

Die Selbstausschaltung der Nationalversammlung zugunsten der Exekutive

Eins der Grundprinzipien der parlamentarischen Regierungsform besteht darin, daß die vom Volk gewählte Vertretung die Handlungen der Regierung kontrollieren muß. Das Parlament ist nicht nur allein zur Ausübung der gesetzgebenden Gewalt berechtigt, sondern darf auch auf den wichtigsten Gebieten der Regierungstätigkeit nicht die Kontrolle vernachlässigen. Demgegenüber hat im zeitgenössischen Frankreich das Parlament in verschiedenen Perioden seine gesetzgebende Funktion übertragen; darüber hinaus verzichtet es auf dem Gebiet der Außenpolitik und des Haushaltswesens häufig auf die Ausübung der Kontrolle durch das Volk.

I. Die Notverordnungen

Die französische Verfassung bestimmt in Art. 13: „Die Nationalversammlung hat das alleinige Recht, Gesetze zu erlassen; dieses Recht ist nicht übertragbar.“ Dieser Wortlaut wurde, wie aus den Vorbereitungsarbeiten zur Verfassung hervorgeht, angenommen, um die Rückkehr zur verwerflichen Methode der Notverordnungen zu verhindern, durch die sich das Parlament von vor 1939 diskreditiert hatte (1934, 1935, 1938, 1939, 1940). Diese vor dem Kriege sich immer mehr häufenden Notverordnungen hatten zum Zerfall der demokratischen Republik beigetragen und 1940 die Übertragung der verfassungsgebenden Gewalt an den Marschall Pétain begünstigt; die Notverordnungen hatten dem Vichy-Regime den Weg geebnet.

Der französische Parlamentarismus ist in die gleichen Fehler zurückgefallen. Das wurde durch gewisse Theoretiker erleichtert, die die Irrlehre von der „Delegation“ gewisser bisher ausschließlich der Regelung durch Gesetz vorbehaltenen Gebiete verbreiteten. Nach dieser Lehre ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt nicht endgültig und kann das Parlament bestimmen, daß in Zukunft die ausführende Gewalt, das heißt die Regierung, dieses oder jenes Gesetz durch Verordnung abändern kann; es leuchtet wohl ein, daß diese angebliche „Delegation“ in Wirklichkeit eine einfache Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf die Exekutive verbirgt.

Und dennoch greift schon das Gesetz vom 17. August 1948 auf diese gekünstelte Konstruktion zurück; es enthält schon den Keim echter Notverordnungen, obwohl es angeblich nur eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Parlament und Regierung ahndet.

Demselben Geist entspringen die sogenannten „Rahmengesetze“, die dem Parlament die Möglichkeit geben, einfache Richtlinien anzunehmen und die Schaffung von Rechtsvorschriften dann der Regierung zu überlassen. So glitt die französische Demokratie Schritt für Schritt in die große Regierungskrise vom Juni 1953, während derer verschiedene Ministerpräsidenten in ihren Regierungserklärungen eine vollständige Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf sich forderten. Zum Schluß gab das gegenwärtig geltende Gesetz vom 11. Juli 1953 der Regierung Laniel die Möglichkeit, Notverordnungen zu erlassen. Gegen die ersten darauf basierenden Lanielschen Verordnungen richteten sich dann die großen Streiks vom August 1953. Ebenso wie 1938 die französische Arbeiterklasse gegen die Reynaudschen Notverordnungen streikte und so die gesunden Grundlagen des parlamentarischen Rechts verteidigte, so nimmt die Arbeiterklasse durch ihren Widerstand gegen die Lanielschen Notverordnungen die Verteidigung der parlamentarischen Tradition wieder auf und erinnert nachdrücklich an die Bestimmung der Verfassung: „Die Nationalversammlung hat das alleinige Recht, Gesetze zu erlassen.“¹⁾

Wie läßt sich diese immer wiederkehrende Neigung der französischen parlamentarischen Demokratie, zur Methode der Notverordnungen zu greifen, erklären? Manche erklären sie mit einer angeblichen Ohnmacht des Parlaments. Das ist eine schlechte Erklärung; wahr *IX

¹⁾ s. über Notverordnungen: de Loubadferre, *Jahrg. 1952, Kap. IX — Matteville, Jahrg. 1953, Kap. XI — Mignon, Jahrg. 1948, Kap. XXXIII, soll wohl auf die in der „Revue progressiste“ enthaltene Bibliographie verweisen.*

ist, daß das Parlament jedesmal, wenn es eine Regierung stützt, deren Politik den Wünschen der Masse der Wähler widerspricht, sich seiner Verantwortlichkeit entziehen muß, um nicht den Interessen seiner Wähler ins Gesicht zu schlagen; das Parlament sieht sich gezwungen, von der Regierung die Handlungen zu verlangen, die es selbst nicht ausführen will. Wenn man hinzufügt, daß innerhalb der Mehrheit vielfache Gegensätze und Widersprüche bestehen, die die Annahme einer zusammenhängenden politischen Linie unmöglich machen, und daß so die Notverordnung als das geeignete Mittel erscheint, diese Widersprüche vorübergehend zu lösen — so hat man die Erklärung für diese Entartung der parlamentarischen Prinzipien.

2. Außenpolitik und Haushaltsfragen

Ein auffallender Zug des parlamentarischen Regimes in Frankreich im gegenwärtigen Zeitpunkt ist die außergewöhnliche Seltenheit großer Debatten, in denen normalerweise die Linie der Außenpolitik bestimmt wird. Die Auslösung der Feindseligkeiten in Indochina zum Beispiel wurde ohne vorausgegangene Parlamentsdebatte beschlossen, das Parlament wurde gewissermaßen vor vollendete Tatsachen gestellt. Dabei bestimmt Art. 7 der Verfassung, „daß der Krieg nicht ohne Abstimmung in der Nationalversammlung erklärt werden darf.“

Die Vereinbarungen von Bonn und Paris erfordern eine Ratifizierung durch das Parlament: da aber die Regierung fürchtet, daß diese Ratifizierung nicht zustande kommt, und das Parlament selbst fürchtet, im einen oder anderen Sinne klar Stellung nehmen zu müssen, ist eine Art stillschweigender Übereinkunft entstanden. Wie gewisse französische Politiker sich auszudrücken belieben, sind diese Vereinbarungen „im Schubfach verschwunden“ oder „auf Eis gelegt worden“. Auf diese Weise ist Frankreich seit 1947 entgegen der demokratischen Tradition zur Praxis der Geheimdiplomatie und zu Verhandlungen unter Ausschluß der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zurückgekehrt.

Die gleiche Beobachtung kann man in bezug auf die Finanzpolitik machen. Eines der ältesten Prinzipien des parlamentarischen Regimes ist, daß eine Abstimmung im Parlament unerlässlich ist, um Ausgaben zuzustimmen oder Einnahmen festzusetzen: das ist sogar der geschichtliche Ausgangspunkt der Parlamente. In Umkehrung dieser Entwicklung ist jetzt das französische Parlament dabei, die Kontrolle über den Staatshaushalt zu verlieren.

Durch undurchsichtige Machenschaften (Gesetz der „Maxima“-Zulässigkeit von Umsetzungen von einem Haushaltskapitel zum anderen) versagt es sich das Parlament, den genauen Betrag der Ausgaben einzelner Ministerien zu kontrollieren. Mehr noch, der Militärschausatz ist in der Tat jeder Nachprüfung durch das Parlament entzogen, und die Ausgaben für militärische Zwecke sind in zahlreichen anderen Haushalten, außer dem der nationalen Verteidigung, versteckt. Eine so entscheidende Maßnahme wie eine Geldabwertung vollzieht sich jetzt durch einfachen Regierungsbeschluß, ohne daß das Parlament seine Zustimmung zu geben braucht. Schließlich ist es nicht möglich, hier auf den Mechanismus der Finanzhilfe der amerikanischen Regierung näher einzugehen, der komplizierte Vorgänge auslöst und einen erheblichen Teil der Ausgaben und Einnahmen der Nation der Kontrolle ihrer Abgeordneten entzieht.

So haben wir einige Gesichtspunkte des Verfalls der parlamentarischen Kontrolle dargelegt. Es gibt aber noch andere. Die Verfassung schreibt vor, daß während der Parlamentsferien die Nationalversammlung einberufen werden muß, wenn ein Drittel ihrer Mitglieder (also 209) es verlangt (Art. 12). Diese Forderung der Verfassung wurde im Sommer 1953 verletzt durch eine Reihe von betrügerischen Handlungen, deren Zusammenfassung hier folgt:

- a) Als der Präsident der Nationalversammlung den gemeinsamen Antrag der kommunistischen Fraktion erhielt, erklärte er, dieser sei unbeachtlich, nur individuelle Anträge seien zu zählen.
- b) Am 21. August befand sich das Büro der Versammlung im Besitz von 229 individuellen Anträgen.