast'*, „la souveraineté“) unteilbar: sie konzentriert sich in der Person des Monarchen (Art. 11). Der Herrscher ist die einzige Quelle aller zivilen, politischen, gesetzgeberischen und militärischen Gewalten im Reich; er verwaltet den exekutiven Bereich in seiner gesamten Ausdehnung; jede exekutive, verwaltende und gerichtliche Behörde wird allein durch ihn angeordnet (Art. 12). Die gesetzgebende Gewalt des Herrschers wird durch den Reichssejm unterstützt (Art. 13).⁴⁶ Nach diesen Charakteristiken des Herrschers und seiner Macht, wobei der Begriff Alleinherrscher (*samoderžec*) vermieden wird, werden seine Wirkungsrichtungen im Einzelnen hervorgehoben: die Sorge um die innere und die äußere Sicherheit, die Erklärung des Krieges, der Abschluss von Verträgen, das Oberkommando der Streitkräfte, die Ernennung von Gesandten und Beamten und das Finanzwesen (Art. 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25). Als Oberhaupt der rechtgläubigen griechisch-russischen Kirche verleiht er alle Würden der geistlichen Hierarchie (Art. 20). Die Angelegenheiten in allen gerichtlichen und anderen Amtsstellen werden im Namen des Kaisers durchgeführt, ebenso werden auch ihre Urteile und öffentlichen Akte verkündet (Art. 22). Die allgemeinen Gesetze werden durch den Herrscher unter Mitwirkung des Reichssejms erlassen (Art. 31). (Im französischen Text von F 1903: „se constituent par le concours du Souverain et de la Diète Générale“.) Die besonderen oder örtlichen Gesetze werden durch den Herrscher unter Mitwirkung der Statthalterschafts-Sejme erlassen (Art. 32). (In F 1903: „se forment par le concours du Souverain et des Diètes de Lieutenances“. Hier wird also in beiden Artikeln im französischen Text die Stellung der Vertretungsorgane erhöht.) Das Recht, Statuten, Verordnungen, Erlasse, Reskripte und Verfügungen zu erlassen, gehört

⁴⁵ Zu den Plänen der Einteilung des Reiches und der Einbeziehung Finnlands und Polens in das System der Statthalterschaften im Einzelnen G. V. VERNADSKIJ, S. 34–44.

⁴⁶ Vernadskij sah übrigens in den Art. 11 und 13 Einflüsse der §§ 4 und 124 der württembergischen Verfassung von 1819, wonach der König das Haupt des Staates sei und alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige bzw. die Landstände bei Ausübung der Gesetzgebungsgewalt durch ihre Einwilligung mitzuwirken hätten. G. V. VERNADSKIJ, S. 106, 107. – Die württembergische Verfassung gelangte in den Fokus Novosil'cevs und seiner Leute, weil Alexander I. u.a. mit dem Hof von Württemberg familiär und auch politisch eng verbunden war. G. V. VERNADSKIJ, S. 125–127; V. JA. GROSSUL: *Der russische Konstitutionalismus außerhalb der Grenzen Rußlands*, in: D. Beyrau – I. Čičurov – M. Stolleis (Hrsg.), *Reformen im Rußland des 19 und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1996, S. 73f.

ausschließlich dem Herrscher. Er kann es in Gesamtheit oder in Einzelheiten einer Stelle oder Person nach seinem Ermessen anvertrauen (Art. 33). Die allgemeinen und die besonderen oder örtlichen Gesetze werden durch einen Minister unterzeichnet, durch den Leiter der Justizverwaltung. Statuten, Verordnungen, Erlasse, Befehle und Verfügungen müssen unter der Unterschrift des Ministeriums sein, zu dem sie ihrem Inhalt nach gehören werden; es ist für alles verantwortlich, was in diesen Akten den Regeln der Statuten-Urkunde und den Gesetzen Widersprechendes enthalten sein könnte (Art. 34). Demzufolge ist der Kaiser für die Gesetze und die nachgeordneten Akte selbst nicht verantwortlich.

Der Kaiser beruft den Reichsrat und sitzt ihm vor (Art. 35); in dessen Regierendem Rat oder Ministerkomitee entscheidet er allein (Art. 38). Er beruft die Statthalter und die entsprechenden Regierenden Räte (Art. 50) und bestätigt die in die Allgemeinen Versammlungen der Räte erwählten Personen (Art. 58). Ebenso beruft er die Gouverneure, Vize-Gouverneure und das weitere Leitungspersonal, die Leitungen der Bezirke, Kreise, Städte. Gewählte Leiter bedürfen seiner Bestätigung. Wie bei der Darstellung der Sejm schon vermittelt, sind die durch die Primärwahlen (in den Adelsversammlungen der Bezirke, in den Bürgergesellschaften der Kreisstädte) Gewählten im Grunde genommen nur Kandidaten, denn der Kaiser bestätigt diejenigen, die in die Statthalterchafts-Sejm (Art. 102) aufgenommen werden, und er ernennt diejenigen, die von dort in den Reichs-sejm gelangen (Art. 114). So bestimmt er letztlich die Ergebnisse der Wahlen. Zudem bestimmt er (oder der durch ihn bevollmächtigte Statthalter bzw. Leiter) den Vorsteher der Adelsversammlung (Art. 163) bzw. der kreisstädtischen Versammlung (Art. 173).

Auch die Aufsicht über die Gerichtsbarkeit hat der Kaiser letztlich inne, nicht nur durch die Ernennung des Personals. So sind z.B. die Entscheidungen des Obersten Reichsgerichts, das für Majestätsbeleidigung, Verbrechen gegen den Staat, Verbrechen der obersten Beamten [nach Übergabeentscheidung des Senats (Art. 145) und der Versammlung des Reichsrates (Art. 42)] zuständig sein soll (Art. 182), zwar endgültig, aber ihre Vollstreckung erfolgt nicht ohne allerhöchste Bestätigung (Art. 184). Diese Regelung schließt sich dem Art. 21 an, wonach das Begnadigungsrecht allein dem Herrscher gehört, der dem Verbrecher verzeihen oder seine Strafe erleichtern kann, und dem Art. 88, nach dem Personen, die zur Todesstrafe, zur lebenslangen und mehr als 15jährigen Verbannung, Einkerkierung und Zwangsarbeit verurteilt wurden, das Recht haben, um Begnadigung zu bitten.

Somit lässt der Entwurf keinen Zweifel an der uneingeschränkten Stellung des russischen Herrschers, der sozusagen das Alpha und Omega aller Institutionen ist. Die *Gramota* setzt im Grunde genommen die Lehre B. Constants um, wonach die Gewalten in die monarchische, exekutive, repräsentative und gerichtliche Gewalt geteilt sind, dabei die monarchische Macht sich über die anderen erhebt, sie vereinigt und bestimmt, aber letztlich unverantwortlich ist.⁴⁷ Die Urkunde verrechtlicht die Autokratie, festigt und schützt sie, indem sie ihr auf verfassungsgesetzlicher Grundlage den Nimbus der Unerstorblichkeit bescheinigt.

⁴⁷ E. A. SKRIPILEV, S. 102f.

VI. Das Schicksal des Entwurfs

Offenbar waren der Kaiser und seine Vertrauten sich nicht sicher, wie die Urkunde in der Öffentlichkeit ankommen würde. Deshalb wurde 1820 auch der Entwurf eines allerhöchsten Manifests erarbeitet, das zusammen mit der Verfassung verkündet werden sollte. Darin wurden ihr wesentlicher Inhalt, die Meinung der Herrschermacht über ihre eigene Vorbestimmung und über ihre eigenen Aufgaben dargelegt. Nach allem geurteilt, war eines der Ziele des Manifests, die Gegner jeglicher Einschränkung der Selbstherrschaft und jeglicher konstitutioneller Festlegungen zu beruhigen. Es sollte vermittelt werden, dass die Urkunde keine Neuerung in den Staatsaufbau hineintrage, dass der Reichsrat, die Ministerien, die territoriale Gliederung, die Verwaltung der Gouvernements und der Städte unberührt blieben und dass die Sorge des Herrschers darin bestehe, Ordnung und Harmonie in die verschiedenen Zweige der Verwaltung hineinzubringen, eine größere Geschwindigkeit der Handlungen der Regierungsmacht zu erreichen. Zu den Segnungen einer Volksrepräsentation gehöre, dass sie die „lieben und getreuen Untertanen“ an der Nutzung der politischen Rechte, an der Gesetzgebung teilnehmen lasse und es ermögliche, Kenntnisse über ihre Nöte, über die Unzulänglichkeiten der Administration und über die Mittel ihrer Korrektur, über den Missbrauch der Behörden und über die Fälle der Verletzung der konstitutionellen Garantien und des Gesetzes zu erhalten. Am Schluss werden die Untertanen erinnert, die Liebe zu Gott und zur Kirche, die Treue zum Monarchen, die Achtung gegenüber den Gesetzen sowie die Unterordnung und den Gehorsam gegenüber den Behörden zu bewahren.⁴⁸

Dem Manifest zur Einführung der Verfassung fehlten nur noch die Angabe des Datums und die Unterschrift des Kaisers. Und dabei blieb es auch. Das Verfassungsprojekt verlief genau so im Sande wie die „Urkunde“ von 1801, die Verfassung von 1804 und der (vollständige) Reformplan Speranskis von 1809. Auch jetzt wirkten innere und äußere Faktoren sich ungünstig aus. Die Widerstände einflussreicher Kreise in Russland blieben unvermindert stark. Aber auch die Erfahrungen mit dem zweiten polnischen Sejm, der im September 1820 einberufen wurde, gaben zu denken. Hatte Alexander den ersten Sejm noch gelobt, dass dieser nur eines der vorgelegten Projekte nicht gebilligt habe, und verallgemeinert, dass nur eine Versammlung wie diese der Regierung als Pfand dafür dienen könne, dass die Gesetze mit den wesentlichen Erfordernissen des Volkes übereinstimmen, so musste er sich einer solchen Würdigung beim zweiten Sejm enthalten. Jetzt fassten die Deputierten den Mut, die Regierung zu kritisieren, indem sie einige ihrer Handlungen als nicht verfassungsgemäß bewerteten und sämtliche Gesetzesentwürfe ablehnten. Nach heftigen Auseinandersetzungen, zum Teil in Anwesenheit des Kaisers, wurde der Sejm vorzeitig geschlossen.⁴⁹ Außerdem zeigte die Meuterei des Semenovskij-Regiments der Leibgarde, das Alexander vor seiner Inthronisierung unmittelbar befehligt hatte, dass die eigene Armee im Oktober 1820 schon nicht mehr so loyal war und dass Russland nicht vor dem Eindringen revolutionärer Ideen geschützt war. Vorher schon, Anfang 1820, begann der revolutionäre Umsturz in Spanien. Aber auch in anderen Ländern Europas kam es zu revolutionären Unruhen, so in Portugal im August bis Oktober 1820 und in Neapel 1820/21. Sicher haben diese Ereignisse Alexander

⁴⁸ Nach E. A. SKRIPILEV, S. 103f.: zum Inhalt ausführlicher A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 385–387.

⁴⁹ Ju. V. PUZDRAČ, S. 351, 356.

sehr motiviert, die Urkunde nicht zu unterzeichnen. Auch das Jahr 1821 mit den Erhebungen in Piemont und in Griechenland brachte hierfür keine günstigeren Voraussetzungen, im Gegenteil. Er stellte nun alle Bemühungen ein, dem Reich konstitutionelle Grundlagen zu geben, beschränkte sich auf die Reform der örtlichen Verwaltung. Welche Rolle seine von vielen Zeitgenossen hervorgehobenen negativen Charaktereigenschaften und Denkweisen beim Scheitern seiner Verfassungsprojekte gespielt haben könnten, kann im Grunde genommen spekulativ bleiben.⁵⁰

VII. Schluss

Russische liberale Autoren (A. P. Pypin, V. M. Semevskij, V. E. Jakuškin) fanden, dass der Verfassungsentwurf für seine Zeit liberal gewesen sei und der damaligen westeuropäischen und russischen konstitutionellen Theorie und Praxis entsprochen habe; gleichzeitig bemerkten sie u. a. den Erhalt aller Prärogative der monarchischen Macht und das Vorhandensein einer Ordnung der Wahlen, die den Sinn und die Bedeutung der Volksrepräsentation paralysiere. P. B. Struve hingegen sah im Entwurf einen Versuch, in Russland einen Repräsentations- und Rechtsstaat zu organisieren, bewertete ihn als ein Dokument, das von einem hohen Streben zu Recht und Freiheit erfüllt sei.⁵¹ Für Predtečenskij war das Prinzip der Wählbarkeit dem Wesen nach die einzige Neuerung von prinzipieller Bedeutung. In der Urkunde sei kein Ton über die Leibeigenschaft gesagt worden, und folglich sei dieses Institut in seiner Unverletzbarkeit bewahrt worden. Bewahrt worden sei auch die alte ständische Teilung der Gesellschaft. Dagegen sei keinerlei Erweiterung der Rechte des dritten Standes festgelegt worden. Die Urkunde habe das Prinzip der Gewaltenteilung nicht bis zum Ende durchgehalten, keine Verantwortlichkeit der exekutiven Gewalt festgelegt.⁵² Skripilev wertet, dass sich im Entwurf staatlich-rechtliche Ideen Westeuropas und Russlands reflektierten, dass aber ihre Vereinigung oder Verflechtung nicht organisch, sondern eher mechanisch gewesen sei. Dabei habe kein einziges der Prinzipien des bürgerlichen Liberalismus einen konsequenten Ausdruck erhalten. Er sei bei der Unverletzlichkeit der Prärogative des Autokraten verblieben. Deshalb hätten sich solche Prinzipien wie die Volksrepräsentation, die Verantwortlichkeit der exekutiven gegenüber der gesetzgebenden Gewalt, die Gewaltenteilung, die Föderation etc. in einem unversöhnlichen Widerspruch mit der Zentralgewalt in Gestalt des Kaisers und der ihn umgebenden bürokratischen Institutionen befunden. Aber die Hauptsache sei, dass die Leibeigenschaft bewahrt worden sei, auch die mit den proklamierten Freiheiten unvereinbare ständische Teilung der Gesellschaft.⁵³

Trotz seiner Unzulänglichkeiten hätte auch diese Verfassung die Autokratie in gewisse Grenzen gesetzt, die Institutionen und Gesetze von den Eingebungen des Herrschers unabhängiger gemacht, die Rolle des Rechts und der Gesetze gestärkt und einige Garantien, Rechte und Freiheiten der Untertanen, zumindest für einen Teil, fixiert und gesichert. Dass der Reichssejm die gesetzgebende Gewalt des Herrschers „unterstützt“ (*sodejstvuet*) (Art. 13) und dass die gesetzgebende Gewalt sich in der Person des Herrschers „unter Mitwirkung“ (*pri sodejstvii*) der beiden Kammern des Reichssejms befin-

⁵⁰ Hierzu im Einzelnen V. A. FEDOROV, S. 67, 52, 54, 55, 56.

⁵¹ E. A. SKRIPILEV, S. 107f.

⁵² A. V. PREDTEČENSKIJ, S. 392.

⁵³ E. A. SKRIPILEV, S. 108.

det (Art. 101), bedeutet also nicht, dass hier eine konstitutionelle Monarchie entstanden wäre. Aber im ersten Viertel des 19. Jh. hätte schon das Aufkommen von Vertretungseinrichtungen, wenn auch mit begrenzten Kompetenzen und nur teilweise auf dem Wahlprinzip beruhend, eine Veränderung des politischen Systems bedeutet.⁵⁴ Es ist Schiemann, der das „Précis“ noch als einen „Kulissenbau“ angesehen hatte, als „Flittergold, das beim ersten Wehen eines autokratischen Windes auseinandergestoben wäre, und doch kein ungefährliches Spielzeug“, durchaus zuzustimmen, dass die offizielle Proklamation der Verfassung eine neue Ära im Leben des russischen Volkes und auch in der Geschichte Europas markiert hätte.⁵⁵

GÜNTER BARANOWSKI

AZ 1820. ÉVI OROSZ ALKOTMÁNY-TERVEZET

(Összefoglalás)

Orosz liberális szerzők megállapítása szerint az 1820. évhez kapcsolt alkotmánytervezet megfelelt kora nyugat-európai és orosz alkotmányelméletének és gyakorlatának. Az operátum egyszerre kifejezte az uralkodónak fenntartott prerogatívákon keresztül az államszerkezet alapvetően változatlanul autoriter jellegét, és részletekbe menően szabályozta a választójog fontosabb kérdéseit. Előbbi prioritása az államélet lényegi kérdéseibe való beleszólás lehetőségét a népképviselő intézményei részéről eleve illuzórikussá tette. P. B. Struve mindazonáltal jelentős előrelépést fedezett fel a tervezet által a jogállam megteremtése felé. A dokumentumnak kétségkívül legfontosabb tartalmi erőnye a választójog szabályozása. A nyilvánvaló hiányosságok közt említendő a jobbágyság státuszának teljes érintetlenül hagyása. Érintetlen maradt a tervezetben a társadalom rendi struktúrája is. A nyugati államelméletekben már jó ideje honos hatalommegosztás gondolata sem olvasható ki a tervezetből: legalábbis a végrehajtó hatalmat ellenőrző jogi garanciákról nincs szó.

A dicséret hangja is megszólal azonban: méltánylást érdemlő körülmény a jog és a törvények uralmának hangsúlyozása, az alattvalók jogainak és szabadságainak biztosítása és mérsékelt kiterjesztése. Szó sincs arról, hogy a tervezet jogerőre emelkedésével alkotmányos monarchia jött volna létre Oroszországban, de már a népképviselő intézményeinek pusztá szerepeltetése az alkotmánytervezetben a jogállam megteremtése felé való elmozdulást jelentette volna.

⁵⁴ A. B. KAMENSKIJ, S. 136.

⁵⁵ T. SCHIEMANN: *Eine Konstitution [...]*, S. 69; *Gosudarstvennaja Ustavnaja Gramota [...]*, S. 6.