

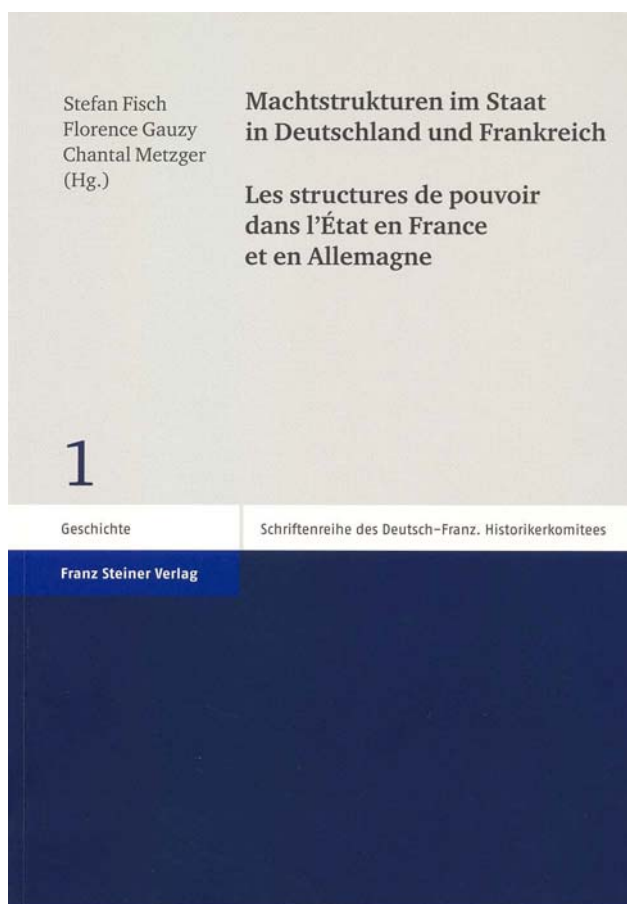


Artikel

Fisch, Stefan; Gauzy, Florence; Metzger, Chantal: Einleitung. Machtstrukturen im Staat in Deutschland und Frankreich – Les structures de pouvoir dans l'État en France et en Allemagne. In: Themenportal Europäische Geschichte (2007), URL: <http://www.europa.clio-online.de/2007/Article=229>.

Die Druckversion des Artikels findet sich in:

Stefan Fisch, Florence Gauzy, Chantal Metzger (Hgg.): Machtstrukturen im Staat in Deutschland und Frankreich. Les structures de pouvoir dans l'État en France et en Allemagne. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2007, S. 7-12.



EINLEITUNG

Stefan Fisch, Florence Gauzy, Chantal Metzger

Nicht erst im Hinblick auf das bevorstehende Wahljahr 2007 haben deutsche Frankreich-Spezialisten angefangen, sich mit dem politischen System Frankreichs zu befassen. Zur Verfassungsordnung, zu den politischen Institutionen und zu den Entscheidungsprozessen im Frankreich der V. Republik besteht seit Jahren eine umfassende Literatur.¹ Umgekehrt hat unter den französischen Deutschland-Experten die Erforschung der Bundesrepublik ebenfalls Tradition. Schließlich sind seit den 1970er Jahren auch grundlegende Gemeinschaftswerke mit einem deutlichen komparativen Inhalt entstanden, die in beiden Ländern Meilensteine der vergleichenden Regierungslehre darstellen.² Zwischen länderspezifischer Politikwissenschaft und allgemeiner Zeitgeschichte verläuft gewöhnlich keine strikte disziplinäre Grenze – im Gegenteil: Der politikwissenschaftliche und der historische Ansatz bereichern sich gegenseitig. Von diesem fruchtbaren Austausch zeugen auch viele vorhandene monographische Publikationen.³ Für die Zeit vor 1945 fehlen hingegen vergleichbare Standardwerke, die sich in historischer Perspektive und in Berücksichtigung einer weiten historischen Fächerpalette (politische Geschichte, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Kulturgeschichte) der Frage nach der Macht und ihrer Organisation in Frankreich und Deutschland widmen, und dies, obwohl die politische Realität nach 1945 in beiden Ländern sich nur in Bezug auf Strukturen, Institutionen und Eliten der Zeit vor 1945 erfassen lässt.⁴

Dieser Aufgabe haben sich elf Neuzeithistoriker aus Frankreich und Deutschland gestellt. In vergleichenden Beiträgen untersuchen sie den Machtapparat in Frankreich und Deutschland vom beginnenden 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart. Sie fragen nach der Entstehung der Macht im (vor)modernen Staat, nach

-
- 1 Stellvertretend für viele Publikationen sei das vom Deutsch-Französischen Institut seit 1988 herausgegebene Frankreich-Jahrbuch genannt ebenso wie Ziebura, Gilbert, *Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem*, Köln 1960; Kimmel, Adolf, *Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik*, Köln 1983; Kempf, Udo, *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*, 3. Aufl., Opladen 1997.
 - 2 Etwa auf französischer Seite Ménudier, Henri; Grosser, Alfred, *La vie politique en Allemagne fédérale*, 8. Ausg., Paris 1993, und auf deutscher Seite Schild, Joachim; Uterwedde, Henrik, *Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. Aufl., Wiesbaden 2006.
 - 3 Ein Beispiel dazu gibt Kimmel, Adolf; Uterwedde, Henrik (Hg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2005, mit Beiträgen von u. a. Isabelle Bourgeois, Marieluise Christadler, Vincent Hoffmann-Martino, Dietmar Hüser, Ingo Kolboom, Wilfried Loth, Yves Mény, Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Alfred Pletsch, Joachim Schild.
 - 4 In der Sozialgeschichte liegt ein Beispiel vor: Kaelble, Hartmut, *Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1880*, München 1991.

ihrer umstrittenen Ausübung in Zeiten zunehmender Parlamentarisierung, nach den wechselnden Akteuren in Politik, Militär, Wirtschaft und Gesellschaft und bei alledem immer auch nach Kontinuitäten und Brüchen. Die methodische Besonderheit des vorliegenden Sammelbandes liegt in seinem komparativen Ansatz. Er ermöglicht die Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Eines zeigt er vor allem deutlich: dass jedes Machtsystem unabhängig von der jeweils geltenden Verfassungsordnung immer wieder in der Lage ist, sich funktionelle Handlungsspielräume zu verschaffen.

Im ersten Themenblock dieses Sammelbandes steht das Parlament im Mittelpunkt. Ab dem ausgehenden 18. Jahrhundert werden in Frankreich und Deutschland unterschiedliche, gar konträre Wege der Parlamentarisierung beschritten, die spezifische nationale Traditionen fortsetzen. In einem Langzeit-Vergleich der Parlamentarier in Frankreich und Deutschland, der sich auch als ein Stück Sozialgeschichte der Eliten liest, analysiert *Heinrich Best* den Wandel der parlamentarischen Repräsentation und seine Auswirkungen auf die politischen Systeme beider Länder. Trotz fortschreitender Uniformität in der Rekrutierung von Abgeordneten für die Nationalparlamente bestehen gerade in Frankreich auch nach 1945 noch wesentliche Besonderheiten. Warum es sie gibt und wozu sie gut sein können, wird schließlich am Beispiel des *cumul des mandats* verdeutlicht.

Im Anschluss greift *Thomas Raithel* vergleichend zwei entscheidende Momente der Krise zwischen Parlament und Regierung auf: einerseits den preußischen Verfassungskonflikt in den Jahren 1862–1866, andererseits die französische Verfassungskrise von 1877. Somit untersucht er die zentrale Frage der realen Verfassungsordnung im Spannungsfeld zwischen althergebrachter Staatsform (sei es der preußischen konstitutionellen Monarchie oder des ihr durchaus ähnlichen französischen Systems einer Präsidialrepublik) und aufkommendem Parlamentarismus. Dabei unterscheidet *Raithel* die legislative Funktion des Parlaments, die in Preußen mit dem Monarchen zu teilen war, von seiner weitergehenden die Regierung einsetzenden und tragenden Funktion. Für sie fehlte vor dem preußischen Verfassungskonflikt jegliche verfassungsrechtliche Grundlage. Dennoch öffnete sich zwischen 1862 und 1866 dem Abgeordnetenhaus für kurze Zeit die unerhoffte Möglichkeit, sogar einen Thronwechsel zu erzwingen. In Frankreich dagegen ging es in der Krise von 1877 zwischen der Kammer und dem Staatspräsidenten Marshall Mac Mahon nur um eines: die Absicherung der bereits vorhandenen regierungstragenden Funktion der Abgeordnetenkammer. Der Versuch Mac Mahons scheiterte, den Rücktritt des aus der parlamentarischen Mehrheit stammenden Ministerpräsidenten Jules Simon zu erzwingen und somit faktisch eine in den Verfassungsgesetzen von 1875 nicht vorhergesehene doppelte Verantwortlichkeit der Regierung auch gegenüber dem Präsidenten zu etablieren. In beiden Fällen hatte die Art der Beilegung des Konflikts für die spätere Entwicklung des Parlamentarismus schwerwiegende Folgen.

Wie verschiedene repräsentative Gremien auf unterschiedlichen Ebenen der politischen Vertretung ineinander wirken können, verfolgt *François Roth* in seinem anschließenden Beitrag am Beispiel des Bezirks Lothringen, des heutigen *Département de la Moselle*, in der Periode des Reichslands Elsass-Lothringen

(1870–1918) und in der Zeit unmittelbar nach der Rückkehr zu Frankreich. Neben den gewählten Abgeordneten im Reichstag (Berlin) und im Landesausschuss (später Landtag, mit Sitz in Straßburg) spielten die Mitglieder des Bezirkstags (Metz) in der Tradition des *Conseil Général* und die Bürgermeister vor Ort eine wichtige Rolle in Lothringen, hinzu kamen die gewählten Amtsträger in Vereinen und die Journalisten. Im Zug der Flucht frankophoner Eliten nach dem Vertrag von Frankfurt kamen nun Vertreter aus neuen gesellschaftlichen und kulturellen Schichten an diese Führungspositionen, die auf ihre Aufgaben anders vorbereitet waren als ihre Vorgänger. Andererseits verfügten die eingewanderten neuen Eliten deutscher Abstammung nicht über die nötige Legitimität in der einheimischen Bevölkerung. So verlor vor dem Ersten Weltkrieg der Bezirk Lothringen immer mehr an Bedeutung.

Einen weiteren, nicht unumstrittenen Fall von funktionellem Zusammenwirken verschiedener Machtbefugnisse stellt die bereits beim *cumul des mandats* angesprochene klassische Doppelrolle des französischen *député-maire* dar. *Jean Philippon* analysiert sie von 1790 an auf der Grundlage empirischer Erhebungen aus der Lokalpolitik. Anders als in den meisten Ländern dieser Welt, in denen die Bürgermeister Verwaltungsbeamte sind, können Bürgermeister in Frankreich gleichzeitig Abgeordnete sein – und sehr viele bemühen sich auch um dieses politische Mandat. Diese Besonderheit geht bis auf die Zeit der Französischen Revolution zurück, als die ehemaligen Dorfvorsteher auf einmal eine hochpolitische Funktion gewonnen hatten. Sie hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts gegen viele Widerstände verfestigt. Wenngleich sie den Verfechtern einer strikten Gewaltenteilung im demokratietheoretischen Sinne ein Dorn im Auge ist, hat die institutionelle Sonderform des *député-maire* in Frankreich nach Auffassung von *Philippon* auch ihre Verdienste als potentielle Gegenmacht gegenüber einer starren Parteidisziplin.

Im zweiten Themenblock dieses Sammelbandes bewegen sich die Autoren zu den Zentren der real ausgeübten Macht und blicken dabei auf den Monarchen, das Militär und die *cabinets ministériels*. Seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert setzte sich in den meisten Verfassungsstaaten Europas zunächst ein „monarchischer Konstitutionalismus“ als Verfassungstyp durch – monarchisch im Sinn der Herrschaft eines Einzelnen. Trotz allen politischen und gesellschaftlichen Wandels, so *Martin Kirsch* in seinem Beitrag, blieb der König, oder in Frankreich der einzelne Herrscher (König oder Kaiser), dank der erstaunlichen Anpassungsfähigkeit seiner Funktion weiterhin eine zentrale Figur des modernen Staates: als Integrationsfaktor, als politischer Vermittler, aber gegebenenfalls auch als ein „Bollwerk“. Somit erfolgte im Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts eine Funktionalisierung des Monarchen, die den Übergang zum parlamentarischen und demokratischen Verfassungsstaat des 20. Jahrhunderts ermöglichen sollte.

Im Gegensatz zum Monarchen, der – funktionalisiert – im Zentrum der Macht blieb, verschob sich das relative Gewicht des Militärs im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts sowohl in Deutschland als auch in Frankreich. Es rückte aus einer exklusiven Stellung im Zentrum staatlicher Macht erst in die weniger zentrale Position einer nationalen Militärelite mit weiterhin besonderem Bezug zu politi-

schen und gesellschaftlichen Machtstrukturen und dann zu der trivialen Realität einer professionellen Schicht ohne politisches Eigengewicht heute – noch dazu in einem Kontext, der nicht mehr ausschließlich national bestimmt ist. In seinem langfristig orientierten Beitrag reflektiert *Klaus-Jürgen Müller* diesen säkularen Transformationsprozess, der in beiden Ländern teilweise nach unterschiedlichen Mustern ablief, und verfolgt dessen gleichermaßen einschneidende Auswirkungen auf Struktur, Funktion und Legitimationsgrundlage des Militärs in der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Heute noch befinden sich, trotz steigender Europäisierung und damit einhergehender Vereinheitlichung der politischen Entscheidungsfindung, zweifelsohne die französischen *cabinets ministériels* im Zentrum der Macht, jene einflussreichen, oft undurchsichtigen, immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik geratenden Ministerialkabinette, die gern als fortdauernde Besonderheit des französischen Regierungssystems dargestellt werden. Weil diese ‚Stäbe‘ von persönlichen Beratern der politischen Spitze weder klar zur hohen Staatsverwaltung noch zu den gewählten politischen Instanzen zählen und jeglicher verfassungsrechtlichen Grundlage entbehren, haftet ihnen ein berüchtigter Ruf an – meistens ohne Grund. In seinem Beitrag fragt *Armin Heinen* erstmals mit einem über die Zeit vergleichenden Ansatz nach Herkunft, Funktion und Stellenwert dieser elitären, bestens ausgebildeten, institutionell ungebundenen Mitarbeiter um die französischen Minister seit ihrer Ausformung in der Restauration. Dabei tritt ihre institutionelle Bedeutung als Scharnier zwischen Regierung und Administration in einem weitgehend hierarchischen zentralistischen System deutlich hervor, ebenso wie ihre funktionale Leistung im Dienst der Politik.

Macht entsteht immer in einer bestimmten Umgebung und wird in ihr ausgeübt. Ein Blick auf politische Parteien und gesellschaftliche Interessengruppen bildet deshalb den dritten Themenblock dieses Sammelbandes. In diesem Rahmen wird das politische System im engeren Sinne in näheren Bezug zu Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur gerückt. Dies zeigt *Philippe Alexandre* vergleichend am Beispiel der deutschen Linksliberalen und der französischen Radikalen in den Jahren von 1866/68 bis 1914. Beide Bewegungen hatten ähnliche Forderungen: Einführung eines modernen repräsentativen Staatswesens, wirtschaftliche Freiheit, sozialer Fortschritt, Trennung von Kirche und Staat, Laizität in der Schule. Sie sahen sich jeweils als die geistigen Erben der Ideale von 1789 oder der Ideen von 1848. Zur Kolonialfrage herrschte bei beiden Parteien kein Konsens, ebenfalls bezüglich der Rolle des Militärs in der Gesellschaft. Mit der Zeit mussten beide Gruppierungen sich den politischen Entwicklungen in Frankreich und Deutschland anpassen und Kompromisse eingehen – sicherlich mehr im Fall der französischen Radikalen, die anders als die deutschen Linksliberalen an der Macht beteiligt waren. Alles in allem blieben sie sich trotz ähnlicher Ausgangspunkte doch recht fern.

Einem wenig bekannten Phänomen der politischen Einflussnahme durch eine gesellschaftliche Gruppe widmet sich *Peter Grupp*, indem er die französische und die deutsche Koloniallobby zu Beginn des 20. Jahrhunderts vergleicht. Diese Lobby bestand in beiden Ländern aus den unterschiedlichsten Personenkreisen –

Forschungsreisenden, Kaufleuten, Journalisten, Geldgebern, Politikern oder bloßen Sympathisanten. Als gemeinsamer Nenner verbanden sie weniger ihre finanziellen Interessen als vielmehr eine wahrhaftige Überzeugung für das koloniale Projekt. Auch in diesem Beitrag wird herausgearbeitet, wie sich im Laufe der Jahre die im Ziel recht ähnliche französische und deutsche Koloniallobby in Ursprung, Organisation, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Handlungsmöglichkeiten zum Teil erheblich auseinander entwickelt haben, weil sie in unterschiedlichen nationalen Umfeldern tätig waren.

Einen sehr viel gegenwartsnäheren Fall von Lobbying verfolgt *Sylvie Lefèvre-Dalbin* in ihrem anschließenden Beitrag. In den 1950er Jahren versuchten deutsche und französische Industrielle, Einfluss auf die staatliche Wirtschaftspolitik zu gewinnen, um die Gefahr einer internationalen Wirtschaftslenkung abzuwehren. Zu den diversen Plänen einer europäischen Zusammenarbeit äußerten sie jedoch noch keine bestimmte Präferenz. Erst im Vorfeld der Verhandlungen zu den Römischen Verträgen, später dann bei der Umsetzung des Gemeinsamen Marktes und schließlich in der Erweiterungsfrage wurde ihr Einfluss in der Zeit von 1957 bis 1966 spürbar. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der *Conseil national du Patronat français* (CNPF) vertraten teilweise unterschiedliche Konzeptionen zur Wirtschaftsunion, zur freien Handelszone oder zum britischen Beitritt – die Interessen der jeweiligen Mitglieder und der Industriebranchen waren viel zu unterschiedlich, als dass sich von Anfang an eine pro-europäische Linie durchgesetzt hätte. Dennoch passte sich die französische Industrie rasch den neuen Gegebenheiten des Gemeinsamen Marktes an. Sie profitierte davon und wurde im Laufe der 1960er Jahre ebenfalls zu einer aktiven Befürworterin der Europäischen Integration.

Beim Thema Staat und Wirtschaft bleibend, befasst sich schließlich *Jean-François Eck* mit der 1954 auf staatliche Initiative gegründeten gemeinsamen Deutsch-Französischen Handelskammer zur Förderung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Frankreich und Deutschland. Unternehmen, Vereinigungen und Einzelpersonen wurden Mitglied. Die Kammer entfaltete vielseitige Aktivitäten, diente insbesondere als Beratungs- und Vermittlungsstelle für private Unternehmer, die sich im jeweils anderen Land niederlassen wollten, und spielte dadurch eine nicht zu unterschätzende Rolle. Nach und nach dominierten allerdings interne Rivalitäten sowie der Mangel an Ressourcen die Arbeit der Kammer, die schließlich zu ihrer Spaltung in zwei Einrichtungen mit Sitz in Paris und Saarbrücken führten.

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes sind bei dem Kolloquium des Deutsch-Französischen Historikerkomitees in Otzenhausen vom 17.–20. September 2000 erstmals zur Diskussion gestellt worden und stehen zumeist auf dem Forschungsstand von 2003. Zusätzlich zur gewöhnlichen redaktionellen Arbeit durch die Herausgeber haben die Verfasser im Jahre 2006 sämtliche Fußnoten aktualisiert und auch einige Aufsätze überarbeitet.

Den Herausgebern bleibt die angenehme Aufgabe, den Autoren und Autorinnen dieses Bandes herzlich zu danken, die unser leider langwieriges Unternehmen mit viel Engagement und Geduld unterstützt haben. Unser Dank gilt auch der

ASKO EUROPA-STIFTUNG in Saarbrücken und ihrem Geschäftsführer Dr. Michael Meimeth sowie dem seinerzeitigen Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für Kulturelle Angelegenheiten im Rahmen des Vertrages über die Deutsch-Französische Zusammenarbeit, Herrn Ministerpräsident Kurt Beck in Mainz, für ihre großzügige Förderung der Drucklegung dieses Bandes. Ein besonderer Dank gebührt Frau Jutta Hergenhan in Berlin, die rasch und kompetent den einzelnen Beiträgen eine druckreife Form gegeben hat. In technischen Fachfragen hatten wir schließlich in Frau Dipl.-Ing. Wera Veith-Joncic von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eine stets hilfsbereite Gesprächspartnerin.

Speyer/Nancy, im März 2007