

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Verfassungsreform in Frankreich: Eine neue Rolle für das Parlament?

Zu Beginn der Französischen EU-Ratspräsidentschaft stimmten die französische Nationalversammlung und der französische Senat mit knapper Mehrheit einer von Staatspräsident Nicolas Sarkozy vorgelegten Reform der französischen Verfassung zu. Das Verfassungsänderungsgesetz betrifft 39 der insgesamt 89 Artikel der bislang geltenden Verfassung. Ein Anliegen der Reform ist, dem Parlament eine stärkere Rolle zu geben. Die parlamentarische Kontrolle in der Europapolitik wird ausgebaut. Die Reform wertet die bisherige Delegation für EU-Angelegenheiten zu einem Europaausschuss auf und verankert diesen im institutionellen Gefüge. Von der Umsetzung in die Praxis, von den noch ausstehenden verfassungsausführenden Gesetzen und von den zu revidierenden Geschäftsordnungen beider Kammern wird nun abhängen, ob das angestrebte neue Gleichgewicht zwischen den Institutionen der V. Republik tatsächlich erreicht werden kann.

Zum 50. Jahrestag des Inkrafttretens der Verfassung wurde nun eine Reform verabschiedet, die den ursprünglichen Text von 1958 erneuert und deutlich überarbeitet. Die Verfassungsgeschichte in Frankreich ist von großer Wechselhaftigkeit gekennzeichnet: Die geltende Verfassung ist bereits die fünfzehnte, die seit 1789 in Kraft getreten ist. In der Regel haben Verfassungsreformen aber einen eher technischen Charakter.

Davon könnte die Reform vom Juli 2008 eine Ausnahme darstellen, denn sie strebt eine neue Machtverteilung zwischen den politischen Akteuren an. Die gesetzgebende Gewalt, deren Einfluss auf die Exekutive mit der Verfassung der V. Republik beschnitten worden war, soll deutlich gestärkt werden.

Nicht alle Bestimmungen der am 23. Juli 2008 verabschiedeten Reform treten sofort in Kraft. Das neue Gesetzgebungsverfahren wird zum 1. März 2009 eingeführt. Weitere Bestimmungen werden erst anwendbar, wenn die Geschäftsordnungen der Kammern und entsprechende Verfassungsänderungsgesetze revidiert bzw. verabschiedet und von dem Verfassungsrat überprüft worden sind.

Parlamentarische Kontrolle und Europapolitik

So wird der Titel XV über die Europäische Union mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon selbst in Kraft treten.

Er soll bei der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten Änderungen einleiten. In beiden Kammern werden die bisherigen Delegationen für die Europäische Union zu Fachausschüssen (*commissions chargées des affaires européennes*),

deren Einsetzung das Verfassungsänderungsgesetz ausdrücklich vorsieht. Das wertet sie gegenüber den anderen Ausschüssen auf. Um die Wahrnehmung ihrer Querschnittsaufgaben zu erleichtern, sollen - wie bislang auch - ihre Mitglieder gleichzeitig einem anderen Fachausschuss angehören.

Die seit 2005 geltende Bestimmung der Verfassung, wonach eine Erweiterung der Europäischen Union eines Volksentscheides bedarf, wird ergänzt. Künftig wird kein Referendum durchgeführt, wenn die beiden Kammern mit einer jeweiligen Dreifünftel-Mehrheit dagegen Einspruch erheben und dieses Recht für sich beanspruchen. Somit würde die Ratifizierung eines Beitrittsvertrages etwa mit der Türkei nicht unbedingt einem Volksentscheid unterworfen, sondern könnte vom Parlament genehmigt werden.

Ferner wird die Verfassung dem Vertrag von Lissabon inhaltlich angepasst. So wird das Recht des Parlaments ausgestaltet, wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Subsidiarität gegen einen Rechtsetzungsvorschlag der Europäischen Union Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu erheben.

Mehrstufiger Prozess

Die Reform ist das Ergebnis eines Prozesses, der in kaum mehr als einem Jahr vollzogen wurde. Im Juli 2007 hatte Staatspräsident Sarkozy ein Gremium „zur Modernisierung der Institutionen der V. Republik und Herstellung eines neuen Gleichgewichtes zwischen denselben“ eingesetzt, dessen Vorsitzender Ex-Premierminister Balladur wurde.

Mitglieder des 12-köpfigen Gremiums waren ehemalige Minister, Parlamentarier, Verfassungsrichter und Staatsrechtsprofessoren.

Im September 2007 hörten die Experten öffentlich die Präsidenten beider Kammern des Parlaments, die Partei- und Fraktionsvorsitzenden, Staatsanwälte und Vertreter von Behörden an. Am 29. Oktober 2007 händigte das Gremium dem Staatspräsidenten seinen 180-seitigen Bericht aus, der mögliche Änderungen des Verfassungstextes auflistete. Auf der Grundlage dieses Berichts fanden Ende 2007 Beratungen beim Staatspräsidenten und im Frühjahr 2008 beim Premierminister statt. Im Anschluss daran wurden die Reformvorschläge als Gesetzentwurf in die Nationalversammlung eingebracht. Von Mai bis Juli berieten die Nationalversammlung und der Senat die Texte. Letzte Hürde des Verfahrens war die Annahme mit qualifizierter Mehrheit durch den Kongress, die gemeinsame Sitzung von Nationalversammlung und Senat in Versailles.

Ein hauchdünnes Ergebnis

Über eine Verfassungsreform kann in Frankreich entweder per Volksentscheid oder durch Zustimmung des Kongresses entschieden werden. Bei der vorliegenden Reform hatte der Staatspräsident von Anfang an die Möglichkeit eines Volksentscheids ausgeschlossen. Im Kongress bedarf ein Reformvorschlag der Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen. Deshalb wird ein Kongress erst einberufen, wenn sich in den vorangegangenen Beratungen und Abstimmungen gezeigt hat, dass eine überwiegende Mehrheit beider Kammern die Verfassungsänderungen befürwortet. Nach den Beratungen im Parlament und der jeweils knappen Zustimmung in beiden Häusern war die erforderliche Mehrheit nicht sicher. Am Ende wurde der Reformvorschlag am 21. Juli 2008 mit einer Mehrheit von nur zwei Stimmen angenommen.

Dieses Ergebnis war nur auf der Basis eines Kompromisses möglich, denn die Regierung hatte besonders dem Senat Zugeständnisse gemacht. Auch nach der Reform bleibt seine in demographischer Hinsicht eher verzerrende Sitzverteilung unangetastet. Außerdem wird der Staatspräsident sein neues Rederecht auch im Senat und nicht, wie vorgesehen, nur in der Nationalversammlung wahrnehmen, wenn er sich an das Parlament insgesamt richtet.

Rolle des Staatspräsidenten

Im Zentrum der Reform steht das Bemühen, der Legislative eine stärkere Rolle im politischen System zu geben. Dem entsprechend wirkt sie sich auch auf die doppelspitzige Exekutive (Premierminister und Staatspräsident) aus.

Die Balladur-Kommission hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass die Regierung gemäß Artikel 20 der Verfassung nicht mehr die Politik der Nation „bestimmt und leitet“, sondern nur „leitet“. Dem Staatspräsidenten sollte es zustehen, die Politik der Nation zu „bestimmen“. Die Kommission stellte

die Änderung als schlichte Verdeutlichung der tatsächlichen Verhältnisse dar, dem der heutige Wortlaut der Verfassung nicht mehr entspreche. Sie konnte sich mit diesem Vorschlag allerdings nicht durchsetzen. Gleichwohl dürfte sich die Einflussnahme des Staatspräsidenten auf die Regierungsarbeit nicht verringern.

Umstrittener war die für den Staatspräsidenten geschaffene Möglichkeit, vor dem Parlament das Wort zu ergreifen. Es mag sich als der Wendepunkt der Reform herausstellen. Während Ex-Premierminister Édouard Balladur die Frage für eher nebensächlich erklärte, kritisierte die Opposition, dass es dabei nur um publikumswirksame Auftritte des Präsidenten gehe. Es bleibt abzuwarten, auf welche Art und Weise dieses hart errungene Rederecht überhaupt Anwendung finden wird.

Seit 1873 war dem Staatspräsidenten der Zugang zu den Kammern verwehrt, damit er auf die Parlamentarier keinen direkten Einfluss nimmt. Künftig könnte der französische Staatspräsident – ähnlich wie der amerikanische Präsident – vor dem Parlament eine Rede zur Lage der Nation halten und dort zugleich eine Liste von Empfehlungen verkünden, die für das kommende Jahr den Grundriss eines gesetzgeberischen Programms darstellen. Dadurch könnte sich die Rolle des Präsidenten im politischen System ändern, weil er die parlamentarische Mehrheit anführen könnte, was bislang dem Premierminister zusteht. Auf einen Einfluss des amerikanischen Rechts wird außerdem zurückgeführt, dass die Amtszeit des Staatspräsidenten auf zwei Mandate begrenzt wird.

Der Staatspräsident dürfte damit gegenüber dem Premierminister innerhalb der Exekutive deutlich dominanter auftreten können. Auch etliche Befugnisse, die auf das Parlament übertragen werden, standen bislang der vom Premierminister geleiteten Regierung zu. Dem Regierungschef wird es wahrscheinlich in Zukunft schwerer fallen, bei gleicher Parteizugehörigkeit als Anführer der parlamentarischen Mehrheit aufzutreten. Es ist nicht auszuschließen, dass künftig die konkrete Ausgestaltung politischer Vorhaben in Frankreich sich tendenziell hin zu direkten Verhandlungen zwischen dem Staatspräsidenten und der parlamentarischen Mehrheit entwickeln wird.

Im Fall einer Kohabitation, d.h. wenn sich der Staatspräsident und die Mehrheit der Nationalversammlung oppositionell gegenüberstehen, könnte die Reform zu größeren Spannungen zwischen Exekutive und Legislative führen als die geltende Regelung. Denn die Nationalversammlung kann dem Staatspräsidenten, der dem Parlament nicht rechenschaftspflichtig ist, weiter kein Misstrauen aussprechen.

Stärkung des Parlaments

Unter der bisherigen Verfassung der V. Republik waren die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung von Ungleichheit geprägt. Mit der Reform soll das Parlament sowohl aufgrund seiner stärkeren Position gegenüber anderen Verfassungsorganen als auch einer Erneuerung seiner

inneren Organisation künftig eine wichtigere Rolle spielen.

Künftig darf der Premierminister nicht mehr uneingeschränkt auf Art. 49 Abs. 3 zurückgreifen, der es ihm erlaubt, im Gesetzgebungsverfahren einen Entwurf durchzusetzen, indem er die Vertrauensfrage stellt und diese mit dem gewünschten Gesetzentwurf koppelt. Der Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 3 wird begrenzt auf den Haushaltsgesetzentwurf und einen einzigen weiteren Gesetzentwurf pro Sitzungsperiode.

In der Außenpolitik wird verfassungsrechtlich anerkannt, dass das Parlament über alle militärischen Operationen außerhalb des Staatsgebiets innerhalb von drei Tagen informiert werden muss. Der Verlängerung von Interventionen über eine Dauer von vier Monaten hinaus soll es nun zustimmen. Damit öffnet sich der Weg zu einem französischen Parlamentsvorbehalt bei Einsätzen im Ausland.

Am 22. September 2008 fand diese Bestimmung in der Nationalversammlung zum ersten Mal Anwendung. Das Parlament genehmigte die Verlängerung des Einsatzes von französischen Streitkräften in Afghanistan.

Auch innenpolitisch erhält das Parlament mehr Macht. Zu bestimmten Ernennungen, für die der Staatspräsident zuständig ist, müssen die zuständigen Ausschüsse der Nationalversammlung und des Senats im Vorfeld Stellung nehmen. Stimmen ihre Mitglieder zu drei Fünfteln gegen eine Ernennung, darf der Staatspräsident sie nicht vornehmen. Dasselbe gilt auch für die Ernennung von Verfassungsrichtern.

Neuorganisation der Kammern

Mit der Reform rückt auch die innere Organisation des französischen Parlaments näher an andere europäische Nationalparlamente heran. Charakteristisch für die Verfassung der V. Republik bleibt zwar, dass sie dem Parlament seine Organisation und Arbeitsweise weitgehend vorschreibt. Jedoch wird das Parlament innerhalb dieses Rahmens künftig besser imstande sein, seine Arbeitsweise und innere Organisation eigenverantwortlich zu gestalten.

Bisher wurde die Tagesordnung fast ausschließlich von der Regierung bestimmt, die Zahl der ständigen Ausschüsse war auf sechs festgeschrieben; über die Gesetzentwürfe berieten die Kammern nur in der von der Regierung vorgelegten Fassung, während die zuständigen Ausschüsse im Plenum lediglich Änderungen vorschlagen konnten.

Nun haben beide Kammern deutlich mehr Einfluss auf die Festlegung ihrer Tagesordnungen, deren Gestaltung künftig in jeder dritten bzw. vierten Sitzungswoche dem Parlament vorbehalten sein wird. Jede Kammer hat außerdem das Recht, bis zu acht ständige Ausschüsse einzurichten. Das Plenum soll über Gesetzentwürfe in der Fassung beraten, wie sie von den zuständigen Ausschüssen erarbeitet wurden.

Weitere Neuerungen im Gesetzgebungsverfahren sollen der Effizienz der parlamentarischen Arbeit

dienen. So soll eine Beratung von Gesetzentwürfen frühestens sechs Wochen nach der Einbringung stattfinden. Mit dieser Frist soll verhindert werden, dass Ausschüsse zu übereilter Bearbeitung von Gesetzentwürfen genötigt werden.

Bislang konnten einzelne Abgeordnete nahezu uneingeschränkt Änderungs- und Zusatzanträge zu Gesetzentwürfen in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens stellen. 2006 wurden in der Nationalversammlung 147.362 Änderungsanträge im Plenum eingebracht, von denen lediglich 3704 angenommen wurden. Um Missbrauch vorzubeugen, dürfen diesem Recht durch verfassungsausführende Gesetze nunmehr Grenzen gesetzt werden.

Schließlich ist verfassungsrechtlich vorgegeben, dass die Geschäftsordnungen beider Kammern der Opposition Minderheitenrechte einräumen. Bereits seit 2007 vertraute die Nationalversammlung probeweise den Vorsitz im Haushaltsausschuss der Opposition an.

Geänderte Rahmenbedingungen für die Mandatsausübung

Die Balladur-Kommission hatte festgestellt, dass viele Parlamentarier über ihr Mandat hinaus wichtige Ämter auf kommunaler oder regionaler Ebene innehaben. Sie seien dann nicht in der Lage, sich ausschließlich ihrem Parlamentsmandat zu widmen. Der Vorschlag, Abgeordneten und Senatoren andere Mandate oder Ämter zu untersagen, wurde bereits in einem frühen Stadium der Verhandlungen fallen gelassen.

Durchsetzen konnte sich jedoch der Vorschlag, dass Parlamentarier, die ein Regierungsamt übernehmen, ihr Parlamentsmandat nicht mehr verlieren. Sie werden von den gleichzeitig mit ihnen gewählten Stellvertretern nur vorläufig ersetzt. Scheiden sie aus der Regierung aus, können sie ins Parlament zurückkehren. Mit diesen Wechselmöglichkeiten entsteht eine Kategorie von Abgeordneten oder Senatoren auf Zeit bzw. mit einem Mandat auf Widerruf. Diese neue Bestimmung gilt auch rückwirkend für die Mandate der Mitglieder der amtierenden Regierung.

Nach der Reform werden nunmehr die außerhalb Frankreichs lebenden französischen Staatsangehörigen nicht nur im Senat, sondern ebenfalls in der Nationalversammlung vertreten sein. Da die revidierte Verfassung zugleich die Anzahl der Abgeordneten bzw. der Senatoren auf die zurzeit geltenden Verhältnisse einfriert, müssen Wahlkreise im Inland neu zugeschnitten bzw. etliche von ihnen aufgehoben werden.

Bürgerrechte

In der Verfassungsgerichtsbarkeit bricht die Reform mit einer altehrwürdigen Tradition, nach der die Souveränität der Volksvertretung dem Rousseau'schen Denken entsprechend als unbegrenzt galt. Bisher galt folgendes als Grundprinzip des französischen Rechtsverständnisses: Ist ein Gesetz erst einmal verkündet, kann es von niemandem für verfassungswidrig erklärt werden. Nun

dürfen die obersten Gerichtshöfe im Rahmen eines Gerichtsverfahrens die Entscheidung des Verfassungsrats über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes einholen.

Ein „Hüter der Rechte“ (*Défenseur des droits*) wird eingerichtet, der den Bürgerbeauftragten der französischen Republik (*Médiateur de la République*) ersetzen soll. Die Bürger können sich direkt an ihn und nicht nur über einen Parlamentarier wenden, wie es beim Bürgerbeauftragten der Fall war. Außerdem kann der neue Ombudsman zu Sachverhalten auf eigene Initiative Stellung nehmen. Das Amt orientiert sich deutlich am spanischen *Defensor del Pueblo*.

Ein Novum stellt der Volksentscheid auf parlamentarische Anregung dar. Im Gegensatz zu den meisten neuen Bestimmungen geht er auf eine parlamentarische Initiative zurück. Künftig kann ein Fünftel der Parlamentarier mit Unterstützung von einem zehnten Teil der landesweit eingetragenen Stimmberechtigten veranlassen, dass ein Gesetzentwurf unter Bedingungen zur Volksabstimmung

gestellt wird. Sollte der befürwortete Gesetzentwurf innerhalb einer festgesetzten Frist im Parlament nicht beraten werden, so wird er Gegenstand eines Referendums. Dies gibt Parlamentariern der Opposition mit Unterstützung der Bürger ein Druckmittel, um Regierung oder parlamentarische Mehrheit zu einer Lesung und im Parlament zur Abstimmung zu zwingen. Damit kann die parlamentarische Opposition gleichsam am Rande des Gesetzgebungsverfahrens gegen die Mehrheit nun das Volk anrufen.

Aussichten

Es ist zu berücksichtigen, dass Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit in Frankreich teilweise nicht miteinander in Einklang stehen. Vielmehr weicht die bisherige Praxis oft vom Wortlaut der Verfassung ab. So wird sich erst zeigen müssen, wie die politischen Akteure in dem neuen Rahmen agieren und ob die Reform der Verfassung zu einer Erneuerung des politischen Systems führen wird.

Édouard Michel, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen und Literatur:

- Assemblée nationale, Rapport de M. Jean-Luc Warsmann sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, 13. Wahlperiode, Nr. 892, 15. Mai 2008.
- *Dossier législatif* auf der Website der Assemblée nationale:
www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_5eme.asp
- Kempf, Udo, *Das politische System Frankreichs*, 4., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., 2007.
- Sénat, Rapport de M. Jean-Jacques Hiest sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, Sitzungsperiode 2007-2008, Nr. 387, 11. Juni 2008.
- Website der Balladur-Kommission: www.comite-constitutionnel.fr
- Zoller, Elisabeth, Vortrag vor dem Rechtsausschuss des Senats am 11. Juni 2008 (s. Hiest-Bericht, Anhang 3).