



## **Macht à la carte**

### **–die Stellung des französischen Staatspräsidenten in der V. Republik**

Urheberin: Theite Otto

#### **A) Einleitung**

#### **B) Macht à la carte –die Stellung des französischen Staatspräsidenten in der V.Republik**

##### **1. Historisches**

- 1.1 Entwicklung von der IV. zur V. Republik unter Charles de Gaulle
- 1.2 Warum sich das Volk de Gaulles Machtanspruch nicht verweigerte

##### **2. Der Staatspräsident**

- 2.1 Staatsrechtliche Stellung und Wahlmodus
- 2.2 Machtbefugnisse des Präsidenten
  - 2.2.1 Bestellung des Premierministers
  - 2.2.2 Auflösung der Nationalversammlung
  - 2.2.3 Rückgriff auf den Volksentscheid
  - 2.2.4 Domaine réservée
  - 2.2.5 Notstandsbefugnisse

##### **3. „Gegenspieler“ des Präsidenten**

- 3.1 Premierminister und Regierung
  - 3.1.1 Die doppelköpfige Exekutive
  - 3.1.2 Die Cohabitation
- 3.2 Die Nationalversammlung

#### **C) Resümee**

##### **Literaturverzeichnis**

## **Macht à la carte**

### **–die Stellung des französischen Staatspräsidenten in der V. Republik**

***„Die Grundlage unseres Regierungssystems ist die neue Institution des Staatspräsidenten, der in der Meinung und im Herzen der Franzosen dazu berufen ist, Staatsoberhaupt und Frankreichs Führer zu sein.“***

(Charles de Gaulle, 1. Staatspräsident und Gründer der V. Republik)

Frankreich zählt zu den ältesten Demokratien Europas und die Verfassung der V. Republik, die 1958 gegründet wurde, scheint sich trotz der auffälligen Machtkonzentration zugunsten des französischen Staatspräsidenten sowohl bei den Politikern -beziehungsweise den jeweils amtierenden Präsidenten, als auch bei den französischen Wählern und Bürgern durchaus zu bewähren -und das, obwohl gerade die Franzosen dafür bekannt sind, dass sie seit der Revolution von 1789 niemandem mehr die absolute Macht verleihen wollten. Doch bislang hat die Verfassung der V. Republik die zweitlängste Lebensdauer der insgesamt 16 Verfassungen seit Ende der Monarchie vorzuweisen und obwohl der Staatspräsident mit außerordentlichen Befugnissen ausgestattet ist, kam es bis jetzt noch zu keinem nennenswerten Fall von

Überschreitung oder Missbrauch jener präsidentialen Rechte in Form einer oftmals befürchteten quasi- monarchischen Regentschaft des Staatspräsidenten.

Im Folgenden soll daher die augenscheinlich starke Stellung des französischen Staatspräsidenten und seine herausragende Rolle im politischen System Frankreichs kritisch herausgearbeitet werden. Dabei wird zu Beginn auf die historische Entwicklung des Präsidentenamtes von der IV. zur V. Republik und auf die Bedeutung des Verfassungsschöpfers Charles de Gaulle eingegangen. Im Anschluss wird die Rolle des Präsidenten erläutert, seine Befugnisse und die damit verbundene Machtkonzentration dargestellt und anhand von Beispielen dargelegt, wie sich die jeweiligen Präsidenten ihre qua Verfassung verliehene Macht zunutze machten. Ferner soll auch auf die „Gegenspieler“ des Präsidenten, Premierminister beziehungsweise Regierung und Nationalversammlung eingegangen werden und ihre Möglichkeiten der Kontrolle des Präsidenten, sofern es solche denn wirklich gibt, kritisch beleuchtet werden. Auch das Ausnahmephänomen der Cohabitation spielt hierbei eine Rolle und wird folglich erläutert. Abschließend soll ein Resümee darüber aufschluss geben inwieweit sich eine derart starke Stellung des Staatspräsidenten dennoch mit dem französischen Demokratieverständnis verträgt.

Da das politische System der V. Republik in Anbetracht der Regierungskrisen der alten Republiken darauf ausgelegt wurde, künftig vor allem mehr Stabilität garantieren zu können, kam es zu bedeutenden Veränderungen in der Verfassung und einer Machtverschiebung zugunsten des Staatspräsidenten auf Kosten der Nationalversammlung.

### 1.1

Um die politische Bedeutung des Präsidentenamtes vollständig erfassen zu können ist es daher notwendig, einen Blick auf die IV. Republik und den Gründer der V. Republik, Charles de Gaulle zu werfen. Nachdem die IV. Republik geprägt war von Koalitionskrisen und Kabinettswechseln, entwarf de Gaulle eine Verfassung, in der dem Staatschef als einer überparteilichen und interessensneutralen Person die gesamte und unteilbare Autorität des Staates zugebilligt wird. So sollte gewährleistet werden, dass die Republik stabil bleibt und weiterhin regiert werden kann. Auslöser für die Übertragung der Regierungsmacht auf den vormals in der IV. Republik eher schwachen Staatspräsidenten, dessen Aufgabe es war, „zu beraten, zu warnen und gegebenenfalls zu vermitteln“<sup>1</sup>, war die Algerienkrise. Es galt, eine friedliche Dekolonisation voranzutreiben, doch die Regierung versagte dabei kläglich, denn mehr als zwei Millionen Franzosen waren dort mittlerweile beheimatet und wollten bleiben. Zusätzlich musste sich die Regierung mit einem drohenden Militärputsch in den eigenen Reihen auseinandersetzen. Die bedrohliche Stimmung schwappte über auf das französische Festland und schürte Angst. Die Regierung schien unfähig ihre Schutzfunktion wahrzunehmen. Nun schlug die Stunde von Charles de Gaulle. Der ehemalige Kriegsheld nutzte die Unruhen und präsentierte sich als Retter in der Not, der es vermag, das Militär in seine Schranken zu weisen, den Algerien-Konflikt zu beenden und eine stabile Regierung zu bilden, wobei er auch den Einfluss der an Stärke gewinnenden kommunistischen Partei zurückdrängen wollte. Die Regierung der IV. Republik setzte de Gaulle schließlich am 29. Mai 1958 als Premierminister ein. Er sollte der Letzte dieser Republik sein. Nur wenige Tage danach wurde de Gaulle von der Nationalversammlung mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung beauftragt und bereits drei Monate später legte er den ersten Entwurf, den er mit seinem späteren Premierminister Michel Debré ausgearbeitet hatte, vor. Diese neue Verfassung zeichnete sich insbesondere dadurch aus, dass nun nicht mehr das Parlament, dessen Rechte erheblich eingeschränkt wurden, die Exekutive bildete, sondern der Staatspräsident, der zu Beginn noch von einer Notablenversammlung indirekt auf 7 Jahre gewählt wurde. Er sollte der Hüter des französischen Staates sein, seine Funktionen und seine Kontinuität gewährleisten, über die Verfassung wachen und wurde in diesem Zusammenhang eben auch mit jenen umfassenden Rechten

---

<sup>1</sup> Hartmann, Jürgen/ Udo Kempf: Staatshäupter in westlichen Demokratien: Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989, S.79

ausgestattet, die später noch ausführlich im Einzelnen dargestellt werden. Durch einen Volksentscheid wurde die neue Verfassung am 28. September 1958 mit einer überwältigenden Mehrheit von 79,25 Prozent der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von ca. 85 Prozent angenommen.<sup>2</sup>

## 1.2

Die Gründe für solch eine breite Zustimmung der Franzosen zur neuen Verfassung der folgenden V. Republik sind insbesondere im Zusammenhang mit der herausragenden Persönlichkeit Charles de Gaulles zu suchen. Bereits Jahre zuvor hatte er sich während des zweiten Weltkriegs als Kriegsheld und Retter der Nation ausgezeichnet. War er bei Errichtung der IV. Republik noch mit seiner Idee vom mächtigen Staatspräsidenten gescheitert und infolgedessen zurückgetreten, so fand er angesichts der vorherrschenden Krise und der Regierungsunfähigkeit der IV. Republik nun ein offenes Ohr für seine Pläne beim Volk und in der Politik. Das Parlament konnte aufgrund ständiger Zersplitterung und Uneinigkeit nicht mehr effektiv handeln und so war man gewillt, neue Wege zu gehen und die alte Skepsis gegenüber zu viel Macht über Bord zu werfen. Ferner nutzte der alte General geschickt die Medien, die von nun an immer mehr Bedeutung gewinnen sollten, um sich an das Volk zu richten. Sein Charisma und auch sein Heldenmythos ebneten ihm den Weg zum Amt des Staatspräsidenten, -und das trotz seines erheblichen Machtanspruchs.

## 2.

Heute präsentiert sich uns Frankreich als so genanntes semi-präsidentielles Regierungssystem, also ein System, in dem der Staatspräsident direkt vom Volk gewählt wird und mit zahlreichen Machtbefugnissen ausgestattet ist. Unter anderem steht ihm ein großer Gestaltungsspielraum zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit zur Verfügung. Ihm gegenüber steht ein Premierminister, der nicht nur ihm, sondern zugleich auch dem Parlament verantwortlich ist.<sup>3</sup> Für sich selbst nimmt Frankreich den Begriff des semi-präsidentiellen Regierungssystems jedoch nicht in Anspruch, da es den in Wirklichkeit ausgeübten Machtkompetenzen des Präsidenten nicht ausreichend gerecht wird, was im Folgenden analysiert wird.

### 2.1

Zu Beginn soll nun erst einmal auf die staatsrechtliche Stellung und den Wahlmodus des Staatspräsidenten der V. Republik eingegangen werden. Wie bereits zuvor schon erwähnt, vereinigt er die gesamte Autorität des Staates auf sich und stellt somit auch die Zentralfigur im politischen System Frankreichs dar. In der französischen Verfassung ist der Staatspräsident gleich an zweiter Stelle, unmittelbar nach dem Prinzip der Volkssouveränität, verankert. Dies ist symbolisch für seine dominante

---

<sup>2</sup> Daten, vgl. ebd. S.79

<sup>3</sup>vgl. Ismayr, Wolfgang: Die politischen Systeme Westeuropas,( 3. Auflage), Opladen: Leske + Budrich,, 2003, S. 302

Stellung innerhalb des politischen Prozesses zu verstehen und hebt sein Amt auf eindrucksvolle Weise hervor, bedenkt man die Tatsache, dass der Vater der Verfassung zugleich auch der erste Staatspräsident Frankreichs war und sich diesen Rang selbst zuordnete. Artikel 5 der Verfassung bezeichnet ihn als „Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Integrität des Staatsgebietes und der Einhaltung der Verträge“ und er wacht über die Einhaltung der Verfassung und sichert durch seinen Schiedsspruch das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalt sowie den Fortbestand des Staates.<sup>4</sup> Wie diese Funktionen allerdings im Besonderen aussehen, wird indes nicht weiter präzisiert und lässt somit Raum für individuelle Auslegung durch den jeweils amtierenden Präsidenten. Was dem Land also dienlich ist oder nicht, das entscheidet allein der Präsident und seiner subjektiven Interpretation ist dennoch Folge zu leisten, da die Verfassung ihn zur Auslegung legitimiert. Politisch verantwortlich sind die französischen Staatspräsidenten traditionsgemäß allerdings nicht. Lediglich eine Anklage auf Hochverrat, die jeweils im Senat und der Nationalversammlung mit absoluter Mehrheit beschlossen und dann einem aus Mitgliedern beider Häuser zusammengesetztem „Hohem Gerichtshof“ zum Urteil vorgelegt wird, könnte den Staatspräsidenten zur politischen Verantwortlichkeit zwingen.<sup>5</sup> Der Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Präsidenten ist also beträchtlich.

Die Wahl des Staatspräsidenten erfolgte anfänglich indirekt durch ein Wahlmännnergremium, doch bereits in der ersten Legislaturperiode legte Charles de Gaulle dem französischen Volk einen neuen Gesetzesentwurf zur Abstimmung vor, der vorsah, dass der Präsident künftig alle 7 Jahre vom Volk direkt gewählt werden soll. In einem Referendum sprachen sich die Franzosen dann auch zugunsten dieses Vorschlags aus. Hintergrund für de Gaulles Vorschlag war ein Attentat auf ihn, welches ihn nur knapp verfehlt hatte. Trotzdem zerbrach er sich den Kopf darüber wie ein anderer Staatspräsident als sein Nachfolger künftig regieren könne, der nicht seinen Ruhm besaß, nicht sein Charisma und nicht solch eine außergewöhnliche Popularität, wie jene, die ihm zukam. De Gaulle war sich seiner Sonderrolle durchaus bewusst und er sah, dass ein Nachfolger schwerlich über eine Autorität im Maße der Seinigen verfügen könne und somit auch nicht gewährleisten sei, dass er das Funktionieren des Staates sichere. Als einzige Möglichkeit dieses Autoritätsdefizit rechtzeitig für seine Nachfolger auszuräumen, sah de Gaulle ein unmittelbares Votum für und somit eine direkte Legitimierung des Staatspräsidenten durch das Volk. Bis vor kurzem fanden die Präsidentenwahlen noch alle 7 Jahre statt, doch seit 2002 wird der französische Staatspräsident alle 5 Jahre gewählt, also für dieselbe Dauer wie das Parlament. Der Grund dafür liegt darin, dass man so das Phänomen der Cohabitation künftig vermeiden will. Allerdings muss das nicht zwangsläufig dazu führen, dass die beiden

---

<sup>4</sup> <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/20391.htm> , Verfassung, Artikel 5

<sup>5</sup> Hartmann, Jürgen: Staatshäupter in westlichen Demokratien, 1989, S.80

Wahlen zusammenfallen, denn durch(vorzeitige) Auflösung des Parlaments können sich trotzdem Verschiebungen ergeben, doch davon später mehr. „Der Präsident wird mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt. Wird diese im ersten Wahlgang nicht erreicht, so wird am zweiten Sonntag danach ein zweiter Wahlgang durchgeführt“,<sup>6</sup> eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten. Zum Staatspräsidenten gewählt ist in diesem Fall derjenige, der im zweiten Wahlgang die Stimmenmehrheit erhält. Infolge dieser Volkswahl hat der Präsident an der nationalen Souveränität teil und da er vom ganzen Volk gewählt wird, sozusagen einen landesweiten Wahlkreis hat, befindet er sich auch auf einer höheren Legitimitätsstufe als die Abgeordneten der Nationalversammlung, die jeweils nur regional legitimiert werden.<sup>7</sup> Er ist somit also ein echter Repräsentant des französischen Volkes.

## 2.2

Mit dieser direkten Legitimation gehen folglich auch die Befugnisse des Staatspräsidenten einher. Dabei ist jedoch zwischen jenen Befugnissen zu unterscheiden, welche der Präsident alleine wahrnehmen darf und jenen, die er nur gemeinsam mit der Regierung ausüben kann. Zu den Prärogativen des Staatspräsidenten zählen: sein Recht, den Premierminister, also den Regierungschef zu bestellen(Art.8), das Recht, die Nationalversammlung aufzulösen(Art.12) und den Notstandsartikel anzuwenden(Art.16). Ferner darf er drei der neun Verfassungsrichter ernennen(Art.56), den Verfassungsrat anrufen(Art.61) und Botschaften an das Parlament richten(Art.18). Schließlich hat er den Vorsitz im Ministerrat(Art.9) und in den für die nationale Verteidigung vorgesehenen Gremien(Art.15).<sup>8 9</sup>

Für alle anderen wichtigen Amtshandlungen bedarf der Staatspräsident der Zustimmung des Premierministers oder der Regierung wobei jene im Gegenzug ebenso bei zahlreichen Aufgaben von der Zustimmung und der Unterschrift des Präsidenten abhängig ist. Die wichtigsten der alleinigen Befugnisse des Staatspräsidenten werden im Folgenden nun genauer erläutert.

### 2.2.1

Ein wichtiges Recht des Staatspräsidenten ist das zur Bestellung des Premierministers, wie es Artikel 8 der Verfassung besagt. Theoretisch ist er bei seiner Wahl völlig frei, doch in der Praxis muss er die Mehrheitsverhältnisse im Parlament berücksichtigen, da der Premierminister als Regierungschef nicht nur ihm als Staatspräsident sondern auch dem Parlament gegenüber verantwortlich ist und somit wird er die Wahl seines Premierministers mit politischem Kalkül vollziehen. Einen Sturz der Regierung durch einen Misstrauensantrag des Parlaments nach Artikel 49 der

<sup>6</sup> <http://www.elysee.fr/> vgl. Verfassung Artikel 7

<sup>7</sup> vgl.: Ismayr, Politische Systeme Westeuropas, 2003, S.304

<sup>8</sup> <http://www.elysee.fr/> vgl. Verfassung und

<sup>9</sup> Ismayr, Politische Systeme Westeuropas, 2003, S.304

Verfassung wird er auf jeden Fall vermeiden wollen. Ein ausschlaggebendes Kriterium bei der Bestellung des Premierministers stellt somit beispielsweise die Frage dar, ob der künftige Premierminister dem Staatspräsidenten im Parlament eine breite Mehrheit zu sichern vermag oder die verschiedenen Strömungen innerhalb der Regierungspartei zusammenführen kann. Denn nur so können beide, Staatspräsident und Premierminister, ihren Aufgaben bestmöglich gerecht werden und einer stabilen und handlungsfähigen Regierung voran stehen. Ferner hat es sich in der politischen Praxis so eingebürgert, dass der Staatspräsident tendenziell eher geneigt ist, einen eher unbekanntem Kandidaten für das Amt des Premierministers auszuwählen. Wahrscheinlich geschieht dies, um zu vermeiden, dass bereits im Vorfeld eine zu starke Polarisierung hinsichtlich des Regierungschefs statt findet und jener als Person oder Persönlichkeit den Staatspräsidenten auszustechen vermag, denn das wäre gleichbedeutend mit einer Selbstschwächung des Staatspräsidenten. So war beispielsweise de Gaulles zweiter Premierminister der damals noch fast unbekannt und parteilose Georges Pompidou. Später wurde jener durch Maurice Couve de Murville ersetzt, der zwar lange Jahre als Außenminister unter de Gaulle gedient hatte, in seiner Partei jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielte.<sup>10</sup> Zu Beginn waren die wenigsten Premierminister große Persönlichkeiten, manche, wie Jacques Chirac entwickelten sich zwar dazu, nutzten das Amt des Premierministers dann aber auch vornehmlich, um sich so potenzielle Wählerstimmen für eine spätere Bewerbung um das Amt des Staatspräsidenten sichern zu können. Für sie hatte der Posten des Premierministers allein die Funktion eines Karrieresprungbretts. Wichtig für den Staatspräsidenten ist jedoch immer, dass er und der Premierminister auf einer bestimmten Vertrauensbasis arbeiten und sich aufeinander verlassen können, auch wenn dies manchmal, zum Beispiel im Falle einer Cohabitation erschwert wird und man sich dann klar den jeweiligen Zuständigkeitsbereich absteckt.

An dieser Stelle ist noch hinzuzufügen dass, der Staatspräsident auf Vorschlag des Premierministers die übrigen Regierungsglieder ernennt. Abschließend ist noch zu erwähnen, dass der Staatspräsident zwar nach Artikel 8 der Verfassung das Recht hat, den Premierminister seiner Wahl einzusetzen, jedoch ist er nicht befugt jenen wieder zu entlassen oder zum Rücktritt zu zwingen. Lediglich durch die Auflösung der Nationalversammlung kann er sich eines unliebsam gewordenen Premierministers entledigen, wenn durch Neuwahlen eine neue Mehrheit zustande kommen sollte, die den Premierminister dann stürzt.

### 2.2.2

Ein weiteres wichtiges, wenn nicht sogar in machtpolitischer Hinsicht das wichtigste Vorrecht des Staatspräsidenten, besteht in der bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnten Prerogative, die Nationalversammlung aufzulösen, welche eng mit seiner

<sup>10</sup> vgl. dazu Hartmann, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, 1989, S.86-87

konstitutionellen Funktion als Schiedsrichter verknüpft ist. Bislang wurde von diesem Recht fünfmal Gebrauch gemacht, was zeigt welche Bedeutung ihm im realen politischen Prozess zukommt. 1962 sprach die Nationalversammlung de Gaulles Premierminister Georges Pompidou das Misstrauen aus, woraufhin de Gaulle jene aus Misstraut darüber auflöste. Sechs Jahre später bediente er sich desselben Mittels, um auf diese Art die sozialen Unruhen und die schwere Staatskrise des „Pariser Mai“ beenden zu können. Auch François Mitterand machte von seinem Recht aus Artikel 12 zweimal Gebrauch und zwar jeweils nach seiner Ernennung zum Staatspräsident, um sich auch im Parlament die nötige Mehrheit zu verschaffen, ohne die seine Wahlsiege weitgehend wirkungslos geblieben wären. Der bislang letzte Auflösungsversuch der Nationalversammlung fand im Jahr 1997 statt. Staatspräsident Chirac versuchte damals aufgrund vermehrter Kritik sowohl aus der Bevölkerung als auch aus den eigenen Reihen, die Wähler durch vorgezogene Neuwahlen über seine Politik und die seiner Regierung abstimmen zu lassen, wobei er bewusst seine eigene Stellung und Autorität aufs Spiel setzte.<sup>11</sup> Die Wähler strafte ihn ab, indem sie ihre Stimmen der neu formierten Linken unter Lionel Jospin gaben, was dazu führte, dass Chirac folglich in einer Cohabitation regieren musste, das heißt mit einer fremden Mehrheit.<sup>12</sup> Nichtsdestotrotz sollte man doch stutzig werden, wenn man bedenkt wie viel Einfluss der amtierende Staatspräsident auf seine Geschicke und die des Staates nehmen kann, indem man ihm das Recht zur Auflösung der Nationalversammlung gibt. Ein charismatischer Führer hat hier leichtes Spiel, den Bürgern die Mehrheit seiner Wahl ans Herz zu legen und eine Willkürherrschaft scheint nicht ausgeschlossen. Zwar ist festgelegt, dass der Staatspräsident die Nationalversammlung nicht im ersten Jahr nach ihrer Wahl auflösen darf und er muss sich zuvor mit dem Premierminister und den Präsidenten der beiden Kammern beraten, allerdings geschieht Letzteres nur pro forma und schränkt den Präsidenten in seiner eigenen willkürlichen Entscheidung nicht ein. Die machtpolitische Stellung, die ihm also durch Artikel 12 verliehen wird, ist durchaus bemerkenswert und nicht in jeder Hinsicht unbedenklich.

### 2.2.3

Ein ebenso wichtiges Alleinrecht des Präsidenten betrifft den Volksentscheid. Nach Artikel 11 der Verfassung ist der Präsident dazu befugt, das Volk über jeden Gesetzesentwurf entscheiden zu lassen sofern er die „Organisation der öffentlichen Gewalt, Reformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nation sowie des dazu beitragenden öffentlichen Dienstes oder die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages betrifft, der ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, Folgen für das

---

<sup>11</sup> vgl. Ismayr, Politische Systeme Westeuropas, 2003, S.305-306

<sup>12</sup> Martens, Stefan: Frankreich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, in: Ernst Hinrichs: Kleine Geschichte Frankreichs, Universal-Bibliothek Nr.9333, Stuttgart: Philipp Reclam jun. GmbH & Co., 2003, S.

Funktionieren der Institutionen hätte.“<sup>13</sup> Entscheidend ist hierbei jedoch, dass zuvor ein Vorschlag zum Volksentscheid von der Regierung während der Sitzungsperioden des Parlaments, oder ein gemeinsamer Vorschlag dazu von beiden Kammern eingereicht wird. Letztlich kann man das französische Referendum als Vertrauensfrage des Staatsoberhauptes an das Volk interpretieren. Bereits Charles de Gaulle hatte an alle von ihm initiierten Referenden auch sein persönliches Schicksal gekoppelt. Als die Volksabstimmung hinsichtlich der Reform des Senats dann nicht in seinem Sinne ausfiel, nahm er dies zum Anlass, seinen Rücktritt zu erklären. Das letzte Referendum fand 2005 statt, als Staatspräsident Jacques Chirac das Volk über die EU-Verfassung votieren ließ. Mit deutlicher Mehrheit haben sich die Franzosen, deren Stimme als Gründungsmitglied der EU großes Gewicht beigemessen wird, jedoch gegen die geplante EU-Verfassung ausgesprochen. 54,87 Prozent stimmten gegen den Vertragstext, nur 45,13 Prozent waren dafür. 70 Prozent der Wähler hatten ihre Stimme abgegeben, weit mehr als noch bei der Europawahl im vergangenen Jahr.<sup>14</sup> Das französische "Non" ist nicht nur für Frankreichs Präsident Jacques Chirac und seinen Premier Jean-Pierre Raffarin ein schwerer Schlag, sondern in diesem Falle ist der gesamte europäische Einigungsprozess von der französischen Stimme zu einem gewissen Teil abhängig. Auch wenn Jacques Chirac, anders als de Gaulle, aufgrund seiner Niederlage nicht sein Amt niederlegte, kann man durchaus von einem erheblichen Popularitätsverlust ausgehen, (selbst wenn in diesem Fall auch noch andere Gründe wie die Ablehnung der EU-Osterweiterung mutmaßlich eine Rolle spielten). Insofern bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass das Instrument des Volksentscheids dem Präsidenten zwar unter Umständen in die Hände spielen kann, so beispielsweise, als de Gaulle dadurch den Staatspräsidenten aus direkter Wahl hervorgehen ließ, doch es kann sich ebenso gut zu einer bitteren Abrechnung des Volkes mit der Politik des Staatspräsidenten und seiner Regierung entwickeln. Allerdings steht es dem Präsidenten laut Verfassung frei, das Volk über die großen Fragen der Nation abstimmen zu lassen. Fürchtet er also einen negativen Ausgang, so wird er das Referendum unter Umständen gar nicht abhalten, um sich so seine Stellung zu sichern.

#### 2.2.4

Als wichtiges Recht des Staatspräsidenten, auch wenn es nicht in der Verfassung festgeschrieben ist und somit eher einen Brauch als ein tatsächliches Recht darstellt, gilt die *domaine réservé*. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Realpolitik wird hier dennoch auf sie eingegangen.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik beansprucht der französische Staatspräsident für sich eine dominante Rolle. Zu diesem Anspruch gehört, dass in der

<sup>13</sup>[http:// www.elysee.fr](http://www.elysee.fr), Verfassung Art.11

<sup>14</sup> [http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/verfassung/fra\\_nein.shtml](http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/verfassung/fra_nein.shtml)

Regel er, vor allem in Zeiten einer Cohabitation, die französischen Interessen auf internationalen Konferenzen vertritt und die Richtlinien der Außenpolitik bestimmt. Diese besondere Stellung der Verteidigungs- und Außenpolitik wird daher auch als „domaine réservé“ des Staatspräsidenten bezeichnet, denn er allein entscheidet darüber, wie sich Frankreich dem Rest der Welt präsentiert und welcher Art die Beziehungen zu anderen Staaten sind. In der Verfassung ist dies jedoch nicht explizit festgeschrieben, sondern es handelt sich dabei vielmehr um eine unter Staatspräsident de Gaulle entstandene Regierungspraxis. De Gaulle hatte die Außenpolitik als wichtigstes Politikressort definiert und während seiner Amtszeit deutlich festgestellt, dass dieser Bereich der Politik allein demjenigen zu unterstehen habe, der die höchste Verantwortung im Staat trägt, nämlich dem Staatspräsidenten selbst.<sup>15</sup> Zwar kann er seine Kompetenzen teilweise, je nach Vertrauensverhältnis auf Premier- oder Außenminister übertragen, doch das letzte Wort in auswärtigen Angelegenheiten gehört ihm. Steuern dürfen auch andere, der Kurs wird jedoch ausschließlich vom Staatspräsidenten vorgegeben.

#### 2.2.5

Das letzte tatsächliche Prärogativrecht des Staatspräsidenten, welches ihm unter gegebenen Umständen die absolute und alleinige Macht im Staat verleiht, geht aus Artikel 16 der französischen Verfassung hervor. Es handelt sich hierbei um den Notstandsartikel. Gesetzt dem Fall, dass „die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Territoriums oder die Ausführung ihrer internationalen Verpflichtungen in einer schweren und unmittelbaren Weise bedroht sind und das reguläre Funktionieren der öffentlichen verfassungsmäßigen Gewalten unterbrochen ist,“<sup>16</sup> kann der Staatspräsident den Notstand erklären. Über Vorliegen eines solchen Falles darf der Präsident erst nach Konsultation des Premierministers, der Präsidenten der Kammern und des Verfassungsrates entscheiden. Dennoch ist er im Anschluss bei der Wahl seiner Entscheidung völlig frei, da die Stellungnahmen der anderen Organe nicht bindend sind. Allerdings muss die Stellungnahme des Verfassungsrates veröffentlicht werden und es würde ein denkbar schlechtes Licht auf den Präsidenten werfen, setzte er sich über eine negative Stellungnahme des Verfassungsrates hinweg. In der Tat geht die Verfassung sowieso davon aus, dass der Präsident im Falle der Notstandserklärung vom Willen bestimmt sei, der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalt innerhalb kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu sichern.<sup>17</sup> Einen Schutz gegen präsidentialen Machtmissbrauch, etwas durch Suspension der Grund- und Bürgerrechte, bietet sie aber nicht. Somit ist man der Willkür des Staatspräsidenten vollkommen schutzlos

---

<sup>15</sup> <http://www.frankreich-forum.de/data/content.php?toplevel=politik&selevel=praesident&id=8>

<sup>16</sup> <http://www.elysee.fr>, Verfassung Art.16

<sup>17</sup> ebd.

ausgesetzt, denn er hat nicht nur das Recht allein über einen vorliegenden Notstand zu entscheiden, sondern er kann sich dadurch auch die Position eines „Wohlfahrtsdiktators“ mit verfassungsmäßig uneingeschränkter Machtbefugnis sichern. Zum Einsatz kam der Artikel 16 bislang nur einmal. Nach einem Putsch französischer Militärs in Algier, berief sich Staatspräsident de Gaulle auf diesen und erklärte für den Zeitraum vom 23. April bis zum 30. September 1961 den Notstand, wobei er in seinen Anordnungen unter anderem auch die bürgerlichen Freiheitsrechte massiv einschränkte. Kritiker wiesen darauf hin, dass die Ordnung in Algier bereits nach wenigen Tagen wieder hergestellt worden sei. Es war also vollkommen unnötig, den Ausnahmezustand für so eine lange Zeitspanne aufrechterhalten zu haben. Auch hier zeigt sich wieder die Gefahr, die sich aus dem Interpretationsspielraum bei der der Verfassungsauslegung durch den Staatspräsidenten ergibt. Er ist derjenige, dem es obliegt zu entscheiden, was genau unter „in kürzester Frist“ zu verstehen sei, und niemand ist qua Verfassung dazu befugt ihn faktisch in seine Schranken zu weisen oder aufzuhalten.<sup>18</sup>

3.

Dennoch wäre es falsch zu behaupten, dass der französische Staatspräsident in politischer Hinsicht grundsätzlich nach eigenem Ermessen schalten und walten kann, wie es ihm beliebt. Auch wenn er durch die ihm verfassungsmäßig zugestanden Prärogativen ein bemerkenswert großes Machtpotenzial besitzt und er sich durch seine Sonderrechte auch über andere Organe schlicht hinwegsetzen kann, so haben jene doch gewisse Möglichkeiten der Steuerung und Einflussnahme, indem sie ihre Gewalt ausgleichende Rolle eines Gegenspielers übernehmen. Wie dies im Einzelnen aussehen kann, soll im Folgenden ausführlicher erörtert und analysiert werden.

3.1.

Da das Verhältnis zwischen Staatspräsident, Premierminister und Regierung die wichtigste Bedeutung hat, wird zu Beginn auf diese Verbindungen eingegangen. An erster Stelle ist von einer „normalen“ Zusammenarbeit auszugehen, das heißt einem Staatspräsidenten, der mit einer Parlamentsmehrheit aus den eigenen Reihen regiert. An zweiter Stelle werden Besonderheiten oder Machtverschiebungen im Zeichen der Cohabitation, also dem Regieren mit fremder Mehrheit, unter die Lupe genommen.

3.1.1

An erster Stelle sei hier das Verhältnis des Staatspräsidenten zu Premierminister und Regierung hinsichtlich ihrer Möglichkeiten der Mitsprache und Lenkung im Staat darzustellen. Wie bereits erwähnt, fungiert der vom Staatspräsidenten zu ernennende Premierminister als eine Art Bindeglied zwischen Präsident und Parlament und er wird auch unter Berücksichtigung seiner Fähigkeit, dem Präsidenten eine Parlamentsmehrheit verschaffen zu können, eingesetzt. Ohne Vertrauen ineinander

<sup>18</sup> vgl. dazu Hartmann, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, 1989, S.100-101

können jedoch beide ihre Aufgaben nicht wahrnehmen und somit ist eine enge Zusammenarbeit vonnöten, die auch Kompromissfähigkeit und Aufgabenteilung voraussetzt. Man bezeichnet dieses, von gegenseitiger Abhängigkeit bestimmte, Zusammenspiel auch als doppelköpfige Exekutive. Traditionsgemäß hat man sich darauf geeinigt die auswärtigen Angelegenheiten in einer so genannten *domaine réservée* dem Staatspräsidenten zu überlassen, wohingegen sich der Premierminister als Regierungschef, und als solcher in der Regel auch als Anführer der Parlamentsmehrheit, auf die innenpolitischen Aufgaben beziehungsweise das alltägliche politische Geschäft konzentriert. Auf diese Weise wird verhindert, dass man sich ernsthaft ins Gehege kommt. So sagte Georges Pompidou als Premierminister 1964: „Mein Regime bedarf, um normal funktionieren zu können, einer breiten Identität der politischen Ansichten zwischen dem Präsidenten und dem Premier.“<sup>19</sup> Als Staatspräsident erklärte er fünf Jahre danach: „Ich brauche einen Premier, der mit mir in ausreichender gedanklicher Kommunikation steht, damit ich meine Rolle spielen kann; eine Rolle, die dem Staatschef in der Führung (*direction*) in der Politik zukommt[...].“<sup>20</sup> Premierminister Chaban-Delmas verwies Jahre später darauf, dass die Beziehung zwischen beiden fast intim wäre, so viel Vertrauen müsste man sich gegenseitig entgegenbringen, um den Staat erfolgreich lenken zu können. Gleichzeitig sah er jedoch auch der Tatsache ins Auge, dass diese gegenseitige Kontrolle und Abhängigkeit nicht nur Stärke, sondern auch Schwäche des Systems ist, gleichsam einer „Achillesferse[als] Schwäche der Verfassung.“<sup>21</sup> Man könnte also auch sagen, dass der Premierminister regiert, wohingegen der Staatspräsident herrscht. Die Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation, das Alltagsgeschäft. Sie verfügt zu diesem Zweck über die Verwaltung und die Streitkräfte und hat das Recht, parallel zur Gesetzgebung, Dekrete und Erlasse zu verordnen. Für die meisten seiner Amtshandlungen, abgesehen von seinen Prärogativen nämlich, benötigt der Staatspräsident die Unterschrift und somit die Zustimmung des Premierministers. Auch muss er jenen zumindest zuvor konsultiert und dessen Rat eingeholt haben, wenn er beabsichtigt von seinen Vorrechten Gebrauch zu machen.

---

<sup>19</sup> vgl. dazu Hartmann, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, 1989, S.85

<sup>20</sup> ebd. S.85

<sup>21</sup> Vgl. ebd., S. 86

Somit hat der Rat des Premierministers großes Gewicht, denn von seiner Überzeugungskraft kann eine weitreichende Handlung des Präsidenten abhängen. So folgte de Gaulle bei Erklärung des Notstands 1961 auch dem Rat seines Premiers Pompidou, der dies als einzigen Ausweg sah. Auch Referenden kann der Staatspräsident nur nach Vorschlag abhalten, insofern wird er auch hier zu einem gewissen Teil restringiert, da der Vorschlag theoretisch ja auch unterbleiben kann. In der Realität ist es aber letztlich der Präsident, der die Richtlinien der Politik vorgibt. Funktioniert das Zusammenspiel nicht, so ist es üblich, dass der Premierminister dem Staatspräsident seinen Rücktritt anbietet, da er qua Verfassung nicht von jenem entlassen werden kann.

### 3.1.2

Wie bereits an einigen Stellen erwähnt, kann es jedoch eine besondere Form der Zusammenwirkung von Staatspräsident und Regierung geben, nämlich eine so genannte Cohabitation. Das Regieren mit fremder Mehrheit war von den Verfassungsvätern der V. Republik ursprünglich nicht vorgesehen, dennoch entwickelte es sich im Lauf der Jahre zu einem beinahe normal anmutenden Phänomen. Bedingt wurde dies unter anderem durch die unterschiedlich langen Wahlperioden von Präsident und Parlament, sowie vorzeitige Parlamentsauflösungen. Die Herabsetzung der Amtsperiode des Staatspräsidenten von sieben auf fünf Jahre im Jahr 2002 soll einen Beitrag zur künftigen Vermeidung von Cohabitationen leisten. Grund dafür ist das schwierige Regieren unter solchen Umständen, denn im Cohabitationsfall hat der Premierminister weitaus mehr Macht, beziehungsweise er maßt sich eine solche in größerem Umfang an, als sonst, da er immer versuchen wird auf der Oppositionswelle zu reiten, eben entsprechend der Parlamentsmehrheit, die er braucht, ohne den Staatspräsidenten dabei völlig zu diskreditieren, da er von ihm vorrangig abhängig ist. Für den Premierminister ist dies ein gleichermaßen schwieriger Balanceakt wie für den Präsidenten. Letzterer muss beispielsweise schon bei der Ernennung seines Premierministers die parlamentarische Mehrheit berücksichtigen und kann nicht nach seinen persönlichen Vorlieben gehen. Die Aufgabenteilung erfolgt noch strikter, wobei es Staatspräsidenten insbesondere in Zeiten der Cohabitation nicht versäumen, ausdrücklich auf ihre Sonderstellung hinzuweisen. So sagte Präsident Mitterand: „Wenn auch die Rolle von Monsieur Mauroy bedeutend ist, so bin jedoch ich es, der in einem schwierigen Augenblick entscheidet“.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Hartmann, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, 1989, S.86

Dennoch überließ Mitterrand in der zweiten Cohabitation Premierminister Balladur vollkommen die Innenpolitik, da die Parlamentsmehrheit von RPR und UDF so überwältigend war, dass er sich nicht in der Lage sah, sich dagegen durchzusetzen.<sup>23</sup> Zwischen seinen verfassungsmäßigen Kompetenzen und dem tatsächlichen Handeln des Staatspräsidenten ist also durchaus zu unterscheiden. Im Cohabitationsfall ist es keine Ausnahme, dass der Premierminister komplett über die Innenpolitik verfügen darf und somit besser gestellt ist, als in einer Mehrheitsregierung des Staatspräsidenten.

### 3.2

Das Parlament, bestehend aus Nationalversammlung und Senat, hat in Frankreich im Allgemeinen eher eingeschränktes Mitspracherecht, was die „große Politik“ betrifft. Dennoch ist die Nationalversammlung als einziges Organ, zumindest in der Theorie, in der Lage, die Regierung zu stürzen, welche ihr direkt verantwortlich ist. Dies geschieht durch die Annahme eines Misstrauensantrags nach Artikel 49 der Verfassung durch die Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung. Bis heute wurden über 30 Misstrauensanträge ins Parlament eingebracht, doch nur in einem Fall hat die Mehrheit der Nationalversammlung für den Antrag gestimmt. Premierminister Georges Pompidou zog am 2. Oktober 1962 die Konsequenzen aus dem Misstrauensantrag und reichte sofort den Rücktritt ein. Der Grund für seinen Sturz lag in dem Vorhaben einer Verfassungsänderung der Regierung, die vorsah, den Staatspräsidenten künftig aus einer direkten Wahl hervorgehen zu lassen. Als Konsequenz für den Erfolg des Misstrauensantrags ließ Staatspräsident de Gaulle die Nationalversammlung auflösen und Neuwahlen ausrufen. Es reichte erneut für eine Mehrheit der alten Regierung und als Konsequenz ernannte der alte General Georges Pompidou trotzig ein weiteres Mal zum Premierminister. Dieses Beispiel veranschaulicht sehr deutlich, wie beschränkt die Kontrollfunktion des Parlaments tatsächlich ist. Akzeptiert der Staatschef das Ergebnis des Misstrauensvotums nicht, und behält nach erneuten Wahlen seine Mehrheit, so kann er sich problemlos über den Willen der Nationalversammlung hinwegsetzen und seine bisherige Politik ungehindert fortsetzen. Die tatsächliche Kontrolle des Staatspräsidenten durch die Nationalversammlung besteht faktisch also allein auf dem Papier.

Bei so viel Machtkonzentration zugunsten des Staatspräsidenten und den stark eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der anderen Staatsorgane drängt sich die Frage auf, inwieweit man hier nicht doch von einer quasi-monarchischen Herrschaft des Staatspräsidenten sprechen kann oder muss. Zwar gibt die Verfassung in der Theorie die Möglichkeit zur Kontrolle des Staatspräsidenten, oft, wie hier gezeigt

---

<sup>23</sup> vgl. dazu Safran, William: Part Two: France. How is power used?, in :M. Donald Hancock: Politics in Western Europe, (second edition), Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1998, p. 189

wurde, kann er sich jedoch in der Praxis darüber hinwegsetzen. Es ist zwar richtig, dass es auch in anderen Demokratien, wie beispielsweise in den USA, einen starken Präsidenten gibt, allerdings sind dort die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten nicht dergestalt eingeschränkt wie in Frankreich. Beispielsweise kann der US-Präsident das Parlament nicht auflösen, um sich eine andere Mehrheit zu verschaffen oder, allein das reicht oft schon zur Durchsetzung des Willens des französischen Staatspräsidenten aus, eine Auflösung androhen, falls sich ihm das Parlament widersetzen sollte. Die Dauerhaftigkeit der V. Republik spricht dennoch für dieses so genannte semi-präsidentielle System. Man muss sich vielleicht auch den französischen Nationalstolz und die glorreiche Geschichte mit ihrer zum Mythos gewordenen Revolution im Namen der Demokratie vor Augen halten, um ein Gespür für das französische Politikverständnis entwickeln zu können. Diesem durch die Historie durch und durch demokratisch geprägtem Volk vorzuhalten, es ließe sich von einem quasi-monarchischen Staatspräsidenten regieren, muss fast einer Beleidigung gleichkommen. Der Verfassungstext sagt nämlich bei allen Prärogativen des Staatspräsidenten ausdrücklich, dass er von jenen immer nur dann Gebrauch machen wird, um Schaden von der französischen Nation abzuwenden, das heißt, wenn die nationale Unabhängigkeit, die Integrität des Staatsgebietes oder das Funktionieren der öffentlichen Gewalt bedroht sind. Das Selbstverständnis bisheriger französischer Staatspräsidenten verbat ihnen, ihre Befugnisse in einer Art zu überschreiten, die der Demokratie gefährlich werden kann und es ist davon auszugehen, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird.

**Theite Otto**

---

### **Literaturverzeichnis**

**Hartmann, Jürgen/ Udo Kempf:** Staatshäupter in westlichen Demokratien: Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989, S. 71-110

**Ismayr, Wolfgang:** Die politischen Systeme Westeuropas, ( 3. Auflage), Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 301-349

**Kopstein, Jeffrey/ Mark Lichbach (ed.):** Comparative Politics. Interests, Identities, and Institutions in a changing global order, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, S. 70- 105

**Martens, Stefan:** Frankreich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, in: Ernst Hinrichs: Kleine Geschichte Frankreichs, Universal-Bibliothek Nr.9333, Stuttgart: Philipp Reclam jun. GmbH & Co., 2003, S. 417-475

**Mény, Yves/ Andrew Knapp:** Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany, (third edition), Oxford: Oxford University Press, 1998, S.181-221

**Safran, William:** Part Two: France. How is power used?, in :M. Donald Hancock: Politics in Western Europe, (second edition), Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1998, S. 122-225

Internet-Adressen:

<http://www.bpb.de/themen/5M0XM9.html> (Stand vom 22.12.2005)

<http://www.bpb.de/publikationen/K1RH0G.html> (Stand vom 22.12.2005)

[http://www.elysee.fr/elysee/allemand/der\\_staatsprasident/seine\\_aufgabe](http://www.elysee.fr/elysee/allemand/der_staatsprasident/seine_aufgabe)

[/in\\_der\\_verfassung/in\\_der\\_verfassung.20391.html](/in_der_verfassung/in_der_verfassung.20391.html) (Stand vom 29.12.2005)

<http://www.europa-digital.de/text/text/laender/fra/staat/index.shtml> (Stand vom 29.12.2005)

<http://www.frankreich-forum.de> (Stand vom 29.12.2005)

