Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 39 (1959-1960)
Heft: 8: Föderalismus in der heutigen Welt

Artikel: Die Communauté in der französischen Verfassung von 1958
Autor: Pinto, Roger
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160980

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

vorhandenen Überbleibseln des Imperialismus zählt Nasser die Erdölkonzessionen, die arabische Staaten amerikanischen, britischen und französischen Gesellschaften gewährt haben. Die Kennzeichnung der Erdölkonzessionen als Überreste der Kolonialherrschaft ist besonders aufschlußreich, wenn man sich vor Augen hält, daß Präsident Nasser bei Aufzählung der politischen Machtquellen eines panarabischen Großreiches am längsten beim Erdöl verweilt. Darüber schreibt er in seiner «Philosophie der Revolution»: «Es verbleibt eine dritte Quelle der Macht: das Erdöl, der Nerv der materiellen Zivilisation, ohne den alle Maschinen stillestehen würden. Alle die großen Fabriken, die jede Art von Gütern hervorbringen, alle Verkehrsmittel zu Land, auf der See und in der Luft, alle Waffen des Krieges, vom mechanischen Vogel über den Wolken zum Unterseeboot unter den Wellen — ohne Öl würden sie alle zum bloßen Altmetall, bedeckt mit Rost, unfähig, bewegt oder gebraucht zu werden. Hier möchte ich einen Augenblick verweilen, um mich eingehender mit dem Thema Erdöl zu befassen. Vielleicht wird uns seine Wichtigkeit als Quelle politischer Macht in unserem Raume klar, wenn wir mit Fakten und Zahlen beweisen, daß es eine Lebensnotwendigkeit ist.» — Angesichts der Abhängigkeit Westeuropas vom arabischen Erdöl liegt es auf der Hand, daß durch die Konzentration der Verfügungsgewalt über dasselbe in einer Hand ein nicht zu unterschätzender Druck ausgeübt werden könnte. Es ist indessen gerade der Erdölreichtum, welcher für Nassers Integrationspläne ein schwer zu überwindendes Hindernis darstellt. Die mit Erdöl gesegneten Staaten sind nicht leicht bereit, ihren Reichtum in eine Gemeinschaft mit den have-nots einzubringen. [9] Man erinnere sich der Ausweisung von Militärattachés der VAR aus sechs arabischen Ländern in den Jahren 1956/57. Sie waren beschuldigt, Waffen verteilt, Sprengstoffattentate durchgeführt oder in anderer Weise unter Anwendung von Gewaltmitteln gegen ihre Empfangsstaaten gearbeitet zu haben.

DIE COMMUNAUTÉ IN DER FRANZÖSISCHEN VERFASSUNG VON 1958

VON ROGER PINTO

Die Grundsätze und die Technik des Föderalismus können die Umwandlung der alten Kolonialreiche erleichtern. In der französischen Praxis haben sie bis jetzt Übergangslösungen auf dem Weg der überseeischen Gebiete von der politischen Abhängigkeit zur Unabhängigkeit geliefert. Diese Übergangslösungen haben sich immer durch zwei Merkmale ausgezeichnet. Erstens gehören sie in den Rahmen des sogenannten innerstaatlichen und nicht des internationalen Föderalismus. Sie halten also die miteinander verbundenen Länder im Rahmen eines Gesamtstaates zusammen. Sie errichten nicht eine Staatenverbindung oder -gruppierung in der Art eines Staatenbundes. Zweitens beruht dieser inner-

staatliche Föderalismus auf dem Prinzip der Ungleichheit. Einer der Mitgliedstaaten, nämlich das ehemalige Mutterland Frankreich, hat die Leitung des gemeinsamen Ganzen inne und übt Kontrollrechte über die anderen Mitgliedstaaten aus. Dies war die Stellung der französischen Republik gegenüber den assoziierten Staaten der französischen Union, wie sie in der Verfassung von 1946 festgelegt war. Dies war auch die Stellung Frankreichs zu Tunesien in der französisch-tunesischen Gemeinschaft, die durch die Verträge von 1955 errichtet wurde.

Man kann sich auf doktrinärer Ebene über den bundesstaatlichen Charakter eines Staatensystems streiten, in welchem die Zentralregierung von der Regierung eines Gliedstaates beherrscht und bestimmt wird, wobei die letztere zudem eine Art Vormundschaft über die Organe und Handlungen der anderen Regierungen ausübt. Und doch finden sich hier zwei Grundzüge des Föderalismus: die Teilung der staatlichen Kompetenzen zwischen einer zentralen Organisation und den Gliedstaaten und die Autonomie der Gliedstaaten innerhalb ihres Kompetenzbereichs. Aber es handelt sich unbestreitbar um einen unvollkommenen Föderalismus. Die Ungleichheit der Gliedstaaten bringt das errichtete politische System in verhängnisvoller Weise aus dem Gleichgewicht. Die in einen untergeordneten Rang verwiesenen Gliedstaaten streben darnach, sich loszulösen. Im Hinblick auf die Errichtung eines Systems der Gleichheit öffnen sich zwei Wege: einerseits der klassische Weg einer bundesstaatlichen Verfassung und anderseits die staatliche Unabhängigkeit, die mit einer staatenbündischen Vereinigung verbunden sein kann oder nicht. Der erste Weg ist kaum begehbar. Er setzt voraus, daß der dominierende Staat jahrhundertealte Überlieferungen aufgibt und bereit ist, die internationale Bühne zugunsten eines neuen und komplexen Staates zu verlassen. Er bedingt zudem, daß die ehemaligen Kolonialgebiete darauf verzichten, auf der internationalen Bühne zu erscheinen, die für sie eine große Lockung darstellt. Überdies verlangt die Verfassung eines auf dem Gleichheitsgrundsatz ruhenden Bundesstaates die Erfüllung zahlreicher anderer Bedingungen politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Natur. Der zweite Weg hingegen entspricht einer natürlichen Tendenz, wenngleich der Widerstand des dominierenden Staates und die unvernünftigen Forderungen der anderen Gliedstaaten des Systems eine — bewaffnete oder unbewaffnete — Kraftprobe nach sich ziehen.

Tatsächlich haben die der französischen Union angegliederten indochinesischen Staaten Kambodscha, Laos und Vietnam die Wirksamkeit dieser Union seit 1952 gelähmt und haben 1954 die vollständige Unabhängigkeit erreicht. Die Protektorate Nordafrikas sind außerhalb der französischen Union geblieben. Marokko erhielt seine Unabhängigkeit 1956. Im selben Jahr verließ Tunesien die 1955 errichtete französisch-tunesische Gemeinschaft. Die auf Ungleichheit beruhenden bundesstaatlichen Strukturen haben rasch zur politischen Unabhängigkeit geführt,

ohne daß eine Verbindung staatenbündischen Charakters hätte verwirklicht werden können.

Die Urheber der Verfassung von 1958 konnten das Gewicht der Tatsachen schwerlich verkennen. Es war keine Rede davon, das algerische Problem durch einen Verfassungstext zu lösen, während der Bürgerkrieg weiter wütete. Der Status quo wurde also beibehalten. Die Wählerschaft wurde zur Genehmigung der neuen Verfassung aufgerufen. Sie nahm, in einem einzigen Wahlkreis, an der Wahl der Abgeordneten und Senatoren teil, von denen, nach Maßgabe der Bevölkerungszahl, ein Teil Mohammedaner sein mußten. Infolge des Kriegszustandes konnte der Volksabstimmung über die Verfassung und den Wahlen in Algerien jedoch keine wirkliche politische Bedeutung zukommen. Im Gegensatz dazu konnte das politische Problem der Entwicklung Madagaskars und der schwarzen Länder Afrikas und ihrer Beziehungen zum ehemaligen Mutterland in günstigem Sinne gelöst werden. Seit 1956 verfügten diese Länder über die innere politische Autonomie. Die Parlamente eines jeden Gebietes regelten von da an ihre eigenen Angelegenheiten. An die Stelle der von der Zentralregierung ernannten und dieser verantwortlichen Exekutive trat eine dem Parlament jedes Gebietes verantwortliche Regierung. Allerdings behielt der Vertreter des Mutterlandes das Präsidium des Ministerrates. Er ernannte den Vizepräsidenten, der, wenn er das Vertrauen des Parlamentes erhielt, mit den Ministern seiner Wahl die Regierung führte. Das Mutterland behielt dadurch seinen Einfluß auf die Bildung und Zusammensetzung der Regierungen der einzelnen Gebiete. Die gemeinsamen Geschäfte führte es weiterhin ohne die Teilnahme dieser Regierungen. Es bestanden keine gemeinsamen unabhängigen Organe, die mit Entscheidungsgewalt versehen waren. Eine weitergehende Umformung hätte eine Verfassungsänderung verlangt.

Die Urheber der Verfassung von 1958 zögerten, in welcher Weise — bundesstaatlich oder staatenbündisch — sie das neue politische Gleichgewicht verwirklichen sollten.

Der Vorentwurf der Regierung zur Verfassung

Der Vorentwurf der Verfassung[1], den die Regierung General de Gaulles ausarbeitete, bezeichnet die neue Gemeinschaft als «Fédération», ohne aber den Gliedern den Titel von Staaten zu verleihen. Der Präsident der französischen Republik wird als Präsident des Bundes vorgesehen. Zusammensetzung und Rolle der übrigen Organe — einer Exekutive, eines Bundesparlamentes und eines Schiedsgerichtshofes — werden besonderen Grundgesetzen vorbehalten. Der Kompetenzbereich des Bundes wird in einer Weise umschrieben, die im endgültigen Text nur wenig Änderungen erfährt. Der Vorentwurf sieht noch die Bildung einer «Communauté» vor, in der sich die ehemals unter französischer Herrschaft befind-

lichen Länder — die Staaten Indochinas, Marokko und Tunesien —, welche den Wunsch dazu bekunden, mit der «Fédération» vereinigen können. Die so festgelegten Grundzüge des Vorentwurfs hätten zur Errichtung einer eigentlichen bundesstaatlichen, den Regierungen der Gliedstaaten übergeordneten Regierung führen können. Aber sie waren für die politischen Führer Afrikas und Madagaskars unannehmbar, denn sie hielten vorläufig die Vorrangstellung Frankreichs aufrecht. Überdies war zu befürchten, daß die zu erlassenden Grundgesetze die Stellung Frankreichs noch verstärkt hätten.

Die Vorschläge des konsultativen Verfassungskomitees

Das konsultative Verfassungskomitee, das politischen und parlamentarischen Charakter trug, hatte den Vorentwurf der Regierung zu prüfen. Es bemühte sich, durch neue Dispositionen die erwähnten Befürchtungen zu beheben. Der Text des Konsultativkomitees benützt ein Vokabular, das politisch schmeichelhafter klingt[2]. Die «Fédération» wird zur «Communauté», was an das *Commonwealth* erinnert, dessen Glieder, wie man weiß, unabhängig sind. Die Glieder der «Communauté» sind «Staaten». Die Präambel der Verfassung verkündet ausdrücklich den Grundsatz der «freien Selbstbestimmung der Völker». Im übrigen präzisiert der neue Text die Zusammensetzung und die Rolle der Organe der Communauté. Er sieht einen aus den Premierministern der Gliedstaaten gebildeten Exekutivrat, eine Delegiertenversammlung der Gliedstaaten und einen obersten Gerichtshof vor. Er erkennt diesen Organen gewisse Entscheidungsbefugnisse zu. Die Versammlung regelt auf Vorschlag des Exekutivrates die Verwendung der gemeinsamen Mittel. Sie muß ihre Zustimmung zur Ratifizierung internationaler Abkommen geben, welche die Communauté binden. Es ist vorgesehen, daß Gesetze, die in identischem Wortlaut durch das französische Parlament und die Delegiertenversammlung der Communauté beschlossen werden, die auf die Communauté bezüglichen Bestimmungen der Verfassung abändern können. Dadurch ist die Möglichkeit einer schmiegsamen Revisionsprozedur gegeben, welche die Entwicklung auf ein bundesstaatliches System der Gleichheit hin erlaubt. Eine revolutionäre Bestimmung ist schließlich die, daß die Communauté den überseeischen Gebieten nicht aufgezwungen wird. Diese können durch Ablehnung der Verfassung anläßlich der Volksbefragung den Beitritt verweigern. Sie können außerdem ihren Austritt erklären und einen selbständigen Staat bilden.

Der endgültige Text der Verfassung von 1958

Der endgültige Entwurf, den die Regierung nach Befragung des Staatsrates aufstellte, ist bei der Volksbefragung von allen überseeischen Ge-

bieten außer Guinea angenommen worden. Er bildet den Titel XII der Verfassung vom 4. Oktober 1958[3]. Er weicht nur wenig von dem vom Konsultativkomitee ausgearbeiteten Text ab. Immerhin verstärkt er den der Communauté absichtlich verliehenen Charakter der Zweideutigkeit. Sicher ist die Communauté zukünftig ausdrücklich «auf der Gleichheit der sie bildenden Völker» gegründet[4]. Der Austritt ist nicht mehr von der Zustimmung Frankreichs abhängig. Das Parlament der Communauté ist zur Würde eines Senats erhoben. Aber es verliert die Entscheidungsgewalt, die ihm der Text des Konsultativkomitees zugebilligt hatte. Es faßt bindende Beschlüsse nur in jenen Bereichen, die ihm von den Parlamenten der Gliedstaaten übertragen werden. Die Bestimmung, wonach der Exekutivrat dem Präsidenten der Communauté in seinen Präsidialfunktionen und als Vertreter der Communauté beisteht, ist gestrichen worden. Der Präsident der Communauté löst sich deutlich von den anderen Organen und wird oberste Macht der Communauté[5]. Der oberste Gerichtshof ist nur noch Schiedsgerichtshof; und im besonderen entscheidet er nur über Streitigkeiten zwischen Gliedern der Communauté[6]. Er hat die Kompetenz zur Entscheidung über Streitigkeiten zwischen den Gliedstaaten und der Communauté eingebüßt. Er ist nicht mehr zuständig, die Achtung der Verfassung und der Staatsverträge zu überprüfen. Diese beiden Kompetenzen waren ihm durch den Text des Konsultativkomitees zugeteilt worden. Schließlich ist das schmiegsame Verfahren der Revision der auf die Communauté bezüglichen Verfassungsbestimmungen durch Gesetze, die vom Senat der Communauté und vom französischen Parlament übereinstimmend genehmigt werden, streng auf jene Bestimmungen beschränkt, «welche das Funktionieren der gemeinsamen Institutionen betreffen[7]».

Diese Kombination von Bestimmungen verstärkt gegenwärtig weniger die herrschende Stellung Frankreichs als jene seines Oberhauptes, General de Gaulle, ohne aber den Gliedstaaten zu untersagen, ihre unabhängige Existenz zu behaupten und eine gleichmäßige Beteiligung an den Geschäften der Communauté zu erlangen. Nach den Worten einer offiziellen Erklärung hatten die Urheber der Verfassung «die konkrete Situation», welche vorlag, im Auge: «Die Institutionen der Communauté können morgen die Institutionen einer eigentlichen Föderation unter sich gleichberechtigter Staaten werden, wenn das unserem geschichtlichen Schicksal entspricht; sie können aber auch die Institutionen einer einfachen Konföderation werden[8].» Leider wird diese Alternative durch die am Anfang dieses Aufsatzes erwähnten Erfahrungen nicht bestätigt. Ein auf Ungleichheit beruhendes föderatives System, das Mutterland und ehemalige Kolonien verbindet, strebt nach Gleichheit nicht durch die Errichtung eines wirklichen Bundesstaates, der den Gliedstaaten, das Mutterland einbegriffen, übergeordnet ist, sondern durch die Lockerung der gemeinsamen Bindungen zugunsten der Selbständig-

keit der ehemaligen Kolonien. Im Laufe dieses Prozesses droht sogar die Konföderation zu verschwinden.

Die Bestimmungen des die Communauté umschreibenden Titels XII der Verfassung und die gegenwärtige Praxis offenbaren denn auch bereits diese Richtung. Wir werden es auf doppelte Weise zeigen. Einerseits identifiziert sich die Communauté mit Frankreich, ohne eine besondere internationale Einheit zu bilden. Anderseits bemühen sich die Gliedstaaten, den gleichen internationalen Status wie Frankreich zu erlangen.

I. Die Identifikation der Communauté mit der französischen Republik

Die durch die Verfassung von 1958 errichtete Communauté erscheint als eine Gesamtheit von Organen und eine Einrichtung zur Verteilung von Kompetenzen, welche rein internen Charakter haben und ohne internationale Auswirkungen bleiben. Mit anderen Worten bildet die Communauté gegenwärtig keinen Staat oder keine Staatenverbindung, welche die internationale Rechtspersönlichkeit besitzt. Von außen gesehen zählt nur Frankreich. Es vertritt die Communauté. Diese ist weder in den diplomatischen Beziehungen noch in den internationalen Organisationen an die Stelle von Frankreich getreten.

Die Organe der Communauté und ihre Befugnisse

Die Stellung der französischen Republik in der Struktur der Organe der Communauté und ihre Rolle in der Ausübung ihrer Befugnisse schaffen eine Einseitigkeit, die von Anfang an ein Hindernis für jede Möglichkeit einer Entwicklung zum Bundesstaat darstellt.

Der Schiedsgerichtshof

Diese Stellung und diese Rolle sind im Schiedsgerichtshof am wenigsten spürbar. Dieser macht den Anschein eines unabhängigen bundesstaatlichen Organs, ohne direkte Bindung an die französische Republik. Immerhin werden sein Präsident und die sechs übrigen Richter vom Präsidenten der Communauté ernannt, der kein anderer als der Präsident Frankreichs ist. Es ist unvermeidlich, daß der Schiedsgerichtshof gegenwärtig eine Mehrheit von Richtern mutterländischen Ursprungs umfaßt. Sie werden aus Berufsjuristen ausgewählt, vor allem aus Diplomaten und ehemaligen hohen Funktionären der Kolonien, und man kann versichert sein, daß sie ihre Aufgabe in aller Unabhängigkeit erfüllen werden. Aber

die dem Gerichtshof zuerkannte Kompetenz ist, wie wir sagten, stark eingeengt worden. Er kann weder über die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen des Präsidenten noch über die vom Exekutivrat oder vom Senat der Communauté ergriffenen Maßnahmen befinden. In diesen Fragen kann der Präsident den Schiedsgerichtshof zwar um ein Gutachten ersuchen, doch ist dieses nur für den Präsidenten selbst bestimmt und wird nicht publiziert[9]. Da der Schiedsgerichtshof nur über Streitigkeiten zwischen Gliedstaaten befinden kann, gleicht er eher einer internationalen richterlichen Instanz als dem obersten Gerichtshof eines Bundesstaates. Seine Rechtsprechung ist in bezug auf Klagen privaten Ursprungs an die klassische völkerrechtliche Regel gebunden, daß der innerstaatliche Instanzenzug erschöpft sein muß[10]. Verwaltungsstreitigkeiten — betreffend die Verwaltungsorgane, die öffentlichen Dienste und die einzelnen Funktionäre — gehören nicht in den Kompetenzbereich des Schiedsgerichtshofes. Sie wurden dem Staatsrat der französischen Republik anvertraut[11].

Der Senat

Der Senat der Communauté repräsentiert die Gliedstaaten. Seine Mitglieder werden durch die einzelnen Parlamente bezeichnet. Aber die Regel der gleichmäßigen Vertretung, welche in der Zusammensetzung bundesstaatlicher Senatsvertretungen im allgemeinen beobachtet wird, findet hier keine Anwendung. Der Senat wird nach der Bevölkerungszahl gebildet, wobei auf 300 000 Einwohner ein Vertreter entfällt, bei einem Minimum von drei Sitzen pro Gliedstaat. Frankreich stellt so 186 Senatoren, die zwölf Gliedstaaten der Communauté deren 98. Die Befugnisse des Senats sind rein konsultativer Natur. Bindende Beschlüsse faßt er nur in Angelegenheiten, die von den gesetzgebenden Versammlungen der Gliedstaaten an ihn delegiert werden[12]. Der Senat kann überdies, wie bereits erwähnt, diejenigen Bestimmungen der Verfassung revidieren, die das «Funktionieren der gemeinsamen Institutionen» betreffen. Diese beschränkte Kompetenz wurde aber, obwohl Frankreich im Senat ohnehin die Mehrheit besitzt, auch noch unter die strikte Vormundschaft Frankreichs gestellt. Einerseits besitzt nicht der Senat der Communauté die Initiative für diese Revisionsvorschläge, sondern der französische Präsident. Anderseits muß ein Gesetz, das der Senat gutgeheißen hat, im selben Wortlaut durch das französische Parlament genehmigt werden[13].

Der Senat kann seine konsultative Kontrolle über die gemeinsamen Geschäfte — Wirtschafts- und Finanzpolitik, internationale Abkommen, Kriegserklärung, allgemeine Ziele der Politik wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung — nicht spontan ausüben. Vielmehr muß er vom Präsidenten der Communauté dazu aufgefordert werden. Er kann den französischen Ministern, die mit den gemeinsamen Geschäften be-

traut sind, keine öffentliche Debatte aufzwingen. Die einzige parlamentarische Prozedur, die den Senatoren offensteht, ist jene der schriftlichen Fragen und Antworten.

Der Exekutivrat

Der Exekutivrat der Communauté ist im wesentlichen zusammengesetzt aus den Regierungschefs der Gliedstaaten. Er erscheint als Organ der Communauté, als von Frankreich unabhängige Behörde der zwölf Gliedstaaten. Dennoch ist Frankreich darin besonders stark vertreten. Zum Präsidenten und zum Ministerpräsidenten der französischen Republik, welche ohnehin dazu gehören, kommen noch die sieben französischen Minister, welchen der Präsident die gemeinsamen Geschäfte überträgt. Überdies ist der Exekutivrat ein Konsultativorgan. Er hat keine rechtliche Entscheidungsgewalt in den gemeinsamen Angelegenheiten, ausgenommen vielleicht hinsichtlich der für die Schaffung der öffentlichen Organe und Dienste nötigen Ausgaben und deren Aufteilung unter die Gliedstaaten, wie auch der Verteilung der Kosten für die gemeinsamen politischen Schritte[14].

Dieser zweitrangige rechtliche Status schließt einen entscheidenden politischen Einfluß aber nicht aus. Nur ist er nicht geeignet, den Exekutivrat — der nach den Worten seiner Geschäftsordnung das oberste Organ der Zusammenarbeit der Gliedstaaten ist — allmählich zu einer wirklichen bundesstaatlichen Regierung umzuformen. Die Praxis zeigt bereits, daß die Tätigkeit des Exekutivrates zentrifugale Wirkungen haben wird. Die Regierungschefs bemühen sich, für ihre Staaten die Ausübung jener Kompetenzen der Communauté zu erlangen, welche ihnen noch entgehen und ein alleiniges Vorrecht Frankreichs geblieben sind. Indem der Präsident der Republik und der Communauté den Zusammenkünften des Exekutivrates den Charakter von zwischenstaatlichen Konferenzen gibt und indem er es hingenommen hat, daß der Rat «positive Entschlüsse» fasse (so heißt es im Schlußcommuniqué der Tagung von Tananarive vom 7.—8. Juli 1959), hat er diese Entwicklung zu einem lockeren konföderativen System erleichtert. Er verfügt über rechtliche Mittel, die es ihm erlauben, auf diesem Weg weiterzugehen. Er kann seine Befugnisse einem oder mehreren Mitgliedern des Exekutivrates übertragen[15]. So könnten die Regierungschefs eine solche Kompetenzübertragung erreichen, um im Rahmen ihres Staates oder einer Staatengruppe die gemeinsamen Befugnisse ganz oder teilweise auszuüben.

Das Schicksal der Communauté wird sich innerhalb des Exekutivrates entscheiden. Die Regierungschefs der Communauté werden die Communauté auffliegen lassen oder werden ihr erlauben, mit einer neuen Bedeutung weiterzuleben. Dieses Weiterleben setzt voraus, daß der Präsident der Communauté aufhört, Regierungschef zu sein und ein bloß symbolischer Vertreter der Communauté wird.

Der Präsident der Communauté ist mit demjenigen Frankreichs identisch. Die Gliedstaaten nehmen an seiner Wahl gemäß den durch Übereinkommen zwischen Frankreich und diesen Staaten festgelegten Bedingungen teil[16]. Bis jetzt ist kein solches Übereinkommen getroffen worden. Jedenfalls ist nach dem offiziellen Kommentar, den wir zitiert haben, vorläufig «keine Rede davon, zu einer der demographischen Wichtigkeit der Staaten proportionalen Teilnahme zu gelangen[17]». Der Präsident ist und bleibt also wesentlich ein Organ der französischen Republik.

Er übt durch seine Entscheidungs- und Ausführungsgewalt die Leitung der Communauté aus. Er schafft und organisiert die Dienststellen und ernennt das Personal. Dienststellen und Personal bleiben seiner Aufsicht unterstellt. Immerhin ist seine Macht, sogar in gemeinsamen Angelegenheiten, mit Rücksicht auf die französische Republik durch jene Verfassungsbestimmungen begrenzt, die seine Stellung als Präsident der Republik umschreiben, das Zustandekommen der Gesetze und Verordnungen sowie der internationalen Verträge bestimmen und eine unabhängige richterliche Gewalt errichten. Mit anderen Worten ist es nötig, daß ein Entscheid, bevor er vom Präsidenten der Communauté gefaßt wird, schon vorher durch die zuständigen Organe der französischen Republik getroffen wurde. Diese Situation ist heute verschleiert durch die außerordentlichen Vollmachten, die General de Gaulle in Frankreich innehat. Praktisch leitet der General sowohl die Communauté wie auch die Republik. Er kann so die Meinungen der afrikanischen Führer leichter berücksichtigen und ihren Überlegungen wirkliches Gewicht verleihen. Das gleicht die untergeordnete Stellung der Gliedstaaten in einem gewissen Maße aus. Die Organe der Republik — Premierminister, Regierung, Parlament — haben nur über kleinere Probleme der Innenpolitik der Communauté zu verhandeln. Wenn diese Situation nicht so eng an die Person General de Gaulles gebunden wäre, könnte in ihr der Keim einer eigentlich bundesstaatlichen Regierung gesehen werden, welcher die Gliedstaaten unter Einschluß Frankreichs in gemeinsamen Angelegenheiten in gleichem Maße unterstellt wären. Aber der notwendig provisorische Ausnahmecharakter dieser Situation erlaubt es kaum, eine solche Entwicklung zu erhoffen.

Die Kompetenzen der Communauté

Die Kompetenz zur Verfassungsrevision

Selbst in ihrem Kompetenzbereich löst sich die Communauté nicht von der französischen Republik. Sie verfügt nicht über die sogenannte Kompetenzkompetenz. Die Revision des Titels XII der französischen Ver-

fassung, der die Verfassung der Communauté bildet, ist nicht nach den der Communauté eigenen Normen vorgesehen, sondern durch die Anwendung des in Artikel 89 der Verfassung für die französische Republik vorgeschriebenen Verfahrens. Die Organe und die Wählerschaft der anderen Gliedstaaten werden nicht beigezogen[18]. Was die Grundgesetze der Communauté angeht, welche bisher in Form von Verordnungen von der französischen Regierung allein erlassen wurden, so werden sie «gemäß denselben Verfahren wie die Verfassungsbestimmungen» revidiert[19].

Wir haben gesehen, daß der Senat der Communauté, im Einverständnis mit dem französischen Parlament, die das Funktionieren der gemeinsamen Institutionen betreffenden Verfassungsbestimmungen abändern kann. Überdies können durch besondere Übereinkünfte zwischen Frankreich und einem oder mehreren Gliedstaaten gemeinsame Kompetenzen geschaffen oder solche den Gliedstaaten übertragen werden[20]. Dieses Verfahren der Verfassungsrevision, bald von einseitigen Maßnahmen Frankreichs, bald von Übereinkünften zwischen Gliedstaaten ausgehend, ist nicht dazu angetan, die Entwicklung der Communauté zu einer bundesstaatlichen Struktur zu begünstigen. Es ist politisch undenkbar, daß die Verfassung der Communauté ganz einfach nach dem für die französische Republik geltenden Verfahren revidiert werden kann. Man wird das Einverständnis aller Gliedstaaten erreichen oder sich damit abfinden müssen, daß die andersgesinnten Staaten sich von der Communauté zurückziehen, wie es ihr Recht ist. In jedem Fall weist alles auf ein lockeres konföderatives System hin.

Die der Communauté zugewiesenen Kompetenzen

Der Kompetenzbereich der Communauté ist in einschränkender Form in Art. 78 des Titels XII definiert. Er umfaßt einerseits die wirklich gemeinsamen Angelegenheiten — Außenpolitik, Verteidigung, Währung, gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik, Politik der strategisch wichtigen Rohstoffe, allgemeine Organisation des äußeren und gemeinsamen Transportwesens und Fernmeldeverkehr. Er umfaßt anderseits zwei Gebiete, die normalerweise sowohl von der Communauté als auch von den Gliedstaaten — von jedem innerhalb seines Bereichs — geregelt werden sollen: das Justizwesen und die höhere Bildung. Dazu kommt das Begnadigungsrecht, das der Präsident der Communauté ausübt[21].

Die Communauté ist zuständig, dafür zu sorgen, daß die Gliedstaaten die sie bindenden Rechtsnormen durchführen (Verfassungsbestimmungen, Grundgesetze, Übereinkünfte und Verträge, Beschlüsse des Präsidenten der Communauté, Entscheide des Schiedsgerichtshofes). Sie hat die Aufgabe, die Ordnung aufrechtzuerhalten, wenn auf dem ganzen Gebiet eines Gliedstaates oder einem Teil eines solchen der Ausnahmezustand proklamiert wird. Die Initiative zu einer solchen Proklamation

kann «im Fall von Unruhen, welche das normale Funktionieren der öffentlichen Gewalt verhindern», nicht nur vom Regierungschef jedes Gliedstaates ergriffen werden, sondern auch vom Präsidenten der Communauté[22].

Nach Art. 77, Abs. 2, der Verfassung gibt es nur *ein* Bürgerrecht der Communauté. Diese Bestimmung schließt, glauben wir, die Existenz von verschiedenen Nationalitäten der Staaten nicht aus. Es ist nötig und genügt, daß die Angehörigen jedes Gliedstaates auf dem Gebiete der anderen Staaten die Rechte und Erleichterungen des Bürgerrechts genießen. Immerhin besteht bis heute nur *eine* Staatsangehörigkeit der Communauté, und das ist die französische[23].

Das Communiqué, das am 12. September 1959 anläßlich der 5. Session des Exekutivrates veröffentlicht wurde, zeigt, daß die Frage der Staatsangehörigkeit noch nicht endgültig geregelt ist. Ein Ausschuß wird beauftragt, das Problem zu studieren. «Er hat eine Lösung vorzuschlagen, die es gestattet, die eigene Rechtspersönlichkeit der Gliedstaaten mit dem Willen, den Zusammenhalt der Communauté aufrechtzuerhalten, in Einklang zu bringen.» Das Communiqué fügt bei, daß die Möglichkeit verschiedener Staatsangehörigkeiten innerhalb der gemeinsamen Staatsangehörigkeit befürwortet worden sei.

Die Communauté besitzt keine Steuerkompetenzen. Sie kann keine Steuern erheben, sondern ist auf die Beiträge der Gliedstaaten angewiesen.

Die Sonderstellung Frankreichs

Im Rahmen der Kompetenzen der Communauté nimmt die französische Republik eine Sonderstellung ein. Erstens übt sie, im Gegensatz zu den übrigen Gliedstaaten, verschiedene der Communauté zustehende Kompetenzen konkurrierend mit dieser aus. Zweitens besitzt sie allein die Befugnis, die Rechtsakte vorzunehmen, welche für die Ausübung gewisser Kompetenzen der Communauté erforderlich sind (Abschluß internationaler Verträge, Kriegserklärung). Schließlich übt Frankreich im Namen und auf Rechnung der Communauté Kompetenzen aus, welche dieser zugewiesen sind (Armee, Diplomatie). So kommt es, daß die Kontrolle, welche die Communauté über die Tätigkeit der Gliedstaaten ausüben kann, tatsächlich durch die Organe der französischen Republik ausgeübt werden (insbesondere Justiz und öffentliche Ordnung).

Es ist deshalb verständlich, daß die übrigen Gliedstaaten viel eher danach trachten, eine gleiche internationale Stellung wie Frankreich zu erlangen, als den Regierungsapparat der Communauté zu verstärken.

II. Das Streben der Gliedstaaten nach internationaler Gleichberechtigung mit Frankreich

Die zwölf Gliedstaaten, welche außer der französischen Republik der Communauté angehören, finden sich gemäß der Verfassung in der Lage von Gliedstaaten eines Bundesstaates. «Sie genießen Autonomie, verwalten sich selbst und führen in demokratischer und freier Weise ihre eigenen Angelegenheiten.» Diese Formulierung des Artikels 77 der Verfassung scheint uns bereits überholt zu sein. Man muß bedenken, daß alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich der Communauté zugewiesen sind, den einzelnen Staaten zukommen. Diese haben ihre Institutionen frei festgelegt. Ihre ersten Verfassungen erinnern durch ihren feierlichen und minutiösen Charakter an die Sozialpakte der Revolutionszeit. Auf der inneren Ebene errichten sie die Volkssouveränität und legen die Nationalhymne und das Hoheitszeichen als Symbole der Nation fest. Auf der äußeren Ebene sehen sie häufig schon Verfahren für den Abschluß internationaler Verträge vor. Einige erwähnen die Verwirklichung der afrikanischen Einheit; andere begnügen sich damit, die Koordination zwischen Gliedstaaten ins Auge zu fassen. Die Praxis zielt auf Betonung der Unabhängigkeit dieser Staaten gegenüber der Communauté, also gegenüber Frankreich.

Die Vertretung der Communauté und Frankreichs in den Gliedstaaten

Ein Hochkommissar vertritt den Präsidenten der Communauté bei jedem Gliedstaat. Er befaßt sich ausschließlich mit Angelegenheiten der Communauté. Die Regierungen der Gliedstaaten verlangen, über die zu ernennenden Persönlichkeiten befragt zu werden. Diese erscheinen gegenwärtig eher als Vertreter Frankreichs denn als solche der Communauté. Wenn sich diese Tendenz bestätigt, so wird das Agrément der Regierungen die Hochkommissare dem Status von Diplomaten annähern. Es könnte jedoch, in Anlehnung an das Commonwealth, eine andere Lösung verwirklicht werden. Der Hochkommissar könnte vom Präsidenten aus Persönlichkeiten desjenigen Staates ausgewählt werden, in dem er seine Funktionen auszuüben hat. Die Institution des Hochkommisars würde alsdann auch Bestand haben, wenn die Communauté sich in der Richtung einer lockeren Konföderation entwickelt. Frankreich würde bei jedem Staat einen besonderen, mit dem Hochkommissar nicht indentischen Vertreter akkreditieren.

Die bilateralen Abkommen Frankreichs mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar

Es ist in der Tat unerläßlich, daß Frankreich bei den Staaten der Communauté vertreten ist, wie umgekehrt auch eine Vertretung dieser Staa-

ten in Frankreich erforderlich ist. Denn die Zusammenarbeit Frankreichs mit diesen Staaten im Gebiete der Wirtschaft, der Technik, der Finanzen und der Kultur wird durch bilaterale Abkommen geregelt. Dieses System begünstigt die Entwicklung der afrikanischen Staaten zur Unabhängigkeit. Es schwächt anderseits die Communauté, die selbst nicht verpflichtet ist, den Gliedstaaten die nötige Hilfe zukommen zu lassen. Bilaterale Abkommen sind, wie bereits erwähnt, in der Verfassung auch vorgesehen, um die Teilnahme der Gliedstaaten an der Wahl des Präsidenten der Republik zu regeln und um Kompetenzübertragungen zu verwirklichen.

Dieses Verfahren, d. h. der Abschluß bilateraler Abkommen zwischen Frankreich und den übrigen Gliedstaaten an Stelle von Beschlüssen der Communauté, wird vermutlich auch in anderen Angelegenheiten befolgt werden. Es führt die Communauté auf eine Art Staatenassoziation hin.

Die Abkommen zwischen afrikanischen Staaten

Um international lebensfähige Staaten zu bilden, sind Gruppierungen nötig. Die politischen Spaltungen und Intrigen, der Gegensatz zwischen Fortschrittlichen und Traditionalisten und die internationalen panafrikanischen Strömungen erlauben im Augenblick jedoch keine Beurteilung ihrer voraussichtlichen Form und Weite. Aber die Gliedstaaten der Communauté haben das Recht, sich zu verbinden und zu verbünden. Die Zentralafrikanische Republik sowie jene des Kongo, des Gabon und des Tschad haben als erste eine Zollunion errichtet, innerhalb derer Waren, Güter und Kapital frei zirkulieren. Die sieben Republiken des ehemaligen Französisch-Westafrika haben ebenfalls eine Zollunion gebildet. Überdies sind vier von ihnen (Elfenbeinküste, Haute-Volta, Niger, Dahomey) auf der politischen Ebene eine schmiegsame Verbindung eingegangen, die sich im «Conseil de l'Entente» ausdrückt. Zwei andere (Sudan, Senegal) haben den Bundesstaat Mali errichtet, der allen Gliedstaaten offensteht. Die islamische Republik Mauretanien ist vorläufig dieser Bewegung ferngeblieben.

Die Teilnahme der Gliedstaaten an der französischen Außenpolitik

Es ist bereits erwähnt worden, daß die Außenpolitik und die diplomatische Vertretung der Communauté diejenigen Frankreichs sind. Die Regierungen der anderen Gliedstaaten arbeiten darauf hin, sich daran zu beteiligen. Auf ihren Vorschlag können Bürger ihres Staates zur Ausübung diplomatischer und konsularischer Funktionen berufen werden und den Delegationen an internationalen Konferenzen und Verhandlungen angehören[24]. Aber schon wünschen die Gliedstaaten, bei gewissen afrikani-

schen Ländern eigene diplomatische Missionen zu akkreditieren. Frankreich hat eine besondere Kategorie von Ministern — Regierungsberater (Conseillers du gouvernement) — geschaffen, welche aus den Persönlichkeiten der afrikanischen Staaten und Madagaskars ausgewählt werden[25]. Diese beratenden Minister können als «Mitglieder der französischen Delegation an internationalen Organisationen und internationalen Konferenzen» bezeichnet werden[26]. Es ist wenig wahrscheinlich, daß ein internationales Abkommen, das einen Gliedstaat, sei es in wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Angelegenheit, entweder direkt oder in seinen Beziehungen zu den afrikanischen Nachbarstaaten, verpflichtet, ohne das Einverständnis der interessierten Regierung endgültig geschlossen wird. Schon jetzt müssen diese Regierungen konsultiert werden, bevor einem auf ihrem Gebiet wirkenden ausländischen Konsul das Exequatur erteilt werden kann[27].

Weit entfernt davon, sich hinter der Communauté klein zu machen, beteiligen sich die afrikanischen Staaten und Madagaskar an den internationalen Beziehungen. Der Exekutivrat bestätigte anläßlich seiner Sitzung in Tananarive «die Möglichkeit des Beitritts der afrikanischen Staaten und Madagaskars zu verschiedenen internationalen Organisationen» (UNESCO, FAO, OMS, OIT). Er nahm sich vor, in seiner Sitzung vom September 1959 zu prüfen, in welcher Form und unter welchen Bedingungen die Gliedstaaten ihre Kandidatur für diese Organisationen anmelden könnten. Das Communiqué vom 12. September 1959 enthält jedoch keinerlei neue Angaben zu diesem Problem. Man kann sich vorstellen, daß die Staaten der Communauté sich innerhalb der internationalen Organisationen nicht mit einem — übrigens nicht einmal immer vorgesehenen — Status bloß assoziierter Mitglieder zufriedengeben werden. Was die UNO und gewisse Spezialorganisationen angeht, so werden sich die Gliedstaaten der französischen Delegation anschließen.

In der Praxis der ersten neun Monate zielt die Communauté auf eine Assoziation souveräner Staaten hin, die einem unter ihnen, Frankreich, die Ausübung der Kompetenzen und Funktionen anvertrauen, welche sie noch nicht voll übernehmen können. Nach dem normalen Ablauf der Dinge würde diese Entwicklung zu einer tiefgreifenden Umformung der Kompetenzen der Communauté und der Rolle ihrer Organe führen. Die Gliedstaaten würden alle die volle Gleichberechtigung erhalten, auch hinsichtlich der Präsidentschaft der Communauté, und sie hätten die Aufgabe, die Zusammenarbeit der Gliedstaaten zu organisieren. Trotz des Bestehens verschiedener Staatsangehörigkeiten wird das gemeinsame Bürgerrecht als Faktor der gegenseitigen Durchdringung eine enge Zusammenarbeit ermöglichen. Die Verfassung der Communauté ist schmiegsam genug, um ohne Bruch den Fortgang dieser Entwicklung bis zu ihrem Endpunkt zu erlauben. Dieser Endpunkt wäre ein konföderatives System, welches das Wesentliche der Communauté bewahrte.

Nur läuft diese Entwicklung Gefahr, sich am Widerstand der französischen und vielleicht auch einiger afrikanischer Regierungen zu stoßen. Viele werden erklären, daß der Fortgang dieser Entwicklung die Communauté zerstören werde, da das wahre Ziel der Communauté ein auf Gleichheit der Gliedstaaten beruhender Bundesstaat sei. Nun kann aber dieses Ziel, selbst wenn es aufrichtig erstrebt wird, im Rahmen der Communauté, wie sie heute besteht, nicht erreicht werden. Denn vielen wird es nur als eine Verlängerung der Vormachtstellung Frankreichs erscheinen. Die afrikanischen Staaten werden nicht gehindert sein, ihre Unabhängigkeit auf internationaler Ebene zu verstärken. Wer dies übersieht, vergißt die Lehren der früheren französischen Union und der französisch-tunesischen Gemeinschaft.

Indessen verfügen die Staaten der Communauté über das verfassungsmäßig garantierte Recht des Austritts, das sie ungehindert ausüben können[28]. Der Austritt hat in bestimmt vorgeschriebenen Formen zu erfolgen. Seine Tragweite verpflichtet die Beteiligten, in ihren Forderungen Maß und Ausgeglichenheit zu bewahren. Gleichzeitig zwingt das Austrittsrecht Frankreich dazu, in seiner leitenden Rolle die Reaktionen und Wünsche seiner Partner aufs genaueste abzuwägen. Die Freiheit, auszutreten, wird sich vielleicht als das beste Bindemittel der Communauté erweisen.

---

[1] Journal officiel de la République française, 5. September 1958. [2] A. a. O., 20. August 1958. [3] A. a. O., 5. Oktober 1958, und Journal officiel de la Communauté, Nr. 1, 15. Februar 1959. [4] Art. 1 Abs. 2 der Verfassung. [5] Art. 80 Abs. 1. [6] Art. 84 Abs. 1. [7] Art. 85 Abs. 2. [8] Commentaires sur la Constitution, La Documentation française, Notes et Etudes Documentaires, Nr. 2530, vom 11. April 1959, S. 30. [9] Ordonnance Nr. 1256 vom 19. Dezember 1958 portant loi organique sur la cour arbitrale, Art. 5 und 27. [10] Art. 26 der erwähnten Ordonnance. [11] Ordonnance Nr. 419 vom 10. März 1959. [12] Art. 83 Abs. 5 der Verfassung. Art. 20 der Ordonnance Nr. 1255 vom 10. Dezember 1958 portant loi organique sur le sénat de la Communauté. [13] Art. 85 der Verfassung. Art. 21 Abs. 1 der Ordonnance Nr. 1255. [14] Ordonnance Nr. 1254 vom 19. Dezember 1958 portant loi organique sur le conseil exécutif de la Communauté, Art. 4. [15] Art. 6 der Ordonnance Nr. 1254. [16] Art. 6 Abs. 3 und Art. 81 der Verfassung. [17] Loc. cit. (Anm. 8) S. 30. [18] Art. 85 der Verfassung. [19] Art. 20 Abs. 2 der Ordonnance portant loi organique sur le sénat de la Communauté. [20] Art. 78 Abs. 3 und Art. 87 der Verfassung. [21] Entscheid des Präsidenten der Communauté vom 9. Februar 1959, J. O. de la Communauté, 15. Februar 1959. [22] Entscheid des Präsidenten der Communauté vom 14. April 1959, J. O. de la Communauté, 15. April 1959. [23] Entscheid des Präsidenten der Communauté vom 9. Februar 1959, J. O. de la Communauté, 15. Februar 1959. [24] Entscheid des Präsidenten der Communauté vom 12. Juni 1959, J. O. de la Communauté, 15. Juni 1959, S. 42/43. [25] Dekret vom 27. Mai 1959. [26] Art. 2 Abs. 2 des genannten Dekretes. [27] Entscheid des Präsidenten der Communauté vom 14. April 1959, Art. 3, J. O. de la Communauté, S. 24. [28] Art. 86 Abs. 2 der Verfassung.