

Frankreichs Staatspräsident : erster Bürger oder Wahlkönig?

Autor(en): **Kölz, Alfred**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **75 (1995)**

Heft 1

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165410>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Alfred Kölz

ist 1944 in Solothurn geboren. Nach dem Studium der Rechte in Zürich und Bern Gerichtspraxis und Erwerb des Anwaltspatentes. 1979 erfolgte die Habilitation und die Aufnahme der heutigen Tätigkeit als vollamtlicher Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich. Verschiedene Forschungsaufenthalte in Paris zur Erweiterung der Fachkenntnisse in neuerer Geschichte und politischer Wissenschaft. Neuere Publikationen: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte mit Quellenband*, Bern 1991/92, zusammen mit Jörg Paul Müller: *Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, 2. Auflage, Bern 1991.

FRANKREICHS STAATSPRÄSIDENT – ERSTER BÜRGER ODER WAHLKÖNIG?

Alle sieben Jahre wählt die «Grande Nation» ihren Präsidenten. Diese Wahl muss, aus der Aufregung der Beteiligten zu schliessen, wichtiger sein als jene des deutschen, österreichischen oder italienischen Präsidenten, bedeutsamer offenbar auch als die Wahlen in die legendäre Nationalversammlung Frankreichs.

Es gibt keine andere westliche Demokratie, die ein Amt von solcher Bedeutung für so lange Zeit vergibt. Volle sieben Jahre lang kann der französische Präsident von niemandem politisch zur Rechenschaft gezogen werden. Nach erfolgter Wahl sind die Bürger und Bürgerinnen jedes Machtmittels baren, um dem Walten des Herrn im «Elysée»-Palast, dem «köstlichen Garten Eden der Helden und Tugendhaften» (Robert), Einhalt zu gebieten. Es bleiben ihnen nur die *sondages*, die fast jede Woche erscheinenden Umfragen über die Popularität des politischen Recken. Der Präsident kann von der Verfassung her fast jederzeit nach seinem alleinigen Ermessen die Nationalversammlung auflösen, das heisst Neuwahlen veranstalten. Fühlt er sich in einem politischen «Formtief», so kann er ein Plebiszit über ein von ihm ausgewähltes populäres Thema veranstalten, wie es seinerzeit die Napoleoniden vorexerziert hatten. Hat er sich allerdings in der Popularität des Plebiszitthemas getäuscht, so wird es im Fall der Ablehnung des Referendums für ihn gefährlich, wie es *Charles de Gaulle* 1969 erging und *François Mitterrand* 1992 beim Maastricht-Vertrag beinahe widerfuhr. Der Präsident hat, wie einst die «Ludwige», reservierte Jagdgründe im Norden von Paris zur Verfügung – verdient aber weniger als ein schweizerischer Bundesrat! Wie kam denn eine solche Verfassung für das einst revolutionäre Hexagon zustande, die selbst Staatsrechtlern Rätsel aufgibt?

Experimentierfeld für Verfassungen

Frankreich ist das gelobte Land für Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler;

denn kein anderes Land hat in den letzten zweihundert Jahren so viele – nämlich 14 – und so verschiedenartige Verfassungen und Régimes durchgestanden. Nach der Revolution 1789 fing es mit einer konstitutionell-monarchistischen Verfassung an; es folgten nach der Beseitigung des Monarchen und der dazugehörigen Verfassung zwei republikanische Konstitutionen (1793–1799), gefolgt von einer konsularen, die nach der Selbstkrönung des grossen Korsen (1804) zu einer imperialen wurde. Nach den «Hundert Tagen» kam wieder eine konstitutionell-monarchische Verfassung zu Ehren (1815–1830), die nach der Julirevolution unter Auswechslung des Königs einer konstitutionell-parlamentarischen Platz machte. 1848 erkämpfte sich das Volk eine fragile soziale Republik, die mit seiner eigenen Zustimmung drei Jahre später einem Operetten-Kaisertum unter *Napoléon III.* weichen musste. Nach dem deutsch-französischen Krieg begann die bis heute immer noch längste Republik und Verfassung Frankreichs, nämlich die Dritte Republik (1871–1940), die immerhin einen Weltkrieg überstand. Nach der Niederlage 1940, dem schmachvollen Vichy-Regime und der Befreiung davon gelang 1946 wieder die Errichtung einer sozialen Republik, der «Vierten», welche 1958 infolge der Algerien-Krise zusammenbrach und von General de Gaulle, der lange auf seine Stunde gewartet hatte, in die Fünfte Republik umgewandelt wurde. Nicht nur die Person de Gaulles spielt bei der Interpretation der heutigen Verfassung und der Analyse des Regimes eine grosse Rolle. Auch die zahlreichen vorhergehenden Verfassungen und Regimes wirken sich innerhalb und vor allem ausserhalb des gelten-

den Verfassungstextes fortwährend aus. Der nur positivistisch «auslegende» Jurist erfasst die heutige Verfassung und Regierungsweise Frankreichs nur zum Teil; Geschichte und politische Kultur haben in Frankreich besonders grosse verfassungsgestaltende Kraft.

Stärkung von Präsident und Regierung

Die heute geltende Verfassung von 1958 wurde hauptsächlich von General de Gaulle und seinem damaligen Justizminister, *Michel Debré*, geprägt. Sie knüpfte zwar noch an die Verfassung der Vierten und der Dritten Republik an, enthielt also starke parlamentarische Elemente. Man wollte jedoch unter allen Umständen die aus der vorangehenden Zeit bekannten Missbräuche des wenig geregelten Parlamentarismus und der Parteienherrschaft bekämpfen und insbesondere bessere Regierungsstabilität erreichen. Zu diesem Zwecke verstärkte man die Stellung des Präsidenten der Republik und jene der Regierung massiv. Was den Präsidenten betrifft, so sollte dieser nicht mehr durch das Parlament, sondern durch ein Wahlgremium von 81 764 Abgeordneten, Generalräten und Gemeindevertretern indirekt gewählt werden; auf diese Weise ist de Gaulle 1958 zum ersten Mal zum Präsidenten gewählt worden. Neben seinem Recht, den Premierminister und auf dessen Vorschlag die Minister zu ernennen, den Vorsitz im Ministerrat zu führen, dem erwähnten Parlamentsauflösungsrecht sowie dem Recht, ein Referendum «von oben» auszulösen, und dem Begnadigungsrecht erhielt der Staatspräsident ein massiv erweitertes Notverordnungsrecht, die alleinige Verfügung über die nukleare Abschreckungsmacht (*force de frappe*) sowie mehr aussenpolitische Befugnisse. Die Regierung wurde zu Lasten der Nationalversammlung massiv gestärkt. Ihr Sturz durch deren Misstrauensantrag wurde erschwert; künftig war eine absolute Mehrheit aller Mitglieder der Nationalversammlung für einen solchen nötig. Die von de Gaulle durchgesetzte Ablösung des Verhältniswahlrechts durch das Mehrheitswahlrecht führte in der Regel zu klaren Mehrheitsverhältnissen und damit automatisch zur Stärkung der Regierung. Diese erhielt ferner das Recht, Gesetze in

.....

*Geschichte
und politische
Kultur haben
in Frankreich
besonders grosse
verfassungsgestaltende
Kraft.*

.....

einem Schnellverfahren ohne Diskussion und Abstimmung durch das Parlament zu «peitschen». Um dem Parlament eine genauere Regierungskontrolle zu verunmöglichen, wurde die Zahl der ständigen Parlamentskommissionen auf insgesamt sechs für jede Kammer beschränkt, die Sitzungsdauer des Parlaments wurde auf höchstens 170 Tage pro Jahr beschränkt; für die Durchführung ausserordentlicher Sitzungen bedarf es der Zustimmung des Staatspräsidenten, die bis jetzt zwei Male, nämlich durch de Gaulle (1960) und Mitterrand (1987), aus rein opportunistischen Gründen verweigert wurde. Das Parlament, nicht aber der Präsident, untersteht schliesslich einer strengen Verfassungskontrolle durch den Verfassungsrat mit dem Ziel, den Verordnungsbereich der Regierung vor parlamentarischen Übergriffen zu schützen! Der Senat, die zweite Kammer, hat gegenüber der Nationalversammlung geringere Befugnisse; er kann insbesondere kein Gesetz definitiv am Inkrafttreten hindern und kann die Regierung nicht stürzen. Seine Mitglieder werden im Gegensatz zu jenen der Nationalversammlung nur indirekt gewählt, verfügen also über keine unmittelbare demokratische Legitimation.

De Gaulles Staatsstreich 1962

Zu Beginn der Fünften Republik hatte Michel Debré immer erklärt, die neue Verfassung von 1958 sei parlamentarisch und führe nicht zu einem präsidentialen Regime mit dem Präsidenten an der Spitze der Exekutive, wie es die Vereinigten Staaten kennen. Dem Staatspräsidenten wurde daher offiziell nur die Stellung eines obersten Schiedsrichters zuerkannt. Indessen hat bereits der erste Staatspräsident, de Gaulle, sogleich entscheidenden Einfluss auf die Regierungsbildung sowie auf die Aussen- und Verteidigungspolitik genommen.

Nach dem Jahr 1961 wurde de Gaulles Stellung immer prekärer, denn er verfügte in beiden Kammern über keine Mehrheit, und viele Parlamentarier wünschten nun nach der Bewältigung der Algerienkrise den Abgang des Generals, der ja seinerzeit nur ihretwegen gerufen worden war. De Gaulle griff nun zum Mittel des Plebiszites und führte zuerst eine verfassungs-

rechtlich fragwürdige Volksabstimmung über die Verträge von Evian durch, die er gewann. Den entscheidenden Schlag gegen das Parlament und für die Mehrung seiner eigenen Macht führte der General nun, indem er eine Vorlage auf Einführung der direkten Volkswahl des Staatspräsidenten vorbereitete. Diese Neuerung, eine Verfassungsänderung, sollte, gestützt auf Artikel 11 der geltenden Verfassung, direkt dem Volk vorgelegt werden, unter Umgehung der beiden Kammern, denn de Gaulle hätte dort keine Mehrheit gefunden! Dieses Vorgehen war verfassungsrechtlich offensichtlich unzulässig; denn die Verfassung durfte und darf ohne Mitwirkung der Kammern nicht geändert werden. Diese wehrten sich gegen ihre Entmachtung, denn sie sahen voraus, dass dann der Staatspräsident über eine unmittelbare demokratische Legitimation verfügen und sie mit Hilfe seiner übrigen Machtmittel an den Rand drängen würde. Die Nationalversammlung stürzte deswegen am 4. Oktober 1962 die Regierung Pompidou von de Gaulles Gnaden. Letzterer war als Staatspräsident wegen seiner politischen Unverantwortlichkeit nicht zu stürzen; aus der Tadelsmotion ging aber klar hervor, wer damit in Wirklichkeit gemeint war.

De Gaulle löste seinerseits unverzüglich die Nationalversammlung auf. So fand am 28. Oktober 1962 das Plebiszit über die Einführung der direkten Volkswahl des Präsidenten statt; de Gaulle gewann es mit 62 Prozent Ja-Stimmen. Wie hätte das Volk diese «Erweiterung» seiner eigenen Rechte ablehnen können? Und weshalb hätte es sich der Chance versagen sollen, Frankreich mit Hilfe einer starken Einzelpersonlichkeit in neuer Grösse zu sehen? Die daraus folgenden Verzerrungen des Institutionengefüges konnten die normalen Stimmberechtigten kaum voraussehen. Der Präsident des Senates, *Gaston Monnerville*, focht das verfassungswidrige Vorgehen de Gaulles beim Verfassungsrat an, der sich aber als unzuständig erklärte. Am 25. November schliesslich fanden die Neuwahlen in die aufgelöste Nationalversammlung statt. Im Sog der gewonnenen Referendumsabstimmung gewann de Gaulle auch diese Wahl. Er beherrschte nun die Republik.

.....

*Der erste
Staatspräsident,
de Gaulle,
hat sogleich
entscheidenden
Einfluss auf
die Regierungs-
bildung sowie
auf die Aussen-
und Verteidi-
gungspolitik
genommen.*

.....

Staatspräsident und Regierungschef

De Gaulle hatte mit dieser Verfassungsänderung das Institutionengefüge so verändert, dass er die Regierung – zum Teil in Einklang, zum Teil gegen den Verfassungswortlaut – weitestgehend beherrschte. Er bestimmte und entliess den Premierminister und die Minister, er leitete und bestimmte den Ministerrat und war somit bei gleichgerichteter Parlamentsmehrheit de facto auch Regierungschef. Der Premierminister war im wesentlichen nur noch Stabschef des Generals. Das Parlament verkam zur blossen Registrierungsinstanz. Die Nationalversammlung hätte zwar nach dem Verfassungswortlaut die Regierung stürzen können – ohne de Gaulle –, faktisch aber kaum, denn letzterer hatte das Parlamentsauflösungsrecht in der Hand. Von diesem machte er im Mai 1968 als Folge der Unruhen Gebrauch und errang bei den Neuwahlen eine fast unglaubliche Mehrheit von 354 Sitzen auf total 478.

Der spätere Staatspräsident Mitterrand hat in seinem 1964 publizierte Buch «Der permanente Staatsstreich» (*Le coup d'Etat permanent*) die Verfassungsänderung von 1962 durch de Gaulle mit guten Gründen angeprangert, schloss aber später – nun selber Staatspräsident – nicht aus, selbst einmal zum verpönten Referendum nach Artikel 11 der Verfassung zu greifen! Er hat es dann nicht getan, dafür tat es de Gaulle noch einmal: 1969 legte dieser dem Volke unter Umgehung der Kammern ein Regionalisierungsprojekt vor, das er mit der Beseitigung des Senates verband – jener Behörde, die ihm als letzte noch gelegentlich Widerstände entgegengesetzt hatte. Am 27. April 1969 verlor General de Gaulle diese Volksabstimmung mit ungefähr 12 gegen 11 Millionen Stimmen. Nach der Logik des stark personalisierten Plebiszites trat de Gaulle am folgenden Tag zurück.

Das Präsidentenamt bis zur ersten «Cohabitation»

Zum Nachfolger de Gaulles wurde 1969 vom Volk der linientreue Gaullist *Georges Pompidou* gewählt. Pompidou verstärkte die präsidiale Bestimmung der Regierung noch, indem er vor allem noch

mehr als de Gaulle die Innenpolitik bestimmte. Von einem parlamentarischen Charakter des Regimes konnte auch jetzt nicht mehr die Rede sein; Pompidou regierte indessen weniger plebiszitär, als es de Gaulle getan hatte. Pompidous Nachfolger ab 1974, der Zentrist *Valéry Giscard d'Estaing*, versuchte am Anfang, seinem Premierminister, dem Gaullisten *Jacques Chirac*, etwas mehr Autonomie zu geben als seine Vorgänger. Das Regime erhielt leicht «dyarchischen» Charakter, doch war in der Folge bis zum Rücktritt Chiracs nach zwei Jahren in allen entscheidenden Fragen der Wille des Staatspräsidenten massgebend. Dies wurde noch verstärkt, als der Ökonom *Raymond Barre* als Premierminister nacheinander drei Regierungen vorstand. Mit Barre hatte der Staatspräsident mit Bedacht einen «Techniker» bestimmt, der ihm in den eigentlichen politischen Machtfragen nicht im Wege stand und sich in die protokollarische Hierarchie einordnete, an deren Spitze der Präsident steht.

Am 10. Mai 1981 gewann François Mitterrand mit der von ihm geeinigten Linken die Präsidentschaftswahlen gegen den bisherigen Amtsinhaber Giscard d'Estaing mit 51,75 Prozent Stimmen. Wie im Wahlkampf angekündigt, löste Mitterrand sogleich die bürgerlich dominierte Nationalversammlung auf. Die Neuwahlen ergaben eine absolute sozialistische Mehrheit von 58 Prozent der Sitze, so dass sich nun die beiden wichtigsten Staatsorgane vollständig in der Hand einer straff organisierten Partei befanden. Mitterrand kam nun definitiv von der 1964 in seinem Buch «Der permanente Staatsstreich» vertretenen parlamentarischen Interpretation der Verfassung ab und übernahm das von de Gaulle und dessen Nachfolgern praktizierte präsidentiale System. Ja, es war Mitterrand, der als erster Präsident offen von «seiner» Regierung und «seinen» Ministern sprach, so, wie es einst die Könige getan hatten! Das Wahlprogramm Mitterrands, also seine berühmten «110 Vorschläge», wurde nun gleichzeitig auch Regierungsprogramm; die Sozialisten hatten ja den Wahlkampf für die Nationalversammlung mit der Devise geführt, es müssten dem Präsidenten die Mittel für die Umsetzung seiner Politik verschafft werden. Fünf Jahre lang re-

.....

*Es war
Mitterrand,
der als erster
Präsident offen
von «seiner»
Regierung
und «seinen»
Ministern sprach,
so, wie es einst
die Könige
getan hatten!*

.....

gierte nun Mitterrand mit einer absoluten Mehrheit in der Nationalversammlung und wickelte in dieser Zeit ein gewaltiges Gesetzgebungsprogramm ab. Neben dem seit 1958 immer zentrumsbürgerlich beherrschten Senat, der eine gewisse Verzögerung des erwählten Programmes betrieb, störten nur zwei Elemente die Politik der «Partei», nämlich der Verfassungsrat und – das Volk. Ersterer hob Teile von Verstaatlichungsgesetzen auf, die er als verfassungswidrig erkannte; das Volk wehrte sich am 24. Juni 1984 mit einer Massendemonstration von anderthalb Millionen Teilnehmern in Paris gegen die Beseitigung der privaten Schulen, was zum Rückzug des Schulgesetzes – allein durch Mitterrand ohne Befragung der Regierung – und zum Rücktritt der dritten Regierung Mauroy führte! Als neuer Premierminister amtierte nun bis zu den Wahlen in die Nationalversammlung im Frühjahr 1986 *Laurent Fabius*. Die neue Regierung führte nun aus wahltaktischen Überlegungen wieder das Proporzwahlrecht für die kommenden Wahlen ein. Diese endeten aber mit einer knappen absoluten Mehrheit der Rechten (ohne Front National). Ein sozialistischer Staatspräsident und eine rechte Mehrheit in der Nationalversammlung! Das war völlig neu in der Fünften Republik. Die Verfassungsväter hatten, indem sie ungleich lange Amtsdauern für Präsident (7 Jahre) und Nationalversammlung (5 Jahre) festlegten, diesen Fall provoziert, aber nichts zu seiner Lösung vorgekehrt. Es gab denn auch ernstzunehmende Stimmen, die ein solches Regieren für unmöglich hielten.

Die erste «Cohabitation» 1986–1988

Präsident Mitterrand hätte nach Artikel 8 der Verfassung wiederum einen sozialistischen Premierminister ernennen können; allein dieser wäre von der neuen Mehrheit der Nationalversammlung sogleich samt Regierung gestürzt worden. Der Staatsoberhaupt ernannte daher faute de mieux den Führer der sitzstärksten Partei der Mehrheit, den Gaullisten Chirac zum Premier; er nahm indessen Einfluss auf die Regierungszusammensetzung im einzelnen, indem er nicht alle ihm von Chirac vorgeschlagenen Minister ernannte! Es ging nun zum ersten Mal in der Geschichte der

Fünften Republik darum, die Befugnisse des Staatspräsidenten von jenen der Regierung genauer festzulegen und zu trennen, denn bisher hatten, wie gezeigt, die Präsidenten regelmässig massiv in die Regierungsbefugnisse eingegriffen. Die Ausscheidung erfolgte in groben Zügen so, dass sich der Staatspräsident in den Bereichen der Aussen-, Europa- und Verteidigungspolitik die «Oberleitung» der Politik vorbehielt; bei den übrigen, von der Verfassung teilweise nur unklar unterschiedenen Gebieten gab man tendenziell dem Staatspräsidenten eine Vorrangstellung. Dies war deshalb möglich, weil Premierminister Chirac aus wahlpolitischen Gründen kein Interesse an einer Obstruktionspolitik hatte und an einem Scheitern der «Cohabitation» nicht interessiert war, denn 1986 lauteten die Umfragen für ihn für die 1988 stattfindenden Präsidentschaftswahlen ungünstig; er hoffte, dies in den zwei Jahren als Premierminister ändern zu können.

Dennoch erhielt das Kabinett Chiracs in der Zeit der «Cohabitation» eine viel grössere Macht, als die Regierungen zwischen 1958 und 1986 sie je besessen hatten, vor allem in der gesamten Innenpolitik. Das Ministerkabinett erhielt seine ihm von der Verfassung zugedachte Rolle zurück und der unter dem Vorsitz von François Mitterrand tagende Ministerrat hatte vor allem noch die Aufgabe, vorher getroffene Kabinettsentscheide formell «abzusegnen». Die Regierung war in der Innenpolitik von jetzt an bis 1988 politisch allein der rechten Mehrheit der Nationalversammlung verantwortlich, und Mitterrand hatte nach der Wahlniederlage seiner Partei keine politisch aussichtsreiche Möglichkeit, das soeben gewählte Parlament wieder aufzulösen. Für ihn bedeutete indessen diese «Cohabitation» eine gute Chance, für die Präsidentschaftswahlen von 1988 seinen Sieg vorzubereiten, denn er konnte sich während der zwei Jahre als über dem Parteiengezänk stehender Schiedsrichter der Nation als eigentlicher Staatsmann profilieren. Die Regierung indessen, die diesen Namen wieder verdiente, machte mit Hilfe ihre Mehrheit viele von den Sozialisten zwischen 1981 und 1986 vorgenommenen Änderungen wieder rückgängig; unter anderem führte sie erneut das Mehrheitswahlrecht ein.

Von den Präsidentschaftswahlen 1988 bis 1993

Der amtierende Präsident Mitterrand gewann im Mai 1988 im zweiten Wahlgang mit 54 Prozent Stimmen die Wahlen; sein Gegenkandidat Chirac erhielt 46 Prozent. Damit begann, zum ersten Mal unter der neuen Verfassung, ein zweites «Septennat» eines Präsidenten. Mitterrand löste sogleich die Nationalversammlung auf. Die Wahlen ergaben von insgesamt 577 Sitzen 277 Sitze für die Sozialisten, 27 für die Kommunisten, 128 für die Gaullisten (R.P.R.), 130 für die Zentrumsdemokraten (U.D.F.), einen einzigen für den Front National und 14 für Diverse. Die Sozialisten erreichten also das absolute Mehr von 289 Stimmen nicht, die beiden «bürgerlichen» Fraktionen mit zusammen 258 Stimmen ebenfalls nicht. Die Kommunisten kamen jetzt als Koalitionspartner für die Sozialisten nicht in Frage. Letztere stellten jedoch als stärkste Partei die Regierung unter Premierminister *Michel Rocard*, die nach der Verfassung vom Parlament nicht gewählt werden muss, sondern vom Präsidenten ernannt wird. Dieses Vorgehen war deshalb realistisch, weil die bürgerliche Opposition bei einem absoluten Mehr von 289 Stimmen allein keine Chance hatte, die sozialistische Minderheitsregierung zu stürzen, und weil sich die Kommunisten bei den mehrfach versuchten Misstrauensanträgen gegen die sozialistische Regierung jeweils der Stimme enthielten!

Während vollen fünf Jahren regierte nun wieder der Staatspräsident fast unangefochten. Er hatte mit der komfortabel gewonnenen direkten Volkswahl eine erneuerte starke demokratische Legitimation, während die Regierung sich nicht auf eine Parlamentsmehrheit stützen konnte. Umgekehrt aber war die Regierung, weil derselben Partei wie der starke Mann im Elysée angehörend, dessen Einflussnahmen ständig ausgesetzt. Mitterrand scheute sich auch nicht, in Einzelfällen in der Öffentlichkeit Stellung gegen die Haltung «seiner» Regierung zu beziehen. Auch zwang er dem Premierminister mehrfach bestimmte Minister auf; Rocard beugte sich, obwohl nach der Verfassung der Präsident nur vom Premier vorgeschlagene Minister ernennen darf. Seine

Die Verfassungsväter rechneten nicht mit einem Auseinanderfallen der politischen Richtung von Präsident und Parlamentsmehrheit.

Situation war noch schwieriger, als sie jene von Chirac gewesen war. Nach drei Jahren, verbraucht und nach zunehmenden Meinungsverschiedenheiten mit dem Staatspräsidenten, reichte Rocard den Rücktritt als Premierminister ein. In Wirklichkeit war er von jenem abberufen worden – obwohl nach der Verfassung auf formellem Wege nicht möglich! Mitterrand ernannte nun die erste Frau in der Geschichte der Republik, *Edith Cresson*, zur Premierministerin; sie konnte sich jedoch nicht lange halten und wurde im Frühjahr 1992 durch *Pierre Bérégovoy* ersetzt. Inzwischen hatte ein gewisser Zerfall der sozialistischen Partei eingesetzt, einerseits infolge innerer Richtungs- und Personenkämpfe, andererseits – unter anderem – wegen verschiedener Finanzskandale, so dass die im Frühjahr 1993 von Verfassungswegen stattfindenden Wahlen in die Nationalversammlung einen Sieg der Rechten erwarten liessen.

Die Wahlen von 1993 und die zweite «Cohabitation»

Der Wahlsieg der Rechten fiel über Erwartungen deutlich aus: Diese, R.P.R. und U.D.F., erhielten zusammen nicht weniger als 472 Sitze von 577, während die Sozialisten noch 57, die Kommunisten 23 erhielten und der Front National sowie die Grünen leer ausgingen. Von den 472 durch die Rechte errungenen Sitzen hatten die Gaullisten die Mehrzahl, 257, erhalten, weshalb sie den neuen Premierminister, *Edouard Balladur*, stellten.

Infolge des erdrutschartigen Sieges der Rechten und seiner fünf Jahre zurückliegenden Wahl war die Stellung Mitterrands für die zweite «Cohabitation» nun stark geschwächt. Auch wenn er nach wie vor in der Aussen-, Europa- und Verteidigungspolitik das Heft in der Hand behalten wollte, konnte er beispielsweise nicht verhindern, dass die Gewinner der Parlamentswahlen auch in diesen «präsidialen» Politikbereichen weit stärkeren Einfluss nahmen als während der ersten «Cohabitation» 1986–1988.

Die Verfassungsväter rechneten nicht mit einem solchen Auseinanderfallen der politischen Richtung von Präsident und Parlamentsmehrheit; man muss aber heute feststellen, dass das französische Regie-

runssystem nur bei einer solchen politischen Konstellation echte, substantielle parlamentarische Elemente enthält. Nur bei einer «Cohabitation»-Konstellation kann die Regierung nicht einfach vom Präsidenten überspielt werden, entsteht eine Dyarchie, eine Doppelspitze. Und dies, wie sich gezeigt hat, unabhängig von der Person des jeweiligen Staatspräsidenten und dessen politischer Richtung. Wie schon Montesquieu erkannte, tendiert die Macht dazu, von ihren Inhabern missbraucht zu werden, es muss daher die Macht durch Gegenmacht begrenzt werden. Weil die von General de Gaulle konzipierte und in die Wirklichkeit umgesetzte französische Verfassung keine hinreichend klare Trennung zwischen Regierung und Staatspräsident kennt und weil die Verfassung die Macht des Parlamentes massiv verringert hat, konnte keine ausreichende Gegenmacht entstehen. So konnte das beschriebene Präsidialregime entstehen; dieses ist noch ausgeprägter als jenes der Vereinigten Staaten, weil deren Parlament keiner Auflösung unterliegt und vom Präsidenten streng getrennt ist; der amerikanische Kongress ist daher in allen geschichtlichen Konstellationen ein wesentlicher Machtfaktor gegenüber dem Präsidenten geblieben und konnte nie zu dessen Spielball werden. Und: Die Macht des amerikanischen Präsidenten ist aus föderalistischen Gründen gegenüber dem französischen wesentlich beschränkter, indem dort der ganze Bereich der Einzelstaatszuständigkeiten dem präsidialen Zugriff entzogen ist, während im zentralistischen Frankreich «Paris» überall unmittelbar einwirkt.

Die Wahrscheinlichkeit ist nicht gering, dass bei den nächsten Präsidentenwahlen im Frühjahr 1995 die gegenwärtige «Cohabitation» enden wird, dass also ein Präsident der Rechten mindestens bis 1998 mit der bestehenden überwältigenden rechten Mehrheit in der Nationalversammlung regieren wird. Die Macht dürfte dann wiederum beim Präsidenten konzentriert sein. Ein aussichtsreicher Präsidentschaftskandidat, der gegenwärtige Premierminister *Balladur*, hat bereits bekanntgegeben, dass er im Falle seiner Wahl keine Auflösung der Nationalversammlung vornehmen werde. Weshalb sollte er auch, bei einer solchen Mehrheit

.....

In der politischen Tradition Frankreichs ist es seit der Revolution verwurzelt, dass sich das Volk mangels eines echten Referendums seine Rechte selber holt – und zwar in den Strassen von Paris.

.....

in einer *chambre introuvable*, wie sie seit *Louis XVIII* nie mehr existierte?

Wenig Einfluss des Volkes?

Es liegt nahe, diese Frage zu bejahen. Doch es drängt sich eine differenziertere Antwort auf. Das Volk wählt immerhin den Präsidenten in einem besseren Verfahren, als es in den Vereinigten Staaten gilt: Die Wahl in zwei Wahlgängen erlaubt den Stimmberechtigten im ersten Wahlgang, unter zahlreichen Kandidaten unabhängig von taktischen Überlegungen wirklich auszuwählen; erst im zweiten Wahlgang spitzt sich die Wahl auf bloss zwei Personen zu; diese zwei sind jedoch infolge des ersten Wahlganges und der darauf folgenden Reaktionen der Parteien qualifiziert und erlauben den Stimmberechtigten eine echte Wahl. In den Vereinigten Staaten, wo nur ein einziger Wahlgang stattfindet, ist das Wahlverfahren weniger differenziert. Ausserdem: Die Kandidaten stellen vor den Wahlen eine Art «Regierungsprogramm» auf, an das sie nach einer Wahl politisch einigermaßen gebunden sind; sie werden immer wieder darauf behaftet und können bei gleichgerichteter Parlamentsmehrheit auch vieles davon verwirklichen. Die häufigen Meinungsumfragen unterstützen einerseits die Bindung der Präsidenten an ihr Programm; andererseits lassen sie einen Präsidenten bei wichtigen Entscheidungen, die dem Mehrheitswillen widersprechen, in Legitimationsprobleme geraten, die bis zu dessen Legitimationskrise führen können. Die Umfragen bedeuten also eine Verstärkung der Einflussmöglichkeiten der Wähler; sie sind infolge der direkten Volkswahl und der klaren Zurechenbarkeit auf eine Person besonders wirksam, verstärken die Funktion des Präsidenten als Beauftragter des Volkes.

In der politischen Tradition Frankreichs ist es seit der Revolution verwurzelt, dass sich das Volk mangels eines echten Referendums seine Rechte selber holt, und zwar in den Strassen von Paris. Die prächtige Hauptstadt, auf die alle Verkehrslinien des Landes zulaufen, erlaubt die rasche Mobilisierung grosser Wählerzahlen, die sich auf den breiten Boulevards wirkungsvoll entfalten können. Diese «Strassenreferenden» sind recht häufig und führen regelmässig zu substantiellen

.....
 Fühlen sich die
 Citoyens durch
 einen künftigen
 Wahlkönig eines
 Tages zu stark
 gedrückt, so
 werden sie auch
 Mittel und Wege
 finden, eine neue
 Verfassung,
 vielleicht die
 einer «Sechsten
 Republik»,
 zu erringen.

Reaktionen des politischen Systems: 1984 musste wegen der Manifestation von anderthalb Millionen Menschen gegen die Beseitigung der freien Schulen die ganze Regierung Mauroy zurücktreten, das umstrittene Gesetz wurde zurückgezogen. 1986 gingen die Studenten wegen eines Gesetzesprojektes über die Hochschulen zahlreich auf die Strassen von Paris; das Projekt verschwand in der Schublade, und der Erziehungsminister musste zurücktreten. Im Frühjahr 1994 wehrten sich Schüler und Studenten auf der Strasse gegen die Minimallohnvorlage für Schulabgänger; die Regierung gab nach. Das politische System reagiert also sensibel auf solche Äusserungen des Volkswillens.

Und schliesslich: In Frankreich herrscht ein starkes Gefühl der individuellen Freiheit und Unabhängigkeit, man vermutet in der Tradition von 1789 die Freiheit als selbstverständlich gegeben und nimmt sie auch unverzüglich wahr; man sucht nicht zunächst, wie etwa in Deutschland, zuerst in der Verfassung nach einer geschriebenen Freiheit. Schrieb doch schon Emigrant *Heinrich Heine* in Paris: «*In Frankreich ist gut leben, da gibt's Freiheit und gutes Essen!*» Und schliesslich: Fühlen sich die Citoyens durch einen künftigen Wahlkönig eines Tages zu stark gedrückt, so werden sie auch Mittel und Wege finden, eine neue Verfassung, vielleicht die einer «Sechsten Republik», zu erringen. Es wäre dies die fünfzehnte Verfassung seit der Grossen Revolution. ♦

.....
 Literatur: Ph. Ardant, «*Institutions politiques et Droit constitutionnel*», 1992; J. Cadart, «*Institutions politiques et Droit constitutionnel*», 1990; B. Chantebout, «*Droit constitutionnel et science politique*», 1994; M. Deslandres, «*Histoire constitutionnelle de la France*», 1932; M. Duverger, «*Institutions politiques et Droit constitutionnel*», 1990; H. P. Kriesi, «*Les démocraties occidentales*», 1994; F. Mitterrand, «*Le coup d'Etat permanent*», 1964; P. Pactet, «*Droit constitutionnel, Institutions politiques*», 1993.