

die überwiegend aus ihren Repräsentanten gebildet werden. Sie tauschen nach einem Regierungswechsel die Spitzenbeamten aus und besetzen die maßgebenden Positionen in der Exekutive mit ihren Parteigängern.

Die Republik der „guten Schüler“ und der „hohen Beamten“

Die verbreitete Charakterisierung der V. Republik als „Republik der guten Schüler“ (République des bons élèves) bzw. als „Republik der hohen Beamten“ (République des hauts fonctionnaires) bezieht sich auf die verstärkte Rekrutierung von Parlamentariern, Regierungsmitgliedern und Spitzenbeamten aus dem zahlenmäßig kleinen Kreis der Absolventen weniger Eliteschulen (z. B. der École Nationale d'Administration) sowie auf den zunehmenden Einfluß der Beamten im Parlament sowie in der und auf die Regierung. Damit vollzogen sich erhebliche Umschichtungen im Kreis der Träger der politischen Macht: Der Anteil der Arbeiter, Angestellten und Bauern an den Ministern und Staatssekretären, der 1944 bis

1958 bei 8,6 Prozent lag, betrug in den ersten elf Jahren der V. Republik nur noch 1,1 Prozent. Waren von 1944 bis 1958 unter den Ministern und Staatssekretären 11,8 Prozent Spitzenbeamte und 14 Prozent Industrielle, so betrug der Anteil beider Kategorien an den Regierungsmitgliedern während der Amtszeit de Gaulles 26,7 bzw. 17,4 Prozent.³³ In den 70er und 80er Jahren waren zumindest bei den konservativen Regierungen etwa 45 Prozent der Regierungsmitglieder vorher hohe Beamte gewesen, die ihre Karriere zumeist über die Eliteschulen vorbereitet hatten. Von den 484 Regierungsberatern (den Angehörigen der sog. ministeriellen Kabinette) der Regierung Jaques Chirac im Jahre 1986 kamen mehr als 50 Prozent von nur drei Eliteschulen. Mehr als 66 Prozent von ihnen waren vorher Spitzenbeamte gewesen.³⁴

Dennoch ist die Einschätzung, daß der „Einfluß des obersten Verwaltungsapparates auf die exekutive Macht sich als das wesentliche Charakteristikum des politisch-administrativen Systems der V. Republik“³⁵ herausgestellt hat, zu einseitig. Die These von den Technokraten, die nunmehr an der Regierung sind, „läßt glauben, daß die Technokraten eine sozial autonome Gruppe bilden, die den Staat nach ihrer eigenen Logik lenkt, während es tatsächlich so ist, daß die Technokraten nur — in einer angepaßten Form — die Zielsetzungen auszudrücken vermögen, welche diejenigen der großen Kapitalgesellschaften und des Staates sind, der sie repräsentiert“³⁶

Da der exekutive Gesetzgebungs- und Entscheidungsapparat in der V. Republik auf Kosten der parlamentarischen Institutionen an Einfluß gewann und infolge seiner technokratischen Ausrichtung eine stärkere Vereinheitlichung erfuhr, konnten sich die Kapitalgesellschaften und ihre Verbände einen noch effektiveren Mechanismus des Zusammenwirkens mit den zentralen staatlichen Institutionen aufbauen. Das bis

1959 vor allem auf die Nationalversammlung ausgerichtete System des Lobbyismus verlor erheblich an Bedeutung. „Die rigorose Veränderung der französischen Institutionen im Jahre 1958 hat augenscheinlich die Bedingungen der Einflußnahme von Interessengruppen modifiziert. Sie entwickelten das Bestreben, das Palais Bourbon in Richtung des Elysée-Palastes, des Hôtel Matignon und all der Ministerien zu verlassen.“³⁷

In der V. Republik wuchsen auch Anzahl und Gewicht der in Frankreich — wie in allen kapitalistischen Industrieländern — seit langem bestehenden, institutionell verfestigten Formen der Zusammenarbeit zwischen Staatsspitze und Kapital, die zum Teil auch als Institutionen der Klassenzusammenarbeit (unter Einbeziehung der Gewerkschaften und anderer Verbände) ausgestaltet sind. Beim Unternehmerverband Conseil National du Patronat Français (CNPF) wurde eine Generaldirektion für legislative Studien eingerichtet³⁸, die die Einflußnahme dieses Verbandes auf die Abfassung von Gesetzen und Verordnungen sichern hilft. Auf gewertet als offizielles Beratungsorgan der Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde die Stellung des Wirtschafts- und Sozialrates (Art. 69 bis 71), dem neben Repräsentanten der Gewerkschaften und anderer Organisationen vor allem auch zahlreiche Kapitalvertreter angehören. Es erhöhte sich die Zahl der vorwiegend bei den Ministerien

existierenden Beiräte^{33 34 35 36 37 38 39}, in denen zahlreiche Unternehmervvertreter mitarbeiten.

Kontinuität und Diskontinuität im Verfassungssystem

Das Regime der V. Republik — so meint der Politikwissenschaftler Pierre Birnbaum — erscheint wie das „Gegenstück zum Regime der Nationalversammlung“ der IV. Republik.⁴⁰ Damit ist zweifellos mehr als nur ein oberflächlicher Eindruck wiedergegeben. Übersehen werden darf jedoch nicht, daß das „Regime d'Assemblée“ der IV. Republik nicht so labil und zerstritten war, wie es die Väter der Verfassung von 1958 darstellten. „Während der IV. Republik waren die Regierungen in Frankreich unsicher: Aber wenn sie sich an der Macht befanden, waren sie keineswegs schwach: Besonders der permanente Gebrauch von Rechtsverordnungen gab ihnen das Quasimonopol auf die politische Initiative.“⁴¹ Es mangelte auch keineswegs an weiteren bedeutsamen Momenten der Kontinuität: Dazu gehören das Zusammenwirken der Unternehmerverbände und Kapitalgesellschaften mit dem Staat, der Zugriff der Regierung auf Fernsehen und Hörfunk, die Fortexistenz einer Reihe spezifischer Institutionen wie des Präfektursystems, des Staatsrates (als oberstes Verwaltungsgericht Frankreichs), des Wirtschafts- und Sozialrates und überhaupt der Institutionen der Planifikation, der Ministerkabinette u. a. m.

Die Geschichte der V. Republik führt besonders deutlich vor Augen, daß die Intentionen der Verfassungsväter immer die eine Sache sind und die Eigendynamik des Verfassungssystems unter veränderten sozialökonomischen Bedingungen und sich wandelnden politischen Konstellationen die andere.

Beispielsweise entwickelte sich die für die französische Verfassungstradition „völlig unübliche Institution eines Verfassungsrates allmählich in einer anderen Richtung, als dies ursprünglich beabsichtigt worden war. Die Art und Weise seiner Bildung, wie auch die ihm übertragenen Aufgaben (Art. 56 bis 63) räumten dem Verfassungsrat zunächst keineswegs einen selbständigen Platz im Ensemble der zentralen staatlichen Gewalten ein. Sie machten ihn zum Bestandteil des Waffenarsenals gegen das „gouvernement d'assemblée“⁴², eine Stellung, die seit Anfang der 70er Jahre in Richtung eines Verfassungsgerichts (das dann besonders den Linksregierungen Schwierigkeiten bereitete) modifiziert wurde.

Das neu geschaffene Verfassungsinstitut des Referendums (Art. 11) verlor in den 70er und 80er Jahren jegliche Bedeutung. De Gaulle hatte viermal von der Möglichkeit eines Referendums Gebrauch gemacht. Nach ihm wurde es lediglich noch einmal (am 23. April 1972 von Georges Pompidou im Zusammenhang mit dem Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt) angewendet. Für de Gaulle war das Referendum ein wichtiges Mittel zur Untersetzung seiner Rolle als „republikanischer Monarch“, der über dem Parlament und den Parteien steht und hin und wieder in politisch komplizierten Situationen „sein Volk“ zur Entscheidung anruft. Dieser allzu sehr an seine Person gebundene Führungsstil war nicht nachahmbar.

Die Verfassung der V. Republik und das mit ihr etablierte politische Regime haben sich auch unter wechselnden und komplizierten politischen Konstellationen als funktionsfähig im Sinne der Herrschenden erwiesen. Mehr noch: das politische Regime beförderte vielfältige systemstabilisierende Anpassungsprozesse im zentralen Staatsmechanismus wie auch im Parteiensystem, führte zu einer neuen Qualität staatsmonopolistischer Machtkonzentration und Machtsicherung.

33 Vgl. P. Birnbaum, *Les Sommes de l'Etat*, Paris 1980, S. 71 und 76.

34 Vgl. M. Dagnaud/M. Mehl, „L'élite de la cohabitation“, *Pouvoirs* 1987, Nr. 42, S. 139 und 143.

35 P. Birnbaum, a. a. O., S. 91.

36 F. et A. Demichel/M. Piquemal, a. a. O., S. 56.

37 T. Brehier, „Les groupes des pression à l'Assemblée“, *Pouvoirs* 1985, Nr. 34, S. 109.

38 Vgl. B. Brizay, *Le patronat, histoire, structure, Strategie du CNPF*, Paris 1975, S. 248 f.

39 H. W. Ehrmann (a. a. O., S. 132) spricht in bezug auf die 60er Jahre von 4 700 derartigen Beiräten.

40 P. Birnbaum, a. a. O., S. 66.

41 F. et A. Demichel/M. Piquemal, a. a. O., S. 55.

42 F. A. Hermens, *Verfassungslehre*, Köln/Opladen 1968, S. 351.