

# FRANZÖSISCHER PRÄSIDENTIALISMUS UND DEUTSCHER PARLAMENTARISMUS

## Unterschiedliche Antworten auf das Scheitern der Weimarer Republik

**RICHARD RILL** || Deutschland und Frankreich haben beide aus dem Scheitern des Verfassungssystems der Weimarer Republik ihre Lehren gezogen. Während Frankreich – nach einer Übergangsphase während der Vierten Republik – mit der Fünften Republik am Prinzip eines starken Staatsoberhauptes mit umfangreichen Befugnissen festhielt, vermeidet das Grundgesetz es, geprägt von den Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus, eine zu große Machtfülle unkontrolliert in die Hände eines einzelnen Staatsorganes zu legen.

### EINLEITUNG

Dreht sich die Welt auch weiter, so bleibt in der Vorstellung der Franzosen dennoch eines konstant: Zentrum der Macht ist der Elyséepalast, von hier aus werden die Geschehnisse Frankreichs und der Welt vom Präsidenten der Republik bestimmt. Diesen Eindruck legt zumindest das im Oktober 2014 erschienene Buch „Comédie française“ von Georges-Marc Bénéamou nahe, der früher Berater des ehemaligen französischen Präsidenten Sarkozy war. Bénéamou beschreibt darin in einem Erlebnisbericht die innere Funktionsweise des Palastes, welche Zwänge in ihm herrschen und wie sich dies auf die dort arbeitenden Menschen auswirkt. Er schildert, wie Scharen von Mitarbeitern hörig auf jeden Unterton in den Worten des Präsidenten achten, jede Geste versuchen zu deuten und beständig die Mimik des Staatsoberhauptes analysieren, um zu ergründen, wie es um die eigene Gunst derzeit bestellt ist. Sie sind wie Suchtkranke. Ihre Droge ist die Aufmerksamkeit und Wertschätzung des ersten Mannes im Staat.

Sarkozy war Bénéamou irgendwann nicht mehr gewogen, er musste den Palast verlassen.

Dies stürzte ihn in eine schwere Krise, da er es nicht verarbeiten konnte, dass er die Gunst des Präsidenten verloren hatte. Legt man diesen Erfahrungsbericht Bénéamous zu Grunde, so scheint es, als sei die Person des Präsidenten in Frankreich allein bestimmend für die Geschichte des Einzelnen. Das Staatsoberhaupt wirkt in solchen Erzählungen wie ein absolutistischer Monarch, der allein die totale Herrschaftsgewalt über seine Untertanen ausübt.

Dem ist freilich nicht so. Dennoch ist die französische Staatsstruktur, der Weimarer Republik nicht unähnlich, mehr auf ein mächtiges Staatsoberhaupt zugeschnitten als dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Der folgende Beitrag soll daher die Verfassungssysteme in Deutschland und Frankreich in ausgewählten Aspekten näher beleuchten, auch hinsichtlich des Entstehungsprozesses und dessen historischen Kontextes. Hierbei soll mit der Erläuterung der deutschen Staatsstruktur begonnen werden und dem sodann die französische Struktur gegenübergestellt werden. Schließlich soll analysiert werden, worin die Gründe für die Kontinuität der staatlichen Ordnung in Deutschland und Frankreich liegen.

## PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND

Grundlage der staatlichen Ordnung Deutschlands bildet das Grundgesetz, welches die großen Linien der politischen Ordnung festlegt.

### Die Entstehung des Grundgesetzes

Nachdem im November 1947 auf der sog. Londoner Konferenz die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges zu keiner Einigung bezüglich des künftigen Schicksals des besiegten Deutschlands gekommen waren, beschlossen am 6. März 1948 mit Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten die westlichen Alliierten gemeinsam mit Belgien, Luxemburg und den Niederlanden die Gründung eines westdeutschen Staates auf dem Gebiet der westlichen Besatzungszonen. Im Folgenden wurden die Ministerpräsidenten der westlichen Länder autorisiert, eine Nationalversammlung einzuberufen, die einen Verfassungsentwurf für einen demokratischen Bundesstaat erarbeiten sollte, was schließlich vom 10. bis 23. August 1948 auf Herrenchiemsee geschah. Die endgültigen Verfassungsberatungen fanden ab dem 1. September 1948 in Bonn statt und wurden von 65 von den Landtagen gewählten Vertretern als „Parlamentarischer Rat“ geführt. Am 8. Mai 1949 schließlich nahm der Parlamentarische Rat den Grundgesetzentwurf an, vier Tage später wurde er von den Alliierten genehmigt. Die Beratungen des Rates waren von den Siegermächten zuvor bereits mit Empfehlungen begleitet worden, die insbesondere darauf abzielten, die föderalistische Struktur des künftigen Bundesstaates zu stärken.

Nach Annahme des Entwurfes durch die Volksvertretungen der Länder (nur Bayern lehnte den Entwurf ab, erkannte jedoch gleichzeitig die Zugehörigkeit Bayerns zum Bund für den Fall des Inkrafttretens des Grundgesetzes an) wurde das Grundgesetz am 23. Mai 1949 ausgefertigt (Art. 145 Abs. 1 GG) und im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 145 Abs. 1, 3 GG). Am 24. Mai 1949 trat es in Kraft (Art. 145 Abs. 2 GG). Die staatliche Souveränität erlangte die Bundesrepublik 1955 mit dem Ende des Besatzungsregimes durch den Deutschland-Vertrag von 1952, wenn auch noch nicht uneingeschränkt.

In der sowjetischen Besatzungszone entstand auf Initiative der SED hin ab 1947 der Entwurf für eine neue Verfassung. Die SED lud Ende 1947 alle deutschen politischen Parteien zu einem „Deutschen Volkskongress“. Von den westdeutschen Parteien entsandte jedoch lediglich die KPD Vertreter.

Ein zweiter Volkskongress im Frühjahr 1948 wählte einen Volkssrat, der einen Verfassungsentwurf erarbeiten sollte. Ein dritter Volkskongress am 15./16. Mai 1949 bestätigte diesen Verfassungsentwurf und wählte erneut einen Volkssrat. Als Volkskammer setzte dieser die Verfassung am 7. Oktober 1949 in Kraft, nachdem sie zuvor von den sowjetischen Besatzern genehmigt worden war. Sie war von marxistisch-leninistischem Staatsdenken beherrscht, worüber auch äußerliche Ähnlichkeiten mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 nicht hinwegtäuschen konnten. Mit der neuen Verfassung von 1968, die 1974 nochmals überarbeitet wurde, kamen die schon im ursprünglichen Text von 1949 vorhandenen Elemente der „sozialistischen Demokratie“ noch deutlicher zum Ausdruck.

Durch die Umgestaltung der DDR in eine pluralistische Demokratie, eingeleitet durch ein verfassungsänderndes Gesetz vom 1. Dezember 1989, und die Wiedereinführung des Privateigentums in der DDR durch ein weiteres verfassungsänderndes Gesetz vom 12. Januar 1990 wurden die Weichen für die Wiedervereinigung gestellt. Am 18. März 1990 fand in der DDR die erste freie Wahl statt.

Die Teilung von Bundesrepublik und DDR wurde im Laufe des Jahres 1990 durch drei Verträge zwischen beiden Staaten aufgehoben (Währungsvertrag vom 18. Mai 1990, Einigungsvertrag vom 31. August 1990, Wahlvertrag vom 3. August 1990). Die Volkskammer der DDR beschloss am 23. August 1990 mit verfassungsändernder Mehrheit den Beitritt zur BRD, welcher sodann durch Inkraftsetzen des Grundgesetzes auf dem Gebiet der (fortan ehemaligen) DDR vollzogen wurde. Mit dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ vom 12. September 1990 wurden die noch bestehenden Einschränkungen der Souveränität der Bundesrepublik aufgehoben.

### Eine demokratische, parlamentarische Republik

Wie in Art. 28 Abs. 1 GG angesprochen, ist Deutschland eine Republik. Als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG ist dieses Strukturprinzip von der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst und ist somit der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Aus Art. 20 Abs. 2, Abs. 1 GG ist ersichtlich, dass die Bundesrepublik eine parlamentarische Demokratie ist.

### Demokratie

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht „alle Staatsgewalt vom Volke“ aus. Dies meint aber nicht einfach eine uneingeschränkte Herrschaft der Mehrheit, sondern vielmehr eine durch rechtsstaatliche Sicherungen (z. B. Grundrechtsgarantie, Gewaltenteilung) garantierte „freiheitliche Demokratie“, die eine absolutistische Herrschaft der Mehrheit ausschließt. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes ist das der „freiheitlichen, demokratischen Grundordnung“ (vgl. Art. 18, 21 GG). In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass es sich hierbei um eine Ordnung handle, die „unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und der Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, [...], die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, [...], die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteiensystem und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“ (BVerfGE 2, 1, 12 f.; 5, 85, 197 ff.).

### Parlamentarismus

Der Begriff der parlamentarischen Demokratie meint, dass es sich um eine repräsentative Demokratie handelt, das Volk die Staatsgewalt also nicht selbst durch unmittelbares, identitäres Handeln ausübt, sondern sich hierzu eines Herrschaftsapparates bedient, also eines das Volk repräsentierenden Organs. Dies ist nieder-

gelegt in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, der bestimmt, wie die nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vom Volke ausgehende Staatsgewalt auszuüben ist: „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, ist also grundsätzlich so zu realisieren, dass die sich aus der Verfassung ergebende Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Staatsvolk und den demokratisch legitimierten Repräsentativorganen umgesetzt wird. Lediglich für eine etwaige Neugliederung des Bundesgebietes kommt dem deutschen Volk nach Art. 29, 118 GG noch eine unmittelbare, identitäre Sachentscheidungskompetenz zu. Hierin unterscheidet sich das Grundgesetz bewusst deutlich von der Weimarer Reichsverfassung, die als gemischt repräsentativ-plebiszitäre Demokratie Volksbegehren und Volksentscheide noch im Bereich der Legislative vorsah (Art. 73 WRV). Denn die Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus hatten gezeigt, dass Elemente identitärer Demokratie durch demagogische Manipulation des Volkswillens zugleich, wie es der ehemalige Bundespräsident Theodor Heuss ausdrückte, eine „Prämie für jeden Demagogen“ werden konnten.

Auf Bundesebene werden lediglich die Bundestagsabgeordneten vom Wahlvolk gewählt, nach dem Prinzip der personalisierten Verhältniswahl. Dieses kombiniert das System der Verhältniswahl mit Elementen des Mehrheitswahlrechts. Während grundsätzlich gemäß § 1 BWG die eine Hälfte der 598 Sitze des Bundestages nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen vergeben wird (Erststimme), wird die andere gemäß einer Landesliste entsprechend dem Landesproporz der Zweitstimme vergeben. Hinzu treten, so eine Partei mehr Direktmandate mit der Erststimme erringt als ihr nach dem Bundesproporz der Zweitstimmen zustünden, sog. Überhangmandate, um die der Bundestag für die entsprechende Legislaturperiode gegebenenfalls vergrößert wird (§ 6 Abs. 5 BWG). Zu beachten ist außerdem die 5-Prozent-Sperrklausel für die Berücksichtigung der Zweitstimmen einer Partei bei der Ermittlung des Bundesproporzes und die sog. Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 6 S. 1 BWG), die bei der

Verteilung der Sitze auf die Landeslisten auch diejenigen Parteien berücksichtigt, die wenigstens drei Direktmandate errungen haben.

Obleich Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Homogenität zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien normiert, können die Länder dennoch in ihren Verfassungen mehr plebiszitäre Elemente aufnehmen, als im Grundgesetz zu finden sind. Art. 28 Abs. 1 GG legt das Minimum an Übereinstimmung der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz fest. Darüber hinaus genießen die Länder, der Eigenart eines Bundesstaates entsprechend, einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Wahrnehmung ihrer Verfassungsautonomie, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt hat (vgl. z. B. BVerfGE 60, 175, 209; 90, 60, 84 ff.).

Grundidee der parlamentarischen Demokratie ist, dass das Parlament die Regierung kontrolliert. Dies bedeutet im Gegenschluss, dass die Regierung vom Vertrauen des Parlaments getragen sein muss und dies schon ab ihrer Ernennung. Dadurch rücken Regierung und Parlamentsmehrheit aber zu einer eng verwobenen Machtgemeinschaft zusammen. Jedoch resultiert daraus keineswegs eine gesamthänderische Staatsleitung, vielmehr entscheiden Parlament und Regierung in vielerlei Hinsicht eigenverantwortlich und auch letztinstanzlich. Für die Regierung hat das Bundesverfassungsgericht dies einmal unter dem Begriff des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ (BVerfGE 67, 100, 130) zusammengefasst. Dennoch bedeutet dies für die gelebte Verfassungswirklichkeit, dass die strikte Trennung zwischen Exekutive und Legislative in einer parlamentarischen Demokratie nicht durchzuhalten ist. Die Kontrollfunktion des Parlaments wird regelmäßig vor allem durch die Opposition erfüllt werden, da die die Regierung tragende Partei oder Parteienkoalition zumeist durch eine entsprechende Fraktionsdisziplin dafür Sorge tragen wird, die auf sie gestützte Regierungs- und Gestaltungsmacht zu erhalten. Durch die turnusmäßig anstehenden Parlamentswahlen jedoch ist eine stete Koppelung des parlamentarischen Wirkens an den Willen des Wahlvolkes gewährleistet, wodurch das faktische „Machtkartell“ aus Regierung und Parlamentsmehrheit keine Gefahr

für die Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben darstellt.

Gemäß Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten – der formal Staatsoberhaupt der Bundesrepublik ist, dessen Kompetenzen aber (wie die Art. 54 ff. GG zeigen) stark beschränkt sind und der vor allem repräsentative Aufgaben wahrnimmt – vom Bundestag gewählt (Art. 63 Abs. 1 GG). Die Bundesminister werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt (Art. 64 Abs. 1 GG). Bundeskanzler kann also nur werden, wer sich auf eine aus Wahlen hervorgegangene Parlamentsmehrheit stützen kann. Dem Wählervotum für eine der im Voraus präsentierten Regierungsmanschaften wird darüber hinaus Rechnung getragen, wenn der gewählte Bundeskanzler die im Wahlkampf präsentierten Ministerkandidaten dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorschlägt.

Aber auch nach der Ernennung bedarf die Regierung des Vertrauens der Parlamentsmehrheit. Denn durch ein Misstrauensvotum kann der Bundestag die Regierung zum Rücktritt zwingen. Nach den schlechten Erfahrungen zu Zeiten der Weimarer Reichsverfassung jedoch soll die Kontinuität der Regierungen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Daher ist das Misstrauensvotum dem Bundeskanzler gegenüber nach Art. 67 Abs. 1 GG als konstruktives Misstrauensvotum ausgestaltet: Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur aussprechen, wenn er zugleich einen Nachfolger wählt.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Die exekutive Gewalt ist einer starken Kontrolle durch das Parlament unterworfen. Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ist zweifelsohne vorhanden, jedoch nicht zu stark ausgeprägt. Der Bundespräsident als Staatsoberhaupt nimmt vor allem repräsentative Aufgaben wahr, ist aber in seinen Kompetenzen stark beschränkt. Nach den negativen Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung, die es im Gegensatz zum Grundgesetz ermöglichte, eine große Machtfülle in den Händen einzelner Staatsorgane und insbesondere einzelner Personen zu bündeln, will das Grundgesetz eine derartige Machtkonzentration vermeiden.

## PARLAMENTARISCHE PRÄSIDENTIALDEMOKRATIE IN FRANKREICH

Die staatliche Ordnung Frankreichs fußt gegenwärtig auf der Verfassung der Fünften Republik, welche am 4. Oktober 1958 verkündet wurde.

### Die Entstehung der Verfassung der Fünften Republik

Die Vierte Republik sah sich außer Stande, den seit 1954 in Algerien tobenden Aufstand unter Kontrolle zu bringen. Sie litt, je länger der Krieg andauerte, mehr und mehr unter einer politischen Instabilität der Regierung und einem Wechsel der Koalitionen und Kabinette. Dies bereitete den Weg für die Fünfte Republik. Durch den Militärputsch von Algier im Mai 1958 kehrte Charles de Gaulle an die Macht zurück. Nachdem er am 1. Juni 1958 zum Präsident des Ministerrates ernannt worden war, erhielt die Regierung zwei Tage später vom Parlament per Gesetz gemäß Art. 90 der Verfassung vom 27. Oktober 1946 den Auftrag, unter der Bedingung einiger inhaltlicher und formaler Anforderungen eine Reform der Institutionen und des Regimes einzuleiten und somit eine neue Verfassung zu erarbeiten. Hinsichtlich des Inhalts war vor allem vorgegeben, dass allein Wahlen die Quelle der legislativen wie exekutiven Macht sein dürften, dass Legislative und Exekutive zu trennen seien, dass die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich sein müsste, dass die Unabhängigkeit der Judikative gewahrt sein müsse, um die grundsätzlichen Freiheiten der Menschenrechtserklärung von 1789 zu wahren, und dass die neue Verfassung es erlauben müsse, die Beziehungen der Französischen Republik mit den befreundeten Staaten zu pflegen.

In der Folge erarbeitete eine vom damaligen Justizminister (und künftigen Premierminister) Michel Debré geleitete Gruppe den Text der neuen Verfassung. Diese wurde am 28. September 1958 mit einer Zustimmungsrate von 82,60 Prozent vom Volk angenommen und trat am 4. Oktober 1958 in Kraft. Mit ihr wurde vor allem das Kräfteverhältnis zwischen den Gewalten neu geordnet, das in der Vierten Republik noch ein Übergewicht zu Gunsten des Parlaments und zu Lasten der Exekutive aufwies.

Insbesondere die Rolle des Präsidenten wurde gestärkt.

### Eine parlamentarische Präsidialdemokratie

Das französische politische System ist heute das einer parlamentarischen Präsidialdemokratie. Anders als in einer reinen Präsidialdemokratie, in der der Präsident dem Parlament gegenüber keine Rechenschaft schuldig ist und strikte Gewaltenteilung herrscht (z. B. in den Vereinigten Staaten), ist die Gewaltenteilung hier, ebenso wie im deutschen parlamentarischen System, weniger strikt ausgeprägt und Exekutive und Legislative sind stärker zur Zusammenarbeit angehalten. Es handelt sich also in gewisser Weise auch um eine Form des Parlamentarismus mit einem mit verhältnismäßig umfangreichen Befugnissen ausgestatteten Präsidenten. Im Folgenden sollen einige Aspekte näher beleuchtet werden.

### Gegenseite Kontrolle

Sowohl das Parlament, das aus zwei Kammern besteht (Nationalversammlung und Senat), als auch der Präsident haben gegen das jeweils andere Organ ein entscheidendes Druckmittel: Während die Nationalversammlung die Regierung entlassen kann (Art. 49, 50 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 [im Folgenden FV]), kann der Präsident die Nationalversammlung auflösen (Art. 12 FV), sofern er zuvor Konsultationen mit dem Premierminister und den Präsidenten der Parlamentskammern gehalten hat.

### Wahlssystem

Die Abgeordneten der Nationalversammlung werden vom Volk direkt gewählt. Den Wahlmodus regelt nicht die Verfassung selbst, sondern ein Wahlgesetz. Für jeden Wahlkreis wird ein Abgeordneter gewählt. Wenn ein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erringen kann und damit auch zugleich mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten in seinem Wahlkreis für sich gewinnen konnte, so ist er gewählt. Ansonsten wird ein zweiter Wahlgang organisiert, in dem alle Kandidaten des ersten Wahlgangs antreten dürfen, die zumindest 12,5 Prozent der Stimmen der Wahlberechtigten auf sich vereinen konnten. Wenn nicht zumindest zwei Kandidaten

diese Bedingung erfüllen, so kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlgangs. Im zweiten Wahlgang ist gewählt, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich konzentriert. Bei Stimmgleichheit obsiegt der ältere der beiden Kandidaten.

Ebenso wie die Nationalversammlung wird auch der Präsident seit einer Volksabstimmung im Jahre 1962 direkt vom Volk gewählt (Art. 6, 7, 58 FV). Es gewinnt der Kandidat, der die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen kann. Gelingt dies im ersten Wahlgang keinem Kandidaten, so kommt es zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang zu einer Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten aus dem ersten Wahlgang (was bisher stets der Fall war). Hier genügt sodann die einfache Mehrheit, um die Wahl zu entscheiden.

Der Senat, in dem die Gebietskörperschaften der Republik repräsentiert werden, wird in mittelbarer Wahl gewählt (Art. 24 Abs. 4 FV).

#### **Geteilte Exekutivgewalt zwischen Präsident und Regierung**

Die Exekutivgewalt ist geteilt zwischen dem Präsidenten (Art. 7 FV) und der Regierung. Der Präsident ernennt mit dem Premierminister den Regierungschef (Art. 21 FV). Dieser wiederum schlägt dem Präsidenten die übrigen Regierungsmitglieder vor, welche dann vom Präsidenten ernannt werden (Art. 8 FV). Der Präsident führt grundsätzlich den Vorsitz im Ministerrat (Art. 9, 21 Abs. 4 FV). Wenn der Premierminister dem Präsidenten seinen Rücktritt anbietet, entlässt er ihn (Art. 8 FV). Für die übrigen Regierungsmitglieder gilt, dass der Präsident diese auf Vorschlag des Premierministers entlässt. Regierungsmitglieder dürfen, anders als in Deutschland, kein parlamentarisches Mandat ausüben (Art. 23 FV). Auf Vorschlag der Regierung setzt der Präsident Volksabstimmungen an (Art. 11 FV).

Darüber hinaus verkündet der Präsident die Gesetze (Art. 10 FV) und kann den Verfassungsrat (Art. 56 ff. FV) als unabhängiges, verfassungsrechtliches Kontrollgremium anrufen, so er Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes hat (Art. 61 Abs. 2 FV). Er kann also

in nicht unerheblichem Maße die parlamentarische Arbeit kontrollieren, insbesondere wenn man bedenkt, dass nach Art. 56 Abs. 1 FV der Präsident drei der neun für neun Jahre zu bestimmenden Mitglieder des nach dem Mehrheitsprinzip entscheidenden Verfassungsrates ernennt. Er ernennt ebenso den Präsidenten des Verfassungsrates, dem im Falle der Stimmgleichheit die Entscheidungskompetenz zukommt. Außerdem gehören dem Verfassungsrat sämtliche ehemaligen Präsidenten auf Lebenszeit an (Art. 56 Abs. 2 FV). Schließlich ist der Präsident Oberbefehlshaber über die Streitkräfte (Art. 15 FV) und vertritt Frankreich völkerrechtlich (Art. 14, 52 FV).

#### **WEIMARER REICHsverFASSUNG – GRUNDGESETZ – VERFASSUNG DER FÜNFTEN REPUBLIK**

Die französische Staatsorganisation der Fünften Republik ähnelt in ihrem Aufbau stark der Weimarer Reichsverfassung. Die Weimarer Republik scheiterte, die aktuelle französische Verfassung bewährt sich seit bald sechs Jahrzehnten. Deutschland zog mit dem Grundgesetz auf seine Art die Lehren aus der Volatilität der Weimarer Zeit. Es stellt sich daher die Frage, welche Systemunterschiede die unterschiedliche Funktionsfähigkeit der Verfassungsordnungen bedingen.

Formal betrachtet fällt zunächst auf, dass nach Art. 23 FV Regierungsmitglieder, anders als in der Weimarer Republik, kein parlamentarisches Mandat mehr ausüben dürfen. Bundestagsmandat und Regierungsamts sind hingegen miteinander vereinbar.

Weit bedeutsamer erscheinen die Systemunterschiede aber hinsichtlich des Wahlsystems. In der Weimarer Republik wurden Reichstagsabgeordnete und Reichspräsident direkt gewählt. Es herrschte ein uneingeschränktes Verhältniswahlrecht, das bei der Wahl des Reichstages zu einer starken Parteienzersplitterung führte, die die Bildung parlamentarischer Regierungsmehrheiten stark erschwerte und schließlich unmöglich machte. Die dadurch bedingte Lähmung des Reichstages führte zur Instabilität der Regierungen, wodurch sich die Macht notgedrungen beim verbliebenen, funktionsfähigen Staatsorgan, dem Reichspräsidenten, konzentrierte.

Dieser Gefahr begegnet das Grundgesetz vor allem durch die 5-Prozent-Klausel, die eine zu große Zersplitterung des Bundestages verhindert. Darüber hinaus ist durch das zuvor dargestellte Wechselspiel von Exekutive und Legislative garantiert, dass keine übermäßige Machtkonzentration bei einem Staatsorgan eintreten kann.

Auch die Vierte Republik litt unter der Zersplitterung der Parteienlandschaft. Das aktuelle französische Abgeordnetenwahlsystem sorgt mit der beschriebenen Direktwahl eines Kandidaten mit der (absoluten) Mehrheit dafür, dass klare und funktionsfähige Mehrheiten in der Nationalversammlung geschaffen werden, die der Regierungsarbeit eine stabile parlamentarische Grundlage geben und somit eine übermäßige Verschiebung der politischen Macht hin zum Präsidenten verhindern. Dies geht freilich zu Lasten kleinerer Parteien, die Mühe haben, einen Wahlkreis gegen die Kandidaten der großen Parteien zu gewinnen. Das französische Institutionengefüge ist auf eine Bipolarität ausgelegt, die traditionell aus dem linken und dem konservativen Lager besteht. Diese wurde bisher (nicht zuletzt durch das Wahlrecht) auch stets aufrechterhalten. Die getrennte Direktwahl der Nationalversammlung und des Präsidenten sorgt überdies dafür, dass ein charismatischer Demagoge es schwer haben wird, große Machtfülle zu erlangen. Selbst wenn es ihm gelingen sollte, die Präsidentschaft zu erringen (Präsidentschaftswahlen sind stets stark von der Person des Kandidaten geprägt und erst an zweiter Stelle vom parteipolitischen Hintergrund), so ist ihm jedenfalls ein Parlament zur Seite, das ein Durchregieren erschweren kann bzw. den Präsidenten sogar in eine Kohabitation zwingen kann, in der Präsident und Premierminister nicht dem gleichen politischen Lager angehören.

### SCHLUSSBEMERKUNG

Wie dargestellt haben Deutschland und Frankreich auf unterschiedliche Art und Weise die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen. Während in Frankreich mit der Verfassung der Vierten Republik vom 27. Oktober 1946 zunächst noch einige struk-

turelle Schwächen der Weimarer Reichsverfassung überdauerten, die schließlich mit der Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1958 beseitigt wurden, bildete das Grundgesetz in Deutschland ab dem 23. Mai 1949 die Garantie für die freiheitliche und demokratische Grundordnung der Bundesrepublik. Beide Lösungen erweisen sich bis heute als stabil und zugleich hinreichend flexibel und anpassungsfähig.

Mit dem gegenwärtigen Erstarken des Front National am extremen rechten Rand läuft Frankreich Gefahr – so deuten es jedenfalls die Ergebnisse der Départementswahlen im März 2015 und die aktuellen Umfragen an –, mit den Parlamentswahlen im Jahre 2017 aus der über Jahrzehnte gelebten und gewohnten Bipolarität gerissen und in die Tripolarität gezwungen zu werden. Es wird sich zeigen, ob die Verfassungsrealität dem gewachsen sein wird. Vermutlich wird es dem Front National aber allenfalls gelingen, in der Nationalversammlung so an Bedeutung zu gewinnen, dass er bei Uneinigkeit der etablierten Parteien ein beachtliches Blockadepotenzial entfalten kann. Eine Regierungsbeteiligung des Front National erscheint aus heutiger Sicht höchst unwahrscheinlich, wenn nicht gar ausgeschlossen. Jedenfalls, das zeigen alle Umfragen deutlich, wird es 2017 keine Präsidentin Marine Le Pen geben.

---

|| RICHARD RILL

Jurist, München