

Die V. Republik - eine Demokratie?

In der Verfassung der V. Französischen Republik ist ein Plan ausgearbeitet worden, den der jetzige Premierminister *Michel Debre* bereits in den Jahren 1944/45 entworfen hatte. Sie konnte deshalb in verhältnismäßig kurzer Zeit fertiggestellt werden. Die Regierung veröffentlichte den ersten Entwurf am 29. Juli 1958, in dem neben den Debreschen Zügen noch zwei andere Einflußgruppen spürbar sind. Zunächst der Beitrag des Generals *de Gaulle*, dessen Hauptidee es war, dem Präsidenten der zukünftigen Republik eine wirksamere und wichtigere Funktion zu geben als er sie z. B. in der III. und IV. Republik ausgeübt hatte, d. h. ihm 1. die Vollmacht eines Schiedsspruchs zuzugestehen, ohne das Parlament oder den Ministerrat zu befragen; 2. ihm im Falle einer ersten innenpolitischen Krise außerordentliche Vollmachten zu erteilen; 3. wollte *de Gaulle* eine Trennung zwischen ministeriellen Funktionen und parlamentarischem Mandat herstellen.

Michel Debre und sein Arbeitskreis sahen vor allem die Einrichtung eines sogenannten „rationalisierten Parlamentarismus“ vor (ein Ausdruck, der zur Charakterisierung der neuen europäischen Verfassung nach dem ersten Weltkrieg geprägt worden ist), d. h. einer bis in die Einzelheiten gehenden Regelung der parlamentarischen Arbeit und Gesetzgebung.

Der dritte Beitrag ist der der Minister, der sich vor allem mit der Regelung des Antrags auf Mißtrauensvotum und mit der Vertrauensfrage beschäftigt.

Nach Intervention des *Comité consultatif constitutionnel*, die an diesem ersten Plan wenig geändert und nur einige Beiträge zur Festlegung des politischen Regimes der Territorien hinzugefügt hat, wurde der endgültige Plan am 4. September 1958 veröffentlicht und am 28. September durch ein Referendum von 80 vH des französischen Volkes gebilligt. Am 4. Oktober 1958 trat die Verfassung der V. Republik in Kraft.

1. Der „orleanistische“ Zug der Verfassung

Die Verfassung vom 4. Oktober 1958 wird von den Spezialisten des konstitutionellen Rechts oft als „orleanistisch“ bezeichnet. Der Ausdruck kennzeichnet im allgemeinen das Regierungssystem unter *Louis Philip*, das sich durch eine doppelte Exekutive charakterisiert: Einem unabhängigen Regierungschef gegenüber befindet sich ein Ministerkabinet, dessen Glieder vom Staatschef bestimmt werden, der der Parlamentsmehrheit Rechnung tragen muß. Das Kabinet bewahrt ihm gegenüber seine Autonomie. Es braucht also zu gleicher Zeit das Vertrauen des Staatschefs und des Parlaments. Der Staatschef spielt, und das ist das zweite Charakteristikum des „Orleanismus“, die Rolle eines obersten Schiedsrichters.

Besonders dieses zweite Element ist in der Verfassung vom Oktober 1958 stark vertreten. Der Art. 5 bestimmt: „Der Präsident der Republik sichert durch seinen Schiedsspruch den regelmäßigen Verlauf des öffentlichen Lebens und damit die Fortdauer des Staates.“

Die Autonomie des Präsidenten ist durch vier wesentliche Vorrechte gesichert:

1. Er kann die Nationalversammlung auflösen (Art. 12)
2. Er hat das Recht, jeden öffentlich-rechtlichen Gesetzesvorschlag dem Referendum zu unterwerfen (Art. 11)
3. Botschaften mit seinen Beschlüssen an das Parlament zu senden (Art. 18)
4. Den Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) anzurufen.

Ein wesentlicher Zug des „Orleanismus“ fehlt jedoch der Verfassung: sie sieht nicht die doppelte Verantwortung des Ministerrats vor dem Parlament und dem Staatschef vor, sondern nur die vor dem Parlament. Betrachtet man jedoch die Praxis des innenpolitischen Lebens in Frankreich, so zeigt sich bald, daß sich keine Regierung halten könnte, die nicht das Vertrauen des Generals de Gaulle besitzt.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf, was die Rolle des Präsidenten anbetrifft, der Art. 16 der Verfassung: „Wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Territoriums oder die Ausführung ihrer internationalen Verpflichtungen ernsthaft und unmittelbar bedroht und der regelmäßige Ablauf des öffentlichen und verfassungsrechtlichen Lebens unterbrochen wird, trifft der Präsident der Republik nach offizieller Beratung mit dem Premierminister, den Präsidenten der Versammlungen und dem Verfassungsrat die von den Umständen geforderten Maßnahmen. — Er unterrichtet die Nation durch eine Botschaft. — Die Maßnahmen müssen durch den Willen geleitet sein, den öffentlich- und verfassungsrechtlichen Funktionen innerhalb kürzester Frist ihre Aktionsmöglichkeiten wiederzugeben. Der Verfassungsrat muß zur Beratung hinzugezogen werden.“

Dieser Artikel hat Anlaß zu lebhafter Kritik gegeben. Der Politologe Prof. *Maurice Duverger* schreibt dazu in seinem Artikel: „Les Institutions de la Cinquième République“¹⁾: „Dieser Text erlaubt wirklich einem skrupellosen Präsidenten der Republik, das Regime ohne einen Schatten von Schwierigkeiten zu beseitigen, den Regierungssturz mit einer scheinbaren Gesetzmäßigkeit zu umgeben, alle juristischen Schwierigkeiten beiseite zu räumen, die den Erfolg verhindern könnten... Nehmen wir den Fall einer Vereinigung zwischen dem Staatschef und einigen ehrgeizigen Generalen; es würde genügen, daß ein Regiment das Palais Bourbon umgibt, um den regelmäßigen Ablauf des öffentlichen und verfassungsrechtlichen Lebens als unterbrochen zu erklären; die politischen Institutionen sind bedroht, und der Art. 16 tritt in Kraft. Noch einfacher: Eine Bewegung einiger faschistischer Ligen, die, dank der Passivität der Polizei, bis zur Nationalversammlung durchdringt — und der Präsident der Republik kann den Art. 16 anwenden. Der äußerliche Vorgang, eine Botschaft an die Nation zu senden, läßt diese Maßnahme sogleich deutlich sichtbar werden und erlaubt eine bewundernswürdige Orchestrierung des Initialthemas: Im Augenblick einer Krise neigt ein Volk natürlicherweise dazu, sich um den Mann zu gruppieren, der ihm verspricht, es aus der Gefahr zu befreien. Das Beunruhigende des Art. 16 ist die Tatsache, daß er einen Weg öffnet, eine Krise vorzubereiten. Danach wird alles einfach. Juristisch gesehen kann das Parlament versuchen, die Bewegung aufzuhalten, praktisch wird es ihm schwer gelingen, es zu tun... Jedes politische System muß sich vor Regierungen hüten, die versucht sind, ihre Macht zu mißbrauchen. Es ist höchst gefährlich, daß die Verfassung von 1958, anstatt diese Grundregel anzuwenden, den entgegengesetzten Weg eingeschlagen

1) Revue Française de Science Politique - Volume IX - Nr. I - Mars 1959, S. 114 f.

und sich bemüht hat, möglichen Abenteurern alle Mittel in die Hand zu geben, damit ihr Abenteuer gelingt.“

In der Geschichte hat der „Orleanismus“ stets eine transitorische Phase charakterisiert, unter Louis Philip z. B. den Übergang von der konstitutionellen Monarchie zum klassischen parlamentarischen System. Nie war er, außer vielleicht im 19. Jh. in Brasilien, von längerer Dauer. Sehr wenig deutet darauf hin, daß er in Frankreich die Regierungszeit de Gaulles überleben wird. Er stellt ein System dar, das den Erfordernissen des 20. Jh. nicht mehr angepaßt ist, weil es mit dem Begriff der Legitimität einer Regierung nicht übereinstimmt. Er konnte in die Verfassung der V. Republik aufgenommen werden, weil seine Realisierung im politischen Leben von der Persönlichkeit des Generals de Gaulle abhängt, einer Persönlichkeit, der bisher in ganz Frankreich großes Vertrauen entgegengebracht wurde und die deshalb eine persönliche Legitimität, im soziologischen Sinne des Wortes, besitzt. Man könnte, wenn man böse sein will, von einem gewissen Rückfall in frühere Jahrhunderte sprechen, wo die Könige mächtig waren auf Grund ihrer persönlichen Legitimität (wieder im soziologischen Sinne des Wortes). Allerdings ist die Tendenz, die Macht zu personifizieren, d. h., die wichtigsten Entscheidungen von einer Persönlichkeit abhängen zu lassen, nicht nur in Frankreich zu beobachten.

//. *Das Parlament in seiner Macht reduziert*

Der „rationalisierte Parlamentarismus“ stellt eine Art Reaktion zum parlamentarischen Leben der III. und IV. Republik dar. Im vergangenen halben Jahrhundert erfreute sich das Parlament keinesfalls eines guten Rufes in der öffentlichen Meinung Frankreichs. Der jetzige Ministerpräsident *Michel Debre* kritisierte in einer seiner Reden, die er 1958 vor der Nationalversammlung hielt, das Parlament sehr scharf und versuchte gleichzeitig, sein rationalisiertes parlamentarisches System zu rechtfertigen. In diesem System sollte, um allen Mißbräuchen von Seiten der Abgeordneten vorzubeugen, die Regierung regieren, während dem Parlament nur zugeordnet war, eine gewisse Kontrolle innerhalb des Regimes auszuüben.

Die Rolle des Parlaments ist in der Verfassung bis in die Einzelheiten geregelt (Art. 34). Das Parlament kann, im Gegensatz zu allen Parlamenten der westlichen Demokratien und auch des französischen Parlaments in der III. und IV. Republik, über ein Gesetz nur in einem festgelegten Rahmen abstimmen. Außerhalb der Grenzen, in denen das Parlament legiferieren darf, handelt die Regierung in großer Freiheit durch Erlaß von Dekreten und Ordonnanzen.

Der Art. 34 definiert die Domäne, innerhalb derer Gesetze erlassen werden dürfen, auf zweierlei Weise:

1. Das Gesetz setzt Regeln fest, und zwar auf dem Gebiete der bürgerlichen Rechte und Pflichten (hier besonders, was den Wehrdienst anbetrifft), der Nationalität und des Strafrechts (Bestimmung von Verbrechen und Delikten und ihrer Strafen) usw.

2. Das Gesetz setzt „Grundprinzipien“ fest über die allgemeine Organisation der Verteidigung, freie Verwaltung in den Gemeinden, über das Eigentum, über zivile und kaufmännische Verpflichtungen, über das Arbeitsrecht, Gewerkschaftsrecht, die Wohlfahrt.

Die Regierung übt eine ständige Kontrolle über die Arbeit der Nationalversammlung aus. Sie hat zum Beispiel das Recht, einem Text die Vertrauensfrage gegenüberzustellen, mit dem Ergebnis, daß dieser Text nur mit absoluter Mehrheit im Parlament angenommen werden kann (Art. 49).

Nach Art. 47 wird die Arbeit des Parlaments über den Haushaltsplan auf einen Zeitraum von 60 Tagen beschränkt. Wenn innerhalb dieser Frist über ihn nicht abgestimmt worden ist, gilt er als angenommen.

Der Senat, die zweite Kammer der Legislative (der Ausdruck Legislative wird allerdings niemals in der neuen Verfassung gebraucht), neigt zur Lähmung der Nationalversammlung. Nach Michel Debré besteht seine eigentliche Rolle darin, „falls es nötig ist, eine Regierung gegen ein zu aufdringliches, weil zu uneiniges Parlament zu unterstützen“²). In seiner Rede, die er am 27. August 1958 vor der Nationalversammlung hielt, sagte er: „Die politischen Attributionen sind die Aufgabe der Nationalversammlung, und nur ausnahmsweise darf der Senat, von der Regierung dazu aufgefordert, seinen normalen Aufgabenkreis verlassen.“ Nur ausnahmsweise, aber: von der Regierung dazu aufgefordert, das bestätigt den Grundgedanken Debrés bei der Schöpfung seines Senats, der eine Gegenkraft zum Parlament darstellen und somit die Gewalt der Regierung gegenüber dem Parlament erhöhen soll.

Die Aktion der Regierung im Hinblick auf das Parlament ist über die traditionellen Rechte des Eintritts, der Wortaufnahme im Parlament usw. sehr weit hinausentwickelt. Neben dem „rationalisierten Parlamentarismus“ sind zwei Punkte besonders wichtig:

1. Der Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten ist keine Beschränkung durch den Senat oder durch eine komplizierte Prozedur gesetzt.
2. Weigert sich das Parlament, einem Gesetzesvorschlag der Regierung zuzustimmen, so kann der Präsident ihn dem Referendum unterwerfen.

III. Das „ungleiche“ Wahlsystem

Die Nationalversammlung, dieses in seiner Macht so stark reduzierte politische Organ, ist das einzige, das nach allgemeinem und direktem System gewählt wird. Die Wahl des Präsidenten nach dem allgemeinen, indirekten Wahlsystem war von Michel Debré schon in den Jahren 1944/45 in seinem damaligen Verfassungsprojekt vorgesehen worden. Die direkte Wahl hätte bedeutet, daß „unsere Kinder von einem General nach der Art der Pronunziamentos regiert würden“³). 1958 hat er das indirekte Wahlsystem zugleich auf den Senat ausgedehnt.

Für den Präsidenten der Republik bestehen drei Wählerkategorien: 1. Die Senatoren und Abgeordneten; 2. Die „Conseillers généraux“; 3. Die Stadträte und von den Stadträten gewählte Vertreter.

Die 3. Gruppe ist zahlenmäßig die stärkste. Am 21. Dezember 1958 gingen aus ihr 72 500 von 81 500 Wählern hervor. Die Zahl der Vertreter der Stadträte sollte proportional der Wichtigkeit des Rates sein, der seinerseits proportional der Größe der Gemeinde ist. Demnach bestehen:

1 Abgeordneter für weniger als 1000 Einwohner, 2 Abgeordnete für 1001 bis 2000 Einwohner, 3 Abgeordnete für 2001 bis 3000 Einwohner, 6 Abgeordnete für 3001 bis 6000 Einwohner, 9 Abgeordnete für 6001 bis 9000 Einwohner, der ganze Stadtrat für 9000 bis 30 000 Einwohner, der ganze Stadtrat und je 1 Abgeordneter für je 1000 Einwohner über 30 000.

Diese Aufteilung bedeutet: Die 16 Mill. Franzosen, die auf dem Lande leben, werden durch 39 000 Abgeordnete vertreten, die 27 Mill. der Städter (Gemeinden von mehr als 2000 Einwohnern) durch 33 500.

Im Senat wird die Ungleichheit dieses Wahlsystems noch deutlicher. 41,5 vH der Bevölkerung Frankreichs wohnt in Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, sie haben jedoch nicht mehr als 21,5 vH der Abgeordneten im Senat.

2) Michel Debré: La nouvelle constitution, Paris, 27. 8. 58.

3) Jacquier — Bruère (M. Debré und E. Monick): Refaire le France: L'effort d'une génération; Paris 1945.

Obwohl in der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 das Grundprinzip des klassischen Parlamentarismus, d. h. der klassischen Demokratie, enthalten ist, nämlich die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament, haben sich ihre Schöpfer keinesfalls bemüht, dem Ideal des klassischen Parlamentarismus so nahe wie möglich zu kommen, Gleichheit zwischen dem Parlament und der Exekutive herzustellen und die Grundlagen für ein reziprokes Handeln beider Organe zu schaffen. Die drei oben entwickelten Punkte, die ich zusammenfassend noch einmal aufzählen möchte, stehen einer Demokratie entgegen:

1. Die besonders verstärkte Macht des Präsidenten, die sich während des zweijährigen Bestehens der V. Republik über ihre juristisch festgelegte Form im tatsächlichen politischen Leben noch vergrößert hat.
2. Das in seinem Wirkungskreis stark reduzierte Parlament, wohl das schwächste unter den Parlamenten der westlichen Demokratien.
3. Die ungleiche Repräsentation des Volkes im Senat und bei der Wahl der Präsidenten, wo die Minderheit der auf dem Lande lebenden Bevölkerung stärker vertreten ist als die die Städte bewohnende Mehrheit. Diese Tatsache stellt einen Vorteil für die jetzige Rechtsregierung dar, da sich die ländliche Bevölkerung vorwiegend aus konservativen Elementen zusammensetzt.

OTTO BRENNER

Es besteht kein Zweifel: Volkswirtschaftliche Gesamtplanung, Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum und Mitbestimmung der Arbeitnehmer — diese drei Kernforderungen des gewerkschaftlichen Grundsatzprogramms sind heute ebenso bedeutsam wie 1949, als sie formuliert wurden.

Es ist sicher richtig und nützlich, das Grundsatzprogramm zur Diskussion zu stellen und die Erkenntnisse und Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts hineinzuarbeiten. Das neue Grundsatzprogramm muß aber eine Verbesserung und nicht eine Verwässerung des alten sein. Ein Grundsatzprogramm muß — das sagt die Bezeichnung schon — auf den Grund der Probleme gehen. Eine Gewerkschaftsbewegung, die sich ausschließlich an den Problemen des Tages orientiert, wird sich auch in der Aktion als machtlos erweisen. Ihr fehlt die Richtschnur für die Kämpfe des Tages, ihr fehlt das Fundament, auf dem allein sich bauen läßt. . .

Noch sind die sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht grundlegend geändert. Nach wie vor gilt es, die Lauen aufzurütteln, die Unorganisierten für uns zu gewinnen und die Gewerkschaften zu stärken. Die Erfolge der letzten Jahre sollen uns Verpflichtung und Ermutigung sein, zäh und unbeirrt, entschlossen und kämpferisch unsere Ziele weiterzuverfolgen. Wirtschaft und Gesellschaft so umzugestalten, daß der Mensch im Mittelpunkt steht — das ist die Aufgabe, die uns das Jahrhundert gestellt hat. Dieser Aufgabe werden wir alle Kräfte widmen, bis aus der industriellen Gesellschaft die wahrhaft soziale Gesellschaft geworden ist!

Aus dem Grundsatzreferat auf dem 6. Gewerkschaftstag der IG Metall, 17. bis 22. Oktober 1960, in Berlin.