

Wieviel Macht dem König? : Frankreichs Suche nach dem rechten Mass

Autor(en): **Frei, Christoph**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **77 (1997)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165757>

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.

Christoph Frei

WIEVIEL MACHT DEM KÖNIG?

Frankreichs Suche nach dem rechten Mass

Scheinbar ohne Not, nach eigenem Gutdünken, ganz in der Manier eines republikanischen Monarchen, hat Jacques Chirac vor kurzem die grosse Kammer des französischen Parlaments aufgelöst und Neuwahlen angeordnet. Seither wird darüber gestritten, ob die derzeitige Verfassung dem Lande noch zuträglich sei. Einmal mehr, ist anzufügen – denn die Frage hat Tradition.

Mehr als ein Dutzend Verfassungen und Regierungsformen hat Frankreich seit 1789 durchgestanden; hier den Durch- und Überblick zu wahren, ist nicht immer einfach. Hinter den stetig wechselnden Fassaden der absoluten und konstitutionellen Monarchie, der Kaiserreiche und Republiken in fortlaufender Numerierung lassen sich allerdings konstante Grundprobleme erkennen – und vielleicht kommt das Land politisch gerade deshalb nicht zur Ruhe, weil diese Grundprobleme ungelöst geblieben sind. Eines davon betrifft das Verhältnis der exekutiven zur legislativen Staatsgewalt – ein spannungsreiches Verhältnis, das seit zweihundert Jahren zwischen Extremen oszilliert, ohne jemals eine ruhige Mitte gefunden zu haben. Drehen wir das Rad der Zeit zurück, um dieses Verhältnis in seiner Entwicklung besser zu verstehen.

Die Übertragung ungeteilter Macht

Die Revolution vom Sommer 1789 richtete sich zunächst und vor allem gegen den absoluten Alleinvertretungsanspruch des französischen Königs. In einem Akt kühner, wenn nicht tollkühner Arroganz erklärten Vertreter des dritten Standes und des niederen Klerus sich selber zu rechtmässigen Repräsentanten der ganzen Nation, erklärten sie ihre Versammlung zur verfassungsgebenden *Assemblée nationale*. Die Botschaft war deutlich, wenn auch nicht ausgesprochen: Der Wille der Nation, nicht jener des Königs, ist im Staate souverän! Interpretin dieses Willens aber war die *Assemblée*, die Versammlung der Repräsentanten.

Zwei Jahre später leistete *Louis XVI.* den Eid auf eine neue, geschriebene Verfassung. Den äusseren Formen nach war Frankreich zur konstitutionellen Monarchie geworden; tatsächlich aber verblieben dem König, der Exekutive, nurmehr fiktive Kompetenzen. Die reale Staatsmacht war vollständig und

ungeteilt auf die Nationalversammlung übergegangen, welche in der Zwischenzeit ein feines, aber rigides Konzept politischer Repräsentation erarbeitet hatte, um die eigene Stellung theoretisch zu stützen. Es war dies eine elitäre Kammer, die zwar unermüdlich die Souveränität des Volkes predigte, in Wahrheit aber zu keinem Zeitpunkt ernsthaft daran dachte, die Ausübung der Souveränität auch wirklich mit dem Volk zu teilen. Noch mit sonst jemandem: Eine Aufteilung und Verschränkung der Gewalten nach englischem oder amerikanischem Vorbild stand zwar zur Diskussion, vermochte aber nicht zu überzeugen. Musste etwa eine zweite legislative Kammer in Frankreich nicht unweigerlich zur Brutstätte aristokratischer Verschwörungen werden? Da hielt man sich lieber ans Prinzip der «einen, unteilbaren Souveränität» – und regierte allein. «*Nous avons administré, jugé, récompensé, puni*», schrieb *Clermont-Tonnerre*, ein Mitglied der Versammlung, im Sommer 1792, «*nous avons été tout depuis trois ans*».

Auf die absolute Monarchie folgte also ein Absolutismus der anderen Art, folgten Anfänge eines «*absolutisme parlementaire*» in den Worten *Carré de Malberg's*, «*un régime d'assemblée*» mit klarer Subordination und Anbindung der exekutiven Gewalt. Deutlicher, radikaler noch als zur Zeit der Nationalversammlung, kam dieses neue Prinzip nach dem Sturz des Königs (1792) in der Ersten Republik zum Tragen: Auch der äusseren Form nach war nurmehr die gesamte Staatsmacht im Konvent und seinen Ausschüssen konzentriert. Im Zuge des Krieges nach innen und aussen versank das Land im Schrecken jener Zeit, welche die Franzosen *Terreur* nennen.

Das Pendel schlägt zurück

Nach dem Ende der *Terreur* wurde die Staatsgewalt auf zwei legislative Kammern und ein exekutives Kol-

legium von fünf Direktoren aufgeteilt oder besser: zersplittert. Die Väter dieser Verfassung glaubten, damit jedwelchem Machtmissbrauch vorgebeugt und dem Lande endlich eine ausgewogene, dauerhafte Grundordnung gegeben zu haben. Tatsächlich aber war die Gewaltenteilung jetzt derart rigoros realisiert, dass ein vernünftiges Regieren schlicht nicht mehr möglich war.

Um diese Mängel zu beheben, plante der *Abbé Sieyès* – einer der grossen Verfassungsdenker jener Zeit – im Herbst 1799 einen Staatsstreich der gutgemeinten Art. Auf der Suche nach einem geeigneten Militär stiess er zuletzt auf einen jungen, populären General: Nur – der liess sich nicht manipulieren. *Sieyès* hielt einen Verfassungsentwurf bereit, den aber änderte *Napoléon* eigenhändig zu seinen Gunsten ab und schuf sich damit jenen Spielraum, den er in der Folge systematisch nutzte, um seine Stellung auszubauen. Innerhalb von weniger als vier Jahren wurde aus dem Ersten Konsul ein Monarch. Eine Gewaltenteilung, welche diesen Namen verdient hätte, gab es fortan nicht mehr: Der absoluten Macht *Napoléons* stand nur noch das Phantom einer legislativen Gewalt gegenüber. Frankreich hatte wieder eine unabhängige, starke Exekutive – einen König der Revolution, mächtiger als alle Könige vor ihm, regierte er doch über ein Land, das seit 1792 stärker in die nationale Uniformität und Zentralisierung gezwungen worden war, als es die Bourbonen jemals vermocht hatten.

Die junge republikanische Tradition des «*régime d'assemblée*» auf der einen, das ältere monarchische Prinzip auf der anderen Seite: Diese grundverschiedenen Erfahrungen haben die Revolutionäre und *Napoléon* dem Frankreich des 19. Jahrhunderts hinterlassen, ohne selber einen Ausgleich gefunden zu haben. Als Prinzipien der Organisation öffentlicher Gewalt standen sich beide Richtungen unvereinbar gegenüber. Was sie verband, und was die erstaunliche Kontinuität des französischen Staates über die Jahrhunderte hinweg mithin bedingen sollte, das war der unerschütterliche Glaube an einen starken, zentralisierten Staatsapparat.

Der zweite Kreislauf

Auf das Erste Kaiserreich folgte die Restauration des Königums, darauf die Zweite Republik, schliesslich das Zweite Kaiserreich. Den erhofften Ausgleich, geschweige denn eine fruchtbare Verbindung zwischen monarchischer Exekutive und parlamentarischer Legislative brachte auch dieser zweite Gang durch die Staats-Regierungsformen nicht. Zu dominierend blieb das monarchische Prinzip im Zeitraum zwischen 1814 und 1848, zu ehrgeizig war der erste (und letzte) Präsident der Zweiten Republik: *Louis-Na-*

poléon Bonaparte brannte darauf, wie sein Onkel Kaiser zu werden. Bei den Wahlen vom Dezember 1848 errang er rund dreimal mehr Stimmen als alle vier Gegenkandidaten zusammen. «*Er ist der Erwählte der Nation*», schrieb *Karl Marx* dazu – «*er ist von Volkes Gnaden*».

Die Verfassung von 1848 verbot indes die unmittelbare Wiederwahl des Präsidenten. Allein im Jahre 1851 scheiterten fünf Anträge auf Änderung der entsprechenden Klausel am störrischen Widerstand des Parlaments. In der Folge ging *Bonaparte* andere Wege. Im Rahmen eines sorgfältig orchestrierten Staatsstreichs löste er am 2. Dezember 1851 die Nationalversammlung auf und rief das Volk per Dekret dazu auf, Stellung zu beziehen. Die Rechnung ging auf, Frankreich erteilte auch dem zweiten *Bonaparte* mit einem glänzenden Resultat die Absolution. Die parlamentarische Opposition war, einmal mehr, geschlagen, die Republikaner zerstreuten sich in alle Winde, während *Louis-Napoléon* sein autoritäres Regime installierte. Erst 1870 bereitete die Niederlage bei *Sédan* dem ganzen Kaiserzauber ein abruptes Ende.

Die hohe Zeit der Députés

Seit 1789 hatte kein politisches Regime in Frankreich auch nur 20 Jahre überdauert; die Dritte Republik aber wurde 70 Jahre alt. Es war dies die goldene Zeit des französischen Parlamentarismus, die hohe Zeit der *députés*. Die Allmacht des Parlaments erschien dabei als fast schon logische Konsequenz eines abgrundtiefen Misstrauens gegen die «*plebiszitäre Versuchung*»: Man fürchtete ein neues Bündnis zwischen einem starken Mann und dem Volk wie der Teufel das Weihwasser und suchte also, beides zu verhindern: den Aufstieg eines *homme providentiel* ebenso wie die direkte Mitbestimmung durch das Volk. Der Präsident wurde vom Parlament gewählt. Zwar konnte er seinerseits die beiden Kammern auflösen; doch bald schon galt es als antirepublikanisch, dies in der Praxis auch zu tun. Nach *Mac-Mahon* (1877) wagte kein Präsident mehr diesen Schritt, sein in der Verfassung verbrieftes Recht wurde gewohnheitsrechtlich abgeschafft. Die Minister wurden ihm von der Kammermehrheit aufgezwungen. Von einem Gleichgewicht der Gewalten konnte also wieder keine Rede sein, zumal auch der Senat von der grossen Kammer miss-trauisch beäugt und stets an der kurzen Leine gehalten wurde. Was blieb, war die Neuauflage eines *régime d'assemblée*, das fortan und bis zuletzt in kurzen Abständen Kabinette stürzte und neue schuf. Allein zwischen 1931 und 1939 hatte Frankreich 19 verschiedene Regierungen unter 11 Ministerpräsidenten.

In ihrer unfassbaren Schnelligkeit und Vollständigkeit kam dann die Niederlage von 1940 wie ein

Gottesurteil über die Dritte Republik und ihre Führer. In der Panik der Invasion legte das Parlament seine Souveränität fast aufatmend in die Hände eines greisen Marschalls, und *Pétain* installierte das Verlegenheitsrégime von Vichy – autoritär, antiliberal und monokratisch. Die *députés* wurden nach Hause geschickt. Auch diese Ordnung sollte indes ein kurzes Zwischenspiel bleiben – ein Schatten gleichsam, den die deutsche Besatzung über das Land geworfen hatte und der mit dem Abzug der deutschen Truppen schnell und spurlos verschwand.

Nach der Befreiung verlor sich Frankreich zunächst in die heillose Verwirrung neuer Verfassungskämpfe, ehe eine «neue» Ordnung die denkbar knappe Zustimmung des Volkes fand. Das hervorstechendste Merkmal der Vierten Republik bestand darin, dass sie sich nicht wirklich von der Dritten unterschied, vor allem nicht in bezug auf die Schwächen: «*Le régime est bien demeuré celui d'une Assemblée reine absolue*», kommentierte *André Siegfried*. Zwölf Jahre lang zeigten sich die politischen Parteien ausserstande, dem Land eine Regierung zu geben, welche diese Bezeichnung verdiente. Zwischen 1946 und 1958 verschliss Frankreich 25 Kabinette. Das Regieren war zu einem Spiel verkommen, das in der breiten Öffentlichkeit mit Hohn und Spott überschüttet wurde.

Demokratie im Schatten de Gaulles

Der im Volk verehrte Held der *Libération* überliess es gewissermassen dem Regime der Deputierten, sich selbst zu liquidieren. Dann erst, als die ganze Ohnmacht dieses Regimes im Zuge der Algerienkrise noch einmal überdeutlich vor aller Augen war, trat er aus seiner selbstgewählten Isolation.

Die Verfassung der Fünften Republik trug und trägt den Stempel *Charles de Gaulles*. Wichtigstes Anliegen war im Jahre 1958, die Exzesse des Parlamentarismus französischer Prägung endlich zu überwinden und die politische Ordnung durch eine starke, vom Vertrauen des Volkes getragene Exekutive zu stabilisieren. In diesem Sinne konstruierte *Michel Debré* eine Mischform zwischen präsidialem und parlamentarischem Regierungssystem. Dem Präsidenten kam zu-

nächst die eher bescheidene Rolle eines Schiedsrichters und Vermittlers zwischen Parlament und Regierung zu.

Allein, *de Gaulle* wäre nicht er selbst gewesen, hätte er sich damit abgefunden. Die nunmehr einsetzende Personalisierung der Macht im Amt des Prä-

äsidenten erklärt sich nicht nur vom Charisma dieses Mannes her – er selbst

hat sie bewusst betrieben. Den

entscheidenden Schlag gegen

die alten Parteien und das

Parlament führte der Ge-

neral im Oktober 1962,

als er es fertigbrachte,

mit der Zustimmung

des Volkes, aber unter

Umgehung beider

Kammern, die direkte

Volkswahl des Präsi-

denten in der Verfassung

zu verankern. Ein Glück

für Frankreich, dass

de Gaulle kein *Bona-*

parte war. Aber wie sehr

entsprach seine Haltung

der tiefverwurzelten Tradi-

tion des Bonapartismus und

seiner plebiszitären Monarchie!

Des Generals Husarenstreich kippte

ein labiles Gleichgewicht der Gewalten: Der

Präsident wurde zur zentralen Figur im Staat, sein

Wille in allen wichtigen Fragen zum Mass der Dinge.

Er allein bestimmte nunmehr die Zusammensetzung

der Regierung und leitete persönlich den Minister-

rat. Der Premierminister verkam zu seinem Stab-

chef, das Parlament zur blossen Registrierinstanz jener

Erlasse, die ihm von der Exekutive zur Annahme

überwiesen wurden. Frankreich hatte wieder einen

«König».

Am Ziel der Reise?

Charles de Gaulle hat das monarchische Prinzip mit der Republik versöhnt. Fragt sich indes, ob Frankreich damit bereits auch die gute, ruhige Mitte gefunden hat, was das Gefüge seiner Institutionen betrifft. Man könnte es zumindest meinen: Hat nicht die Fünfte Republik ihren Gründervater bereits um ein Vierteljahrhundert überdauert? «*Droite et gauche révèrent ensemble cette monarchie républicaine si longtemps introuvable qui gouverne enfin le pays*» meint *François Furet* dazu, einer der bekanntesten Historiker des Landes. Doch der Schein trägt.

Mag auch die Fünfte Republik in mancher Hinsicht als gelungene Synthese erscheinen, so hat sie das Land letztlich doch nur wieder ans monarchische



Ende jenes Spannungsfelds zurückgeführt, das seit 1789 die französische Verfassungsentwicklung bestimmt. Auch *Furet* weist mit Nachdruck darauf hin: «*La République a manqué longtemps de modération dans son culte du régime d'assemblée. Elle est tombée maintenant dans l'excès inverse.*» Zu stark ist heute aufs neue die Exekutive, zu gross die Konzentration von Macht in der Person des Präsidenten.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die jüngste Vergangenheit in einem neuen Licht. Wenn es der französischen Wählerschaft zwischen 1958 und 1986 zu keinem Zeitpunkt, seither aber dreimal (!) gefallen hat, dem Präsidenten in der Nationalversammlung eine «feindliche» Mehrheit vor die Nase zu setzen, ihn also in die *Cohabitation* zu zwingen und auf diese Weise seinen Bewegungsspielraum empfindlich einzuschränken: Ist es dann nicht denkbar, dass

selbst das an Könige gewohnte französische Volk am Ende des 20. Jahrhunderts bewusst oder unbewusst versucht, Macht und Gewalten vermehrt zu teilen – und dass es darin seinen Führern Wege in die Zukunft weist? ♦

CHRISTOPH FREI, geboren 1960, studierte Staats- und Politikwissenschaften an der Hochschule St. Gallen und in den Vereinigten Staaten. Assistenz und Promotion unter Alois Riklin, Lehrverpflichtung für Internationale Beziehungen an der Hochschule St. Gallen (1991/92), wissenschaftliche Mitarbeit am Liberalen Institut Zürich (1992–1994) und Oberassistent für Politische Philosophie an der ETH Zürich (1993–1995). Arbeitet derzeit in Paris an einer Habilitationsschrift zum politischen System Frankreichs.

Abbildung Seite 11: Louis XI. Quelle: Jacques Bainville, *Petite Histoire de France*, imaged par Job.



TITELBILD

SPRUNG AUS DER ZEIT

Ein geschichts- und zeitloses Bild: Nicht einmal die Bademode oder der Haarschnitt verraten, wann die Szene mit den ins Wasser springenden Buben aufgenommen wurde. Das Medium Photographie zeichnet sich zwar in der Regel dadurch aus, dass es die Zeit anhält, Momente des Lebens einfriert und dabei, fast beiläufig, auch Geschichte dokumentiert. Aber es wäre einseitig, Photographen auf die Rolle von Chronisten zu fixieren. Denn es gibt in diesem Medium auch die andere Tendenz: Bilder, mit denen die Photographierenden dem Zwang zum Dokumentarischen, dem Diktat des Zeitlichen zu entfliehen suchen. *Gotthard Schubs* «Sprung ins Wasser», entstanden in den fünfziger Jahren, ist ein solches Bild. Es fügt sich in eine grosse Anzahl von Aufnahmen, mit denen *Schub* etwas «Überzeitliches», All-

gemeingültiges, eine menschliche Grundstimmung zum Ausdruck brachte. Ursprünglich von der Malerei her kommend, verstand er es meisterhaft, Begegnungen mit Menschen und Landschaften eine feine, liebevolle Poesie abzugewinnen. Nicht selten reduzierte er dabei das Aufgenommene auf seine Essenz, indem er Überflüssiges und Störendes wegschnitt (so auch beim «Sprung ins Wasser»). Es sind denn auch weniger die zeitgeschichtlich informativen Reportagen als vielmehr die poetisch verdichteten Bilder, die *Gotthard Schub* (1897–1969) schon zu Lebzeiten berühmt machten. Seine intensive und zugleich unaufdringliche Beschäftigung mit Menschen – seien es Kinder am Zürichsee oder Javanerinnen auf den «Inseln der Götter» – bleibt zeitlos aktuell. ♦

PETER PFRUNDER

Gotthard Schuh, «Sprung ins Wasser», fünfziger Jahre. Der Nachlass von Gotthard Schuh befindet sich als Dauerleihgabe bei der Schweizerischen Stiftung für die Photographie. Anlässlich einer Ausstellung im Kunsthaus Zürich hat die Stiftung den Bildband «Gotthard Schuh – Photographien aus den Jahren 1929 – 1963» mit einer Einleitung von David Streiff herausgegeben, Benteli Verlag, Bern 1982.