

# CENTRE JURIDIQUE FRANCO-ALLEMAND



Université de la Sarre    Universität des Saarlandes

ÉTUDES & DOCUMENTS

## **einführung in das französische verfassungsrecht (vorlesungsskript)**

- die verfassung der französischen republik
  - der präsident der republik
    - die regierung
    - das parlament
  - das gesetzgebungsverfahren

christian autexier mit kerstin glaab

n° 12

– 1. Auflage 1998 –

**EINFÜHRUNG IN DAS  
FRANZÖSISCHE  
VERFASSUNGSRECHT**

**(VORLESUNGSSKRIPT)**

- . die Verfassung der V. Republik
- . der Präsident der Republik
- . die Regierung
- . das Parlament
- . das Gesetzgebungsverfahren

**- 1998 -**

**Christian AUTEXIER  
mit Kerstin GLAAB**



Les "études et documents du c.j.f.a." sont publiés par le CENTRE JURIDIQUE FRANCO-ALLEMAND, avec le soutien de l'Université de la Sarre. Les responsables de cette publication sont Christian Autexier et Claude Witz, directeurs de ce Centre.

Univ.-Prof. Dr. **Christian Autexier**, (1944)  
Docteur en droit (doctorat d'Etat, droit public, Paris II)  
Maître assistant à l'Université de Lille II (1975/1980)  
*Hochschulassistent* à l'Université de la Sarre (1980-1983)  
Professeur à l'Université d'Angers (détaché : 1983-1986)  
Professeur à l'Université de Lille II (détaché : depuis 1986)  
Titulaire de la chaire de droit public français à l'Université de la Sarre  
codirecteur du Centre juridique franco-allemand depuis 1984

Spécialités :

- . *droit constitutionnel.*
- . *science administrative.*
- . *droit comparé.*
- . *droit allemand.*

**Kerstin Glaab** (1970)  
Maître en droit  
Rechtsreferendarin

Adresses professionnelles :

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES  
Lehrstuhl für französisches  
öffentliches Recht  
Postfach 15 11 50  
D - 66041 Saarbrücken  
tél. : (49.681) 302.2185  
fax : (49.681) 302.4668  
E-Mail : Christian.Autexier@rz.uni-sb.de  
kegl@stud.uni-sb.de

1998 © Centre juridique franco-allemand  
UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr von DM 15.-



EINFÜHRUNG IN DAS FRANZÖSISCHE VERFASSUNGSRECHT

- . Die Verfassung der französischen Republik
- . Der Präsident der Republik
- . Die Regierung
- . Das Parlament
- . Das Gesetzgebungsverfahren

# INHALTSVERZEICHNIS

1. Kapitel: Die Verfassung der französischen Republik vom 4. Oktober 1958 .....	9
1. Abschnitt: Entstehungsgeschichte und wesentliche Charakteristika der Verfassung .....	9
1     Das Scheitern der IV. Republik. ....	9
2     Die Krise vom Mai 1958. ....	9
I   ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER VERFASSUNG .....	10
A / DER ZEITLICHE ABLAUF .....	10
3     Die Wahl de Gaulles am 1. Juni 1958. ....	10
4     Die beiden Gesetze vom 3. Juni 1958. ....	10
5     Prinzipien der Verfassungsgebung. ....	10
6     Das Verfahren der Verfassungsgebung. ....	11
7     Die Schaffung der Verfassungsorgane. ....	11
B / DIE VORSTELLUNGEN DER VERFASSUNGSVÄTER .....	11
8     Die Vorstellungen de Gaulles .....	11
9     Die Ideen Michel Debrés .....	12
II   DIE PRÄAMBEL UND DER SCHUTZ DER GRUNDRECHTE .....	13
10    Die Wahrung der <i>libertés essentielles</i> . ....	13
III   GRUNDZÜGE DER STAATSORGANISATION .....	13
11    Die nationale Souveränität. ....	13
12    Ein parlamentarisches Regierungssystem. ....	14
13    Die Exekutive. ....	15
2. Abschnitt: Wandel des Verfassungsinhalts .....	16
I   FORMELLE VERFAHREN ZUR VERFASSUNGSÄNDERUNG .....	16
14    Änderungsverfahren. ....	16
A / DAS REGULÄRE VERFAHREN NACH ART. 89 .....	16
15    Inhalt des Art. 89. ....	16
16    Grenzen der Verfassungsänderung. ....	17
B / DAS UMSTRITTENE VERFAHREN NACH ART. 11 .....	17
17    Die Praxis de Gaulles. ....	17
18    Verfassungswidrig und dennoch legitim? .....	17
II   DIE VERFASSUNGSÄNDERUNGEN .....	18
19    Die Fehlschläge .....	18
20    Auf halbem Wege abgebrochene Verfahren .....	18
21    Die zustande gekommenen Verfassungsänderungen: .....	18
III   VERÄNDERUNGEN DES VERFASSUNGSRECHTLICHEN KONTEXTS .....	20
22    Die <i>de-facto</i> -Auflösung der Gemeinschaft Frankreichs und seiner ehemaligen Kolonien. ....	20
23    Die Stärkung des Präsidenten durch den <i>fait majoritaire</i> . ....	20
24    Die Betonung der parlamentarischen Natur des Regierungssystems in Zeiten der " <i>cohabitation</i> ". ....	21
25    Die Herausbildung einer echten Verfassungsmäßigkeitskontrolle (ab 1971). ....	21
3. Abschnitt: Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen .....	22
26    Die Existenz einer Verfassungsmäßigkeitskontrolle ..	22
I   DER VERFASSUNGSRAT .....	23
A / DIE MITGLIEDER .....	23
27    Wahl der Verfassungsrichter. ....	23
28    Der Status der Verfassungsrichter. ....	23
29    Die gegenwärtige Besetzung des Verfassungsrates ..	24
B / AUFGABEN UND STELLUNG IM VERFASSUNGSGEFÜGE .....	24
30    Überblick über die Zuständigkeiten. ....	24

II   DIE KONTROLLE DER VERFASSUNGSMÄßIGKEIT	25
A / DER PRÄVENTIVE CHARAKTER DER KONTROLLE	25
31 Der Prüfungsgegenstand	25
32 Das Verfahren der präventiven Kontrolle	25
B / DIE ENTSCHEIDUNG UND DER PRÜFUNGSMAßSTAB	26
33 Frist, Inhalt und Bindungswirkung der Entscheidungen	26
34 Der <i>bloc de constitutionnalité</i>	26
III   WEITERE BEFUGNISSE DES VERFASSUNGSRATES	27
35 Die Überprüfung nationaler Wahlen	27
36 Die Überwachung des Gesetzgebers	27
37 Schlußbemerkung zu Kapitel 1:	27
2. Kapitel: Der Präsident der Republik	29
38 Die herausragende Rolle des Staatspräsidenten der V. Republik	29
1. Abschnitt: Wahl und verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten	29
I   DIE WAHL DES PRÄSIDENTEN	29
A / DAS WAHLSYSTEM	29
39 Von der mittelbaren zur Direktwahl	29
B / DER ZEITPUNKT DER WAHL (ART. 7 II, III UND IV)	30
C / WÄHLBARKEITSVORAUSSETZUNGEN	30
40 Die Kandidatur	30
D / DER OFFIZIELLE WAHLKAMPF	31
41 Ein genau reglementierter Wahlkampf	31
E / DIE WAHL	31
42 Eine Wahl in zwei Wahlgängen	31
F / DIE ERGEBNISSE DER PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN DER V. REPUBLIK	31
43 Die Präsidenten der V. Republik	31
II   DAS MANDAT DES PRÄSIDENTEN	32
44 Das <i>septennat</i>	32
A / REFORMANSÄTZE BETREFFEND DIE LANGE AMTSDAUER DES PRÄSIDENTEN	32
45 Einführung des <i>quinquennat</i>	32
B / UNTERBRECHUNGEN DER AUSÜBUNG DES MANDATS	32
46 Endgültige Unterbrechungen: Die Interimsregelung	33
47 Zeitlich begrenzte Unterbrechungen: Die Stellvertretung	33
2. Abschnitt: Befugnisse des Präsidenten	33
48 <i>Pouvoirs propres</i> und <i>pouvoirs partagés</i>	33
I   SELBSTÄNDIGE POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSBEFUGNISSE DES PRÄSIDENTEN	34
A / DER PRÄSIDENT ALS SCHIEDSINSTANZ	34
49 Der Inhalt des Art. 5	34
50 Präsident und <i>cohabitation</i>	35
B / C VON DER GEGENZEICHNUNGSPFLICHT BEFREITEN BEFUGNISSE	35
51 Die Kompetenzen des Art. 19	35
52 1. ERNENNUNG DES PREMIERMINISTERS (ART. 8)	35
53 2. HERBEIFÜHRUNG EINES VOLKSENTSCHEIDS (ART. 11)	35
54 3. AUFLÖSUNG DER NATIONALVERSAMMLUNG (ART. 12)	35
55 4. RECHT ZUR MITTEILUNG AN DAS PARLAMENT (ART. 18 [ <i>droit de message</i> ])	36
56 5. NOTSTANDBEFUGNISSE (ART. 16)	36

II   DIE MIT ANDEREN STAATSORGANEN GETEILTEN BEFUGNISSE . . . . .	37
A / DAS VERHÄLTNISS DES PRÄSIDENTEN ZU DEN ANDEREN EXEKUTIVORGANEN . . . . .	37
57 <b>Präsident, Regierung und Verwaltung.</b> . . . . .	37
B / DIE SPEZIFISCHE REGELUNG BETREFFEND DIE AUßEN- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK: DER BEGRIFF DES <i>DOMAINE RÉSERVÉ</i> . . . . .	38
58 <b>Der Präsident und die Außenpolitik.</b> . . . . .	38
C / DAS VERHÄLTNISS DES PRÄSIDENTEN ZUM PARLAMENT . . . . .	38
59 <b>Der Präsident und die legislative Gewalt.</b> . . . . .	38
60 <b>Die Gesetzesverkündung.</b> . . . . .	38
D / BEFUGNISSE DES PRÄSIDENTEN IM BEREICH DER JUDIKATIVEN . . . . .	39
61 <b>Präsident und Justiz.</b> . . . . .	39
62 <b>Das Begnadigungsrecht des Staatspräsidenten.</b> . . . .	39
III   DIE POLITISCHE VERANTWORTUNG DES PRÄSIDENTEN VOR DEM VOLK UND SEINE SPEZIFISCHE STRAFRECHTLICHE HAFTUNG (VERBRECHEN DES HOCHVERRATS) VOR DEM HOHEN GERICHTSHOF . . . . .	39
63 <b>Die direkte Verbindung zwischen Präsident und Volk.</b> . . . . .	39
64 <b>Die Präsidentenanklage.</b> . . . . .	40
<b>3. Kapitel: Die Regierung</b> . . . . .	41
65 <b>Stellung von Premierminister und Regierung im Verfassungsgefüge der V. Republik.</b> . . . . .	41
<b>1. Abschnitt: Der Begriff "Regierung"</b> . . . . .	41
I   DIE MITGLIEDER . . . . .	41
A / DER PREMIERMINISTER . . . . .	41
66 <b>Seine Ernennung</b> . . . . .	41
67 <b>Die Abberufung des Premierministers</b> . . . . .	43
B / DIE ANDEREN MINISTER . . . . .	44
68 <b>Die Mitglieder der Regierung.</b> . . . . .	44
C / DIE STABILITÄT DER REGIERUNGEN . . . . .	44
69 <b>Das Problem der Instabilität der Regierungen.</b> . . . . .	44
D / DIE RANGORDNUNG UNTER DEN REGIERUNGSMITGLIEDERN . . . . .	44
70 <b>Die Hierarchie innerhalb der Regierung.</b> . . . . .	44
II   DIE RECHTSSTELLUNG DER REGIERUNGSMITGLIEDER . . . . .	46
71 <b>Der besondere Rechtsstatus der Regierungsmitglieder</b> . . . . .	47
A / INKOMPATIBILITÄTEN (Art. 23) . . . . .	47
72 <b>Verbot einer anderen Berufsausübung.</b> . . . . .	47
73 <b>Unzulässigkeit der Mitgliedschaft in einem Repräsentativorgan.</b> . . . . .	47
B / DIE STRAFRECHTLICHE VERANTWORTLICHKEIT DER REGIERUNGSMITGLIEDER UND DER GERICHTSHOF DER REPUBLIK . . . . .	48
74 <b>Die Haftung vor dem Hohen Gerichtshof (bis 1993).</b> . . . . .	48
75 <b>Die Haftung vor dem Gerichtshof der Republik (Art. 68-I und 68-II).</b> . . . . .	48
C / EINKOMMENS- UND VERMÖGENSVERHÄLTNISSE DER MINISTER . . . . .	49
76 <b>Das Gehalt der Regierungsmitglieder.</b> . . . . .	49
77 <b>Die Vermögenslage der Minister.</b> . . . . .	49
III   FORMEN DER ZUSAMMENKUNFT DER MINISTER . . . . .	50
78 <b>Der Ministerrat.</b> . . . . .	50
79 <b>Interministerielle Ausschüsse und Räte.</b> . . . . .	50
<b>2. Abschnitt: Die Tätigkeit der Regierung</b> . . . . .	50
I   BEFUGNISSE DER REGIERUNG . . . . .	50
A / DEFINITION UND LEITUNG DER STAATSPOLITIK . . . . .	50

	80	Inhalt und Bedeutung des Art. 20. . . . .	50
B /	NORMATIVE BEFUGNISSE DER REGIERUNG . . . . .		51
	81	Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren. . . . .	51
	82	Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen. . . . .	51
	83	Die Übertragung legislativer Befugnisse: die gesetzvertretenden Verordnungen des Art. 38. . . . .	52
	84	Konkret-individuelle Entscheidungen. . . . .	52
C /	DIE VOM PREMIERMINISTER PERSÖNLICH WAHRZUNEHMENDE BEFUGNISSE ( <i>compétences propres au Premier ministre</i> ) . . . . .		53
	85	Die Doppelfunktion des Premierministers. . . . .	53
II	HILFSORGANE DER REGIERUNG . . . . .		53
A /	INTERNE ORGANISATION UND AUFGABENVERTEILUNG . . . . .		53
	86	Die Behörden des Premierministers. . . . .	53
	87	Die Ministerien. . . . .	54
B /	BERATENDE ORGANE . . . . .		54
	88	Der Wirtschafts- und Sozialrat (Art. 69 - 71). . . . .	55
	89	Der <i>Conseil d'Etat</i> . . . . .	55
III	DIE VERANTWORTUNG DER REGIERUNG GEGENÜBER DEM PARLAMENT . . . . .		55
	90	Die Regierungsverantwortung gegenüber dem Parlament. . . . .	55
A /	DIE VERTRAUENSFRAGE (ART. 49 I) . . . . .		56
	91	Die Regelung des Art. 49 I. . . . .	56
B /	DER MIßTRAUENSANTRAG (ART. 49 II) . . . . .		56
	92	Das Verfahren des Mißtrauensvotums nach Art. 49 II. . . . .	56
C /	DIE VERBINDUNG DER VERTRAUENSFRAGE MIT DER ENTSCHEIDUNG ÜBER EINE KONKRETE VORLAGE (ART. 49 III) . . . . .		57
	93	Das Verfahren des Art. 49 III. . . . .	57
4. Kapitel: Das Parlament . . . . .			59
	94	Die Stellung des Parlamentes im System des rationalisierten Parlamentarismus. . . . .	59
	95	Das Zweikammersystem. . . . .	60
	96	Das Ungleichgewicht zwischen Nationalversammlung und Senat. . . . .	60
1. Abschnitt: Die Parlamentarier . . . . .			61
I	DIE WAHLEN . . . . .		61
	97	Die Abgeordneten der Nationalversammlung. . . . .	61
	98	Die Mitglieder des Senats. . . . .	62
	99	Die Wahlprüfung. . . . .	62
II	DIE RECHTSSTELLUNG DER PARLAMENTARIER . . . . .		63
A /	PARLAMENTARISCHE INKOMPATIBILITÄTEN . . . . .		63
	100	Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und anderen Wahlämtern. . . . .	63
	101	Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und anderen öffentlichen Ämtern. . . . .	63
	102	Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten. . . . .	63
	103	Die Überwachung der Einhaltung der Unvereinbarkeitsvorschriften. . . . .	63
B /	PARLAMENTARISCHE IMMUNITÄT I.W.S. . . . .		64
	104	Die Immunität der Parlamentarier. . . . .	64
	105	1. Die Indemnität (Art. 26 I). . . . .	64
	106	2. Die Immunität i.e.S Art. 26 II-IV). . . . .	65
C /	DIE DIÄTEN . . . . .		65
	107	Die Regelung der Diäten. . . . .	65



<b>2. Abschnitt: Die Arbeit des Parlamentes</b> .....	66
I   DIE INNERE ORDNUNG DER KAMMERN .....	66
A / DIE GESCHÄFTSORDNUNG .....	66
108 Ein Parlament ohne Geschäftsordnungsautonomie. . . . .	66
B / DER VORSITZ IN DEN KAMMERN .....	67
109 Die Parlamentspräsidenten. . . . .	67
C / DIE PRÄSIDIEN UND DIE PRÄSIDENTENKONFERENZ .....	68
110 Das Präsidium. . . . .	68
111 Die Präsidentenkonferenz. . . . .	68
D / DIE FRAKTIONEN .....	68
112 Fraktionen .....	68
E / DIE AUSSCHÜSSE .....	69
113 Parlamentarische Ausschüsse und Delegationen. . . . .	69
114 1. Gesetzgebungsausschüsse .....	69
115 Sonderausschüsse. . . . .	69
116 Ständige Ausschüsse. . . . .	70
117 2. Ausschüsse mit besonderen Kontroll- und Informationsrechten .....	70
118 Die Untersuchungs- und Kontrollausschüsse. . . . .	70
119 3. Parlamentarische Delegationen .....	71
120 Die für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen Delegationen. . . . .	71
121 Die Delegation für Technikfolgenabschätzung und Forschung. . . . .	71
II   DIE SITZUNGSPERIODEN DES PARLAMENTES .....	72
122 Drdentliche Sitzungsperiode (Art. 28). . . . .	72
123 Außerordentliche Sitzungsperioden (Art. 29 und 30). . . . .	72
124 Sitzungen von Verfassungen wegen ( <i>de plein droit</i> ). . . . .	73
III   DIE DEBATTEN IM PARLAMENT .....	73
125 Tagesordnung und Ablauf der Sitzungen. . . . .	73
126 Die Abstimmung. . . . .	74
127 .....	74
IV   DAS GESETZGEBUNGSVERFAHREN .....	74
V   DIE KONTROLLE DER REGIERUNG .....	74
128 Das allgemeine Fragerecht als Mittel der Kontrolle der Regierung durch das Parlament. . . . .	74
129 Schriftliche Anfragen. . . . .	74
130 Mündliche Anfragen. . . . .	75
131 Befragung der Regierung. . . . .	75
<b>5. Kapitel: Das Gesetzgebungsverfahren</b> .....	76
132 Zwei Arten von Gesetzen. . . . .	76
133 Die Rolle des Parlaments im rationalisierten Parlamentarismus. . . . .	76
134 Katalog der Gesetzgebungsgegenstände. . . . .	76
135 Weitreichende Eingriffsbefugnisse der Regierung. . . . .	77
<b>1. Abschnitt: Das reguläre Gesetzgebungsverfahren</b> .....	78
I   DAS RECHT ZUR GESETZESINITIATIVE (ART. 39) .....	78
136 Konkurrenz von Regierung und Parlamentariern betreffend das Recht zur Gesetzesinitiative. . . . .	78
A \ GESETZENTWÜRFE UND GESETZESVORSCHLÄGE .....	78
137 Gesetzentwürfe. . . . .	78
138 Gesetzesvorschläge. . . . .	79

	139	Inhalt der Art. 40 ff. der Verfassung von 1958: Fälle der Unzulässigkeit von Gesetzesvorschlägen der Parlamentarier. . . . .	79
	B \	ÄNDERUNGSANTRÄGE . . . . .	80
	140	Das Recht zur Einbringung von Änderungsanträgen. . . . . .	80
II		ABSCHNITTE DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS . . . . .	81
	A \	DIE BERATUNG IN DEN AUSSCHÜSSEN (ART. 43) . . . . .	81
	141	Das Verfahren in den Ausschüssen. . . . .	81
	B \	DIE ÖFFENTLICHE DEBATTE . . . . .	81
	142	Aufnahme in die Tagesordnung (Art. 48). . . . .	81
	143	Die Beratung i.e.S. . . . .	82
	144	In der allgemeinen Aussprache . . . . .	82
	145	Verfahrensrügen. . . . .	82
	146	Im Rahmen der Aussprache über den Text im einzelnen . . . . .	82
	147	Die Abstimmung über einen Gesetzentwurf. . . . .	82
	148	Das Verfahren des Art. 44 III ( <i>Vote bloqué</i> ). . . . .	82
	149	Das Verfahren des Art. 49 III. . . . .	83
III		DER VERSUCH DER HERBEIFÜHRUNG EINER EINIGUNG VON NATIONALVERSAMMLUNG UND SENAT ÜBER DEN WORTLAUT EINES GESETZES . . . . .	83
	A \	DAS "SCHIFFCHENVERFAHREN" ( <i>la navette</i> ) . . . . .	84
	150	Die Beratung von Gesetzesvorlagen im "Schiffchen- verfahren". . . . .	84
	B \	DAS VERMITTLUNGSVERFAHREN . . . . .	84
	151	Die Anrufung des paritätisch besetzten Vermittlungsausschusses. . . . . .	84
	152	Das Letztentscheidungsrecht der Nationalversammlung. . . . . .	84
IV		NACH DER ABSTIMMUNG DURCH DAS PARLAMENT . . . . .	87
	A \	DIE VERKÜNDUNG (ART. 10 I) . . . . .	87
	153	Die Gesetzesverkündung durch den Präsidenten der Republik. . . . .	87
	154	Die Veröffentlichung des Gesetzestextes im <i>Journal officiel</i> . . . . .	87
	B \	DIE KONTROLLE DER GESETZE AUF IHRE VERFASSUNGSMÄßIGKEIT (ART. 61) . . . . .	87
	155	Die Überprüfung der verabschiedeten Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch den Verfassungsrat noch vor Verkündung durch den Staatspräsidenten. . . . .	87
	C \	DER ANTRAG AUF ERNEUTE BERATUNG (ART. 10 II) . . . . .	88
	156	Zurückverweisung eines bereits verabschiedeten Gesetzes an das Parlament durch den Präsidenten der Republik. . . . .	88
2. Abschnitt: Spezielle Gesetze . . . . .			88
I		DIE VERFASSUNGS AUSFÜHRENDE GESETZE ( <i>LOIS ORGANIQUES</i> ) (ART. 46) . . . . .	88
	157	Konkretisierung der Verfassung durch den Gesetzgeber: . . . . .	88
	158	Besondere Verfahrensvoraussetzungen der verfassungsausführenden Gesetze. . . . .	89
II		DIE HAUSHALTSGESETZE ( <i>lois de finances</i> ) (ART. 47) . . . . .	89
	159	Drei Arten von Haushaltsgesetzen. . . . .	89
	A /	DAS JAHRESHAUSHALTSGESETZ ( <i>loi de finances annuelle</i> ) . . . . .	90
	160	Das Jahreshaushaltsgesetz . . . . .	90
	1.	DER INHALT EINES JAHRESHAUSHALTSGESETZES . . . . .	90

	161	Gliederung des Haushaltsentwurfs in zwei eigenständige Teile: . . . . .	90
	162	Ein genau definierter Regelungsgegenstand. . . . .	91
	2. DIE	SONDERVORSCHRIFTEN ÜBER BERATUNG UND VERABSCHIEDUNG DER HAUSHALTSGESETZE . . . . .	91
	163	Besondere Verfahrensvoraussetzungen der Jahreshaushaltsgesetze. . . . .	91
	164	Unzulässigkeit von Änderungsanträgen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes. . . . .	91
	3. DIE	HERAUSGEHOBENE STELLUNG DER HAUSHALTAUSSCHÜSSE IN DER NATIONALVERSAMMLUNG UND IM SENAT . . . . .	92
	165	Die Überwachung der Ausarbeitung und Umsetzung des Haushaltsplans durch den Haushaltsausschuß. . . . .	92
	B/ DIE	NACHTRAGSHAUSHALTSGESETZE ( <i>lois de finances rectificatives</i> ) . . . . .	93
	166	Der Inhalt der Nachträge zum Jahreshaushaltsgesetz. . . . .	93
	167	Zwei Arten von Nachtragshaushaltsgesetzen. . . . .	93
	C/ DIE	HAUSHALTSABSCHLUßGESETZE ( <i>lois de règlement</i> ) . . . . .	93
	168	Der Inhalt eines Haushaltsabschlußgesetzes. . . . .	93
	169	Besonderheiten der Haushaltsabschlußgesetze. . . . .	93
IV		GESETZGEBUNG UND -ÄNDERUNG IM WEGE DER VOLKSABSTIMMUNG (ART. 11) . . . . .	94
	A/ DIE	REGELUNG DES ART. 11 . . . . .	94
	170	Der Anwendungsbereich des Art. 11. . . . .	94
	171	Zeitliche und sachliche Beschränkungen der Anwendbarkeit des Art. 11. . . . .	95
	B/ DIE	VOLKSABSTIMMUNGEN IN DER PRAXIS . . . . .	95
	172	Die verfassungsrechtlich problematische Heranziehung des Art. 11 zur Änderung der Verfassung. . . . .	96

## 1. Kapitel: Die Verfassung der französischen Republik vom 4. Oktober 1958

1. Abschnitt: Entstehungsgeschichte und wesentliche Charakteristika der Verfassung
2. Abschnitt: Wandel des Verfassungsinhalts
3. Abschnitt: Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen

### 1. Abschnitt: Entstehungsgeschichte und wesentliche Charakteristika der Verfassung

- 1 **Das Scheitern der IV. Republik.** Schon wenige Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung vom Oktober 1946 zeigte sich, daß auch die verfassungsmäßige Ordnung der IV. Republik nicht geeignet war, für Regierungsstabilität zu sorgen: 19 Regierungen wechselten einander in den Jahren von 1946 bis 1958 ab.

Die Gründe für das, was man als Scheitern der IV. Republik bezeichnen kann, sind mannigfaltig:

- > das Leerlaufen derjenigen Mechanismen, die zur Rationalisierung des parlamentarischen Regierungssystems 1946 in die Verfassung eingefügt worden waren, welche zu umgehen die Parlamentarier jedoch schnell lernten (So wurden z.B. die Vorschriften über die Auflösung der Nationalversammlung - Art. 51 der Verfassung der IV. Republik - durch das von den Abgeordneten praktizierte sog. "kalibrierte Wahlverhalten" faktisch außer Kraft gesetzt.);
- > der mangelnde Rückhalt der Regierenden in der Bevölkerung: die Folgen des für die politische Landschaft Frankreichs typischen Vielparteiensystems, verstärkt durch die negativen Auswirkungen des Wahlsystems (einer Mischung von Listenverbindungen [apparentements] und reiner Verhältniswahl) führten schon bald dazu, daß sich der Eindruck erhärtete, daß es gar nicht mehr die Wähler waren, die über Zustandekommen und Lebensdauer der Regierungen entschieden, sondern eher die zahlreichen und in sich zerstrittenen Parteien (daher die immer wiederkehrende, scharfe Kritik am Parteienstaat [Sog. *régime des partis*, dem französischen Pendant zu dem von C. Schmitt geprägten Begriff des Parteienstaates]);
- > die Unfähigkeit der Regierung, auf die algerischen Aufstände zu reagieren und eine klare politische Linie zu formulieren; verstärkt wurde die Unsicherheit der Regierenden dadurch, daß sich das Problem der Entkolonialisierung in Algerien ganz neu und anders darstellte als im Falle anderer Kolonien und überseeischer Gebiete: Vietnam 1954; Tunesien 1955; Marokko 1956; Schwarzafrika, Rahmengesetz von 1956.

- 2 **Die Krise vom Mai 1958.** Die Unruhen des 13. Mai 1958 in Algier verhinderten den Amtsantritt der Regierung Pflimlin. Den Ruf der Aufständischen nach Charles de Gaulle ließ dieser unbeantwortet; er nutzte jedoch die Gunst der Stunde und gab am 27. Mai kund, daß er "den zur Bildung einer republikanischen Regierung notwendigen Prozeß in Gang gesetzt habe.". Am 29. Mai schlug der Präsident der Republik René Coty den beiden Parlamentskammern vor, General de Gaulle zum Präsidenten des Ministerrates zu wählen. Um seinem Vorschlag Nachdruck zu verleihen, drohte er mit seinem eigenen Rücktritt für den Fall der Nichtannahme des Vorschlages durch die Parlamentarier.

## I | ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER VERFASSUNG

## A / DER ZEITLICHE ABLAUF

- 3 **Die Wahl de Gaulles am 1. Juni 1958.** Am 1. Juni 1958 wählte die Nationalversammlung General de Gaulle mit 329 gegen 224 Stimmen zum Präsidenten des Ministerrates. Die ablehnenden Stimmen kamen von den Kommunisten, der Hälfte der Sozialisten und verschiedenen anderen Abgeordneten wie u. a. P. Mendès-France und F. Mitterrand.

-> Mit seiner Ernennung vom 1. Juni wurde de Gaulle zum letzten Ministerratspräsidenten der IV. Republik. Er waltete dieses Amtes bis zum 8. Januar 1959, d.h. bis zur endgültigen Einrichtung der Verfassungsorgane der V. Republik.

- 4 **Die beiden Gesetze vom 3. Juni 1958.** Mit der Verabschiedung zweier Gesetze am 3. Juni 1958 wurde das Ende der IV. Republik eingeleitet:

-> ein Ermächtigungsgesetz, welches dem Regierungschef das Recht gab, durch gesetzvertretende Verordnungen (*ordonnances*) die zur Wiederaufrichtung der Nation notwendigen Maßnahmen anzuordnen;

-> ein Verfassungsgesetz, welches das Abweichen von dem in Art. 90 der Verfassung von 1946 geregelten Verfassungsänderungsverfahren zuließ.

- 5 **Prinzipien der Verfassungsgebung.** Das Verfassungsgesetz übertrug der neuen Regierung die Aufgabe, die Verfassung im Rahmen eines besonderen Verfahrens zu ändern. Auf diesem Wege sollte es sogar zu einer Totalrevision des Verfassungstextes kommen. Das besondere Verfahren sah u.a. vor:

- die Mitwirkung eines mehrheitlich aus Parlamentariern bestehenden, beratenden Verfassungsausschusses,
- die Mitwirkung des *Conseil d'Etat*,
- einen Volksentscheid.

Darüber hinaus formulierte das Verfassungsgesetz fünf grundlegende Prinzipien, nach denen sich die zukünftige Verfassung zu richten haben sollte:

1. Das allgemeine Wahlrecht soll einzige Quelle der Staatsgewalt sein; es soll der Legitimation von Parlament und Regierung dienen;
2. strikte Trennung von exekutiver und legislativer Gewalt;
3. Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament;
4. Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, deren Aufgabe es sein soll, für die Wahrung der grundlegenden Freiheitsrechte zu sorgen, so wie sie in der Präambel der Verfassung von 1946 und der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 festgeschrieben sind;
5. Neuordnung der Beziehungen zwischen der französischen Republik und den ihr assoziierten Völkern.

Die vier ersten dieser Prinzipien sind fester Bestandteil der republikanischen Tradition Frankreichs. Deswegen legte das letzte Parlament der IV. Republik so viel Wert darauf, den Gründern der V. Republik, die man in der Öffentlichkeit zum Teil verdächtigte, die Republik stürzen zu wollen, die Wahrung und Respektierung dieser Grundsätze verbindlich vorzuschreiben (man wollte von vornherein vermeiden, daß es zu einer ähnlichen Situation wie am 2. Dezember 1851 kommen könnte, als Louis Napoléon Bonaparte die Regierung der II. Republik

zu Fall brachte). Es war daher kein Zufall, daß General de Gaulle den Verfassungsentwurf dem Volk am 4. September - um Gerüchten entgegenzutreten - demonstrativ auf dem Platz der *Republik* bekanntgab.

- 6 **Das Verfahren der Verfassungsgebung.** Die neue Verfassung wurde in der kurzen Zeit von Juni bis September 1958 ausgearbeitet: Eine Gruppe von Fachleuten erstellte einen ersten Entwurf, der dann einem aus Ministern gebildeten Gremium und dem beratenden Verfassungsausschuß (*Comité Consultatif Constitutionnel*) zur Begutachtung unterbreitet wurde. Der beratende Verfassungsausschuß gab seine Stellungnahme am 14. August ab. Nach Prüfung durch den *Conseil d'Etat* wurde der Text am 28. August in seine endgültige Form gebracht, sodann vom Ministerrat als Verfassungsentwurf gebilligt und am 28. September 1958 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. In Frankreich selbst wurde der Entwurf mit großer Mehrheit angenommen:

17.688.790 Ja-Stimmen  
4.624.511 Nein-Stimmen  
4.016.614 Enthaltungen.

Die Verfassung trat am 4. Oktober 1958 in Kraft, dem Tag ihrer Verkündung durch René Coty als dem noch amtierenden Präsidenten der IV. Republik.

- 7 **Die Schaffung der Verfassungsorgane.** Die Verfassungsorgane wurden innerhalb des in dem inzwischen aufgehobenen Art. 91 I der Verfassung von 1958 vorgeschriebenen Zeitraums von vier Monaten eingerichtet:

- 23. und 30. November 1958: Wahl der Nationalversammlung
- 21. Dezember 1958: Wahl des Präsidenten der Republik.

De Gaulle wurde mit 78,5 % der Stimmen gewählt (Frankreich selbst und Übersee). Die offizielle Amtsübernahme fand am 8. Januar 1959 statt. Am gleichen Tag noch ernannte er Michel Debré zum Premierminister.

- Die Wahl des Senats hingegen fand erst am 19. April 1959 statt (Art. 91 VI).

#### B / DIE VORSTELLUNGEN DER VERFASSUNGSVÄTER

Die Ideen zweier Männer haben den Verfassungstext wesentlich geprägt: diejenigen de Gaulles und diejenigen seines Justizministers der Regierung vom 1. Juni 1958, Michel Debré.

- 8 **Die Vorstellungen de Gaulles** waren weiten Teilen der Bevölkerung wohlbekannt, seitdem er sie am 16. Juni 1946 in einer Rede anlässlich des zweiten Jahrestages der Befreiung der in der Normandie gelegenen Stadt Bayeux erläutert hatte:

- Innerhalb der exekutiven Gewalt, die in den französischen Republiken traditionellerweise zweigeteilt ist, d.h. nebeneinander von Präsident und Premierminister ausgeübt wird, soll das Schwergewicht beim Präsidenten liegen: "Vom Staatschef soll die exekutive Gewalt ausgehen." (Rede von Bayeux).

Im einzelnen:

- Der Staatschef soll weder von den Parteien noch vom Parlament bestimmt werden, sondern sich auf einen breiteren Wählerkreis stützen können.
- Der Staatschef wählt die Minister aus. Insbesondere steht ihm zu, den Premierminister auszusuchen und zu ernennen. Bei der Auswahl hat er allerdings auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament Rücksicht zu nehmen.
- Der Staatschef soll als Schiedsgewalt auf das politische Leben einwirken können, einerseits durch Ausübung seiner überparteilichen Beraterfunktion, andererseits - sollte es notwendig erscheinen - durch Herbeiführung eines Volksentscheids.

Die beabsichtigte Stärkung der Position des Staatschefs sollte jedoch auf keinen Fall die Abkehr von der republikanischen Staatsform bedeuten ("Ich habe den Krieg mitgemacht, um den Sieg Frankreichs zu erringen, und ich habe es gleich so eingerichtet, daß es auch zu einem Sieg der Republik wurde".). Ebenso wenig sollte die Betonung der Vormachtstellung des Präsidenten eine Abkehr vom parlamentarischen Regierungssystem, welches sich dadurch auszeichnet, daß die Regierung gegenüber dem Parlament verantwortlich ist (Vorgeschrieben war diese Verantwortlichkeit bereits durch das Verfassungsgesetz vom 3. Juni 1958), hin zu einer der amerikanischen ähnlichen Präsidialverfassung einleiten. Als einige Jahre später Stimmen laut wurden, die den Wechsel von der parlamentarischen Demokratie französischer Art, in welcher dem Staatschef eine Vormachtstellung zukommt, zu einem Präsidialsystem amerikanischer Art forderten, wies General de Gaulle das Ansinnen mit der Begründung zurück, diese Art Verfassung widerspreche dem Wesen der französischen Nation (Pressekonferenz vom 31. Januar 1964).

- 9 Die Ideen **Michel Debrés** waren bekannt geworden durch seine vielfältigen Veröffentlichungen. Dargelegt hatte er sie zuletzt in einer Rede vom 27. August 1958, in der er - als Justizminister - dem *Conseil d'Etat* den Verfassungsentwurf für die V. Republik vorstellte.

Seiner Ansicht nach sollte das parlamentarische System so umgestaltet, d.h. rationalisiert werden, daß es keiner heterogenen parlamentarischen Mehrheit mehr gelingen können sollte, eine Regierung zu stürzen. Vier Maßnahmepakete sind zur Erreichung dieses Zwecks in den Text der Verfassung eingefügt worden:

- die detaillierte Regelung der Parlamentssitzungen (Art. 28 - 30, diese Regelung wurde 1995 teilweise aufgegeben (s. Kap. 4, Abschnitt 2.II);
- die präzise Umschreibung dessen, was Gegenstand der Gesetzgebung sein kann in Form einer abschließenden Aufzählung (Art. 34); die Gründung eines Verfassungsrates, der darüber zu wachen hat, daß das Parlament nicht über die ihm zugewiesenen Materien hinaus in solchen Bereichen Gesetze verabschiedet, die an sich im Verordnungswege zu regeln gewesen wären (Art. 37 II; Art. 41; Art. 61);
- die grundsätzliche Neuordnung des allgemeinen Gesetzgebungsverfahrens sowie der Haushaltsgesetzgebung, um dadurch der Regierung größere Handlungsspielräume zu gewähren und zu verhindern, daß die parlamentarische Mehrheit der Regierung diejenigen gesetzlichen Instrumente und Haushaltsmittel vorenthalten kann, welche die Regierung als notwendiges Minimum zur Fortführung ihrer Geschäfte ansieht; solange sich keine Mehrheit für einen Sturz der Regierung findet, solange soll die amtierende Regierung über die zur Erfüllung ihrer Aufgabe

notwendigen Mittel verfügen können und darf nicht zur Untätigkeit verdammt werden (Art. 49 III);

- die Einführung bestimmter rechtlicher Mechanismen, die das reibungslose Funktionieren des Zusammenspiels der politischen Kräfte und die Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen ihnen garantieren sollen: die Pflicht der Parlamentarier zur persönlichen Stimmabgabe (Art. 27 II), die Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Ministeramt (Art. 23 I), die Anerkennung des Senats als echte zweite Kammer, "deren wichtigste Aufgabe sein soll, im Falle eines Falles die Regierung gegen eine zu mächtig gewordene Nationalversammlung zu unterstützen." (Rede Michel Debrés vom 27. August 1958 vor dem *Conseil d'Etat*).

## II | DIE PRÄAMBEL UND DER SCHUTZ DER GRUNDRECHTE

- 10 **Die Wahrung der *libertés essentielles*.** Das vierte der im Verfassungsgesetz vom 3. Juni 1958 enthaltenen Prinzipien übertrug der Rechtsprechung die Aufgabe, für die Wahrung der *libertés essentielles*, so wie sie in der Präambel der Verfassung von 1946 und der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 definiert sind, zu sorgen. *Libertés essentielles* in diesem Kontext kann man mit "Grundrechte" übersetzen. Allerdings ist zu beachten, daß im Jahre 1958 der Gebrauch des Begriffs "Grundrecht" unter französischen Juristen noch ganz und gar nicht üblich war. Man sprach von *libertés publiques* (subjektiv öffentlichen Freiheitsrechten) oder *libertés essentielles* (grundlegenden Freiheitsrechten). Auch der in der Präambel enthaltene Verweis auf die Grundrechtskataloge von 1789 und 1946 darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß 1958 noch keine Rede davon sein konnte, daß diesen Freiheitsrechten Verfassungsrang zuerkannt worden wäre. Zu diesem Zeitpunkt war man in Frankreich von dem Gedanken an eine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen noch weit entfernt. Die gesamte Staats- und Verfassungslehre sah in dem Willen des Parlaments immer noch den einzigen wirksamen Schutz vor einer Willkürherrschaft der Exekutiven. In diesem Sinne muß daher auch die formelhafte Wendung des Art. 34 Abs. 2 verstanden werden, die bestimmt, daß Regelungen, welche "die Bürgerrechte und die den Staatsbürgern zur Ausübung ihrer Grundrechte (öffentlichen Freiheitsrechte) gewährten grundlegenden Garantien" betreffen, stets Gesetzesrang haben müssen. Zunächst anerkannte man den Rechtscharakter der Bestimmungen der Präambel der Verfassung von 1958 - und mittelbar auch denjenigen der Präambel der Verfassung von 1946 und der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 - nur dann, wenn es an einer gesetzlichen Regelung gänzlich fehlte, man der Verfassung also zur Lückenschließung bedurfte. Erst im Jahre 1971 entschied sich der Verfassungsrat, die genannten Vorschriften der Präambel wie vollwertige Verfassungsnormen zu behandeln und sie folglich bei der abstrakten Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Maßstab heranzuziehen (siehe auch unten: 3. Abschnitt).

## III | GRUNDZÜGE DER STAATSORGANISATION

Titel 1 der Verfassung von 1958 handelt von der Souveränität, der höchsten Macht im Staat. Die Regelungen der darauffolgenden Titel, die sich mit der Verteilung der Macht zwischen den einzelnen Verfassungsorganen beschäftigen, die insbesondere auf das Verhältnis von Parlament und exekutiver Gewalt eingehen, betonen die parlamentarische Natur des Verfassungssystems der V. Republik (siehe z.B. die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament).

- 11 **Die nationale Souveränität.** Sie ist Gegenstand der Art. 2 - 4:

1. Art. 2 enthält eine Aufzählung der Wesensmerkmale der Republik:



**Art. 2:** (1) (*Verfassungsgesetz Nr. 92-554 vom 25. Juni 1992, Art. 1*) Die Sprache der Republik ist Französisch.

(2) Nationalembem ist die blau-weiß-rote Trikolore.

(3) Die Nationalhymne ist *La Marseillaise*.

(4) Der Wahlspruch der Republik lautet: "Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit".

(5) Ihr Grundsatz ist: Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk.

2. Art. 3 organisiert das Nebeneinander von unmittelbarer und mittelbarer (repräsentativer) Demokratie: Die nationale Souveränität liegt beim Volk. Dieses kann sie in zweierlei Weise ausüben:

- durch seine Vertreter,
- im Wege des Volksentscheids.

3. Durch Nennung der politischen Parteien und Vereinigungen in Art. 4 wird ihnen die verfassungsrechtliche Anerkennung zuteil, die ihnen bis dahin von den Regierenden verweigert worden war. Die politischen Parteien sollen demnach frei sein bei ihrer Bildung und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit.

Denkt man an die Polemik de Gaulles und Michel Debrés gegen den Parteienstaat der IV. Republik, so mag diese Aufwertung der politischen Parteien zunächst überraschen. Allerdings bleibt die allgemein gehaltene Regelung des Art. 4 auch die einzige, in der die Parteien explizit erwähnt werden. Im übrigen geht die Verfassung in keinem Punkt näher auf die Parteien ein, weder auf ihre rechtlichen Befugnisse und Pflichten, noch auf ihre Finanzierung oder die Möglichkeit eines Parteienverbots.

**12 Ein parlamentarisches Regierungssystem.** Die Verfassung von 1958 greift zwei gegenläufige, sich aber gleichzeitig ergänzende Regelungsmechanismen auf, die typisch sind für alle dualistisch ausgestalteten parlamentarischen Regierungssysteme:

1. Die Regierung ist gegenüber der Nationalversammlung verantwortlich. Dies hat zur Folge, daß dem Präsidenten der Republik, der die Regierung zu ernennen hat, bei der Auswahl des Premierministers faktisch die Hände gebunden sind, er diesen nämlich aus den Reihen der parlamentarischen Mehrheit auszuwählen hat. Allerdings kann die Parlamentsmehrheit keinen Anspruch auf die Nominierung eines (von ihr) bestimmten Kandidaten geltend machen. Die Auswahl der konkreten Person steht dem Präsidenten daher frei. Sobald Präsidential- und Parlamentsmehrheit auseinanderfallen, d.h. sobald Präsident und Parlamentsmehrheit nicht dem gleichen politischen Lager entstammen, kommt es zur Situation der "*cohabitation*" (s. Rz 13 a.E.). Diese besondere Machtkonstellation ergab sich bisher dreimal in der V. Republik: Zum ersten Mal in den Jahren 1986-88, dann für die Zeit von 1993-95 und wiederum seit 1997.
2. Der Präsident der Republik hat im Gegenzug das Recht, die Nationalversammlung nach Maßgabe des Art. 12 aufzulösen.

Ferner haben die Verfassungsväter von 1958 verschiedene Mechanismen in die Verfassung aufgenommen, die verhindern sollen, daß das Parlament die Regierungstätigkeit lahmlegen kann:

- Die Materien, die durch Gesetz geregelt werden dürfen und sollen, sind in der Verfassung von 1958 genau definiert und abschließend aufgelistet. Während die Parlamente der III. und IV. Republik unbegrenzte Gesetzgebungskompetenz hatten, stellt die neue Verfassung die Regel auf, daß alle Materien, die nicht ausdrücklich dem Gesetzgeber zugewiesen sind, der normativen Zuständigkeit der Regierung unterfallen (Art. 34 und 37).
- Neben den Parlamentariern verfügt auch der Premierminister über das Recht, Gesetzesinitiativen ins Parlament einzubringen. Auch er kann also Gesetzesentwürfe ausarbeiten, um sie dann dem Parlament zur Abstimmung vorzulegen. Terminologisch unterscheidet man daher zwischen Gesetzesentwürfen (*projets de loi*), die von der Regierung stammen, und Gesetzesvorschlägen (*propositions de loi*), die parlamentarischen Ursprungs sind.
- Der Regierung wird, insbesondere dadurch, daß sie die Tagesordnungen der Kammern des Parlaments festlegen kann (Art. 48 I, s. unten, Kap. 5), Gelegenheit gegeben, sich aktiv am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen. Zudem hat die Diskussion ihrer eigenen Entwürfe Vorrang vor der Erörterung der - zuvor von ihr angenommenen - Gesetzesvorschläge der Parlamentarier.)

13 **Die Exekutive.** Den in der Rede von Bayeux geäußerten Vorstellungen de Gaulles entsprechend kommt dem Staatspräsidenten im Zusammenwirken der Verfassungsorgane zentrale Bedeutung zu. Aufgrund des besonderen Wahlmodus steht er unabhängig über parteipolitischen Machtkämpfen und soll aus dieser Sonderstellung heraus über die ordnungsgemäße Ausübung der öffentlichen Gewalt durch die anderen Verfassungsorgane wachen. In der Verfassung vom 4. Oktober 1958 ist diese Funktion als "Schiedsgewalt" definiert (Art. 5 I 2). Diese Aufgabe unterscheidet sich deutlich - trotz Ähnlichkeit in der Formulierung der entsprechenden Vorschriften - von derjenigen der Verfassungsrichter, die Verfassungsverstöße festzustellen und zu sanktionieren haben.

Seiner Aufgabe als unabhängig von Parteien und Parlament agierendem Verfassungsorgan, das von Verfassungen wegen beauftragt ist, aktiv in die Politik einzugreifen und sich nicht darauf beschränken darf, sie zu "moderieren" (Hierin liegt ein entscheidender Unterschied zum deutschen Bundespräsidenten und auch zum britischen Monarchen.), kann der französische Staatspräsident nur deswegen gerecht werden, weil er über eigenständige politische Entscheidungsbefugnisse (*pouvoirs propres*) verfügt, die nicht der Gegenzeichnung bedürfen: Er ist frei in der Entscheidung über die Auswahl des Premierministers (Art. 8); er kann dem französischen Volk Gelegenheit zur Meinungsäußerung geben, indem er die Nationalversammlung auflöst (Art. 12) und damit vorgezogene Neuwahlen notwendig werden oder indem er entscheidet, ein Referendum abzuhalten (Art. 11).

Der Umfang dieser besonderen Entscheidungsbefugnisse des Präsidenten variiert notwendigerweise je nach momentaner Verteilung der politischen Macht im Staat:

- Solange sich Parlamentsmehrheit und Präsident auf dieselbe Mehrheit in der Bevölkerung stützen können, sie also demselben politischen Lager zugehören, solange wird sich der von dem - seit 1962 in allgemeinen, unmittelbaren Wahlen bestimmten - Staatspräsidenten ernannte Premierminister im wesentlichen darauf beschränken, des Präsidenten politische Entscheidungen umzusetzen. Sollte es dennoch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den aus dem gleichen politischen Lager kommenden Köpfen der exekutiven Gewalt, so bliebe dem Premierminister nur der Rücktritt. Auf diese Besonderheit wird Bezug genommen, wenn man vom präsidentialen Charakter (*aspect présidentiel*) des Regierungssystems der V. Republik spricht (Nicht zu ver-

wechseln mit dem Staatstypus einer Präsidialdemokratie nach dem Muster des nordamerikanischen Regierungssystems [*nature présidentielle*].).

- In Zeiten der "*cohabitation*" bleibt dem Präsidenten zwar grundsätzlich die Möglichkeit, mittels seiner Schiedsgewalt auf das politische Geschehen einzuwirken, regelmäßig wird es aber dennoch der Premierminister sein, der tagtäglich, von der parlamentarischen Mehrheit kontrolliert, über die nationale Politik entscheidet (Art. 20 Abs. 1). Erst in Zeiten der "*cohabitation*" kommt daher die wahrhaft parlamentarische Natur des Verfassungssystems der V. Republik deutlich zum Ausdruck.

## 2. Abschnitt: Wandel des Verfassungsinhalts

### I | FORMELLE VERFAHREN ZUR VERFASSUNGSÄNDERUNG

- 14** **Änderungsverfahren.** Ausdrücklich sieht der Verfassungstext nur ein Verfahren zur Änderung der Verfassung vor. Dieses ist in Titel XVI, der nur aus einem einzigen Artikel (Art. 89) besteht, geregelt. Die Heranziehung des Art. 11 als Ermächtigungsnorm für eine Verfassungsänderung hingegen ist zweifelsohne als verfassungswidrig anzusehen, auch wenn der Verfassungsrat 1962, als ihm die Frage vorgelegt wurde, ob ein verfassungsänderndes Gesetz, das bereits vom Volk, bei dem ja die nationale Souveränität liegt, angenommen worden war, verfassungsmäßig sei, es vorgezogen hat, die Frage offenzulassen und sich für nicht zuständig zu erklären (Entscheidung des Verfassungsrates; 62-20 DC vom 6.11.1962; "*loi référendaire*").

Neben Art. 89 sah der ursprüngliche Text der Verfassung in Art. 85 ein besonderes Verfahren zur Verfassungsänderung vor für die Fälle, in denen es um die Gemeinschaft des Mutterlandes Frankreich mit seinen ehemaligen Kolonien ging.

### A / DAS REGULÄRE VERFAHREN NACH ART. 89

- 15** **Inhalt des Art. 89.** Das Recht, eine Vorlage zur Verfassungsänderung einzubringen, steht einerseits dem Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Premierministers zu (Änderungsentwürfe), andererseits den Mitgliedern des Parlamentes (Änderungsvorschläge). Allerdings gibt es bis heute noch keine einzige Verfassungsänderung, die auf eine Vorlage von Parlamentariern zurückgeht; alle beruhen auf Änderungsentwürfen des Präsidenten.

Der Änderungsentwurf wird zunächst der Nationalversammlung und dem Senat - die Reihenfolge ist beliebig - zur Diskussion und zur Abstimmung vorgelegt. Ziel ist die Annahme eines gleichlautenden Textes durch beide Kammern. Sobald eine Kammer über den Vorschlag abgestimmt hat, wird er zur Beratung an die andere weitergereicht. Der Text wird so lange hin- und hergeschickt (sog. "*navette*" oder "Schiffchenverfahren"), bis sich die Kammern auf eine bestimmte Textfassung geeinigt haben. Nach Annahme durch beide Parlamentskammern ist über den Entwurf ein Volksentscheid herbeizuführen. Überwiegen bei diesem die "Ja"-Stimmen, so kann das Verfassungsgesetz verkündet werden, die Verfassungsänderung ist damit endgültig.

Geht das Änderungsverfahren auf einen Entwurf - d.h. auf eine Initiative der Exekutiven, genauer gesagt auf eine Initiative des auf Vorschlag des Premierministers hin agierenden Staatspräsidenten - zurück, so steht es ihm frei, sich für eine Abkürzung des Verfahrens zu entscheiden, indem er seinen Entwurf nicht dem Volk, sondern dem als Kongreß einberufenen

Parlament, d.h. den zwei gleichzeitig in Versailles tagenden Kammern, zur Entscheidung vorlegt. Wählt der Präsident diesen verkürzten Weg, so gilt die Zustimmung zu dem Änderungsentwurf nur als erteilt, wenn sich eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen gültigen Stimmen für ihn ausspricht.

- 16 **Grenzen der Verfassungsänderung.** Der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit der Verfassungsänderung durch Gesetz im Wege des besonderen Verfahrens nach Art. 89 sind zwei Grenzen gesetzt, die sich aus den Artikeln 4 und 5 sowie dem letzten Absatz des Art. 7 ergeben:

Die republikanische Form des Regierungssystems ist änderungsfeste Verfassungssubstanz, an ihr darf selbst im Wege eines Verfahrens nach Art. 89 nichts geändert werden. Eine Rückkehr zur Monarchie auf diesem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes ist damit ausgeschlossen.

Ein Verfassungsänderungsverfahren darf ferner nicht eingeleitet oder fortgesetzt werden in Zeiten, in denen das Amt des Präsidenten vakant ist oder in denen die Unversehrtheit des französischen Staatsgebietes (vgl. Wortlaut des Art. 16 I) verletzt sein sollte.

Ein Vergleich dieser Vorschriften mit Art. 79 III GG zeigt deutlich, daß die dem verfassungsändernden Gesetzgeber (*pouvoir constituant dérivé*) gesetzten Schranken - *ratione materiae* und *ratione temporis* - in Deutschland sehr viel enger sind als in Frankreich.

#### B / DAS UMSTRITTENE VERFAHREN NACH ART. 11

- 17 **Die Praxis de Gaulles.** Art. 11 ermächtigt den Präsidenten der Republik, Gesetzentwürfe, welche die Organisation der öffentlichen Gewalten betreffen, zum Volksentscheid zu bringen.

Über zwei Entwürfe zur Verfassungsänderung ist auf Betreiben de Gaulles unter Hinzuziehung dieser Vorschrift entschieden worden: Zunächst 1962, als es um die Änderung des Wahlmodus des Präsidenten ging, der seitdem in allgemeinen Wahlen direkt vom Volk gewählt wird, und erneut 1969, betreffend die Senats- und Gebietskörperschaftsreform (*régionalisation*). Die Ablehnung dieses zweiten Entwurfs hatte den Rücktritt de Gaulles zur unmittelbaren Folge.

- 18 **Verfassungswidrig und dennoch legitim?** Der Rückgriff auf Art. 11 als Ermächtigungsnorm für eine Verfassungsänderung per Volksentscheid war von Anfang an sehr umstritten. In der Tat ist wohl die ausdrückliche Regelung des Verfassungsänderungsverfahrens in Art. 89 als abschließend anzusehen und damit jedes anderweitige Verfahren zunächst ausgeschlossen. Dies folgt aus einem Umkehrschluß: Schon das Vorhandensein des speziell in Art. 89 geregelten Verfahrens zur Verfassungsänderung verbietet jeden auf dasselbe Ziel - Verfassungsänderung - gerichteten Rückgriff auf Art. 11. Hinzu kommt, daß schon der Wortlaut des Art. 11 nicht auf eine Verfassungsänderung zugeschnitten ist. So hat es dann auch seit 1969 - seit dem Rücktritt de Gaulles - keinen Versuch mehr gegeben, die Verfassung im Wege eines Verfahrens nach Art. 11 abzuändern. Dem Streit um den Rückgriff auf Art. 11 kommt daher an sich heute nur noch historische Bedeutung zu, auch wenn Präsident Mitterrand anlässlich eines Interviews im Jahre 1988 die Meinung äußerte, daß er persönlich diesen unkonventionellen Weg der Verfassungsänderung wegen seines wiederholten und durch das Volk gebilligten Gebrauchs als grundsätzlich verfassungsmäßig ansehe, solange Art. 11 mit Zurückhaltung, d.h. nur in einigen wenigen Fällen und nur bei besonders klaren und deutlichen Textvorlagen, angewandt werde.

Die legitime Weigerung des Verfassungsrates (Entscheidung 62-20 DC vom 6.11.1962), ein Verfassungsgesetz, das auf Befragung des Volkes als Souverän zurückgeht, auf seine

Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen, ändert nichts an der prinzipiell gegebenen Verfassungswidrigkeit des Verfahrens nach Art. 11. Die Weigerung ist allein dadurch zu erklären, daß der Verfassungsrat als mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der vom Parlament (als *organe institué*) verabschiedeten Gesetze betrautes Organ (ebenfalls *organe institué*) nicht ohne weiteres seine Kontrollbefugnis in gleicher Weise gegenüber Gesetzen ausüben darf und kann, die vom Volk, das ursprünglicher und souveräner Verfassungsgeber (*pouvoir constituant*) ist und auch nach Inkrafttreten der Verfassung bleibt, bereits angenommen worden sind.

## II | DIE VERFASSUNGSÄNDERUNGEN

### 19 Die Fehlschläge:

1. 27. April 1969: Auf Betreiben de Gaulles wurde unter Zuhilfenahme des Verfahrens nach Art. 11 ein Volksentscheid abgehalten, der die Änderung der die den Senat betreffenden Vorschriften (Fusion mit dem Wirtschafts- und Sozialrat) und die verfassungsrechtliche Anerkennung der Regionen als Gebietskörperschaften (*régionalisation*) zum Ziel hatte. Das negative Ergebnis - 10.500.000 Ja-Stimmen und 11.900.000 Nein-Stimmen - hatte den sofortigen Rücktritt des Präsidenten der Republik Charles de Gaulle zur Folge.

2. 1984: Staatspräsident F. Mitterrand kündigte eine im Wege der Bestätigung durch Volksentscheid durchzuführende Verfassungsänderung an (Art. 89 II), welche die Erweiterung des Art. 11 um den Zusatz "betreffend die Gewährleistung der Freiheitsrechte " (*libertés publiques*) zum Inhalt haben sollte. Doch schon nach den ersten Beratungen wies der Senat den Änderungsvorschlag zurück. (Allerdings nicht ohne gleichzeitig kundzugeben, daß er an sich keine materielle rechtlichen Einwände gegen das Vorhaben habe.)

3. 1990: Staatspräsident F. Mitterrand schlug vor, das Recht, den Verfassungsrat anzurufen (Art. 61 II), durch Änderung der Verfassung so zu erweitern, daß auch die an einem Prozeß beteiligten Parteien nach Ausschöpfung des Rechtsweges, d.h. nach Ergehen einer Entscheidung des Kassationshofes oder des *Conseil d'Etat*, zum Zwecke der Überprüfung der Vereinbarkeit des im konkreten Fall anzuwendenden Rechtssatzes mit der Verfassung den Verfassungsrat anrufen dürften. Das Vorhaben stieß im Senat auf Widerstand. Die Senatoren knüpften ihre Zustimmung an solch exorbitante Bedingungen, daß es dem Präsidenten unmöglich wurde, das Vorhaben weiter zu betreiben.

### 20 Auf halbem Wege abgebrochene Verfahren:

1. 1973: Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten der Republik von sieben auf fünf Jahre. Staatspräsident G. Pompidou verwarf das Vorhaben, nachdem die zwei Kammern ihm bereits zugestimmt hatten: Der Entwurf hätte die notwendige Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen im Kongreß nie bekommen.

2. 1974: Reform des Status der Abgeordneten und der Senatoren. Der Präsident V. Giscard d'Estaing verfolgte das Vorhaben trotz Annahme durch die beiden Parlamentskammern nicht weiter, weil es aussichtslos schien, im Kongreß die notwendige Mehrheit für den Entwurf zu bekommen.

### 21 Die zustande gekommenen Verfassungsänderungen:

1. In Anwendung des Art. 85 erging das von Nationalversammlung, Senat und dem Senat der Gemeinschaft (s. unten Rz. 22) verabschiedete Verfassungsgesetz Nr. 60-525 vom 4. Juni 1960 (J.O. vom 8. Juni 1960), das Regelungen trifft für den Bereich der Gemeinschaft (Die

Beteiligung des Senats der Gemeinschaft erfolgte aufgrund folgender verfassungsausführender Gesetze: Ordonnances Nr. 58-1255 und 58-1257 vom 19. Dezember 1958; vgl. Art. 85 und 86).

2. Präsident de Gaulle entschied sich, unter Zuhilfenahme des Art. 11 einen Entwurf zur Änderung der Art. 6 und 7 (Wahl des Präsidenten) dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Dekret Nr. 62-1127 vom 2. Oktober 1962). Das positive Ergebnis des Volksentscheids (13.150.516 Ja-Stimmen zu 7.974.528 Nein-Stimmen bei 21.125.054 abgegebenen Stimmen) führte zum Verfassungsgesetz Nr. 62-1292 vom 6. November 1962, welches Art. 6 und 7 (Präsidentenwahl) abändert und dem infolge seiner ausdrücklichen Billigung durch das französische Volk ein besonderer Stellenwert zukommt.

3. In Anwendung des Art. 89 erfolgten acht weitere Änderungen:

- Das Verfassungsgesetz Nr. 63-1327 vom 30. Dezember 1963 (J.O. vom 31. 12.) betrifft Art. 28, der die **parlamentarischen Sitzungsperioden** zum Gegenstand hat.
- Das Verfassungsgesetz Nr. 74-904 vom 29. Oktober 1974 (J.O. vom 30.10.) erweitert den Kreis derjenigen, die das **Recht haben, den Verfassungsrat anzufragen**: Seitdem können auch 60 Abgeordnete oder 60 Senatoren das abstrakte Normenkontrollverfahren nach Art. 61 II einleiten.
- Das Verfassungsgesetz Nr. 76-527 vom 18. Juni 1976 (J.O. vom 19.6.) modifiziert Art. 7, der Vorschriften enthält über den **Ablauf der Präsidentschaftswahlen** (Regelungen für den Todesfall oder die dauernde Verhinderung eines Präsidentschaftskandidaten).
- Das Verfassungsgesetz Nr. 92-554 vom 25. Juni 1992 (J.O. vom 26.6.) wurde erlassen, um den Vertrag über die **Gründung der Europäischen Union** mit der französischen Verfassung in Einklang zu bringen (vgl. Art. 54). Zu diesem Zweck wurde ein neuer Titel XV (Art. 88-1 bis 88-4) eingeführt. Parallel dazu wurden auch die Art. 2 (französische Sprache), Art. 74 und Art. 54 (Ausdehnung der 1974 verwirklichten Erweiterung des Anrufungsrechts des Verfassungsrates auf internationale Verpflichtungen) geändert.
- Das Verfassungsgesetz Nr. 93-952 vom 27. Juli 1993 (J.O. vom 28.7.) ging auf einen ursprünglich im März 1993, unmittelbar vor den Wahlen zur Nationalversammlung eingebrachten, sehr weitgehenden Entwurf des Präsidenten der Republik zurück. Die neue parlamentarische Mehrheit übernahm allerdings nur die für besonders dringlich erachteten Änderungen. Dazu gehörten die Regelungen über den **Richterstand** (Art. 65) und die **strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister** (Einrichtung des Gerichtshofs der Republik, Art. 68-1, Art. 68-2).
- Das Verfassungsgesetz Nr. 93-1256 vom 25. November 1993 (J.O. vom 26.11.), notwendig geworden infolge der Entscheidung Nr. 93-325 des Verfassungsrates vom 13. August 1993, in der die Verfassungsrichter die Verfassungswidrigkeit eines bestimmten Ausländergesetzes feststellten, bietet nunmehr für Abkommen des Typs Schengen (1985) und Dublin (1990) eine solide verfassungsrechtliche Grundlage, ohne jedoch die in der Präambel der Verfassung von 1946 enthaltene Verbürgung des **Grundrechts auf Asyl** in seinem Wesensgehalt anzutasten. Die französische Republik darf daher auch über diese Abkommen hinaus weiterhin aus staatspolitischen Gründen Asyl gewähren.

- Das Verfassungsgesetz Nr. 95-880 vom 4. August 1995 (J.O. vom 5. August) enthält vier Regelungskomplexe. An erster Stelle steht die Erweiterung des Anwendungsbereichs des in Art. 11 vorgesehenen Volksentscheids auf Reformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nation sowie der dabei mitwirkenden Gemeindendienste. Des weiteren führt das Gesetz eine einzige ordentliche parlamentarische Sitzungsperiode von neun Monaten ein (Art. 28). Es ändert ferner die Regelung der Immunität der Parlamentsmitglieder (Art. 26) und nimmt schließlich eine Bereinigung des Verfassungstextes vor, indem es diejenigen Vorschriften aufhebt, welche keine Daseinsberechtigung mehr hatten: die Übergangsbestimmungen für das Jahr 1958 und die Vorschriften über die Gemeinschaft der Republik Frankreichs und seiner ehemaligen Kolonien, die ansich schon seit dem Jahre 1960 de facto nicht mehr existierte.
- Das Verfassungsgesetz Nr. 96-138 vom 22. Februar 1996 (J.O. vom 23. Februar) führt in den Artikel 34 eine neue Kategorie von Gesetzen ein: die Gesetze über die Finanzierung der Sozialversicherung, deren Gesetzgebungsverfahren weitgehend demjenigen der Haushaltsgesetze nachgebildet ist.

In allen acht Fällen erfolgte der Zustimmungsakts durch das als Kongreß einberufene Parlament (Art. 89 III).

### III | VERÄNDERUNGEN DES VERFASSUNGSRECHTLICHEN KONTEXTS

- 22 **Die *de-facto*-Auflösung der Gemeinschaft Frankreichs und seiner ehemaligen Kolonien.** Die im Gesetz vom 3. Juni 1958 als fünfte Grundbedingung für eine neue Verfassung vorgeschriebene Neuordnung der Beziehungen Frankreichs zu den ihm assoziierten Völkern wurde in Titel XIII der Verfassung von 1958 aufgegriffen. Der Titel sah die Schaffung eines Zusammenschlusses mit bundesstaatlichem Charakter vor (Ein Bundesstaat, in dem die Republik Frankreich die antreibende Kraft sein sollte, in dem ihr die entscheidende Rolle zugedacht war, vergleichbar etwa derjenigen, die Preußen innerhalb des Deutschen Reiches von 1871 spielte.).

Die nach und nach erfolgende Loslösung der einzelnen Staaten von der Gemeinschaft und die schrittweise Verwirklichung der Unabhängigkeit aller Mitgliedstaaten in den Jahren 1959/1960 führte jedoch schließlich dazu, daß Frankreich als einziger Mitgliedstaat der Gemeinschaft übrigblieb.

Die daraufhin notwendige Bereinigung des Verfassungstextes erfolgte erst 1996, indem die bisherigen Art. 77 bis 87 gestrichen wurden. Die Gemeinschaft besteht heute als vertraglicher Zusammenschluß weiter, allerdings nicht mehr auf der Grundlage einer gemeinsamen Verfassung, sondern allein aufgrund der zwischen den ehemaligen Mitgliedstaaten geschlossenen, internationalen Verträge.

- 23 **Die Stärkung des Präsidenten durch den *fait majoritaire*.** In den Jahren nach 1962 ergab sich aus den Wahlergebnissen regelmäßig die Konvergenz von Präsidial- und Parlamentsmehrheit, so daß die vom Präsidenten ernannte Regierung sich stets der Unterstützung, wenn nicht sogar des Vertrauens der Parlamentsmehrheit sicher sein konnte.

Die im Kern in der Verfassung angelegte Vormachtstellung des Staatspräsidenten kommt in einer solchen Situation ganz besonders zur Geltung; an die Stelle der von Verfassungen wegen vorgesehenen "Dyarchie" tritt in diesen Fällen eine Art "republikanische Monarchie".

- 24 **Die Betonung der parlamentarischen Natur des Regierungssystems in Zeiten der "cohabitation".** Immer dann, wenn sich in der Nationalversammlung nach Parlamentswahlen nur eine Mehrheit findet, deren politische Vorstellungen denen des Präsidenten der Republik widersprechen, und sich dieser entscheidet, trotzdem nicht zurückzutreten - die Verfassung läßt dies zu -, beginnt eine Phase der "cohabitation". Der Präsident befindet sich dann in der unangenehmen Situation, mit einer Regierung zusammenarbeiten zu müssen, die aus einer nicht seinen Vorstellungen entsprechenden Parlamentsmehrheit hervorgegangen ist.

Damit in solchen Zeiten das Zusammenspiel der Staatsorgane überhaupt funktionieren kann, ist es notwendig, daß der Präsident einen Teil seiner Vorrechte abgibt. Faktisch kann er den Premierminister nur aus den Reihen der parlamentarischen Mehrheit auswählen und hat keine Möglichkeit, Einfluß zu nehmen auf die Bildung der Regierung, wie er dies sonst regelmäßig tut. Auch ist ihm in vielen Bereichen die Möglichkeit entzogen, selbst Initiative zu ergreifen und eigene Ideen einzubringen; er hat sich vielmehr auf seine Rolle als über den Parteien stehende Schiedsinstanz rückzubedenken.

Im Gegenzug gewinnt der Premierminister in dieser Situation an Macht- und Einflußmöglichkeiten hinzu. Insbesondere gewinnt er die Möglichkeit zurück, als Haupt der Regierung die Staatspolitik zu definieren und zu leiten. Mit dieser Schwerpunktverlagerung in Zeiten der "cohabitation" ist also die Rückkehr verbunden zu einer Situation, in der das Land von einer Regierung geführt wird, die gegenüber der Mehrheit in der Nationalversammlung verantwortlich ist, d.h. die Rückkehr zum Topos einer parlamentarischen Demokratie so wie man sie in Lehrbüchern der Staatstheorie beschrieben findet.

- 25 **Die Herausbildung einer echten Verfassungsmäßigkeitskontrolle (ab 1971).** 1958 war dem Verfassungsrat lediglich die Aufgabe zugewiesen worden, über die Einhaltung der dem Gesetzgeber durch die Verfassung gezogenen Grenzen zu wachen (Art. 34).

Erst am 16. Juli 1971 erklärte der Verfassungsrat (Entscheidung 71-44 DC vom 16.01.1971; *liberté d'association*) sich selbst für zuständig für die Überprüfung der Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Präambel der Verfassung von 1958 und, damit zugleich den Menschenrechtserklärungen, auf die in ihr verwiesen wird. Diese Entscheidung steht am Anfang der Entwicklung des Verfassungsrates weg von einem eher am Rande des Verfassungssystems stehenden Hüter der Grenze zwischen Gesetz und Verordnung hin zu dem Bewahrer der öffentlichen Freiheitsrechte (*libertés publiques*) schlechthin, der diese Rechte nun auch vor Eingriffen der gesetzgebenden Gewalt zu schützen hat. Mit dieser Entscheidung tat der Verfassungsrat zugleich den ersten Schritt in Richtung auf eine Vereinheitlichung des gesamten Rechtssystems mit den Freiheits- und Grundrechtsgarantien als prägendem Kern.

Diese Entwicklung wurde 1974 vom Verfassungsgeber anerkannt und fortgeschrieben, indem er - in vollem Bewußtsein der Tragweite der Neudefinierung der Rolle des Verfassungsrates im staatlichen Machtgefüge - entschied, das Recht, den Verfassungsrat anzurufen, auf eine parlamentarische Minderheit auszudehnen (Änderung des Art. 61).



### 3. Abschnitt: Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen

26 Die Existenz einer Verfassungsmäßigkeitskontrolle bedeutet, daß der Verfassungsrat vom Parlament bereits verabschiedete Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung hin überprüfen kann.

Die Einführung eines solchen Normenkontrollverfahrens bricht mit einer jahrzehntealten, republikanischen Tradition Frankreichs. Zwar gab es in der IV. Republik ein Verfassungskomitee (*comité constitutionnel*), dem aber als rein politischem Organ nur eine Art Vermittlerrolle zukam. Der 1958 neu gegründete Verfassungsrat hingegen ist ein unabhängiges Organ, dem eine reelle Normprüfungsbefugnis zusteht.

Um Art, Umfang und Grenzen der vom Verfassungsrat ausgeübten Kontrolle nachvollziehen zu können, ist es unerlässlich, sich zunächst vertraut zu machen mit der im französischen Recht geltenden Normenhierarchie: Das französische Rechtssystem besteht aus Gesetzen, Rechtsverordnungen (*règlements*) [Hierunter fallen auch Satzungen des deutschen Rechts.] und Verfügungen (*arrêtés*). Alle diese Normen sind entsprechend ihres Geltungsranges hierarchisch geordnet. Die Hierarchie ist nach folgendem Prinzip organisiert: Jede einzelne Norm muß den ihr übergeordneten Normen entsprechen, muß mindestens mit ihnen vereinbar sein.

#### Ebene 1:

-> An der Spitze des französischen Rechtssystems steht die Verfassung: Sie ist die ranghöchste Norm, ist mit höchster rechtlicher Autorität ausgestattet.

#### Ebene 2:

-> Völkerrechtliche Verträge sind der Verfassung unmittelbar nachgeordnet. Art. 55 weist ausdrücklich darauf hin, daß alle Verträge und Abkommen - nach ordnungsgemäßer Ratifizierung oder Zustimmung durch den Präsidenten - ab dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung, jedoch unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit, Vorrang vor den Gesetzen haben (Monismus-Lehre). Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften, erlassen entweder von der Kommission oder vom Ministerrat der E.U., werden zwar grundsätzlich als dem internationalen Recht zugehörig angesehen, dennoch kommt ihnen ab dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung Vorrang vor den nationalen Gesetzen zu.

#### Ebene 3:

-> Unterhalb von Verfassung und Verträgen kommen die **Gesetze**. Bei ihnen ist zu unterscheiden zwischen verfassungsausführenden (*lois organiques*) und gewöhnlichen Gesetzen (*lois ordinaires*), wobei letztere den ersten untergeordnet sind. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle wird von den Gerichten ausgeübt: Die Verfassungsmäßigkeit der Handlungen der Verwaltung wird von Verwaltungsgerichten überprüft; die ordentlichen Gerichte hingegen sanktionieren Gesetzesverstöße, die von Individuen oder Gruppierungen ausgehen.

#### Ebene 4:

-> Den Gesetzen nachgeordnet ist die Kategorie der **Verordnungen** (*règlements*), zu der alle abstrakt-generellen Normen gehören, die von der Exekutiven (Regierungs- oder Verwaltungsbehörden) erlassen werden. Innerhalb dieser Kategorie gibt es noch einmal eine interne Hierarchie: im Ministerrat beschlossene Dekrete, im *Conseil d'Etat* beschlossene Dekrete, einfache Dekrete, Verfügungen der Minister, Verfügungen von staatlichen und kommunalen Verwaltungsbehörden (der Präfekten, Bürgermeister u.a.).

Ebene 5:

- > Wollte man versuchen, Einzelfallmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung in dieses Normengefüge einzuordnen, so müsste man sie wohl unterhalb der eben genannten, vier Kategorien, auf einer Ebene 5 also, ansiedeln.

Dieses hierarchisch aufgebaute Normengefüge, welches nur in Teilen der "Stufenbautheorie" entspricht, wird in Frankreich als objektives Regelwerk verstanden. Das französische Verständnis vom Konzept des "Rechtsstaats" unterscheidet sich von dem in Deutschland gebräuchlichen Begriff der "Rechtsstaatlichkeit" nämlich insofern, als es die Vereinbarkeit der unteren Normen mit diesem objektiven Regelwerk in das Zentrum der Betrachtungen rückt, während in Deutschland der Schutz der subjektiv öffentlichen Rechte im Vordergrund steht (vgl. Art. 19 IV GG).

Es obliegt den Richtern der verschiedenen Gerichtsbarkeiten, die Vereinbarkeit der Normebenen untereinander zu überprüfen. Während es Aufgabe der ordentlichen Gerichte ist, die Vereinbarkeit der Ebene 3 zu 2 zu kontrollieren, haben die Verwaltungsgerichte die Vereinbarkeit der Ebene 4 zu 3, 4 zu 2 und 4 zu 1 zu überprüfen, der Verfassungsrat hingegen die Vereinbarkeit der Ebenen 2 zu 1 und 3 zu 1.

## I | DER VERFASSUNGSRAT

## A / DIE MITGLIEDER

- 27 **Wahl der Verfassungsrichter.** Der Verfassungsrat besteht aus neun frei bestimmbaren Mitgliedern. Drei werden vom Präsidenten der Republik, drei vom Präsidenten der Nationalversammlung und drei vom Präsidenten des Senats ernannt. Meist sind es Juristen: Rechtsprofessoren, Anwälte, Mitglieder des *Conseil d'Etat* usw. Ihre Amtszeit beträgt neun Jahre, eine Wiederwahl ist nicht möglich. Alle drei Jahre ernennt jeder der drei zur Nominierung befugten Präsidenten ein neues Mitglied. Die nächste Teilneubesetzung steht 2001 an.

Die ehemaligen Präsidenten der Republik gehören dem Verfassungsrat von Rechts wegen auf Lebenszeit an. Allerdings dürfen sie dann nicht an dessen Sitzungen teilnehmen, wenn sie ein parlamentarisches Mandat innehaben. Das Verbot gilt für die gesamte Dauer ihres Mandats. Bis heute jedoch war René Coty der einzige der ehemaligen Präsidenten, der regelmäßig den Sitzungen des Verfassungsrates beiwohnte. Weder Charles de Gaulle, noch Valéry Giscard d'Estaing noch François Mitterand haben dieses Recht je wahrgenommen. Allerdings hat sich Giscard d'Estaing immer vorbehalten, eines Tages doch noch einmal darauf zurückzukommen.

Der Präsident des Verfassungsrates wird vom Präsidenten der Republik aus den Reihen der nominierten und der Mitglieder von Rechts wegen ausgewählt und ernannt.

- 28 **Der Status der Verfassungsrichter.** Bei ihrem Amtsantritt müssen die Mitglieder des Verfassungsrates einen Eid leisten und sich verpflichten, das Beratungs- und Abstimmungsgeheimnis zu wahren und ab sofort auf jede öffentliche Stellungnahme zu verzichten.

Die Mitglieder des Verfassungsrates haben sich, was die Ausübung nebenberuflicher Tätigkeiten angeht, keinen wesentlichen Einschränkungen zu unterwerfen. Zwar dürfen sie keine leitende Stellung in einer politischen Partei übernehmen, sie haben aber weiterhin das Recht,

einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen oder eine Anstellung im Öffentlichen Dienst beizubehalten.

Zwar dürfen sie neben ihrem Amt als Mitglied des Verfassungsrates nicht Minister, Parlamentarier, Abgeordneter des Europäischen Parlamentes oder Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrates sein, aber nichts verbietet ihnen, auf lokaler Ebene ein Wahlmandat auszuüben.

## 29 Die gegenwärtige Besetzung des Verfassungsrates sieht wie folgt aus:

Die drei vom Staatspräsidenten ernannten Mitglieder sind:

Georges Abadie (1992); Roland Dumas (1995), Präsident; Pierre Mazeaud (1998).

Die drei vom Präsidenten der Nationalversammlung ernannten Mitglieder sind:

Noelle Lenoir (1992); Michel Ameller (1995); Jean-Claude Colliard (1998).

Die drei vom Präsidenten des Senats ernannten Mitglieder sind:

Yves Guéna (1997); Alain Lancelot (1998); Simone Veil (1998).

## B / AUFGABEN UND STELLUNG IM VERFASSUNGSGEFÜGE

### 30 Überblick über die Zuständigkeiten. Die Rolle des Verfassungsrates beschränkt sich nicht auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Er nimmt darüber hinaus beratende Funktionen wahr und ist auch zuständig für die Überwachung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahlen :

-> beratende Funktionen: Sobald der Staatspräsident in Erwägung zieht, auf Art. 16 zurückzugreifen (siehe auch Kap. 2), hat er den Verfassungsrat zunächst dazu und später zu jeder neuen Entscheidung über Einzelmaßnahmen im Rahmen des Ausnahmezustandes zu hören. Außerdem hat der Verfassungsrat auf Antrag der Regierung darüber zu befinden, wann eine vorläufige oder endgültige Verhinderung des Staatspräsidenten nach Art. 7 vorliegt.

-> Wahlprüfungsverfahren: Anlässlich der Präsidentschaftswahlen hat der Verfassungsrat die offizielle Liste der Kandidaten zu erstellen, über die Ordnungsmäßigkeit des Wahlablaufs zu wachen, die Ergebnisse festzusetzen und zu verkünden und über Beschwerden zu entscheiden.

In bezug auf die Parlamentswahlen hat der Verfassungsrat über Beschwerden, über das passive Wahlrecht (Wählbarkeit) der Kandidaten und über Inkompatibilitäten zu entscheiden. Er ist auch vor Abhaltung eines Volksentscheids zu hören. Im Anschluß an einen solchen gibt er die Ergebnisse bekannt und entscheidet über etwaige Einsprüche.

Eine weitere Aufgabe des Verfassungsrates ist es, die Beachtung der in der Verfassung definierten Zuständigkeitsbereiche durch Regierung und Parlamentes zu kontrollieren (Art. 34 und 37). Zunächst (1958 bis 1971) lag hier der Schwerpunkt seiner Tätigkeit. Seit der bahnbrechenden Entscheidung des Verfassungsrates vom 16. Juli 1971 (Vereinigungsfreiheit) hat sich dies jedoch grundlegend geändert: Die Kompetenzkontrolle spielt seitdem nur noch eine untergeordnete Rolle. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens kann die Regierung einem Gesetzesentwurf oder einem Änderungsantrag parlamentarischen Ursprungs den Einwand der Unzulässigkeit entgegenhalten, wenn sie der Meinung ist, der Vorschlagstext behandle einen

Gegenstand, zu dessen Regelung der Gesetzgeber nicht befugt sei. Schließt sich die betroffene Parlamentskammer nicht der Meinung der Regierung an, so können die Regierung oder der Präsident der betroffenen Kammer den Verfassungsrat anrufen (Art. 41 II), der dann über die Streitfrage entscheidet. Auf Antrag der Regierung überprüft der Verfassungsrat außerdem, ob eine in Gesetzesform ergangene, post-konstitutionelle Regelung ihrem (materiellen) Inhalte nach nicht doch Verordnungscharakter hat und deswegen statt durch Gesetz durch Dekret geändert oder aufgehoben werden kann (Art. 37 II 2).

## II | DIE KONTROLLE DER VERFASSUNGSMÄßIGKEIT

### A / DER PRÄVENTIVE CHARAKTER DER KONTROLLE

- 31 Der Prüfungsgegenstand.** Die Kontrollbefugnis des Verfassungsrates erstreckt sich auf Gesetze, auf die Geschäftsordnungen der beiden Parlamentskammern und auf die internationalen Verträge, die einer Genehmigung durch das Parlament bedürfen. Einzelheiten sind in den Artikeln 54 und 61 geregelt:

**Art. 54:** *{Verfassungsgesetz Nr. 92-554 vom 25. Juni 1992, Art. 2}* Wenn der vom Präsidenten der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten einer der beiden Kammern oder von sechzig Abgeordneten oder sechzig Senatoren angerufene Verfassungsrat erklärt hat, daß eine internationale Verpflichtung eine der Verfassung entgegenstehende Klausel enthält, darf die Ermächtigung zu deren Ratifizierung oder Zustimmung erst nach Verfassungsänderung ergehen.

- Art. 61:**
- (1) Die verfassungsausführenden Gesetze müssen vor ihrer Verkündung, die Geschäftsordnungen der parlamentarischen Kammern vor ihrem Inkrafttreten dem Verfassungsrat vorgelegt werden, der über ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung befindet.
  - (2) *{Verfassungsgesetz Nr. 74-904 vom 29. Oktober 1974}* Zu demselben Zweck können Gesetze vor ihrer Verkündung vom Präsidenten der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten der Nationalversammlung, vom Präsidenten des Senats oder von sechzig Abgeordneten oder sechzig Senatoren dem Verfassungsrat zugeleitet werden.
  - (3) <sup>1</sup>In den in den beiden vorherigen Absätzen vorgesehenen Fällen hat der Verfassungsrat innerhalb Monatsfrist zu entscheiden. <sup>2</sup>Auf Verlangen der Regierung wird jedoch bei Dringlichkeit diese Frist auf acht Tage verkürzt.
  - (4) In denselben Fällen hemmt die Anrufung des Verfassungsrates die Verkündungsfrist.

- 32 Das Verfahren der präventiven Kontrolle.** Zu diesen Vorschriften seien folgende Hinweise gegeben:

1. Verfassungsausführende Gesetze und die Geschäftsordnungen beider Kammern des Parlamentes unterliegen einer verbindlich vorgeschriebenen, umfassenden Kontrolle. Die Überprüfung der anderen Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin ist fakultativ, d.h. sie wird nur durchgeführt, wenn der Verfassungsrat angerufen wird.

2. Handelt es sich um einen Fall der fakultativen Prüfungsbefugnis, so ist der Verfassungsrat nach Annahme des fraglichen Gesetzes durch das Parlament, jedoch vor seiner Verkündung (bei Verträgen vor ihrer Ratifizierung durch den Präsidenten) anzurufen. Es handelt sich also um eine rein präventive Kontrolle. Bereits verkündete Gesetze oder schon vom Präsidenten ratifizierte Verträge können daher nicht mehr zum Gegenstand eines Verfahrens vor dem Verfassungsrat gemacht werden.

3. Ursprünglich hatten nur der Staatspräsident, der Premierminister und die Präsidenten der Nationalversammlung und des Senats das Recht, den Verfassungsrat anzurufen. Seit der Verfassungsänderung von 1974 steht die Anrufungsbefugnis auch 60 Abgeordneten oder 60 Senatoren zu, d.h. auch sie können seitdem dafür sorgen, daß der Verfassungsrat einzelne Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft (Art. 61). Schon kurz nach der Reform, die den Weg vor den Verfassungsrat auch für die wichtigsten Gruppierungen der Opposition frei machte, konnte ein deutlicher Anstieg der Zahl der Verfahren vor dem Verfassungsrat beobachtet werden. Kurz erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, daß die Verfassungsreform vom 25.6.1992 die Erweiterung des Kreises der Anrufungsbefugten auch für die Überprüfung internationaler Verträge eingeführt hat (Art. 54 n.F.).

#### B / DIE ENTSCHEIDUNG UND DER PRÜFUNGSMAßSTAB

- 33 **Frist, Inhalt und Bindungswirkung der Entscheidungen.** Der Verfassungsrat hat grundsätzlich einen Monat Zeit für seine Entscheidung. Diese Frist kann, sobald die Regierung einen Dringlichkeitsantrag stellt, auf acht Tage herabgesetzt werden.

Sobald ein Gesetz für verfassungskonform erklärt worden ist - was in zwei von drei Fällen geschieht -, kann es sofort verkündet werden und tritt umgehend in Kraft. Im umgekehrten Fall ergeht eine Unvereinbarkeitsentscheidung, welche die Verkündung des Gesetzes verhindert.

Es kommt vor, daß nur eine einzige Formulierung eines Gesetzes für verfassungswidrig erklärt wird. Das Gesetz als solches kann dann ohne den durch den Verfassungsrat verworfenen Teil verkündet werden, allerdings nur unter der Bedingung, daß die Herauslösung des verfassungswidrigen Teils aus dem Gesamttext weder dessen Wesensgehalt antastet, noch seine innere Stimmigkeit aufhebt.

Die Entscheidungen des Verfassungsrates, gegen die es keine Rechtsbehelfe gibt, binden die öffentlichen Gewalten sowie alle Verwaltungsbehörden und Gerichte (Art. 62).

- 34 **Der *bloc de constitutionnalité*.** Bei Durchführung der Normenkontrolle zieht der Verfassungsrat den Text der gesamten Verfassung - auch ihre Präambel - sowie einige grundlegende, mit Verfassungsrang ausgestattete Prinzipien als Prüfungsmaßstab heran. Schon im Jahr 1971 hat er sich selbst ausdrücklich das Recht zuerkannt, auch die Bestimmungen der Präambel mit in die Prüfung einzubeziehen und hat dadurch den Grundstein für eine beachtliche Ausweitung seiner eigenen Prüfungs- und Verwerfungskompetenz gelegt. Anfangs nur gedacht als Organ, welches das Zusammenspiel der staatlichen Institutionen ordnen soll, hat der Verfassungsrat, indem er sich selbst zum Bewahrer und Beschützer der Rechte und Freiheiten des Einzelnen erklärt hat, ein neues Selbstverständnis entwickelt und seiner Aufgabe eine neue Dimension verliehen.

Seit den allerersten Entscheidungen schon überprüft der Verfassungsrat die Gesetze auch auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsausführenden Gesetzen hin. Gegen eine Aufnahme internationaler Verträge, u.a. auch der EMRK, in dem "*bloc de constitutionnalité*", an dessen Inhalt

sich Gesetze und Verträge messen lassen müssen, hat sich der Verfassungsrat hingegen bis heute gewehrt. Der Ausdruck "*bloc de constitutionnalité*" wird von der Lehre als Oberbegriff für alle als Prüfungsmaßstab herangezogenen Normen verwandt, unabhängig von ihrer formellen Zugehörigkeit zur Verfassung.

### III | WEITERE BEFUGNISSE DES VERFASSUNGSRATES

#### 35 Die Überprüfung nationaler Wahlen:

##### 1. Die Parlamentswahlen:

**Art. 59:** Der Verfassungsrat entscheidet im Falle der Anfechtung über die Ordnungsmäßigkeit der Wahl der Abgeordneten und Senatoren.

##### 2. Die Wahl des Präsidenten:

**Art. 58:** (1) Der Verfassungsrat wacht über die Ordnungsmäßigkeit der Wahl des Präsidenten der Republik.

(2) Er prüft die Beschwerden und gibt das Wahlergebnis bekannt.

Anzumerken ist, daß die Befugnisse des Verfassungsrates hier weiter reichen, als bei den Parlamentswahlen: Er tritt nicht nur als Richter auf, sondern - vor, während und nach der Abstimmung - auch als Berater.

#### 36 Die Überwachung des Gesetzgebers:

1. Der Kontrolle der Einhaltung der Grenze zwischen Art. 34 und Art. 37 dienen die Artikel 41 und 37 II:

**Art. 41:** (1) Wenn sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens herausstellt, daß ein Gesetzesvorschlag oder ein Änderungsantrag nicht Gegenstand der Gesetzgebung ist oder einer gemäß Artikel 38 gewährten Ermächtigung zuwiderläuft, kann ihm die Regierung die Unzulässigkeit entgegenhalten.

(2) Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen der Regierung und dem Präsidenten der betroffenen Kammer entscheidet der Verfassungsrat innerhalb von acht Tagen auf Verlangen einer der beiden.

**Art. 37 II:** <sup>1</sup>Die Texte in Gesetzesform, die auf diesen Gebieten ergangen sind, können nach Stellungnahme des *Conseil d'Etat* durch Dekrete geändert werden. <sup>2</sup>Diejenigen dieser Texte, die nach Inkrafttreten dieser Verfassung ergehen sollten, dürfen nur dann durch Dekret geändert werden, wenn der Verfassungsrat erklärt hat, daß sie gemäß dem vorherigen Absatz Verordnungscharakter haben.

2. Der Verfassungsrat wacht über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens bei einem Volksentscheid und gibt die Ergebnisse bekannt (Art. 60).

#### 37 **Schlußbemerkung zu Kapitel 1:** Obwohl in den ersten Jahren nach 1958 immer wieder der Vorwurf laut wurde, die Verfassung der V. Republik sei allein auf die Person des Präsidenten de Gaulle zugeschnitten, wird der Verfassungstext heute allgemein als flexible, jedoch

gleichzeitig auch für Stabilität bürgende Grundlage der französischen Rechtsordnung anerkannt. Ihre Leistungsfähigkeit hat die Verfassung unter den verschiedenartigsten Präsidentschaften

- Charles de Gaulle (1958-1969)
- Georges Pompidou (1969-1974)
- Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981)
- François Mitterand (1981-1995),
- Jacques Chirac (1995-)

sowie vor allem in Zeiten der "*cohabitation*" in den Jahren 1986-88, 1993-1995 und seit 1997 bewiesen. Ständige Regierungswechsel und häufige Änderungen und Neufassungen der Verfassung, die während der III. und der IV. Republik an der Tagesordnung waren, gehören nun der Vergangenheit an.

## 2. Kapitel: Der Präsident der Republik

1. Abschnitt: Wahl und verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten

2. Abschnitt: Befugnisse des Präsidenten

- 38 **Die herausragende Rolle des Staatspräsidenten der V. Republik.** Der Staatspräsident - als über den Parteien und den Staatsorganen stehende, ausgleichende und neutrale Integrationsfigur ("clé de voûte des institutions" [Schlüsselstein des Verfassungsgebäudes]; Formulierung aus einer Rede Michel Debrés vor dem *Conseil d'Etat* im Jahr 1958) oder als aktiv in das politische Geschehen eingreifende und mitgestaltende Kraft? - Jedenfalls zeigt die Tatsache, daß die Verfassung von 1958 Stellung und Befugnisse des Präsidenten gleich in Titel II - in unmittelbarem Anschluß an die Bestimmungen über die Voikssouveränität - regelt, daß dem Präsidenten im Verfassungssystem der V. Republik eine zentrale Rolle zugedacht ist.

### 1. Abschnitt: Wahl und verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten

#### I | DIE WAHL DES PRÄSIDENTEN

Ein republikanischer Staatsoberhaupt sollte als Vertreter des gesamten Volkes möglichst auch von diesem gewählt werden, sei es direkt oder indirekt (durch Wahlmänner). Die V. Republik hat nacheinander beide Wahlsysteme gekannt.

Die Wahl des Präsidenten ist in den Artikeln 7 und 8 geregelt.

#### A / DAS WAHLSYSTEM

- 39 **Von der mittelbaren zur Direktwahl.** 1958 schrieb die Verfassung vor, daß die Präsidentschaftswahl im Wege allgemeiner, indirekter Wahlen stattzufinden habe. Der Wahlausschuß, der den Präsidenten zu bestimmen hatte, sollte aus rund 80.000 Wahlmännern (anläßlich der Wahl vom 21.12.1958 genau 81.764) bestehen: aus Abgeordneten, Senatoren, Vertretern der Departements (*conseillers généraux*), aus den Gemeinderäten entsandten Vertretern und Mitgliedern der Parlamente der überseeischen Gebiete. Nur ein Mal, bei der ersten Präsidentschaftswahl der V. Republik am 21.12.1958, fand dieser Wahlmodus Anwendung. De Gaulle erhielt damals 62.394, d.h. mehr als 78%, der 79.470 abgegebenen Stimmen.

Die Verfassungsänderung von 1962 hat die mittelbare Wahl durch die Direktwahl ersetzt. Der französische Staatspräsident kann sich seither auf eine Legitimierung unmittelbar durch das Volk berufen. Er wird in allgemeinen, direkten Wahlen von allen volljährigen französischen Staatsbürgern bestimmt (Mit dem Gesetz vom 5.7.1974 ist das Wahlalter auf 18 Jahre herabgesetzt worden.).

Die Direktwahlverleiht dem Präsidenten besondere Legitimität und Autorität, die es verbieten, ihn rein mit repräsentativen oder nachgeordneten Aufgaben zu betrauen.



## B / DER ZEITPUNKT DER WAHL (ART. 7 II, III UND IV)

Zwei unterschiedliche Situationen sind denkbar:

- > Die Amtszeit des amtierenden Präsidenten nähert sich ihrem Ende. Die Wahl des Nachfolgers hat in diesem Fall spätestens 20 und frühestens 35 Tage vor dem Ablauf der Amtsdauer des Amtsinhabers zu erfolgen.
- > Der amtierende Präsident kann schon vor Ablauf seiner Amtszeit aus einem der folgenden Gründe seinen Aufgaben als Staatschef nicht mehr nachkommen: Tod, Niederlegung des Amtes, vom Verfassungsrat festgestellte, endgültige Verhinderung. Die Wahl eines neuen Präsidenten ist in diesem Fall frühestens 20 und spätestens 35 Tage nach Eintritt der Vakanz oder nach Feststellung der endgültigen Verhinderung des Amtsinhabers durchzuführen. Für den Fall der Vakanz ist vorgesehen, daß der Präsident des Senats vertretungsweise die Aufgaben des Staatspräsidenten wahrnehmen soll.

Das Datum der Wahl wird von der Regierung bestimmt. Die Wahl findet regelmäßig an einem Sonntag statt.

## C / WÄHLBARKEITSVORAUSSETZUNGEN

- 40 Die Kandidatur. Um bei den Präsidentschaftswahlen antreten zu dürfen, muß man französische Nationalität, mindestens 23 Jahre alt und im Besitze aller bürgerlichen und politischen Rechte sein.

Die Kandidaten müssen sich auf die Unterstützung von mindestens 500 Volksvertretern (Parlamentariern oder Mitgliedern der Räte der Gebietskörperschaften) berufen können, die aus mindestens 30 verschiedenen Departements kommen müssen. Außerdem dürfen nicht mehr als 10% derjenigen, die gemeinsam einen Wahlvorschlag einreichen, aus ein und demselben Departement stammen und jeder Wahlberechtigte darf nur einen Kandidaten unterstützen. Eine Liste derjenigen, die einem Kandidaten ihre Unterstützung zukommen lassen, wird im *Journal officiel* veröffentlicht. Diese Vorschriften sollen verhindern, daß eine unübersehbare Flut von Kandidaturen eingeht, unter denen dann zwangsläufig unseriöse oder auch solche sein werden, deren einziges Ziel es ist, sich unter geringem finanziellen Aufwand leichten Zugang zu den Medien zu verschaffen.

Seit 1988 müssen die Kandidaten eine Kautions von 10.000 FF - die zurückerstattet wird, wenn der Kandidat mehr als 5% der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann - beim Verfassungsrat hinterlegen und ihm gegenüber eine Erklärung über ihre Vermögenslage abgeben. Zusammen mit den Wahlergebnissen im *Journal officiel* veröffentlicht wird dann allerdings nur die Erklärung des auch tatsächlich gewählten Kandidaten. Eine zweite Erklärung dieser Art hat der Präsident erneut am Ende seiner Amtszeit abzugeben.

Der Verfassungsrat überprüft die Ordnungsmäßigkeit der eingereichten Kandidaturen und stellt die Liste der Kandidaten zusammen. Diese Liste muß mindestens 15 Tage vor dem ersten Wahlgang im *Journal officiel* veröffentlicht werden.

## D / DER OFFIZIELLE WAHLKAMPF

- 41 **Ein genau reglementierter Wahlkampf.** Der für den offiziellen Wahlkampf vorgesehene Zeitraum ist nur sehr kurz - 15 Tage für den ersten Wahlgang, 8 Tage für den zweiten -, und er endet bereits um Mitternacht am Freitag vor dem jeweiligen Wahlgang.

Eine nationale Kontrollkommission, die sich aus Mitgliedern des *Conseil d'Etat*, des Kassationshofes und des Rechnungshofes zusammensetzt, wacht über den vorschriftsmäßigen Ablauf der Wahlen, insbesondere achtet sie darauf, daß die Gleichbehandlung aller Kandidaten gewährleistet ist. Der Rat für das Rundfunk- und Fernsehwesen (*Conseil supérieur de l'audio-visuel*) prüft noch einmal zusätzlich, ob allen Kandidaten in gleicher Weise Zugang zu den audiovisuellen Medien gewährt worden ist.

Die Wahlkampfkostenerstattung ist genauestens geregelt. Jeder Kandidat des ersten Wahlgangs kann die Erstattung eines Höchstbetrages (bei einem Ergebnis von unter 5% der abgegebenen Stimmen vermindert auf einen weit geringeren Sockelbetrag) beantragen. Wahlkampfkosten der Kandidaten, die Aufschluß geben sollen über die tatsächlich von ihnen getätigten Ausgaben, werden an den Verfassungsrat weitergereicht und im *Journal officiel* veröffentlicht.

## E / DIE WAHL

- 42 **Eine Wahl in zwei Wahlgängen.** Um bereits im ersten Wahlgang gewählt zu werden, muß ein Kandidat die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreichen. Erhält keiner der Kandidaten die notwendige Stimmenanzahl, so findet am zweiten, darauffolgenden Sonntag ein zweiter Wahlgang statt. Nur die zwei Kandidaten, welche nach einem eventuellen Rücktritt besser platzierter Anwärter die beiden besten Ergebnisse vorweisen können, werden zu diesem zweiten Wahlgang zugelassen.

Die Stimmzettel werden zunächst in jedem Wahlbüro ausgezählt, dann in der Hauptstadt des jeweiligen Departements zusammengefaßt und abschließend noch einmal bei der endgültigen, unter Aufsicht des Verfassungsrates in Paris stattfindenden Auszählung berücksichtigt. Aufgabe des Verfassungsrates ist es, bis spätestens zehn Tage nach der Wahl die endgültigen Wahlergebnisse zu verkünden. Ihm obliegt es auch, sich innerhalb desselben Zeitraums zu allen vorgebrachten Einwendungen und Beschwerden zu äußern, die bis spätestens 48 Stunden nach Schließung der Wahllokale eingereicht worden sein müssen.

## F / DIE ERGEBNISSE DER PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN DER V. REPUBLIK

- 43 **Die Präsidenten der V. Republik.** Wahl vom 21. Dezember 1958 (indirekte Wahl): General de Gaulle wird im ersten Wahlgang mit 78 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt.

Wahl vom 5. und 19. Dezember 1965: General de Gaulle wird im zweiten Wahlgang mit 55,2 % der Stimmen gegen 44,8 % für F. Mitterrand wiedergewählt.

Wahl vom 1. und 15. Juni 1969: Nach dem als Reaktion auf das Ergebnis des Volkstentscheids vom 27. April 1969 erfolgten Rücktritt de Gaulles wird G. Pompidou im zweiten Wahlgang mit 58,2 % der Stimmen gegen 41,8 % für A. Poher gewählt.

Wahl vom 5. und 19. Mai 1974: Nach dem Tod von G. Pompidou siegt V. Giscard d'Estaing im zweiten Wahlgang mit 50,8 % der Stimmen über F. Mitterrand.

Wahl vom 26. April und 10. Mai 1981: F. Mitterrand gewinnt mit 51,8 % der Stimmen im zweiten Wahlgang gegen V. Giscard d'Estaing.

Wahl vom 24. April und 8. Mai 1988: F. Mitterrand wird im zweiten Wahlgang mit 54 % der Stimmen gegen 46 % für J. Chirac wiedergewählt.

Wahl vom 23. April und 7. Mai 1995: J. Chirac wird im zweiten Wahlgang mit 52,7 % der Stimmen gegen 47,3 % für L. Jospin gewählt.

## II | DAS MANDAT DES PRÄSIDENTEN

- 44 **Das *septennat*.** Traditionellerweise, d.h. schon seit den Anfängen der III. Republik, bleibt der Präsident sieben Jahre im Amt. Art. 6 I übernimmt diese Amtsdauer auch für die V. Republik. Der Präsident ist außerdem ohne jegliche Einschränkung wiederwählbar.

Der Präsident hat sich mit all seinen Kräften seiner Aufgabe zu widmen und darf keinerlei anderes, öffentliches oder privates Amt übernehmen.

### A / REFORMANSÄTZE BETREFFEND DIE LANGE AMTSDAUER DES PRÄSIDENTEN

- 45 **Einführung des *quinquennat*.** Die mit Gesetz vom 20. November 1873 eingeführte, siebenjährige Amtsdauer (*septennat*) hat den Vorteil, eine gewisse Kontinuität der Staatsführung im Bereich der Innen- und Außenpolitik zu garantieren. Die relativ lange Amtszeit bereitete keine Probleme, solange die Rolle des Präsidenten sich in repräsentativen und staatsnotariellen Aufgaben erschöpfte, wie dies in der III. und IV. Republik der Fall war (Die "*feierliche Einsetzung der Chrysanthenen*", wie de Gaulle einmal spöttisch formulierte.). In der V. Republik jedoch, deren Verfassung dem Präsidenten beachtliche Befugnisse überträgt, scheint es bedenklich, diese Aufgaben jemandem zu überlassen, den Krankheit oder Alter dazu zwingen, seine Aktivitäten einzuschränken. Der Versuch, Stabilität zu schaffen, darf nicht in völliger Erstarrung enden.

1973 legte G. Pompidou einen Entwurf zur Verfassungsänderung vor, der eine Verkürzung des Präsidentenmandates auf fünf Jahre vorsah. Doch schon früh zog Pompidou den Vorschlag wieder zurück: Es kam nie zu einer zweiten Lesung des Entwurfs im Parlament. Auch Präsident Mitterrand hat sich mehrmals positiv zu einer Verkürzung des Mandates geäußert und sogar konkrete Vorschläge in dieser Richtung gemacht: Zunächst in seinem Wahlprogramm von 1981, erneut in seinem "Brief an alle Franzosen" aus dem Jahr 1988. Die beratende Verfassungsreformkommission (Kommission Vedel) dagegen hat sich - nach Abwägung aller Vor- und Nachteile einer Amtszeitverkürzung - in ihrem Bericht an den Präsidenten vom 15. Februar 1993 für die Beibehaltung des Status quo ausgesprochen. Auch J. Chirac hat den *Status quo* bisher nicht in Frage gestellt.

### B / UNTERBRECHUNGEN DER AUSÜBUNG DES MANDATS

Die politische und militärische Bedeutung der Aufgaben des Staatspräsidenten (Der Präsident ist der einzige, der ermächtigt ist, im Verteidigungsfall über den Einsatz der atomaren Streitkräfte zu entscheiden [Dekret vom 14. Januar 1964].) verbieten es, an der Spitze des Staates auch nur für kurze Zeit ein Vakuum entstehen zu lassen.

- 46 **Endgültige Unterbrechungen: Die Interimsregelung.** Im Falle der Vakanz oder wenn der Verfassungsrat die Verhinderung eines Amtsinhabers für endgültig erklärt hat, beginnt eine Übergangszeit (*l'interim*), die 35 Tage nicht überschreiten darf. Die Befugnisse des Präsidenten werden in diesem Zeitraum entweder vom Präsidenten des Senats oder, sollte dieser ebenfalls verhindert sein, von der Regierung als Kollegialorgan wahrgenommen.

Dem Interimspräsidenten, der für den reibungslosen Ablauf der Staatsgeschäfte zu sorgen hat, stehen im Prinzip alle Befugnisse des Staatspräsidenten zu, ausgenommen diejenigen der Art. 11 und 12: Einerseits darf er nicht die Abhaltung eines Volksentscheids veranlassen, andererseits nicht die Auflösung der Nationalversammlung verfügen. Im wesentlichen beschränkt sich die Aufgabe des Interimspräsidenten auf die Leitung der laufenden Regierungsgeschäfte und die Überwachung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Neuwahlen.

Während der V. Republik hat der Präsident des Senats, Alain Poher, zweimal die Funktion des Interimspräsidenten übernehmen müssen: Einmal 1969 nach dem Rücktritt de Gaulles, ein zweites Mal 1974 nach dem Tod Pompidous.

- 47 **Zeitlich begrenzte Unterbrechungen: Die Stellvertretung.** Im Fall einer vorübergehenden Verhinderung des Präsidenten, wenn er z.B. wegen einer Auslandsreise oder aus Krankheitsgründen, die nicht zur Feststellung einer endgültigen Verhinderung seitens des Verfassungsrates ausreichen, nicht fähig ist, seinen Amtspflichten nachzukommen, kann der Premierminister durch ausdrückliche Ermächtigung dazu abgeordnet werden, den Präsidenten während seiner Abwesenheit zu vertreten und an seiner Stelle den Vorsitz des Ministerrates zu übernehmen.

Weitergehende politische Maßnahmen sind dem Interimspräsidenten oder Stellvertreter verboten: Weder die Artt. 49 und 50 (Vertrauensfrage, Mißtrauensantrag) noch Art. 89 (Verfassungsänderung) dürfen während einer solchen Übergangszeit angewandt werden (vgl. Art. 7 XI).

## 2. Abschnitt: Befugnisse des Präsidenten

- 48 ***Pouvoirs propres* und *pouvoirs partagés*.** In fast allen parlamentarischen Demokratien ist die Exekutive aufgeteilt zwischen

- > einem Staatsoberhaupt, der repräsentative Funktionen wahrnimmt und nur gelegentlich in den Lauf der Staats- und Regierungsgeschäfte eingreift und
- > einem Regierungsoberhaupt, der die alltäglichen Regierungsgeschäfte zu leiten hat und der dem Parlament gegenüber verantwortlich ist.

Da der Staatsoberhaupt dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich ist, müssen normalerweise all seine politischen Amtshandlungen vom Regierungsoberhaupt oder einem der Minister, welche damit die politische Verantwortung für die entsprechende Entscheidung übernehmen, gegenzeichnet werden: Die Gegenzeichnungspflicht wird üblicherweise als Gegenstück der fehlenden parlamentarischen Verantwortlichkeit des Präsidenten und des Fehlens wesentlicher präsidentieller Entscheidungsbefugnisse angesehen.

Die Verfassung von 1958 entspricht diesen klassischen Vorstellungen jedoch nicht, denn sie überträgt dem Präsidenten der Republik reelle eigene Befugnisse (*pouvoirs propres*). Manche sprechen sogar von einem dem Präsidenten vorbehaltenen, für ihn reservierten Kompetenzbereich (*domaine réservé*), dessen Inhalt und Reichweite jedoch nirgends klar umrissen sind.

Man muß für die V. Republik daher folgendermaßen unterscheiden:

- > eigene Befugnisse des Präsidenten (*pouvoirs propres*),
- > geteilte Befugnisse, die er nur zusammen mit dem Premierminister und gegebenenfalls einem der anderen Regierungsmitglieder ausüben darf (*pouvoirs partagés*).

Die Gegenzeichnungspflicht hat zwei wichtige Bedeutungen: Sie erlaubt, mangels politischer Verantwortlichkeit des Präsidenten, die Verantwortung für seine Entscheidungen und ihre Folgen gegenüber dem Parlament der Regierung aufzubürden. Darüber hinaus bedeutet ihre Existenz für den Staatspräsidenten, daß er einige seiner Befugnisse nicht wahrnehmen darf, ohne vorher die Zustimmung der Exekutiven eingeholt zu haben.

## I | SELBSTÄNDIGE POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSBEFUGNISSE DES PRÄSIDENTEN

### A / DER PRÄSIDENT ALS SCHIEDSINSTANZ

49 Der Inhalt des Art. 5. Laut Art. 5 hat der Präsident folgende Aufgaben:

- “(1) <sup>1</sup>Der Präsident der Republik wacht über die Einhaltung der Verfassung. <sup>2</sup>Mittels seiner Schiedsgewalt stellt er die ordnungsgemäße Ausübung der öffentlichen Gewalten sowie den Bestand des Staates sicher.
- (2) Er ist Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Unversehrtheit des Staatsgebietes und der Einhaltung der Verträge.”

Die Unbestimmtheit der Formulierungen des Art. 5 läßt den Weg offen für Auslegungen, die je nach Willen des jeweiligen amtierenden Präsidenten und nach gegebener politischer Konstellation zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Sieht man den Schwerpunkt der Aufgaben des Staatspräsidenten in seiner schiedsrichterlichen Funktion, so muß er als derjenige, der über den anderen Staatsorganen steht, der unabhängig von politischen Querelen und ohne Berührung mit der Verwaltung täglicher Regierungsgeschäfte entscheidet, vor allem als Hüter der Verfassung und als Garant übergeordneter Staatsinteressen angesehen werden. Im entgegengesetzten Fall, d.h. im Rahmen einer prääsidentenfreundlichen Auslegung der Verfassung, wird Artikel 5 regelmäßig herangezogen, um eine besondere Vorrangstellung und weitgehende Entscheidungsbefugnisse des Präsidenten gegenüber anderen Staatsorganen zu rechtfertigen.

Seit den Anfängen der V. Republik haben alle Präsidenten ein stark vom Präsidententum her geprägtes Zusammenspiel der Institutionen der V. Republik verteidigt und durch die Art und Weise, in der sie ihre Kompetenzen ausgeübt haben, die zentrale Rolle und Funktion des Staatspräsidenten zu betonen gesucht (Präsidualdemokratie). Diese Ausrichtung des Regierungssystems auf das Amt des Präsidenten hat sich als Konsequenz aus der besonderen Legitimation des Präsidenten, die er durch die Direktwahl durch das Volk erfährt, entwickelt. Die Direktwahl macht aus ihm einen Repräsentanten des Volkes, der daher in gleicher Weise als Personifizierung der nationalen Souveränität angesehen werden kann wie die Nationalversammlung. Dies erklärt auch, warum man in einem Atemzug von Präsidualmehrheit und von parlamentarischer Mehrheit spricht.

- 50 **Präsident und *cohabitation*.** Allein in Zeiten der *cohabitation* nähert sich die politische Praxis dem Modell des klassischen Parlamentarismus an: Dann ist es wieder die Regierung, die - so wie in Art. 20 vorgesehen - die Politik der Nation leitet und bestimmt, während der Präsident zwar seine speziell ihm zuerkannten Befugnisse (*domaine réservé*) behält, im übrigen aber zurückverwiesen wird auf seine schiedsrichterliche Rolle.

#### B / DIE VON DER GEGENZEICHNUNGSPFLICHT BEFREITEN BEFUGNISSE

- 51 **Die Kompetenzen des Art. 19.** Hierbei handelt es sich um Kompetenzen, die der Präsident allein, d.h. ohne die Gegenzeichnung des Premierministers oder eines anderen Regierungsmitglieds einholen zu müssen, ausüben kann. Die wichtigsten der dem Präsidenten übertragenen Befugnisse gehören hierher. Sie sind in Art. 19 aufgezählt:
- 52 1. ERNENNUNG DES PREMIERMINISTERS (ART. 8). Der Staatspräsident ernennt den Premierminister und entläßt ihn aus seinem Amt, sobald der Regierungschef ihm den Rücktritt der Regierung anbietet. Auch wenn es theoretisch so aussieht, als hätte der Präsident hinsichtlich der Auswahl des Premierministers völlig freie Hand, so bleibt ihm in Wirklichkeit keine andere Möglichkeit, als den Regierungschef aus der Mitte der im Parlament am stärksten vertretenen Partei auszuwählen, da der Premierminister sonst keinerlei Rückhalt in der Nationalversammlung finden würde.
- 53 2. HERBEIFÜHRUNG EINES VOLKSSENTEICHS (ART. 11). Art. 11 stellt es dem Präsidenten frei, jeden Gesetzesentwurf zum Volksentscheid zu bringen, der die Organisation der öffentlichen Gewalten, Reformen der Wirtschafts- oder Sozialpolitik der Nation sowie der dabei mitwirkenden Gemeindienste betrifft oder auf die Ermächtigung zur Ratifizierung eines Vertrages hinzielt, der, ohne der Verfassung entgegenzustehen, Auswirkungen auf die Tätigkeit der Staatseinrichtungen zeigen würde. Dieses Verfahren ist bisher sieben Mal zur Anwendung gekommen: (s. unten, Kap. 5, Rz. 170 ff.)
- 8. Januar 1961: Abstimmung über die geplante Politik der Selbstbestimmung Algeriens;
  - 8. April 1962: Ratifizierung der Abkommen von Evian;
  - 28. Oktober 1962: Direktwahl des Präsidenten der Republik durch das Volk;
  - 27. April 1969: Reform des Senats und der Gebietskörperschaften, insbesondere der Region; der negative Ausgang des Volksentscheids, den de Gaulle mit der Vertrauensfrage verknüpft hatte, zog den am 28. April 1969 erklärten Rücktritt de Gaulles, der das Ergebnis als persönliche Niederlage wertete, nach sich;
  - 23. April 1972: Erweiterung der EWG durch Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands;
  - 6. November 1988: Status Neu-Kaledoniens;
  - 20. September 1992: Zustimmung zu dem Vertrag von Maastricht.
- 54 3. AUFLÖSUNG DER NATIONALVERSAMMLUNG (ART. 12). Der Staatspräsident entscheidet grundsätzlich allein über die Auflösung der Nationalversammlung. Allerdings hat er vor einer solchen Entscheidung die Stellungnahmen des Premierministers sowie der Präsidenten der beiden Parlamentskammern einzuholen, die jedoch keinerlei Bindungs-

wirkung entfalten. Eingeschränkt ist das Auflösungsrecht ferner durch das Verbot, die Auflösung im Laufe des auf Parlamentswahlen folgenden Jahres zu verfügen, die selbst infolge einer Auflösung der Nationalversammlung notwendig geworden waren.

Die Auflösung der Nationalversammlung ist seit 1958 fünfmal verfügt worden:

- zweimal von Charles de Gaulle (1962 und 1968),
- zweimal von F. Mitterrand (1981 und 1988).
- einmal von J. Chirac (1997)

Das Auflösungsrecht ist die Waffe in der Hand des Präsidenten, die ihm ermöglicht, sich auch gegen Angriffe zu wehren, die nur indirekt, auf dem Umweg über einen Mißtrauensantrag gegen die Regierung (siehe unten, Kap. 3, Rz. 92) vorgebracht werden, die sich faktisch jedoch gegen ihn und seine Amtsführung richten. Ferner kann die Auflösung als Mittel zur Verhinderung der völligen Lähmung bis hin zur Funktionsunfähigkeit der Staatsorgane oder auch als Ausweg aus einer schweren sozialen Krise dienen, wie z.B. 1968. Darüber hinaus kann ein neu gewählter Präsident die Auflösung auch dazu benutzen, sich eine ihm günstige Mehrheit in der Nationalversammlung zu verschaffen (Auflösungen von 1981 und 1988). Die Auflösung von 1997 ist insofern atypisch, als sie keines dieser beiden Ziele verfolgte und zu einem unvorhersehbaren Wechsel der Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung führte.

- 55 4. RECHT ZUR MITTEILUNG AN DAS PARLAMENT (ART. 18 [*droit de message*]). Das Recht, Mitteilungen vor dem Parlament verlesen zu lassen, ist eines der traditionellen Vorrechte des Präsidenten. Heutzutage, in einem Zeitalter, in dem es wesentlich effektivere Kommunikationsmöglichkeiten gibt, ist dieses althergebrachte Recht nur noch von geringer Bedeutung. Präsident Mitterrand hat es während seiner Amtszeit zweimal ausgeübt:

- > nach seiner Wahl im Jahr 1981, um seine Mitverantwortlichkeit für das Regierungsprogramm hervorzuheben,
- > im Jahr 1986 zur Erläuterung seiner Vorstellungen von einer *cohabitation*.

Aus Rücksicht auf das Prinzip der Gewaltenteilung werden die Mitteilungen an das Parlament nicht von ihrem Autor, sondern von dem Präsidenten der jeweiligen Kammer verlesen. Im Anschluß an die Verlesung findet keine Aussprache statt.

- 56 5. NOTSTANDBEFUGNISSE (ART. 16). Art. 16 ermächtigt den Präsidenten, im Falle des öffentlichen Notstandes, wenn die Einrichtungen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Unversehrtheit des Staatsgebiets oder die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen Frankreichs schwer und unmittelbar bedroht sind und dadurch (kumulative Bedingung) die ordnungsgemäße Ausübung der öffentlichen Gewalten unterbrochen ist,-

Artikel 16 knüpft an die Tradition der römischen *dictatura* an. Vorläufer der aktuellen Notstandsregelung waren Art. 92 der Verfassung des 28. Frimaire des Jahres VIII (1799), Art. 14 der *Charte constitutionnelle* von 1814 und eine Bestimmung in der sog. *Loi Trévenenc* vom 15.2.1872. Mehr als allen diesen Vorläufern - nämlich bis zur Wortwahl hin - ähnelt Art. 16 allerdings dem Abs. 2 des Artikels 48 der Weimarer

Reichsverfassung: " kann die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen"

Artikel 16 ist bisher nur ein einziges Mal zur Anwendung gekommen: als General de Gaulle sich 1961 angesichts des Putschs der Generäle in Algier zur Heranziehung der Regelungen über den Ausnahmezustand entschloß.

Vor Entscheidung über die angesichts des Ausnahmezustandes notwendigen Maßnahmen hat der Präsident den Premierminister, die Präsidenten der Parlamentskammern und den Verfassungsrat zu hören. Die daraufhin abgegebenen Stellungnahmen binden den Präsidenten in keiner Weise. Diejenige des Verfassungsrates wird aber zumindest veröffentlicht. Der Präsident hat die Entscheidung, auf seine Sonderbefugnisse gemäß Art. 16 zurückzugreifen, der Nation in einer besonderen "Mitteilung" bekanntzugeben.

Der Präsident darf während des Ausnahmezustandes alle "unter diesen Umständen nötigen Maßnahmen" treffen. Eingeschränkt wird seine Entscheidungs- und Handlungsfreiheit allein durch die in Art. 16 III festgeschriebene, subjektive Bedingung, daß Maßnahmen nur dann rechtmäßig sein können, wenn sie "von dem Willen getragen sind, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten innerhalb kürzester Zeit die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen".

Der Staatschef verfügt für den Ausnahmezustand über weitreichende Sonderbefugnisse. Zur Eingrenzung seiner Macht sieht die Verfassung zwei flankierende Maßnahmen vor: Das Parlament tritt während der Ausübung der Sonderbefugnisse durch den Präsidenten von Verfassungs wegen zusammen. Die Nationalversammlung darf während der gesamten Zeit der Anwendung des Art. 16 nicht aufgelöst werden.

## II | DIE MIT ANDEREN STAATSORGANEN GETEILTEN BEFUGNISSE

### A / DAS VERHÄLTNISS DES PRÄSIDENTEN ZU DEN ANDEREN EXEKUTIVORGANEN

- 57 **Präsident, Regierung und Verwaltung.** Auf Vorschlag des Premierministers ernannt und entläßt der Präsident die Mitglieder der Regierung, d.h. Minister und Staatssekretäre (Art. 8 II)

Der Präsident wirkt an der Ausübung des Ordnungsrechts mit: Er unterzeichnet die im Ministerrat beschlossenen gesetzesvertretenden Verordnungen und Dekrete.

Dem Wortlaut der Verfassung nach soll es der Präsident sein, der zu allen zivilen und militärischen Staatsämtern ernannt. In Wirklichkeit jedoch nimmt er selbst nur die Ernennungen zu den wichtigsten Posten vor. Die Ernennung zu den höchsten Staatsämtern (Botschafter, Präfekten, Staatsräte, Räte am Rechnungshof, Offiziere im Generalsrang, Direktoren der *académies*, Abteilungsleiter der zentralen Verwaltungsbehörden, Generalstaatsanwälte beim Kassationshof, dem Rechnungshof und den Berufungsgerichten, Direktoren der großen öffentlichen Unternehmen) erfolgt durch im Ministerrat beschlossene Dekrete. Zu anderen Ämtern ernannt der Präsident durch einfaches Dekret (Mitglieder des *Conseil d'Etat* und des Rechnungshofes, Richter, Offiziere, Universitätsprofessoren, Beamte, die an der *ENA* oder der *Ecole polytechnique* ausgebildet worden sind). Mit der Ernennung zu den übrigen Ämtern beauftragt der Präsident regelmäßig den Premierminister, der dieses Mandat wiederum an seine Minister weitergeben kann.



B / DIE SPEZIFISCHE REGELUNG BETREFFEND DIE AUßEN- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK: DER BEGRIFF DES *DOMAINE RÉSERVÉ*.

- 58 **Der Präsident und die Außenpolitik.** Obwohl die Verfassung von 1958 vorschreibt, daß die Leitung der auswärtigen Beziehungen von Regierung und Präsident gemeinsam wahrzunehmen sind und daß dem Premierminister die alleinige Verantwortung für die nationale Verteidigung übertragen ist, haben alle bisherigen Präsidenten der V. Republik diese zwei Materien als ihr "*domaine réservé*", einen ihnen allein vorbehaltenen Kompetenzbereich, angesehen. Anknüpfungspunkt für diese Schwerpunktverlagerung ist die Formulierung des Art. 5, nach welcher der Staatspräsident Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Unversehrtheit des Staatsgebietes und der Einhaltung der Verträge sein soll. Zu den Aufgaben des Präsidenten zählt daher auch, die Leitlinien der Außenpolitik zu definieren, Frankreich bei internationalen und europäischen Treffen zu vertreten, mit ausländischen Staats- und Regierungschefs zu verhandeln und die Verhandlungen zu führen, wenn es um völkerrechtliche Verträge geht, die für Frankreich von essentieller Bedeutung sind.

Dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte steht es ferner zu, die wichtigsten Entscheidungen im Bereich der Wehr- und Verteidigungspolitik zu treffen. Er ist es ebenfalls, der die konventionellen Streitkräfte zu Missionen im Ausland entsenden kann (wie z.B. Tschad, Libanon, Golfkrieg). Eine Kriegserklärung kann zwar nur vom Parlament abgegeben werden, dafür ist es der Präsident, der über den Einsatz von Kernwaffen zu entscheiden hat (Dekret vom 14. Januar 1964).

Selbst in Zeiten der *cohabitation* bleibt es im Prinzip dabei, daß der Präsident die wichtigsten Entscheidungen im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik trifft, nun allerdings in Abstimmung mit dem Premierminister, wie es 1994 für die Einsätze in Bosnien der Fall war oder Anfang 1998 anlässlich der Irak-Krise.

Völkerrechtliche Verträge werden vom Staatsoberhaupt ausgehandelt und ratifiziert (Art. 52). Natürlich führt er die Verhandlungen in den meisten Fällen nicht selbst, sondern erteilt Generalvollmachten an Verhandlungsführer, die daraufhin in seinem Namen verhandeln.

Die Ratifizierung erfolgt immer durch Dekret des Präsidenten. Teilweise ist jedoch die vorherige Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes durch das Parlament erforderlich (vgl. Art. 53 I).

Darüber hinaus verfügt der Präsident im Bereich der internationalen Beziehungen über traditionelle Befugnisse: Er ernannt und akkreditiert die Botschafter Frankreichs bei den auswärtigen Mächten, und die auswärtigen Botschafter sind bei ihm akkreditiert (Art. 14).

C / DAS VERHÄLTNIß DES PRÄSIDENTEN ZUM PARLAMENT

- 59 **Der Präsident und die legislative Gewalt.** Grundsätzlich, d.h. unter Ausnahme der außerordentlichen Befugnisse nach Art. 16, verbietet das Prinzip der Gewaltenteilung jede Mitwirkung des Präsidenten an der Ausübung der legislativen Gewalt: Im Gegensatz zur Regierung verfügt der Präsident nicht über das Recht, Gesetzesvorschläge an das Parlament heranzutragen oder auf den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens Einfluß zu nehmen. Die einzigen Mitwirkungsrechte, die ihm in diesem Bereich zustehen, sind die Gesetzesverkündung und die Einberufung des Parlamentes zu außerordentlichen Sitzungsperioden.
- 60 **Die Gesetzesverkündung.** Als Verkündung eines Gesetzes (Art. 10 I) bezeichnet man den Akt, durch den der Präsident bescheinigt, daß das entsprechende Gesetz ordnungsgemäß, d.h. im Wege des von der Verfassung vorgeschriebenen Verfahrens zustande gekommen ist (formel-

les Prüfungsrecht). Die Verkündung legt letztverbindlich den Wortlaut fest und beinhaltet gleichzeitig den Befehl an alle öffentlichen Gewalten, das Gesetz ab sofort zu beachten und für seine Beachtung durch die Bürger zu sorgen. Als Datum der Verkündung gilt der Tag der Ausfertigung des Gesetzes durch den Präsidenten. (Zur Definition des Begriffs "Verkündung" durch die Rechtsprechung des *Conseil d'Etat*, s. CE Ass. 8.2.1974, *Commune de Montory*)

Binnen fünfzehn Tagen nach Übermittlung des endgültig durch das Parlament angenommenen Gesetzestextes an die Regierung, hat der Präsident das Gesetz zu verkünden. Diese Frist wird ausgesetzt, solange ein Normenkontrollverfahren betreffend die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vor dem Verfassungsrat anhängig ist oder wenn der Präsident eine zweite Beratung des Gesetzes oder bestimmter Artikel verlangt (Art. 10 II).

Der Präsident der Republik kann auf Verlangen der Regierung oder der Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung das Parlament zu einer außerordentlichen Sitzungsperiode mit im voraus festgelegter Tagesordnung einberufen (Art. 29 und 30).

#### D / BEFUGNISSE DES PRÄSIDENTEN IM BEREICH DER JUDIKATIVEN

- 61** **Präsident und Justiz.** Art. 64 bezeichnet den Präsidenten der Republik als "Garanten der Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit". In dieser Eigenschaft führt der Präsident den Vorsitz im Obersten Rat des Richterstandes, der die Aufgabe hat, Vorschläge zu machen hinsichtlich der Ernennung neuer Richter und vor Ernennung der Richter Stellungnahmen zu den eingegangenen Vorschlägen abzugeben. Während der Präsident früher alle Mitglieder des Obersten Rates des Richterstandes zu bestimmen hatte, darf er seit der Verfassungsänderung vom 27. Juli 1993 nur noch ein einziges Mitglied ernennen (Art. 65 III).
- 62** **Das Begnadigungsrecht des Staatspräsidenten.** In diesem Bereich verfügt der Präsident zudem über ein Vorrecht, das wie ein Überbleibsel der Monarchie anmutet: das Begnadigungsrecht (Art. 17). Obwohl die Ausübung dieser Befugnis ihrer Art nach einen höchstpersönlichen Charakter hat - sie setzt voraus, daß der Präsident allein, nach bestem Wissen und Gewissen seine Entscheidung trifft -, zählt das Begnadigungsrecht nicht zu den selbständigen politischen Entscheidungsbefugnissen (*pouvoirs propres*), denn Begnadigungsdekrete dürfen erst nach Einholen der Stellungnahme des Obersten Rates des Richterstandes erlassen werden und der Premierminister und der Justizminister sind gegenzeichnungspflichtig (also: *pouvoir partagé*).

Im Unterschied zur Amnestie, über die nur durch Gesetz entschieden werden kann (Art. 34 II), haben Begnadigungen, die meist am 14. Juli (Nationalfeiertag) ausgesprochen werden, nicht zur Folge, den Verstoß gegen die Rechtsordnung und die daraufhin erfolgte Verurteilung aus der Welt zu schaffen; dem Verurteilten wird lediglich die Verbüßung der gesamten oder eines Teils seiner Strafe erlassen.

#### III | DIE POLITISCHE VERANTWORTUNG DES PRÄSIDENTEN VOR DEM VOLK UND SEINE SPEZIFISCHE STRAFRECHTLICHE HAFTUNG (VERBRECHEN DES HOCHVERRATS) VOR DEM HOHEN GERICHTSHOF

- 63** **Die direkte Verbindung zwischen Präsident und Volk.** Seit der Änderung des Wahlmodus des Präsidenten ist er unmittelbar gegenüber dem Volk verantwortlich. Die Wahlberechtigten haben insbesondere dann die Möglichkeit, ihre Meinung über die Amtsführung eines Präsidenten darzutun, wenn ein amtierender Präsident nach Ablauf seines Mandates erneut kandidiert, wenn er anlässlich eines Referendums die Vertrauensfrage stellt oder wenn - auf eine Auflö-

sung der Nationalversammlung folgende - Parlamentswahlen den Einzug einer ihm ungünstigen Mehrheit ins Parlament zur Folge haben.

- 64 **Die Präsidentenanklage.** Der Präsident kann zwar die Auflösung der Nationalversammlung verfügen, aber das Parlament hat im Gegenzug nicht das Recht, ihn abzusetzen oder ihn zum Rücktritt zu zwingen. Den Abgeordneten steht nur ein Weg, ein radikaler und bisher noch nicht zur Anwendung gekommener Weg offen, die Amtszeit des Präsidenten vorzeitig zu einem Ende zu bringen: die Anklage des Präsidenten wegen Hochverrats (z.B. wegen Unterlassung der Wahrnehmung seiner Amtspflichten, wegen eines schwerwiegenden, offenkundigen Verstoßes gegen die Verfassung) vor dem Hohen Gerichtshof (Art. 68).

Für Handlungen des Präsidenten, die nicht in Zusammenhang mit seinem Amte stehen, haftet er zivil- und strafrechtlich wie jeder andere Bürger auch.

### 3. Kapitel: Die Regierung

#### 1. Abschnitt: Der Begriff "Regierung"

#### 2. Abschnitt: Die Tätigkeit der Regierung

65 **Stellung von Premierminister und Regierung im Verfassungsgefüge der V. Republik.** Im täglichen politischen Geschehen der V. Republik nimmt die Regierung einen hervorragenden, ihr durch Art. 20 zugewiesenen Platz ein:

- > Die Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation.
- > Sie steht an der Spitze des staatlichen Verwaltungsapparates.

Diese Befugnisse ähneln denjenigen der Präsidenten des Ministerrats der III. und IV. Republik oder auch denjenigen vergleichbarer Staatsorgane in einigen parlamentarischen Demokratien wie z.B. denjenigen des britischen Premierministers oder des deutschen Bundeskanzlers.

Vollends zutreffend ist der Vergleich jedoch nicht:

- > Einerseits hat der französische Premierminister weitreichendere Befugnisse als die Regierungschefs parlamentarischer Regierungssysteme: Der französischen Regierung stehen Handlungsformen besonderer Art zur Verfügung wie z.B. diejenigen Verfahren, welche an sich dazu gedacht waren, die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament sicherzustellen, welche die Regierung aber heute auch dazu einsetzt, der Parlamentsmehrheit ihren Willen aufzudrängen (Paradox der Rationalisierungsmechanismen).
- > Andererseits bleiben die Befugnisse des Premierministers der V. Republik in manchen Bereichen auch hinter denjenigen anderer Regierungschefs zurück: Sein Verhältnisgesetzesver zum Präsidenten der Republik ist nämlich so ausgestaltet, daß voraussehbar ist, daß - sollte es zur Konvergenz von Parlaments- und Präsidentsialmehrheit kommen - die Ausübung des dem Staatspräsidenten übertragenen Vorsitzes des Ministerrates sich nicht auf rein protokollarische Aufgaben wird begrenzen lassen können...

#### 1. Abschnitt: Der Begriff "Regierung"

##### I | DIE MITGLIEDER

##### A / DER PREMIERMINISTER

66 **Seine Ernennung** steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Willen der Parlamentsmehrheit; sie beruht allein auf der Auswahl durch den Staatspräsidenten:

**Art. 8:** "Der Präsident der Republik ernennt den Premierminister. Er entläßt ihn aus seinem Amt, wenn dieser ihm den Rücktritt der Regierung anbietet."

Dennoch wählt der Präsident den Premierminister üblicherweise aus den Reihen der Parlamentsmehrheit aus, so daß dem Regierungschef ein dauerhafter Rückhalt im Parlament sicher ist. Allerdings ist zu beachten, daß...

- > keinerlei rechtliche Verpflichtung besteht, die Anerkennung und Unterstützung durch das Parlament in Form einer besonderen Abstimmung zum Ausdruck zu bringen. Mit ihrer Ernennung gemäß Art. 8 ist die Regierung handlungsfähig, ohne daß eine Einsetzung durch das Parlament notwendig wäre. Trotzdem ist es seit den 70er-Jahren wieder zur Tradition geworden, daß sich der neue Premierminister wenige Tage nach seiner Ernennung dem Parlament vorstellt, um ihm sein Regierungsprogramm vorzulegen und eine grundsätzliche Regierungserklärung abzugeben;
- > für den Präsidenten besteht ebenfalls keine Verpflichtung, die ihm aufgabe, den Vorsitzenden der am stärksten im Parlament vertretenen Partei zum Premierminister zu ernennen. Er hat völlig freie Wahl und kann theoretisch auch jedes andere Mitglied der Mehrheit ernennen (So hat z.B. F. Mitterrand 1993 nicht J. Chirac, sondern E. Balladur ausgewählt.). Der Präsident kann sogar so weit gehen, daß er eine Persönlichkeit zum Premierminister ernennt, die nicht einmal Mitglied des Parlamentes ist - wie z.B. Georges Pompidou im Jahre 1962 oder Raymond Barre im Jahre 1976 -, solange gesichert scheint, daß diese Person das Vertrauen des Parlamentes besitzt.

## DIE PREMIERMINISTER DER V. REPUBLIK

Während der Präsidentschaft De Gaulles (8. Januar 1959 - 28. April 1969):

Michel Debré: 8. Januar 1959 - 14. April 1962  
 Georges Pompidou: 14. April 1962 - 10. Juli 1968  
 Maurice Couve de Murville: 10. Juli 1968 - 20. Juni 1969

Während der Präsidentschaft von Georges Pompidou (19. Juni 1969 - 2. April 1974):

Jacques Chaban-Delmas: 20. Juni 1969 - 5. Juli 1972  
 Pierre Messmer: 7. Juli 1972 - 27. Mai 1974

Während der Präsidentschaft von Valéry Giscard d'Estaing (24. Mai 1974 - 21. Mai 1981):

Jacques Chirac: 27. Mai 1974 - 25. August 1976  
 Raymond Barre: 27. August 1976 - 13. Mai 1981

Während der Präsidentschaft von François Mitterrand (21. Mai 1981 - 17. Mai 1995):

Pierre Mauroy: 21. Mai 1981 - 17. Juli 1984  
 Laurent Fabius: 17. Juli 1984 - 20. März 1986  
 Jacques Chirac: 20. März 1986 - 10. Mai 1988  
 Michel Rocard: 10. Mai 1988 - 15. Mai 1991  
 Edith Cresson: 15. Mai 1991 - 2. April 1992  
 Pierre Bérégovoy: 2. April 1992 - 29. März 1993  
 Edouard Balladur: 29. März 1993 - 18. Mai 1995

Während der Präsidentschaft von Jacques Chirac (17. Mai 1995 - ...):

Alain Juppé: 18. Mai 1995 - 2. Juni 1997  
 Lionel Jospin: 2. Juni 1997 - ...

- 67 **Die Abberufung des Premierministers** steht an sich nicht dem Staatspräsidenten zu. Dieser hat vielmehr darauf zu warten, daß der Regierungschef ihn um Entlassung ersucht. Traditionellerweise reicht der Premierminister ein solches Entlassungsgesuch am Tag nach Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen bei ihm ein. Die sich dahinter verborgene Wirklichkeit sieht jedoch meist anders aus: Alle Premierminister (außer Pompidou, 1962; Chirac, 1976; Mauroy, 1984), die außerhalb der regulären Wahlperioden zurückgetreten sind, haben diesen Schritt auf Ersuchen des Präsidenten hin getan. Als spektakulärster Fall kann der Rücktritt von J. Chaban-Delmas vom 27. Juni 1972 angesehen werden, der nur wenige Wochen, nachdem die Nationalversammlung ihm am 24. Mai 1972 mit überwältigender Mehrheit das Vertrauen ausgesprochen hatte, auf Verlangen von G. Pompidou zurücktrat.

## B / DIE ANDEREN MINISTER

- 68 **Die Mitglieder der Regierung.** Ernennung und Entlassung der Minister erfolgen auf Vorschlag des Premierministers durch den Staatspräsidenten (Art. 8 II).

Die Rolle des Präsidenten ist jedoch in Wirklichkeit keine rein passive: Zwischen ihm und dem Premierminister finden regelmäßig - sogar in Zeiten der *cohabitation* - Verhandlungen über die Besetzung der Ministerposten statt. So ist u.a. allgemein bekannt, daß sich der Präsident 1986 geweigert hat, bestimmte Personen zu ernennen, die J. Chirac für die Ämter des Verteidigungs- und des Außenministers vorgeschlagen hatte.

Die Regierungsmitglieder sind in den meisten Fällen Abgeordnete der Nationalversammlung oder Senatoren. Einige von ihnen kommen aber oft auch aus der höheren Verwaltung oder der "*bürgerlichen Gesellschaft*": In diesen Fällen handelt es sich dann meist um bekannte Persönlichkeiten, deren politische Zugehörigkeit nicht eindeutig zu bestimmen ist, von denen jedoch bekannt ist, daß sie sich bereits in dem ein oder anderen Lebensbereich durch die Übernahme verantwortungsvoller Posten ausgezeichnet haben.

Während der Rücktritt eines Premierministers immer den Rücktritt der gesamten Regierung nach sich zieht, wirkt sich der Rücktritt eines einzelnen Ministers nicht auf das Schicksal der übrigen Regierungsmannschaft aus (Als Beispiel sei auf den 1994 erfolgten Rücktritt von G. Longuet und die Bestimmung seines Nachfolgers J. Rossi verwiesen.).

## C / DIE STABILITÄT DER REGIERUNGEN

- 69 **Das Problem der Instabilität der Regierungen.** Anders als in der III. Republik (1875 - 1940) mit ihren 95 Regierungen und der um nichts besseren IV. Republik mit ihren 19 Regierungen in nur zwölf Jahren (1946 - 1958) gab es in der V. Republik in den Jahren 1958 bis 1998 bisher nur 16 Regierungschefs, d.h. die Amtsdauer eines jeden Premierministers lag im Durchschnitt bei über 30 Monaten. Wenn man im übrigen berücksichtigt, daß in den vergangenen Jahren mit dem Wechsel des Regierungschefs nicht immer notwendig eine politische Kursänderung einherging, da entscheidende Anstöße auch weiterhin vom Präsidenten kamen, wird deutlich, daß das von den Vätern der Verfassung angestrebte Ziel einer Stabilisierung der politischen Verhältnisse erreicht worden ist. Ob diese Veränderung jedoch als Folge der auf Anregung Michel Debrés in die Verfassung aufgenommenen Mechanismen zur Rationalisierung des Parlamentarismus angesehen werden muß oder ob sie allein auf die strukturelle Änderung des politischen Lebens in Frankreich durch die Einführung der Direktwahl des Präsidenten zurückzuführen ist, ist bis heute umstritten.

## D / DIE RANGORDNUNG UNTER DEN REGIERUNGSMITGLIEDERN

- 70 **Die Hierarchie innerhalb der Regierung.** Betrachtet man die Liste der Regierungsmitglieder genauer, so fällt auf, daß sich nicht alle auf derselben Ebene befinden. In der Regel unterscheidet man folgende Kategorien:
- > *die Staatsminister:* Diesen Titel - an sich ein reiner Ehrentitel - erhalten politische Persönlichkeiten ersten Ranges oder Amtsinhaber besonders wichtiger Ressorts, so z.B. der Innenminister.
  - > *die Minister:* Sie tragen die Verantwortung für den ihnen zugewiesenen Geschäftsbereich und sind von Rechts wegen Mitglieder des Ministerrates.

- > *die beigeordneten Minister (ministres délégués)*: Als Beigeordnete des Premierministers oder eines anderen Regierungsmitglieds, in dessen Auftrag sie tätig werden, nehmen sie Aufgaben in eng umgrenzten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichen wahr. Sie nehmen an den Sitzungen des Ministerrates teil.
- > *die Staatssekretäre*: Sie werden in der Regel dem Premierminister oder einem anderen Minister zur Unterstützung beigegeben. Sie nehmen an den Sitzungen des Ministerrates nur teil, wenn eine Angelegenheit auf der Tagesordnung steht, die ihren Tätigkeitsbereich direkt betrifft.



**DAS KABINETT JOSPIN  
(3. Juni 1997)**

**Premierminister:** Lionel Jospin

**Minister und Ministerinnen**

Ministerin für Beschäftigung und Solidarität:	Martine Aubry
Siegelbewahrerin, Justizministerin:	Elisabeth Guigou
Minister für Erziehung, Forschung und Technologie:	Claude Allègre
Innenminister:	Jean-Pierre Chevènement
Minister für auswärtige Angelegenheiten:	Hubert Védrine
Minister für Wirtschaft, Finanzen und Industrie:	Dominique Strauss-Kahn
Minister für Verteidigung:	Alain Richard
Minister für Infrastruktur, Verkehr und Wohnungsbau:	Jean-Claude Gayssot
Ministerin für Kultur und Kommunikation, Regierungssprecherin:	Catherine Trautmann
Minister für Landwirtschaft und Fischerei:	Louis Le Pensec
Ministerin für Raumordnung und Umwelt:	Dominique Voynet
Minister für die Beziehungen zum Parlament:	Daniel Vaillant
Minister für den Öffentlichen Dienst, die Reform des Staates und die Dezentralisierung:	Emile Zuccarelli
Ministerin für Jugend und Sport:	Marie-George Buffet

**Beigeordnete Minister und Ministerinnen**

Beigeordneter Minister für europäische Angelegenheiten:	Pierre Moscovici
Beigeordnete Ministerin für die Schulbildung:	Ségolène Royal

**Staatssekretärinnen und Staatssekretäre**

Staatssekretär für die Übersee-Gebiete:	Jean-Jack Queyranne
Staatssekretär für das Gesundheitswesen:	Bernard Kouchner
Staatssekretär für die wirtschaftliche Zusammenarbeit:	Charles Josselin
Staatssekretär für den Wohnungsbau:	Louis Besson
Staatssekretär für den Außenhandel:	Jacques Dondoux
Staatssekretär für den Haushalt:	Christian Sautter
Staatssekretärin für die kleinen und mittleren Unternehmen, den Handel und das Handwerk:	Marylise Lebranchu
Staatssekretär für die Industrie:	Christian Pierret
Staatssekretär für die Kriegsveterane:	Jean-Pierre Masseret
Staatssekretärin für den Tourismus:	Michelle Demessine

## II | DIE RECHTSSTELLUNG DER REGIERUNGSMITGLIEDER

## 71 Der besondere Rechtsstatus der Regierungsmitglieder soll Gewähr bieten für:

- > ihre Unabhängigkeit und soll ihnen ferner ermöglichen, sich mit ihrer ganzen Kraft ihren ministeriellen Aufgaben widmen zu können (Inkompatibilitäten). Das berühmteste der in diesem Bereich für Regierungsmitglieder bestehenden Verbote der V. Republik ist die Inkompatibilität von Ministerposten und parlamentarischem Mandat, das von De Gaulle eingeführt worden ist, um die Stabilität der Regierungsmannschaft zu stärken;
- > die Möglichkeit einer effektiven Durchsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder für die in Ausübung ihres Amtes begangenen Vergehen und Verbrechen;
- > die Schaffung von mehr Transparenz in bezug auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Regierungsmitglieder (sog. "*moralisation de la vie politique*").

## A / INKOMPATIBILITÄTEN (Art. 23)

72 Verbot einer anderen Berufsausübung. Die Regierungsmitglieder dürfen neben ihrem Amt keiner anderen beruflichen Tätigkeit, sei es als Arbeitnehmer oder freiberuflich, sei es im öffentlichen Dienst oder in der privaten Wirtschaft, nachgehen. So hat z.B. ein Rechtsanwalt, der zum Minister ernannt wird, während der gesamten Zeit seiner Mitgliedschaft in der Regierung auf die Ausübung seines Berufes zu verzichten. Gleichmaßen muß ein Beamter, der in die Regierung eintritt, aus dem aktiven Dienst ausscheiden: Er hat sich - mindestens vorübergehend - abordnen (*détachement*) oder beurlauben (*disponibilité*) zu lassen.

Ebenso wenig darf ein Minister einen Posten als Interessenvertreter einer bestimmten Berufsgruppe übernehmen, wie z.B. als Vorstand einer Gewerkschaft oder eines Berufsverbandes.

## 73 Unzulässigkeit der Mitgliedschaft in einem Repräsentativorgan. Neben dem Ministeramt ein lokales Mandat auszuüben ist zulässig. Die gleichzeitige Wahrnehmung eines Mandates auf nationaler Ebene hingegen ist verboten. Ein Minister darf daher neben der Ausübung seines Regierungsamtes Bürgermeister oder Mitglied des Rates eines Departements oder einer Region sein, jedoch nicht Abgeordneter der Nationalversammlung, nicht Senator oder Abgeordneter des Europäischen Parlamentes. (1997 verlangte J. Jospin von seinen Ministern, daß sie freiwillig auf ihre Ämter als Exekutivorgan einer Gebietskörperschaft [z. B. Bürgermeister] verzichten sollten.)

Ein zum Minister ernannter Parlamentarier oder ein zum Abgeordneten oder Senator gewählter Minister (Ein amtierender Minister hat ohne weiteres das Recht, bei Parlamentswahlen zu kandidieren: Inkompatibilität ist nicht gleichbedeutend mit Nichtwählbarkeit.) muß sich innerhalb eines Monats für eines der beiden Ämter entscheiden. Während dieses Zeitraums ist dem zum Minister ernannten Abgeordneten sein Stimmrecht entzogen. Verzichtet er nicht innerhalb der vorgesehenen Frist auf die Wahrnehmung des Regierungsamtes, so verliert er automatisch seinen Sitz im Parlament und wird durch seinen Stellvertreter ersetzt.

Nach Beendigung der Mitgliedschaft in der Regierung bekommt ein Minister, der zunächst auf sein parlamentarisches Mandat verzichtet hatte, seinen Sitz im Parlament allerdings nicht automatisch wiedereingeräumt. Ihm bleibt nur, auf die nächsten Parlamentswahlen zu warten und sich den Wählern erneut als Kandidat zu präsentieren. Die Realität sieht jedoch meist so aus, daß der an die Stelle des ausgeschiedenen Ministers nachgerückte Vertreter sich einverstanden erklärt, zurückzutreten, mit der Folge, daß Teil-Neuwahlen notwendig werden, anlässlich derer der ehemalige Minister hoffen kann, wiedergewählt zu werden.

Alle Versuche - 1974 im Wege der Verfassungsänderung, 1977 im Wege eines verfassungsausführenden Gesetzes -, diese strikte Regelung über Unvereinbarkeit von Ministeramt und parlamentarischem Mandat zu entschärfen, insbesondere, um scheidenden Regierungsmitgliedern zu ermöglichen, ihre Parlamentsmandate ohne weiteres wiederaufnehmen zu dürfen, sind bisher an dem lebhaften Widerstand derer gescheitert, die - wie dereinst de Gaulle - auf einer absoluten Trennung von Regierungstätigkeit und parlamentarischem Mandat beharren.

#### B / DIE STRAFRECHTLICHE VERANTWORTLICHKEIT DER REGIERUNGSMITGLIEDER UND DER RICHTSHOF DER REPUBLIK

Für Vergehen und Verbrechen, welche Regierungsmitglieder außerhalb der Ausübung ihres Amtes begehen, haften sie nach den üblichen strafrechtlichen Maßstäben.

Für die von Ministern in Ausübung ihres Amtes begangenen Vergehen und Verbrechen sieht die Verfassung in Titel X eine besondere haftungsrechtliche Regelung vor. Verfassungsmäßig bestimmter Richter ihrer Strafbarkeit war bis 1993 der Hohe Gerichtshof und ist seit dem Verfassungsänderungsgesetz vom 27. Juli 1993 der neu errichtete Gerichtshof der Republik.

- 74 Die Haftung vor dem Hohen Gerichtshof (bis 1993). Der einzige Weg, den Hohen Gerichtshof anzurufen, bestand darin, eine von beiden Parlamentskammern mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder und gleichem Wortlaut angenommene Anklage bei ihm einzureichen. Diese engen Zulässigkeitsvoraussetzungen führten in den allermeisten Fällen zu frühzeitigen, d.h. schon vor Klageerhebung erfolgenden, politisch motivierten Einstellungen der Verfahren.

Daher ist es wenig verwunderlich, daß es insgesamt nur zu zwei Verfahren vor dem Hohen Gerichtshof kam (Die Fälle "*Carrefour du développement*" und "*Sang contaminé*".) und daß auch diese beiden Verfahren nach der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bald abgebrochen wurden.

Ein Verfassungsreformentwurf der Regierung Bérégovoy vom Frühjahr 1993 sah eine Änderung des Verfahrens vor, die darauf abzielte, der im tatsächlichen Bereich begründeten Unmöglichkeit der Heranziehung der Minister für ihre strafbaren Handlungen entgegenzuwirken. Die Regierung Balladur übernahm den Vorschlag, und der Entwurf wurde zum Verfassungsgesetz vom 27. Juli 1993, ergänzt durch das verfassungsausführende Gesetz vom 23. November 1993.

- 75 Die Haftung vor dem Gerichtshof der Republik (Art. 68-I und 68-II). Die wesentliche Neuerung besteht darin, daß ein Verfahren gegen Regierungsmitglieder heute nicht mehr allein von Parlamentariern herbeigeführt werden kann, sondern von jedem, der behauptet, durch ein Verbrechen oder Vergehen verletzt zu sein, das von einem Mitglied der Regierung in Ausübung seines Amtes begangen worden ist.

Der offiziell am 9. Februar 1994 eingesetzte Gerichtshof der Republik besteht aus fünfzehn Richtern: zwölf Parlamentariern (sechs Abgeordneten, sechs Senatoren) und drei Richtern des Kassationshofes, von denen einer den Vorsitz des Gerichtshofes innehat.

Beschwerden der Betroffenen müssen zunächst einem Annahmemausschuß vorgelegt werden, gegen dessen Entscheidungen keine Rechtsmittel zulässig sind. Dieser Annahmemausschuß, der aus Richtern des *Conseil d'Etat*, des Kassationshofes und des Rechnungshofes zusammengesetzt ist, kann sich entweder entscheiden

- für die Einstellung des Verfahrens oder
- für die Übermittlung der Beschwerde an die Generalstaatsanwaltschaft beim Kassationshof, mit der Bitte um Anrufung des Gerichtshofes.

Der bei der Generalstaatsanwaltschaft für diese Art von Beschwerden zuständige Ausschuß setzt sich aus drei, von ihren Kollegen gewählten Mitgliedern des Kassationshofes zusammen. Wiederum stehen dem Ausschuß zwei Wege offen: Er kann

- das Verfahren einstellen (*non-lieu*) oder
- möglicherweise nach Neubewertung der Straftaten in rechtlicher Hinsicht, den Gerichtshof anrufen.

Kommt es zur Anrufung des Gerichtshofes, so wirken alle fünfzehn Richter an der Urteilsfindung mit.

Im Gegensatz zu den unanfechtbaren Entscheidungen des Hohen Gerichtshofes ist gegen diejenigen des Gerichtshofes der Republik die vor dem großen Senat des Kassationshofes zu verhandelnde Revision zulässig.

#### C / EINKOMMENS- UND VERMÖGENSVERHÄLTNISSE DER MINISTER

76

**Das Gehalt der Regierungsmitglieder.** Am 1. Februar 1993 (entsprechend der zuletzt bekannt gewordenen Ziffern) betragen die Gehälter der Regierungsmitglieder jeweils:

- Premierminister: 62.230,99 FF
- die Minister: 47.915,24 FF
- die Staatssekretäre: 41.947,97 FF

Zu diesem Gehalt kommt noch eine globale Aufwandsentschädigung in der Größenordnung von 17.000 FF für den Premierminister, 8.000 FF für jeden Minister und 4.000 FF für die Staatssekretäre hinzu. Daneben verfügen die Regierungsmitglieder über weitere Vorteile wie Amtswohnungen, Dienstwagen, Chauffeure, Freifahrtscheine für die erste Klasse der SNCF,...

Ehemalige Mitglieder der Regierung erhalten nach ihrem Ausscheiden für eine Zeit von sechs Monaten ein Übergangsgeld in der Höhe ihrer bisherigen Amtsbezüge. Die Zahlungen werden eingestellt, sobald ein ehemaliges Regierungsmitglied vor Ablauf der Übergangszeit eine vergütete Tätigkeit übernimmt. Desgleichen erhalten auch die ehemaligen Regierungsmitglieder kein Übergangsgeld ausgezahlt, die direkt im Anschluß an ihre Tätigkeit als Minister ihren Sitz im Parlament wiedereinnehmen.

77

**Die Vermögenslage der Minister.** Binnen fünfzehn Tagen nach ihrer Ernennung haben Minister und Staatssekretäre eine Erklärung über ihre Vermögensverhältnisse abzugeben. Die Erklärung hat in Form einer detaillierten, bezifferten Schätzung des Wertes des eigenen Vermögens zu erfolgen. Dieselbe Verpflichtung trifft die Regierungsmitglieder bei Beendigung ihres Amtsverhältnisses. Beide Erklärungen werden an einen aus Richtern der oberen Gerichte zusammengesetzten Ausschuß weitergereicht, der die vor Amtsantritt bestehende Vermögenslage mit derjenigen, die bei Beendigung des Amtsverhältnisses vorliegt, zu vergleichen hat. Feststellungen und Beobachtungen des Ausschusses werden in einem mindestens alle drei Jahre zu erstellenden Bericht zusammengefaßt, der im *Journal officiel* zu veröffentlichen ist (Gesetz vom 11.3.1988, Titel I, J.O. vom 12.3.1988).

## III | FORMEN DER ZUSAMMENKUNFT DER MINISTER

Das klassische Kabinett als Form der Zusammenkunft aller Minister unter dem Vorsitz des Premierministers gibt es in der V. Republik nicht. Die Minister treffen sich entweder im Ministerrat oder in interministeriellen Ausschüssen oder Räten.

- 78 **Der Ministerrat.** Der Ministerrat, der regelmäßig mittwochs im Elyséepalast zusammentritt, ist das Entscheidungsgremium der als Kollegialorgan auftretenden Regierung.

Den Vorsitz im Ministerrat führt der Präsident der Republik (Art. 9). An den Sitzungen nehmen neben sämtlichen Ministern auch diejenigen Staatssekretäre teil, deren Anwesenheit angesichts der Tagesordnung erforderlich erscheint.

Nach Beendigung der Sitzung wird ein Kommuniqué herausgegeben, das verhandelte Themen und getroffene Entscheidungen wiedergibt. Ein detailliertes Protokoll der Entscheidungen des Ministerrates wird hingegen nicht veröffentlicht.

- 79 **Interministerielle Ausschüsse und Räte.** In interministeriellen Ausschüssen (*comités interministériels* ou *comités restreints*), deren Vorsitz in der Regel der Premierminister führt, kommen die Minister verschiedener Fachgebiete zusammen, begleitet von Mitarbeitern und hohen Verwaltungsbeamten. Aufgabe der Ausschüsse ist, die Tätigkeit der verschiedenen Fachminister in bezug auf bestimmte Vorhaben aufeinander abzustimmen oder auch die Aufbereitung besonders wichtiger Verhandlungsthemen vor Eintragung derselben in die Tagesordnung einer Ministerratsitzung zu ermöglichen.

Finden diese interministeriellen Zusammenkünfte unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten statt, so spricht man von "interministeriellem Rat" (*conseil interministériel*).

## 2. Abschnitt: Die Tätigkeit der Regierung

### I | BEFUGNISSE DER REGIERUNG

#### A / DEFINITION UND LEITUNG DER STAATSPOLITIK

- 80 **Inhalt und Bedeutung des Art. 20.** Art. 20 bestimmt: "Die Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation."

Diese Formulierung bringt klar den Willen der Verfassungsgeber zum Ausdruck, von vornherein jedem Abdriften des Systems in Richtung einer faktischen Alleinherrschaft eines allmächtigen Parlamentes (*régime d'assemblée*), vorzubeugen und die Entstehung von Zuständen, wie sie in der III. und IV. Republik herrschten, in denen das Parlament den schwachen, abhängigen Regierungen seinen Willen diktierte, zu verhindern. Sowohl de Gaulle als auch Debré wollten mit dieser Vorschrift für die V. Republik ein für alle Male klarstellen, daß Definition und Umsetzung der Staatspolitik künftig Aufgabe der Exekutiven zu sein habe. Völlig freie Hand hat die Regierung, die ja nur einen Teil der Exekutiven stellt, in bezug auf ihre Entscheidungen jedoch auch heute nicht, denn im Falle der Konvergenz von Präsidential- und Parlamentsmehrheit kann sie *de facto* nur in Abstimmung mit und unter Kontrolle des Staatspräsidenten agieren: Dieser ist es nämlich, der die politischen Grundsatzentscheidungen zu treffen hat und vom Premierminister dann deren Umsetzung erwartet. Allein in Zeiten der *cohabitation* erfährt die Stellung des Premierministers innerhalb der Exekutiven eine Aufwertung und die Regierung kann die ihr von Art. 20 eigentlich zugedachte Rolle vollends spielen.

Um ihre Entscheidungen ausführen und die innere und äußere Sicherheit des Landes gewährleisten zu können, verfügt die Regierung über Verwaltung und Streitkräfte. Beide Institutionen wirken so an der Umsetzung staatspolitischer Ziele mit.

## B / NORMATIVE BEFUGNISSE DER REGIERUNG

**81** **Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren.** In keinem der zeitgenössischen parlamentarischen Regierungssysteme wird das Prinzip der Gewaltenteilung als Hindernis für eine begrenzte Einflußnahme der Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren angesehen. Auch die Regierungen der V. Republik verfügen diesbezüglich über Mitwirkungsrechte. Das Gesetzgebungsverfahren (s. u. Kap. 5) räumt der Regierung u. a. das Recht ein ....

- > mitzureden bei der Festlegung der Tagesordnungspunkte der Parlamentskammern (Art. 48),
- > Gesetzesentwürfe und Änderungsanträge ins Parlament einzubringen (Art. 39 und 44),
- > die Diskussion der Kammern über Gesetzesvorlagen im Wege des Verfahrens der "gebundenen Abstimmung" (*vote bloqué*) zu beschleunigen zu versuchen (Art. 44 III)....

Neben diesen "klassischen" Interventionsmöglichkeiten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens verfügt die Regierung der V. Republik auch über das Recht, unmittelbar auf den Normgebungsprozess Einfluß zu nehmen:

- > sowohl im Rahmen ihres Rechts zum Erlaß gesetzesunabhängiger Rechtsverordnungen (*pouvoir réglementaire autonome*),
- > als auch auf Grund einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber: das Verfahren der gesetzesvertretenden Verordnungen (*ordonnances*) aus Art. 38.

**82** **Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen.** Tradition ist, daß der Gesetzgeber über das Recht verfügt, die Regierung zu ermächtigen, abstrakt-generelle Regelungen zu treffen, die der Konkretisierung formeller Gesetze dienen. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Recht zum Erlaß gesetzeskonkretisierender Rechtsverordnungen (*pouvoir réglementaire dérivé*), das in Form von Dekreten und Erlassen wahrgenommen wird. Eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß gesetzeskonkretisierender Rechtsverordnungen darf jedoch nie zur Aushöhlung der Entscheidungsprärogative des Parlaments führen. Zu weit reichende Ermächtigungen werden daher vom Verfassungsrat wegen "*incompétence négative*" verworfen; diese Figur der "*incompétence négative*" ist durchaus mit der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG vergleichbar.

Überraschend dagegen war 1958 die neu in die Verfassung aufgenommene Ermächtigung der Regierung zum Erlaß gesetzesunabhängiger Rechtsverordnungen (*pouvoir réglementaire autonome*), denn diese Neuregelung kommt der Anerkennung eines Ordnungsrechts der Exekutiven, das völlig unabhängig von der Existenz eines formellen Gesetzes ausgeübt werden können soll, gleich.

Die Existenz des Rechts zum Erlaß gesetzesunabhängiger Rechtsverordnungen ergibt sich konkludent aus der Zusammenschau von Art. 34 und 37:

- > Art. 34 enthält eine abschließende Liste der Materien, die vom Parlament in Form von Gesetzen zu regeln sind (Definition des Gesetzes im formellen Sinn);
- > Art. 37 bestimmt, daß die nicht in Art. 34 genannten Materien von der Regierung im Ordnungswege zu regeln sind (also: gesetzesunabhängig!). Aufgrund dieser Auf-

fangzuständigkeit wird somit der Verordnungsgeber zum "Regel-Gesetzgeber" - wobei hiermit natürlich der Gesetzgeber im materiellen Sinn gemeint ist.

Dennoch wurde bald nach Inkrafttreten der Verfassung die Frage aufgeworfen, ob es denn - entgegen aller Erwartung - überhaupt noch Bereiche gäbe, in denen die Regierung völlig frei und ungebunden ihr Verordnungsrecht würde ausüben können, ohne an durch ein Gesetz gezogene Grenzen zu stoßen. Diese Diskussion über das tatsächliche Nichtbestehen eines Anwendungsbereichs für das neugewonnene Recht der Regierung provozierte, hatte zugleich aber auch den heilsamen Effekt, die Tragweite der Neuregelung, die 1958 als einschneidende Revolution, als teilweise Entmachtung des Parlamentes erschien, zu relativieren.

Nichtsdestotrotz kann heute auf wichtige Entscheidungen verwiesen werden, die von der Exekutiven getroffen worden sind, ohne daß der Gesetzgeber sich im Vorfeld dazu geäußert hätte: So z.B. ein Dekret von 1964, das dem Staatspräsidenten die Macht an die Hand gab, über den Einsatz der französischen Nuklearstreitkräfte zu entscheiden.

- 83 Die Übertragung legislativer Befugnisse: die gesetzesvertretenden Verordnungen des Art. 38.** Gemäß Art. 38 kann die Regierung zwecks effektiverer Durchführung ihres Programmes vom Parlament die Ermächtigung verlangen, während eines begrenzten Zeitraumes im Wege gesetzesvertretender Verordnungen (*ordonnances*) Maßnahmen in Bereichen treffen zu dürfen, die normalerweise in Form von Parlamentsgesetzen zu regeln sind. Das Parlament hat die Verordnungsermächtigung in Form eines Ermächtigungsgesetzes (*loi d'habilitation*) zu erteilen (als Beispiel: das Ermächtigungsgesetz vom 2. Juli 1986 betreffend die Privatisierungen).

Die Verordnungsentwürfe der Regierung müssen dem *Conseil d'Etat* zur Stellungnahme vorgelegt und vom Ministerrat beschlossen werden. Die Verordnungen erwachsen allerdings nur dann in Gesetzeskraft, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt vom Gesetzgeber ratifiziert werden. Sollte das Parlament den Entwurf des erforderlichen Zustimmungsgesetzes ablehnen, so darf die entsprechende Verordnung ab diesem Zeitpunkt nicht mehr angewandt werden.

Bringt die Regierung den Entwurf des Zustimmungsgesetzes noch vor Ablauf der in dem Ermächtigungsgesetz festgesetzten Frist ins Parlament ein, setzt aber seine Diskussion nicht auf die Tagesordnung der Kammern, so behält die Verordnung ihre Gültigkeit, erwächst jedoch nicht in Gesetzeskraft, sondern behält reinen Verordnungscharakter, was bedeutet, daß Rechtsbehelfe gegen sie - so wie gegen jede andere individuelle oder abstrakt-generelle Entscheidung einer Verwaltungsbehörde - vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit geltend zu machen sind (*recours pour excès de pouvoir*).

- 84 Konkret-individuelle Entscheidungen.** Neben abstrakt-generellen Entscheidungen (d.h. solchen mit normativem Charakter) darf die Regierung auch Einzelfallentscheidungen treffen (Ernennungen, Genehmigungen, Zulassungen,...).

Diese nur Einzelfälle betreffenden Rechtsakte (Die wichtigsten von ihnen sind im Ministerrat zu beschließen.) können in zwei Formen erlassen werden:

- > als Dekret, wenn sie vom Premierminister unterzeichnet sind;
- > als Erlaß, wenn sie von einem der Minister stammen.

### C / DIE VOM PREMIERMINISTER PERSÖNLICH WAHRZUNEHMENDEN BEFUGNISSE (*compétences propres au Premier ministre*)

85 Die **Doppelfunktion** des Premierministers. Der Premierminister ist gleichzeitig Regierungschef und oberster Dienstherr der staatlichen Verwaltung. Die Bedeutung dieser beiden Funktionen wird deutlich, wenn man sich den Katalog der dem Premierminister in diesen Bereichen übertragenen Kompetenzen ansieht:

- auf seinen Vorschlag hin werden die Minister ernannt und entlassen (Art. 8 II);
- er leitet die Geschäfte der Regierung (Art. 21 I 1) und steht somit in der Hierarchie über den anderen Regierungsmitgliedern: er kann ihnen Weisungen erteilen, hat ihre Arbeit zu koordinieren und beim Auftauchen von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fachministern zu schlichten, insbesondere, wenn es um den Staatshaushalt geht;
- im Rahmen der Ermächtigung durch den Präsidenten der Republik ernannt er zu wichtigen zivilen und militärischen Ämtern (Art. 21 I 4);
- er hat die ordnungsgemäße Ausführung der Gesetze zu überwachen und das Verordnungsrecht auszuüben (Art. 21 I 3).

Des weiteren ist der Premierminister verantwortlich für die Verteidigung des Landes (Art. 23 I 2). Bei Wahrnehmung dieser Aufgabe ist er auf enge Zusammenarbeit mit dem Staatspräsidenten angewiesen, denn dieser ist laut Verfassung Oberbefehlshaber der Streitkräfte. In der Praxis sieht die Aufgabenverteilung so aus, daß der Premierminister sich um die Organisation der Streitkräfte zu kümmern hat, während es dem Staatsoberhaupt obliegt, Grundsatzentscheidungen zu treffen und über den Einsatz der Armee im Ausland zu entscheiden.

Auch auf das Gesetzgebungsverfahren kann der Premierminister Einfluß nehmen: Einmal verfügt er ebenso wie die Parlamentarier über das Recht der Gesetzesinitiative (Art. 39 I); dazu kommt die ihm von der Verfassung an die Hand gegebene Möglichkeit, das Parlament zu außerordentlichen Sitzungen einberufen zu lassen (Art. 29). Darüber hinaus steht ihm das Recht zu, den Verfassungsrat anzurufen, um von ihm die Verfassungsmäßigkeit eines einfachen, noch nicht verkündeten Gesetzes überprüfen zu lassen (Art. 61 II). Schließlich kann der Premierminister von sich aus die Nationalversammlung ersuchen, der Regierung das Vertrauen auszusprechen (Art. 49 und 50).

## II | HILFSORGANE DER REGIERUNG

### A / INTERNE ORGANISATION UND AUFGABENVERTEILUNG

86 Die **Behörden des Premierministers**. Um seine vielfältigen und umfangreichen Aufgaben angemessen erfüllen zu können, kann der Premierminister auf die Mithilfe persönlicher Referenten (sein "*cabinet*") zurückgreifen. Daneben arbeiten verschiedene Verwaltungsstellen für ihn, von denen die wichtigste das Generalsekretariat der Regierung (*das "SGG": Secréariat général du gouvernement*) ist.

- > Die wichtigsten Aufgaben des "*cabinet*" des Premierministers sind: die Minister zur Zusammenarbeit anzuregen, interministerielle Verhandlungen zu leiten, Schiedssprüche des Premierministers vorzubereiten und sich um die Aufrechterhaltung der Beziehungen zur Parlamentsmehrheit zu bemühen. Der Rücktritt des Premierministers beendet automatisch auch die Tätigkeit seiner persönlichen Referenten.



- > Das **Generalsekretariat der Regierung (SGG)**, das ungefähr hundert Mitarbeiter zählt, hat die Aufgabe, die Regierungsarbeit im einzelnen zu organisieren. Es arrangiert Treffen der Minister, die der Koordination ministerlicher Vorhaben dienen sollen, und sorgt dafür, daß der Entscheidungsfindungsprozeß der Regierung von den ersten vorbereitenden Arbeiten bis hin zur endgültigen Beschlußfassung und der Veröffentlichung der getroffenen Entscheidungen im *Journal officiel* reibungslos verläuft. In Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat des Elyséepalastes obliegt ihm ferner die Vorbereitung der Sitzungen des Ministerrates (Ausarbeitung der Tagesordnung, des Abschlußkommunikés, ...). Das SGG befindet sich als Mittlerorgan zwischen Premierminister und Staatspräsidentem, zwischen Regierung und Parlament (Einreichung von Gesetzesentwürfen, Verfolgung der Debatten im Parlament), zwischen Premierminister und den anderen Ministern.

Darüber hinaus kommt ihm - als politische Schwankungen überdauernder Verwaltungsbehörde - die Aufgabe zu, im Falle eines einschneidenden politischen Wechsels den ungestörten Fortgang der Staats- und Regierungsgeschäfte sicherzustellen. Zweimal schon hatte sich das SGG in dieser Rolle zu bewähren: einmal im Jahr 1958, anlässlich der Überleitung von der IV. zur V. Republik, und 1981, nach der Wahl Mitterrands zum Staatspräsidenten.

- > Aus der Fülle der anderen Organe, die den Premierminister in seiner Arbeit unterstützen, sei noch das **Generalsekretariat des für Fragen der europäischen Wirtschaftszusammenarbeit zuständigen interministeriellen Ausschusses** (*Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne*), besser bekannt als *SGCI*, hervorgehoben, das die Zusammenarbeit zwischen der französischen Exekutiven und den Organen der Europäischen Union zu regeln hat.

## 87 Die Ministerien. Jeder Minister steht an der Spitze eines eigenen Fachministeriums. Er allein regelt Organisation und Aufgabenverteilung innerhalb seines Ressorts. Er ist weisungsbefugt gegenüber den Beamten seines Ministeriums.

Wenige Tage nach der Regierungsbildung werden Dekrete erlassen, welche die Aufgaben eines jeden Ministers festlegen, die ihm nachgeordneten Behörden bestimmen und ihm unterstehende Organe auflisten. Diese Klarstellung soll Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Ministern vermeiden helfen und Kompetenzüberschneidungen vorbeugen.

Die Minister wirken an der Arbeit der Regierung mit, indem sie unter Anleitung des Premierministers und in Absprache mit ihren an einem bestimmten Problem interessierten Kollegen die im Rahmen ihres Geschäftsbereichs zu treffenden Entscheidungen und Maßnahmen einleiten und durchführen. Um ihren Aufgaben sinnvoll nachkommen zu können, verfügen auch die Regierungsmitglieder über persönliche Referenten - ein *cabinet*, das als Verbindungsglied zwischen Regierungs- und Verwaltungsebene dienen soll.

### B / BERATENDE ORGANE

Zwei weitere Organe, welche die Regierung bei der Ausarbeitung und Durchführung ihrer Politik unterstützen und beraten, sind besonders hervorzuheben:

- der Wirtschafts- und Sozialrat,
- der *Conseil d'Etat*.

88 **Der Wirtschafts- und Sozialrat (Art. 69 - 71).** Der Wirtschafts- und Sozialrat ist eine beratende Versammlung, welche die Aufgabe hat, Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft als Versammlungsplattform zu dienen und ihnen Gelegenheit zu geben, die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung zu unterstützen und mitzugestalten.

Der Rat besteht aus 231 Mitgliedern, die jeweils für fünf Jahre gewählt sind: 100 werden direkt von der Regierung ausgesucht, die anderen von gesellschaftlich relevanten Gruppen und Institutionen entsandt.

Die Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat ist unvereinbar mit der Wahrnehmung eines parlamentarischen Mandates, der Ausübung ministerieller Funktionen und der Mitgliedschaft im Verfassungsrat. Eine Art Immunität ist mit der Eigenschaft als Mitglied hingegen nicht verbunden.

Der Rat hat die Aufgabe, auf Ersuchen der Regierung Stellungnahmen abzugeben und Gutachten zu verfassen. Entscheidungen hingegen trifft er nie; seine politische Bedeutung ist daher gering.

Der Rat ist zu hören, wenn es um die Beratung und Abfassung von Planungsgesetzen (*lois de programme*) oder die Erstellung von Wirtschafts- und Sozialplänen geht. Ferner kann die Regierung ihn um Stellungnahme zu Entwürfen von Gesetzen oder Dekreten bitten, die seinen Zuständigkeitsbereich berühren oder auch zu jeder Art von wirtschaftlichem oder sozialem Problem von nationalem Interesse. Darüber hinaus hat er das Recht, die Aufmerksamkeit der Regierung von sich aus auf ihm wünschenswert erscheinende Reformen im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich zu lenken.

89 **Der Conseil d'Etat.** Ehemals Berater des Königs, neugegründet mit der napoleonischen Verfassung des Jahres VIII (1799), hat der *Conseil d'Etat* heute zwei Aufgaben zu erfüllen:

- > er ist Berater der Regierung in bezug auf alle rechtlichen oder verwaltungstechnischen Probleme und Fragen (Verwaltungsabteilungen) und gleichzeitig
- > oberstes Verwaltungsgericht (Abteilung für Rechtsprechung).

Im Rahmen seiner Beratertätigkeit überprüft der *Conseil d'Etat* Entwürfe von Gesetzen und gesetzesvertretenden Verordnungen sowie eine große Zahl von einfachen Verordnungen (natürlich auch diejenigen *règlements*, welche der Kategorie der in Form von *en Conseil d'Etat* [d.h. nach Anhörung des *Conseil d'Etat*] zu beschließenden Dekreten angehören.).

Er hat sich im wesentlichen auf die Überprüfung der Vereinbarkeit der Vorlagen mit dem bestehenden Normengefüge und der Qualität der gewählten Formulierungen der ihm vorgelegten Texte zu beschränken.

Darüber hinaus besteht für die Regierung die Möglichkeit, den *Conseil d'Etat* immer dann um seine Meinung zu bitten, wenn Probleme betreffend die Verwaltung auftauchen sollten.

Die Regierung ist nicht an die Stellungnahmen des *Conseil d'Etat* gebunden. Sie bezieht sie aber meist trotzdem in ihre Überlegungen und Beratungen mit ein.

### III | DIE VERANTWORTUNG DER REGIERUNG GEGENÜBER DEM PARLAMENT

90 **Die Regierungsverantwortung gegenüber dem Parlament.** Der im Gesetz vom 3. Juni 1958 vorgeschriebene, in Art. 20 aufgenommene Grundsatz der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem "Unterhaus" wird in den Artikeln 49 und 50 näher ausgestaltet.

Obwohl die ersten beiden der in Art. 49 genannten Verfahren (Vertrauensfrage und Mißtrauensantrag) typische Bestandteile eines jeden parlamentarischen Regierungssystems sind, ist nicht zu verhehlen, daß ihnen das im Rahmen der Verfassung von 1958 mit ihrer Einführung verfolgte Ziel der Rationalisierung des parlamentarischen Regierungssystems einen problematischen, weil doppeldeutigen Charakter verleiht: Einerseits sollen sie dem Schutz der Regierung dienen, gleichzeitig aber auch der Kontrolle und Überwachung der Regierung durch das Parlament.

Diese Grundtendenz wird noch verstärkt durch die Einführung eines dritten Verfahrens, welches einer schwachen Regierung, d.h. einer Regierung, die lediglich über eine unsichere Mehrheit im Parlament verfügt oder sogar einer Minderheitsregierung ermöglichen soll, diejenigen Texte vom Gesetzgeber verabschieden zu lassen, ohne welche sie meint, ihre Tätigkeit nicht weiter ausüben zu können, solange keine ernstzunehmende politische Alternative zur amtierenden Regierung in Aussicht steht.

#### A / DIE VERTRAUENSFRAGE (ART. 49 I)

- 91 **Die Regelung des Art. 49 I.** Der Premierminister kann auf Beschluß des Ministerrates die Nationalversammlung ersuchen, der Regierung das Vertrauen über ihr Programm oder gegebenenfalls über eine Erklärung zur allgemeinen Politik auszusprechen (Art. 49 I). In der Regel nimmt der Premierminister diese Möglichkeit im Anschluß an die Bildung einer neuen Regierung wahr. Das erforderliche Vertrauen des Parlamentes in Premierminister und Regierung gilt dann als bestätigt, wenn das Programm oder die programmatische Regierungserklärung die Zustimmung durch die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen findet.

Allerdings steht es jedem neu ernannten Premierminister frei, die Vertrauensfrage zu stellen oder nicht. Genausogut kann er seine Regierungserklärung vor dem Parlament abgeben, ohne sie mit der Stellung der Vertrauensfrage verknüpfen zu müssen. Dann ist es Sache der Nationalversammlung, einen Mißtrauensantrag zu stellen und der Regierung zu zeigen, daß es im "Unterhaus" eine absolute Mehrheit der Mitglieder gibt, die bereit ist, eine andere Regierung zu tragen.

#### B / DER MIßTRAUENSANTRAG (ART. 49 II)

- 92 **Das Verfahren des Mißtrauensvotums nach Art. 49 II.** Die Initiative für die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 49 II kann nur von den Abgeordneten ausgehen.

Der Grundidee der Rationalisierung des parlamentarischen Regierungssystems entsprechend darf das Verfahren des Mißtrauensvotums als klassisches Kampfmittel des Parlamentes gegen die Regierung nur unter sehr engen Voraussetzungen zum Erfolg führen. Diese sollen verhindern, daß der Sturz einer schwachen Regierung zu leicht zu bewirken ist, zum Erfolg führen. Instabilen, schwachen Mehrheiten soll es dadurch unmöglich gemacht werden, eine Regierung zum Rücktritt zu zwingen, wenn keine echte politische Alternative in Aussicht ist (siehe zum Vergleich das Verfahren des konstruktiven Mißtrauensvotums im GG).

Die Stellung eines Mißtrauensantrags ist nur zulässig, wenn er von mindestens einem Zehntel der Mitglieder der Nationalversammlung (von mindestens 58 Abgeordneten also) unterzeichnet ist. Die Abstimmung über ihn darf erst 48 Stunden nach seiner Einbringung abgehalten werden. Der Antrag gilt nur dann als angenommen, wenn er die Stimmen der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung auf sich vereinen kann. Gezählt werden jeweils nur die zugunsten des Mißtrauensantrags abgegebenen Stimmen, was bedeutet, daß sich die bei der Zählung nicht berücksichtigten Enthaltungen praktisch zugunsten der Regierung auswirken.

- > Wird der Mißtrauensantrag angenommen, so zieht er den Rücktritt der Regierung nach sich (Art. 50).
- > Wird der Mißtrauensantrag abgelehnt, dürfen seine Unterzeichner im Laufe derselben ordentlichen Sitzungsperiode nur noch zwei weitere Mißtrauensanträge, im Laufe derselben außerordentlichen Sitzungsperiode keinen neuen Antrag mehr einbringen. Eine Ausnahme von diesem Verbot besteht nur für die Fälle, in denen es auf Initiative der Regierung zu einem Verfahren nach Art. 49 III kommt, d.h. immer dann, wenn das Parlament zu einer Vertrauensfrage Stellung zu nehmen hat, von deren positiver oder negativer Bescheidung die Regierung das Schicksal einer konkreten Vorlage abhängig gemacht hat (siehe unten: C.).

Bedenkt man die engen Zulässigkeitsvoraussetzungen und anderen Verfahrenshindernisse, so wird klar, warum von den 41 in den Jahren von 1959 bis 1994 eingebrachten Mißtrauensanträgen bisher nur ein einziger - nämlich der 1962 gegen die Regierung Pompidou gerichtete Antrag - Erfolg haben konnte.

Die Häufigkeit, mit der in der Vergangenheit trotz der sehr geringen Erfolgsaussichten Mißtrauensanträge ins Parlament eingebracht worden sind, zeigt, daß mit der Einleitung dieses Verfahrens neben dem vordergründigen Ziel des Regierungsturzes von der Opposition meist noch andere Ziele verfolgt werden: Durch die Stellung eines Mißtrauensantrages kann die Opposition nämlich erzwingen, daß es im Parlament zu einer Grundsatzdiskussion über Tätigkeit und Politik der Regierung kommt.

C / DIE VERBINDUNG DER VERTRAUENSFRAGE MIT DER ENTSCHEIDUNG ÜBER EINE KONKRETE VORLAGE (ART. 49 III)

93

**Das Verfahren des Art. 49 III.** Der Premierminister kann auf Beschluß des Ministerrates die Nationalversammlung ersuchen, der Regierung das Vertrauen in Verbindung mit der Annahme einer konkreten Vorlage auszusprechen (Art. 49 III). Gewöhnlich handelt es sich bei einer solchen Vorlage um einen Gesetzesentwurf. Der Entwurf gilt in diesen Fällen als angenommen, wenn nicht in den auf das Ersuchen folgenden 24 Stunden ein Mißtrauensantrag ins Parlament eingebracht und im Verfahren nach Art. 49 II angenommen wird.

Von dieser Bestimmung kann die Regierung Gebrauch machen, um die rasche Annahme einer Vorlage durch das Parlament zu erreichen oder um einer unfruchtbaren parlamentarischen Debatte dann ein Ende zu bereiten, wenn diese droht, steckenzubleiben oder wenn absehbar ist, daß ein von der Regierung vorgelegter Entwurf infolge einer Unzahl von Änderungsanträgen völlig entstellt werden wird.

Das Verfahren des Art. 49 III kann einer amtierenden Regierung insbesondere dann die Arbeit erleichtern, wenn sich im Parlament keine Alternativmehrheit (*majorité de rchange*) (vgl. Art. 81 GG) findet. Wenn in dem von der Verfassung vorgesehenen Zeitraum von den Abgeordneten kein Mißtrauensantrag eingebracht und angenommen wird, so gilt der Gesetzesentwurf der Regierung nämlich als verabschiedet, ohne daß sich die Abgeordneten in irgendeiner Weise zu ihm geäußert oder über ihn abgestimmt hätten. Wird ein Mißtrauensantrag eingebracht, kann aber nicht die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen, so gilt die Vorlage trotzdem als angenommen, da ja die Enthaltungen - anders als im gewöhnlichen Abstimmungsverfahren - praktisch wie Ja-Stimmen behandelt werden.

Unter den 1958 von den Verfassungsvätern neu in die Verfassung aufgenommenen Bestimmungen, welche der auf die Vielfalt der politischen Familien Frankreichs zurückzuführenden Instabilität der Regierungen entgegenwirken sollten, ist das Verfahren nach Art. 49 III sicher das effektivste. Diese Tatsache sollte man nicht aus den Augen verlieren und die Regelung des Art. 49 III nicht vorschnell als unzulässigen Eingriff in die Rechte der Legislativen kritisieren.

## 4. Kapitel: Das Parlament

1. Abschnitt: Die Parlamentarier
2. Abschnitt: Die Arbeit des Parlamentes

94 **Die Stellung des Parlamentes im System des rationalisierten Parlamentarismus.** 1958 war das Parlament sicher das am wenigsten geschätzte Staatsorgan. Fast alle Neuregelungen der Verfassung der V. Republik zielen darauf ab, seine Rechte einzuschränken, es besser kontrollierbar zu machen.

Sollte der Wunsch, das Parlament als Institution zu bestrafen für vergangene Maßlosigkeit, für Machtanmaßung und -mißbrauch, für die absolute Herrschaft der Abgeordnetenversammlung und der Parteien in der III. und IV. Republik, die zur Gleichsetzung von Volks- und Parlamentssoveränität geführt hat, der Grund für den 1958 getanen Versuch der Zurückverlagerung der Macht weg vom Parlament hin zur Exekutiven gewesen sein? Oder entspringen die Änderungen lediglich dem Willen, endgültig Schwäche und Instabilität der vorausgegangenen Regierungssysteme zu überwinden?

Nicht zu leugnen ist jedenfalls, daß der überwiegende Teil der zur Rationalisierung des Parlamentarismus in die Verfassung aufgenommenen Mechanismen inhaltlich Maßnahmen zur Beschränkung und Begrenzung der Befugnisse der legislativen Gewalt beinhalten:

- > eindeutige Festlegung und abschließende Aufzählung der Materien, die in Form von Parlamentsgesetzen zu regeln sind,
- > detaillierte Vorschriften über die parlamentarischen Sitzungsperioden und den Ablauf der Debatten im Parlament,
- > Beschränkung der möglichen Anzahl parlamentarischer Ausschüsse,
- > Abgabe eines Teils der Verantwortung für die Ausarbeitung von Gesetzestexten an die Exekutive...

Entgegen der ursprünglich geäußerten Befürchtungen hat sich das Parlament jedoch nicht auf die Rolle eines passiven Registraturbüros (*chambre d'enregistrement*) reduzieren lassen. Sowohl Nationalversammlung als auch Senat haben es verstanden, sich ihren Platz im Gefüge der staatlichen Institutionen zu sichern und ihre Eigenständigkeit gegenüber der Exekutiven zu bewahren. Die Normalisierung des Verhältnisses zwischen den Gewalten, deren erste Anzeichen bereits unter der Präsidentschaft Pompidous auftauchten, wurde unter den Präsidenten V. Giscard d'Estaing, F. Mitterrand und J. Chirac fortgeführt. Seit Anfang der 90er Jahre läßt sich feststellen, daß...

- > das Parlament wichtige Kontrollbefugnisse betreffend die Europapolitik an sich gebracht hat und daß...
- > der Verfassungsrat, der zunächst, indem er in einer Entscheidung vom 17./18. und 24. Juni 1959 eine restriktive Auslegung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Geschäftsordnung der Nationalversammlung vorzog und damit das Ende der parlamentarischen Souveränität (*souveraineté parlementaire*) zu verkünden schien, in neueren Entscheidungen eine gemäßigte Haltung erkennen läßt, so zum Beispiel in Bezug auf die Pflicht der Parlamentarier zur persönlichen Stimmabgabe (Verfassungsrat, Entscheidung 86-225 DC vom 23.01.1987).

Die Verfassungsänderung vom 4. August 1994, die einen stark symbolischen Charakter hat, bestätigte diese Entwicklung hin zu einer Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen exekutiver Gewalt und dem Parlament, das gegenüber 1958 wieder an Macht hinzugewonnen hat. Indem diese Verfassungsänderung das ursprünglich vorgesehene System von zwei parlamentarischen Sitzungsperioden im Jahr mit einer Gesamtdauer von 170 Tagen durch eine einzige Sitzungsperiode von neun Monaten ersetzte, hat sie nicht nur zur Effektivierung der parlamentarischen Arbeit beigetragen, sondern hat darüber hinaus zur endgültigen Abschaffung eines der Mechanismen geführt, die nach der Vorstellung und dem Willen von de Gaulle und M. Debré zur Rationalisierung des Parlamentarismus beitragen sollten. Nach dem Motto: "Ist das Parlament nur an 170 Tagen im Jahr versammelt, so ist es ihm an den übrigen 195 Tagen im Jahr unmöglich, die Regierung zu stürzen ...".

- 95 **Das Zweikammersystem.** Das Parlament der V. Republik besteht aus zwei Kammern, die über weitgehend identische Rechte verfügen, wennauch ein gewisser Vorrang der Nationalversammlung nicht zu verhehlen ist.

**Art. 24:** (1) Das Parlament besteht aus der Nationalversammlung und dem Senat.

(2) Die Abgeordneten der Nationalversammlung werden in unmittelbarer Wahl gewählt.

(3) <sup>1</sup>Der Senat wird in mittelbarer Wahl gewählt. <sup>2</sup>Er gewährleistet die Vertretung der Gebietskörperschaften der Republik. <sup>3</sup>Die außerhalb Frankreichs niedergelassenen Franzosen werden im Senat vertreten.

Die Entscheidung für das Zweikammersystem kann jedoch keineswegs als selbstverständlich angesehen werden, denn seit der Zeit der französischen Revolution werden immer wieder Zweifel laut an der Notwendigkeit einer zweiten Kammer. Und immer schon wurde in Frankreich das Einkammersystem als typische Ausprägung der republikanischen Staatsform als vorzugswürdig angesehen. Ganz der jakobinischen Tradition verhaftet schien die IV. Republik den Streit dann auch ein für alle Male im Sinne der Verfechter des Einkammersystems entschieden zu haben. Doch bereits die Reform der Staatsorganisation vom 7. Dezember 1954 verschob die Gewichte wieder in die entgegengesetzte Richtung, indem sie dem Rat der Republik (*Conseil de la République*) eigene legislative Befugnisse zurückgab.

Die V. Republik schließlich führte den Senat wieder als vollwertige zweite Parlamentskammer ein. Man nimmt an, daß de Gaulle hoffte, im Senat leichter einen Verbündeten zu finden als in der unter dem massiven Einfluß der Parteien stehenden Nationalversammlung. Als sich nach kurzer Zeit aber herausstellte, daß der Senat es sich unter dem Einfluß seines Präsidenten G. Monnerville zur Gewohnheit machte, sich den Vorstellungen des Staatspräsidenten zu widersetzen, begann de Gaulle 1969, über eine Verfassungsreform nachzudenken, die den Senat wieder in eine schlichte beratende Versammlung zurückverwandeln sollte. Der Mißerfolg des ihm am 27. April 1969 durchgeführten Volksentscheids brachte jedoch den Willen der Franzosen, am Zweikammersystem festzuhalten, deutlich zum Ausdruck.

- 96 **Das Ungleichgewicht zwischen Nationalversammlung und Senat.** Das trotz allem auch weiterhin bestehende Ungleichgewicht zwischen den beiden Parlamentskammern der V. Republik wird deutlich, wenn man sich die folgenden Regelungen ansieht:

VORSCHRIFTEN ZUGUNSTEN DES SENATS:

- > die längere Amtsdauer seiner Mitglieder;
- > die Unmöglichkeit, ihn aufzulösen;

- > das Recht seines Präsidenten, die Staatsleitung zu übernehmen, sobald der Präsident der Republik verhindert ist.

#### VORSCHRIFTEN ZUGUNSTEN DER NATIONALVERSAMMLUNG:

- > Sie hat das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren, wenn es im Laufe des von der Verfassung vorgegebenen Vermittlungsverfahrens (Art. 45) zu keiner Einigung mit dem Senat kommt;
- > betreffend die Verabschiedung des Staatshaushalts verfügt sie im Vergleich zum Senat über zwei Vorrechte:
  - sie wird als erste mit den Haushaltsvorlagen befaßt (Art. 47 II),
  - für die erste Beratung der Entwürfe von Haushaltsgesetzen steht ihr ein längerer Zeitraum zur Verfügung als dem Senat: 40 an Stelle von 15 Tagen (Art. 47 III);
- > die Regierung ist nur gegenüber der Nationalversammlung verantwortlich (Art. 49);
- > nur die Mitglieder der Nationalversammlung haben das Recht, die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung zu verlangen (Art. 29).

### 1. Abschnitt: Die Parlamentarier

#### I | DIE WAHLEN

97

**Die Abgeordneten der Nationalversammlung.** Die Nationalversammlung besteht aus 577 Abgeordneten, die nach Persönlichkeitswahlrecht (*scrutin majoritaire uninominal*) in zwei Wahlgängen für jeweils fünf Jahre gewählt werden; Erhält ein Kandidat im ersten Wahlgang bereits die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, so ist er gewählt. Kommt es nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, so findet eine Woche später ein zweiter Wahlgang statt.

Zum zweiten Wahlgang werden nur die Kandidaten zugelassen, welche im ersten Wahlgang mindestens 12,5 % der Stimmen aller eingeschriebenen Wähler erhalten haben. Im zweiten Wahlgang reicht schon die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen, um gewählt zu werden.

Dieser Wahlmodus begünstigt stabile Mehrheitsverhältnisse, aber führt dazu, daß kleine politische Gruppierungen notwendigerweise unterrepräsentiert bleiben. Um diesem Manko zu begegnen, führte man 1986 das System der Verhältniswahl (*systeme de representation proportionnelle*) ein. Nach dem Regierungswechsel im selben Jahr kam man durch ein Gesetz vom 11. Juli 1986 jedoch wieder auf das Mehrheitswahlssystem zurück.

Frankreich ist also in 577 Wahlbezirke aufgeteilt, in denen jeweils ein Abgeordneter gewählt wird. Die Zahl der Wahlbezirke innerhalb eines Departements ist abhängig von der Zahl seiner Bewohner und variiert daher von Departement zu Departement. Eine gewohnheitsrechtliche Regel schreibt vor, daß keines der Departements weniger als zwei Wahlbezirke haben darf. Diese Regelung hat zweifelsohne die Bevorteilung der bevölkerungsärmsten Departements (z.B. Lozère) zur Folge. Die Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlbezirks vom Departementsdurchschnitt (d.h. von dem Verhältnis der Einwohnerzahl des Departements zur Zahl seiner Wahlbezirke) darf in keinem Fall mehr als 20% betragen (Entscheidung des Verfassungsrats Nr. 86-208 DC vom 1. und 2. Juli



1986). Das Departement mit den meisten Wahlbezirken ist das Departement *Nord* mit 24 Bezirken (Paris hat nur 21.).

Jeder französische Staatsbürger, der über 23 Jahre alt ist, hat die Möglichkeit zu kandidieren. Die Entscheidung darüber, in welchem Wahlbezirk er sich zur Wahl aufstellen lassen möchte, steht ihm frei. Daher kommt es immer wieder zu Kandidaturen von Persönlichkeiten, die zu Beginn der Kampagne im von ihnen ausgesuchten Wahlbezirk völlig unbekannt sind (*parachutages électoraux*). Jeder Kandidat hat sich zusammen mit einem Stellvertreter zu präsentieren, der im Falle des Todes oder der Abberufung des eigentlichen Kandidaten auf einen Ministerposten dessen Parlamentssitz zu übernehmen hat.

- 98 **Die Mitglieder des Senats.** Der Senat besteht aus insgesamt 321 Mitgliedern. Zwölf von ihnen vertreten die Interessen der im Ausland lebenden Franzosen.

Die Senatoren werden auf Departementsebene für eine Amtszeit von jeweils neun Jahren gewählt. Die Erneuerung erfolgt jedoch nicht en bloc, sondern Schritt für Schritt: Alle drei Jahre wird ein Drittel der Senatsmitglieder neu gewählt. Aus diesem Grunde hat man die Departements in drei Gruppen aufgeteilt: A von Ain bis Indre, B von Indre-et-Loire bis Pyrénées Orientales, C für alle übrigen Departements, d.h. auch für diejenigen der Pariser Region. Um aktiv wahlberechtigt zu sein, muß man mindestens 35 Jahre alt sein.

Die Senatoren werden indirekt, d.h. von einem Wahlmännerausschuß gewählt, der sich im wesentlichen aus Vertretern der Gebietskörperschaften zusammensetzt: aus Abgeordneten, aus Mitgliedern der Räte der Regionen und Departements und aus Vertretern der Gemeinderäte. Die letztgenannten Stellen die mit Abstand größte und wichtigste Gruppe dar: Sie allein nehmen 95% der Sitze im Wahlmännergremium ein.

Die Zahl der innerhalb eines Departements zu bestimmenden Senatoren variiert je nach Zahl der Wahlberechtigten von einem bis zwölf. Der Wahlmodus ist nicht in allen Departements gleich, sondern hängt von der Zahl der zu bestimmenden Senatoren ab: Sind in einem Departement nicht mehr als vier Senatoren zu wählen, was in 85 von 99 Departements der Fall ist, so erfolgt die Wahl nach dem Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen. Hat das Departement fünf oder mehr Sitze im Senat zu besetzen, so wird die Wahl nach dem Verhältniswahlrecht (*représentation proportionnelle*) durchgeführt.

- 99 **Die Wahlprüfung.** Alle im Wählerverzeichnis eingetragenen Wahlberechtigten wie auch die Kandidaten selbst haben das Recht, die Gültigkeit von Parlamentswahlen vor dem Verfassungsrat zu beanstanden. Derartige Beschwerden sind nur innerhalb eines Zeitraumes von zehn Tagen nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses zulässig. Die Anträge sind schriftlich entweder an das Generalsekretariat des Verfassungsrates oder den Präfekten als Vertreter des Staates auf Departementsebene zu richten.

Der Verfassungsrat überprüft die Ordnungsmäßigkeit der Wahlen und entscheidet auch darüber, ob Unregelmäßigkeiten von entscheidendem Einfluß auf das Wahlergebnis gewesen sind oder nicht. Ihm stehen drei Entscheidungsmöglichkeiten offen: Er kann die Beschwerde abweisen, die Zahl der für bestimmte Parteien abgegebenen Stimmen berichtigen - solange dies nichts an den Ergebnissen als solchen ändert - oder er kann die Wahl für nichtig erklären.

In den Jahren 1958-1997 hat es etwa 2.000 Beschwerden gegeben; in vierzig Fällen ist es dazu gekommen, daß der Verfassungsrat Wahlen für nichtig erklärt hat. (Die Prüfung der Wahlen zur Nationalversammlung von 1997 war Anfang 1998 noch nicht abgeschlossen und konnte in dieser Statistik daher noch nicht berücksichtigt werden.).

## II | DIE RECHTSSTELLUNG DER PARLAMENTARIER

## A / PARLAMENTARISCHE INKOMPATIBILITÄTEN

Mit der Mitgliedschaft im Parlament unvereinbar ist die Ausübung bestimmter anderer öffentlicher Ämter und privater Tätigkeiten, seien es Wahlämter oder Ämter anderer Natur.

- 00 **Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und anderen Wahlämtern.** Seit einem Gesetz vom 30. Dezember 1985 dürfen Abgeordnete und Senatoren neben ihrem Parlamentsmandat nur noch jeweils eines der folgenden Wahlämter wahrnehmen: Abgeordneter des Europaparlamentes, Mitglied eines Rates einer Region, eines Departements oder des Stadtparlamentes von Paris, Bürgermeister einer Gemeinde von mehr als 20.000 Einwohnern oder Beigeordneter eines Bürgermeisters einer Gemeinde von mehr als 100.000 Einwohnern.

So darf ein Abgeordneter der Nationalversammlung oder des Senats also ohne weiteres gleichzeitig Mitglied des Gemeinderates *und* des Departementrates sein. Würde aber z.B. ein Mitglied eines Rates einer Region zum Bürgermeister einer Gemeinde mit mehr als 20.000 Einwohnern gewählt, so müßte er auf eines seiner (lokalen) Mandate verzichten. Eine Verschärfung der Unvereinbarkeitsregelung wird zur Zeit (Anfang 1998) erwogen.

Die gleichzeitige Ausübung eines Mandats als Abgeordneter der Nationalversammlung und als Senator ist selbstverständlich verboten.

- 01 **Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und anderen öffentlichen Ämtern.** Ein Parlamentsmitglied darf weder Minister, noch Mitglied des Verfassungsrates oder des Wirtschafts- und Sozialrates sein. Das Parlamentsmandat ist ebenfalls unvereinbar mit einer Anstellung als Beamter - sei es auf nationaler oder internationaler Ebene - oder der Ausübung einer Tätigkeit als leitender Angestellter eines nationalen Unternehmens oder einer staatlichen Anstalt des öffentlichen Rechts.

Beamte, die ins Parlament gewählt werden, müssen sich für die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament beurlauben lassen und können nach Beendigung ihrer Amtszeit in ihre ursprünglichen Dienstverhältnisse zurückkehren. Allein für Universitätsprofessoren wird aufgrund ihrer besonderen, statusrechtlich garantierten Unabhängigkeit diesbezüglich eine Ausnahme gemacht: Auch wenn sie ins Parlament gewählt werden, sind sie nicht verpflichtet, ihre universitäre Tätigkeit aufzugeben.

- 02 **Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten.** Grundsätzlich ist die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im privatwirtschaftlichen Bereich vereinbar mit der Wahrnehmung eines Parlamentsmandates. Doch auch in diesem Bereich gibt es einige wenige Verbote. Diese beziehen sich auf leitende Funktionen in an der Börse zugelassenen Gesellschaften oder in Unternehmen, die Zuwendungen von der öffentlichen Hand erhalten.

- 03 **Die Überwachung der Einhaltung der Unvereinbarkeitsvorschriften.** Binnen 15 Tagen nach seinem Eintritt in Amt und Würden hat ein Parlamentarier, der sich von einem oder mehreren der genannten Verbote betroffen sieht, die Ämter und Mandate niederzulegen, die mit der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben unvereinbar sind.

Außerdem hat er innerhalb derselben Frist dem Präsidium derjenigen Kammer, welcher er angehört, mitzuteilen, welche Erwerbstätigkeiten er weiterzubetreiben gedenkt. Für die Dauer seiner Mitgliedschaft im Parlament ist er ferner verpflichtet, immer dann, wenn er plant, eine solche Tätigkeit (wieder-)aufzunehmen, das Präsidium davon rechtzeitig in Kenntnis zu setzen.

Bestehen Zweifel oder Unklarheiten betreffend die Zulässigkeit einer beruflichen Nebentätigkeit eines Parlamentariers, so ruft das Präsidium der jeweiligen Kammer den Verfassungsrat an. Neben

den Präsidien der Kammern verfügen nur der Justizminister und der betroffene Parlamentarier über dieses Anrufungsrecht, dem einzelnen Bürger hingegen steht es nicht zu. Sollte der Verfassungsrat zu dem Ergebnis kommen, daß die vom Parlamentarier ausgeübte Nebentätigkeit unvereinbar ist mit seinem Mandat, so hat der Parlamentarier innerhalb von 15 Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung an ihn seine Verhältnisse zu ordnen und den rechtswidrigen Zustand zu beenden. Tut er dies nicht, so hat der Verfassungsrat sein Ausscheiden aus dem Parlament von Amts wegen zu erklären.

#### B / PARLAMENTARISCHE IMMUNITÄT I.W.S.

- 104 Die Immunität der Parlamentarier.** Die Vorschriften über die parlamentarische Immunität i.w.S. sind mit dem Ziel erlassen worden, die Parlamentarier in gewissem Umfang vor Übergriffen der Justiz zu schützen. Sinn dieses Schutzes kann selbstverständlich nicht sein, Abgeordnete und Senatoren von jeder rechtlichen Verantwortung umfassend und endgültig freizustellen. Es geht lediglich darum, den Vertretern des Volkes einen möglichst großen Handlungsspielraum zuzugestehen, der nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für einen Normverstoß eingeschränkt werden können soll. Man unterscheidet in der Regel zwei Arten von Immunität:

- > Indemnität (*irresponsabilité pénale*) und
- > Immunität i.e.S. (*inviolabilité*).

Die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Immunitäten finden sich in Art. 26, der 1995 im Sinne einer Erleichterung der strafrechtlichen Verfolgung geändert wurde.

- Art. 26:** (1) Kein Mitglied des Parlaments darf wegen der in Ausübung seines Amtes vorgebrachten Meinungen oder Abstimmungen verfolgt, belangt, festgenommen, in Haft gehalten oder verurteilt werden.
- (2) (*Verfassungsgesetz Nr. 95-880 vom 4. August 1995*) <sup>1</sup>Kein Mitglied des Parlaments darf ohne Genehmigung des Präsidiums der Kammer, der es angehört, wegen eines Verbrechens oder Vergehens festgenommen oder einer anderen freiheitsentziehenden oder freiheitsbeschränkenden Maßnahme unterworfen werden. <sup>2</sup>Dieser Genehmigung bedarf es nicht bei flagrantem Verbrechen oder Vergehen oder bei endgültiger Verurteilung.
- (3) (*Verfassungsgesetz Nr. 95-880 vom 4. August 1995*) Haft, freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen oder Verfolgung eines Mitglieds des Parlaments werden auf Verlangen der Kammer, der es angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode ausgesetzt.
- (4) (*Verfassungsgesetz Nr. 95-880 vom 4. August 1995*) Die betroffene Kammer tritt von Verfassungen wegen zu weiteren Sitzungen zusammen, um gegebenenfalls die Anwendung des vorherigen Absatzes zu ermöglichen.

- 105 1. Die Indemnität (Art. 26 I).** Zweck der Vorschrift ist es, den Parlamentariern (und nur ihnen! [vgl. *Cass. Crim.* 24. 11. 1960, *Bull.* 1078]) zu ermöglichen, sich frei und ohne Furcht vor strafrechtlichen Konsequenzen äußern und im Parlament abstimmen zu können. Die Indemnität schützt den Parlamentarier - auch nach Beendigung seines Mandates - vor allen Verfolgungen betreffend diejenigen Äußerungen und Abstimmungen, die er in Ausübung seines parlamentarischen Amtes getätigt hat.

Die Indemnität erstreckt sich jedoch nur auf Äußerungen und Handlungen, die in direktem Zusammenhang mit der Wahrnehmung des parlamentarischen Mandates stehen: So z.B. auf Äußerungen und Abstimmungen in öffentlichen Parlamentssitzungen oder im Rahmen der Beratungen eines Ausschusses, auf eingebrachte Gesetzesvorschläge oder Änderungsanträge, auf vorgelegte Ausschußberichte oder auch schriftliche und mündliche Anfragen.

Die Privilegierung gilt hingegen nicht für außerhalb des Parlamentes getane Äußerungen und Handlungen, selbst wenn diese Bezüge zur parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten oder des Senators aufweisen (z.B. Äußerungen im Rahmen einer öffentlichen Versammlung oder einer Radio- oder Fernsehsendung).

Die Indemnität hat absoluten Charakter: Sie schützt den Parlamentarier vor jeder Art von Verfolgung, sei es in Form einer zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Klage. Es gibt kein Verfahren, das dem Parlamentarier erlaubt, auf den Schutz der Indemnität zu verzichten oder dem Parlament das Recht gibt, sie aufzuheben.

106 **2. Die Immunität i.e.S Art. 26 II-IV).** Die Immunität i.e.S. schützt den Parlamentarier vor Verfolgung wegen Vergehen und Verbrechen, die nicht in Zusammenhang mit seiner parlamentarischen Tätigkeit stehen. Der Umfang des Schutzes vor strafrechtlicher Verfolgung variiert je nachdem, ob sich das Parlament in Sitzung befindet oder nicht:

Grundsätzlich dürfen Mitglieder des Parlaments unter denselben Voraussetzungen wie jeder andere Bürger auch strafrechtlich verfolgt werden. Die Verhaftung eines Abgeordneten oder eines Senators oder die Einschränkung oder der Entzug seiner Freiheit bedürfen jedoch der vorherigen Zustimmung durch das Präsidium derjenigen Kammer, welcher der Tatverdächtige angehört. Der Zustimmung bedarf es hingegen nicht bei flagranten Verbrechen oder Vergehen oder bei endgültiger Verurteilung.

WÄHREND DER SITZUNGSPERIODE kann zudem die Kammer, der ein Mitglied des Parlaments angehört, verlangen, daß die Anordnung von Haft, von sonstigen freiheitsentziehenden oder -beschränkenden Maßnahmen oder die strafrechtliche Verfolgung eines Abgeordneten oder Senators für die Dauer der Sitzungsperiode ausgesetzt wird.

## C / DIE DIÄTEN

107 **Die Regelung der Diäten.** Die Parlamentarier haben Anspruch auf eine Entschädigung, die ihnen ermöglichen soll, ihren parlamentarischen Aufgaben in angemessener Weise nachzukommen. Die Entschädigungsregelung gewinnt besonders in den Fällen an Bedeutung, in denen dem Parlamentarier aufgrund der Unvereinbarkeitsregeln die (weitere) Ausübung einer beruflichen Tätigkeit verboten ist.

Detaillierte Vorschriften über Berechnung und Festsetzung der Entschädigungshöhe finden sich in einer gesetzesausführenden Verordnung vom 13.12.1958. Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einer Grundentschädigung in Höhe des durchschnittlichen Gehaltes eines Beamten des höheren Dienstes (in etwa vergleichbar mit einer Besoldung nach Bundesbesoldungsordnung B), einer Aufwandsentschädigung, die einem Viertel der Grundentschädigung gleichkommt, und - wie für Beamte auch - einem Ortszuschlag.

Am 1.8.1994 betrug die monatliche Entschädigung eines Parlamentsmitglieds 39.614 FF brutto (davon: 7.923 FF Aufwandsentschädigung und 923 FF Ortszuschlag.).

Die Parlamentarier sind sozialversicherungspflichtig, und ihre Entschädigungen sind seit 1993 in voller Höhe der Einkommenssteuer unterworfen.

Die Entschädigung kann im Falle unentschuldigter Abwesenheit eines Parlamentariers um bis zu einem Drittel gekürzt werden.

Jedem Parlamentarier steht zusätzlich ein Kredit in Höhe von 50.000 FF pro Monat zur Verfügung, der ihm ermöglichen soll, die Kosten für ein Sekretariat und die Bezahlung von ein oder zwei parlamentarischen Mitarbeitern aufzubringen.

Darüber hinaus verfügen alle Parlamentsmitglieder über weitere Vorteile: ein Büro in der Nationalversammlung oder dem Senat, eine Freifahrtberechtigung für das gesamte Streckennetz der SNCF, die Berechtigung zu 40 Hin- und Rückflügen im Jahr von Paris in ihren Wahlbezirk, die Freistellung von Post- und Telefongebühren für alle Gespräche innerhalb Frankreichs (für Abgeordnete und Senatoren der überseeischen Gebiete sind auch Telefonate mit ihrem Departement oder ihrer Region kostenfrei.).

## 2. Abschnitt: Die Arbeit des Parlamentes

### I | DIE INNERE ORDNUNG DER KAMMERN

#### A / DIE GESCHÄFTSORDNUNG

**108 Ein Parlament ohne Geschäftsordnungsautonomie.** Früher galt das Recht der Parlamentarier, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben, als *das* Symbol ihrer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von der Exekutiven.

Heute ist die Geschäftsordnungsautonomie des Parlamentes stark eingeschränkt durch detaillierte Vorgaben der Verfassung, die über Fragen entscheidet, die früher ins Ermessen der Kammern gestellt waren. U.a. regelt die Verfassung folgende Fragen:

- die Dauer der Mandate der Präsidenten der beiden Kammern (Art. 32),
- die Pflicht zur persönlichen Stimmabgabe (Art. 27),
- die Beschränkung der Zahl der ständigen Ausschüsse auf sechs in jeder Kammer (Art. 43),
- den Vorrang der Tagesordnungswünsche der Regierung (Art. 48) ...

Um der Gefahr der mißbräuchlichen Umgehung dieser restriktiven Verfassungsnormen durch das Parlament vorzubeugen, sieht der Verfassungstext vor, daß jede (Neu-)Regelung betreffend die Geschäftsordnung einer der beiden Kammern vor ihrer Anwendung dem Verfassungsrat zur Kontrolle vorgelegt werden muß (Art. 61 I).

Die vom Verfassungsrat diesbezüglich durchgeführte Kontrolle hat sich als effektiv erwiesen. Zur Erläuterung seien zwei Beispiele genannt:

- > um zu verhindern, daß die Parlamentsmitglieder auf dem Umweg einer Abstimmung über eine Anfrage (z.B. nach Art. 48 II) das abgeschaffte Verfahren der Interpellation wiedereinführen, erklärte der Verfassungsrat all diejenigen Normen für verfassungswidrig, welche die Möglichkeit vorsahen, an eine parlamentarische Frage-

stunde die Beratung von Resolutionen anzuschließen (Entscheidungen des Verfassungsrates vom 17./18. und 24. Juni 1959, Nr. 59-2 DC);

- > um zu verhindern, daß über parlamentarische Resolutionen zwar im Rahmen von Parlamentsitzungen, aber außerhalb der von der Verfassung vorgesehenen Sitzungsperioden abgestimmt werden könnte, hat der Verfassungsrat in einer Entscheidung vom 12. Januar 1993 (Nr. 93-315 DC zur Geschäftsordnung des Senats, insbesondere im 22. Abschnitt [*considérant n° 22*]) betont, daß "jede Auslegung (des Art. 88-4 II), die darauf gerichtet sein sollte..., Parlamentsitzungen außerhalb der vorgesehenen Sitzungsperioden zu ermöglichen, als den Vorschriften der Verfassung betreffend die Regelung der Sitzungsperioden und die Festlegung der Tagesordnung zuwiderlaufend anzusehen sei."

#### B / DER VORSITZ IN DEN KAMMERN

109 **Die Parlamentspräsidenten.** Der Präsident der Nationalversammlung wird für fünf Jahre, d.h. für die Dauer der Legislaturperiode gewählt. Der Senatspräsident dagegen wird nach jeder Teilerneuerung, d.h. alle drei Jahre neu bestimmt. Die Sitzung, in deren Verlauf ein neuer Präsident zu wählen ist, wird vom Alterspräsidenten der jeweiligen Kammer mit einer Ansprache eröffnet.

Sowohl im Senat als auch in der Nationalversammlung wird der Präsident in geheimer Wahl bestimmt. Bei den ersten beiden Wahlgängen gilt derjenige als gewählt, der die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann, während im dritten Wahlgang schon die relative Mehrheit ausreicht, um gewählt zu werden.

Aufgabe des Präsidenten ist es, die Verhandlungen zu leiten, die Einhaltung der Geschäftsordnung zu überwachen, für Ordnung und Disziplin im Hause zu sorgen und die Leitung der Kammerverwaltung zu beaufsichtigen.

Erwähnenswert ist ferner die Befugnis der Kammerpräsidenten, den Verfassungsrat anzurufen zum Zweck der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (Art. 61 II) und Verträgen (Art. 54).

Seit Beginn der V. Republik gab es zehn Präsidenten in der Nationalversammlung, drei im Senat:

## PRÄSIDENTEN DER NATIONALVERSAMMLUNG

1958-1969	Jacques Chaban-Delmas
1969-1973	Achille Peretti
1973-1978	Edgar Faure
1978-1981	Jacques Chaban-Delmas
1981-1986	Louis Mermaz
1986-1988	Jacques Chaban-Delmas
1988-1992	Laurent Fabius
1992-1993	Henri Emmanuelli
1993-1997	Philippe Seguin
1977- ...	Laurent Fabius

## PRÄSIDENTEN DES SENATS

1959-1968	Gaston Monnerville
1968-1992	Alain Poher
1992-....	René Monory

## C / DIE PRÄSIDIEN UND DIE PRÄSIDENTENKONFERENZ

- 110 Das Präsidium.** Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben werden die Präsidenten von einem Präsidium (*bureau*) unterstützt, das aus gewählten Mitgliedern (22 in der Nationalversammlung, 16 im Senat) besteht und dessen Aufgabe es ist, die täglichen Geschäfte und die Verwaltung der Kammern zu leiten und zu koordinieren. Das Präsidium besteht aus Vizepräsidenten, welche genau wie die Präsidenten befugt sind, Debatten zu leiten, ferner aus sog. *questeurs*, welche sich um die inneren, insbesondere die finanziellen Angelegenheiten der Kammern zu kümmern haben und schließlich aus Schriftführern, die mit der Aufgabe betraut sind, den Ablauf der Abstimmungen zu überwachen und Sitzungsprotokolle zu verfassen. Die Zusammensetzung des Präsidiums soll, soweit möglich, die in der jeweiligen Kammer gegebenen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln.
- 111 Die Präsidentenkonferenz.** Daneben besteht eine Präsidentenkonferenz (*conférence des présidents*), in der sich unter Vorsitz des Präsidenten der jeweiligen Kammer die Vizepräsidenten, die Präsidenten der ständigen Ausschüsse und die Fraktionsvorsitzenden (*présidents des groupes parlementaires*) einmal die Woche versammeln. Die Präsidentenkonferenz hat entscheidenden Einfluß auf die Festlegung der Tagesordnung und den Ablauf der parlamentarischen Debatten. Bei den Treffen der Präsidenten hat ein Regierungsmitglied anwesend zu sein. In der Regel wird dies der für die Zusammenarbeit der Regierung mit dem Parlament zuständige Minister sein.

## D / DIE FRAKTIONEN

- 112 Fraktionen** sind Vereinigungen von Parlamentariern, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, deren politische Ziele sich ähneln. Um als Fraktion zugelassen werden zu können, muß eine Gruppierung eine Mindestmitgliederzahl von 20 Abgeordneten bzw. 15 Senatoren aufweisen. Da keinerlei Zwang besteht, sich einer Fraktion anzuschließen, ziehen es einige Parlamentarier vor, fraktionslos zu bleiben oder sich einer Fraktion lediglich anzunähern und an ihrer Arbeit mitzuwirken, ohne jedoch Vollmitglied zu werden.

Die Fraktionen spielen heute eine eminent wichtige Rolle für die Arbeit der Kammern:

- > die Fraktionsführer sind es, welche Kandidaten für das Präsidium vorschlagen dürfen, welche die Einrichtung eines Sonderausschusses anregen oder sich ihr widersetzen können; außerdem sind sie von Rechts wegen Mitglieder der Präsidentenkonferenz ihrer Kammer;
- > darüber hinaus verfügen die Fraktionen sowohl über das Recht, die Unterbrechung von Parlamentssitzungen zu beantragen, um sich mit den anderen Fraktionsmitgliedern beraten zu können, als auch über das Recht, eine öffentliche Abstimmung über solche Fragen zu beantragen, welche sie für von hervorragender Wichtigkeit halten.

Das in der Bundesrepublik Deutschland weit fortentwickelte System einer weitgehend von der Kontrolle der Rechnungshöfe befreiten Finanzierung der Fraktionen über den Parlamentshaushalt ist in Frankreich unbekannt.

## E / DIE AUSSCHÜSSE

- 113 **Parlamentarische Ausschüsse und Delegationen.** Die Idee, die Arbeit der Vollversammlung der Parlamentarier im Wege der Verlagerung zeitraubender Vorarbeiten in parlamentarische (Unter-)Ausschüsse zu entlasten, ist so alt wie das Parlament selbst: Schon die verfassungsgebende Versammlung von 1789 (*Assemblée constituante*) gab die Aufgabe der Redaktion des Verfassungstextes sukzessive an zwei verschiedene Verfassungsausschüsse ab. Zur Zeit der *Convention* konzentrierte sich die Macht in den Händen der Ausschüsse, insbesondere in denen des Wohlfahrtsausschusses (*comité du salut public*).

In der III. und IV. Republik führten die ständig vorangetriebene Spezialisierung und der kontinuierliche Ausbau der Kompetenzen der Ausschüsse - und ihrer Präsidenten - schließlich dazu, daß sie zu ernstzunehmenden Rivalen der Minister wurden. Diese Entwicklung war letztlich so weit vorangeschritten, daß man glaubte, sie mitverantwortlich machen zu können für die übergroße Instabilität der Regierungen in dieser Zeit. Um die Wiederholung einer solchen Verlagerung der Macht in die Parlamentsausschüsse hinein zu vermeiden, wurde 1958 in Art. 43 II festgelegt, daß die Zahl der ständigen Ausschüsse pro Kammer sechs nicht übersteigen dürfe.

Zu unterscheiden ist zwischen zwei Arten von Ausschüssen: den *Gesetzgebungsausschüssen*, von denen in Art. 43 die Rede ist und andererseits den Ausschüssen, die eher *kontrollierende* und *informativische* Aufgaben haben.

### 114 1. Gesetzgebungsausschüsse

**Art. 43:** (1) Die Gesetzentwürfe und Gesetzesvorschläge werden auf Verlangen der Regierung oder der mit ihnen befaßten Kammer dazu besonders eingesetzten Ausschüssen zur Prüfung überwiesen.

(2) Die Entwürfe und Vorschläge, für die kein solches Verlangen geäußert worden ist, werden einem der ständigen Ausschüsse überwiesen, deren Zahl in jeder Kammer auf sechs begrenzt wird.

- 115 **Sonderausschüsse.** Auf Antrag der Regierung oder aufgrund einer Entscheidung der betroffenen Kammer kann im Hinblick auf die Bearbeitung eines bestimmten Gesetzentwurfs ein Sonderauschuß eingesetzt werden.



Im Gegensatz zu dem, was man meint aus dem Wortlaut des Art. 43 herauslesen zu können, ist der Rückgriff auf ständige Ausschüsse die Regel, während die Einsetzung von Sonderausschüssen eher selten vorkommt (Nur ungefähr 1% der Vorlagen, d.h. um die 60 in der Nationalversammlung [1959-1992] und 33 im Senat, werden im Rahmen von Sonderausschüssen bearbeitet. Unter den bekannteren der in den letzten Jahren von der Nationalversammlung eingesetzten Sonderausschüsse sei nur an denjenigen erinnert, der die Reform der Lokalverwaltung [*administration territoriale de la République*, 1991] zu bearbeiten hatte.)

- 116 Ständige Ausschüsse.** Ein großer Teil der parlamentarischen Arbeit - oft die entscheidende Vorarbeit - wird in den ständigen Ausschüssen geleistet, die jeweils auf bestimmte Themenbereiche spezialisiert sind: Kultur, auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Finanzen, Gesetzgebung, Produktion und Handel usw. Jeder Parlamentarier ist verpflichtet, in einem - allerdings auch nur in einem - der Ausschüsse mitzuarbeiten. Die Arbeit der Ausschüsse besteht in der fachlichen Vorklärung der Probleme und der Vorbereitung der Debatten im Plenum, d.h. im wesentlichen in der Durch- und Überarbeitung von Gesetzentwürfen, Gesetzesvorschlägen und Änderungsanträgen unter der Zuhilfenahme von Experten. Die Ergebnisse der Untersuchungen und Beratungen werden in Berichten zusammengefaßt und dem Plenum zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Der Umfang der Befugnisse der Ausschüsse ist abhängig von der Herkunft der zu überarbeitenden Vorlagen (siehe dazu Art. 42): Während die Ausschüsse in der Behandlung von Gesetzesvorschlägen parlamentarischen Ursprungs frei und ungebunden sind, darf an Gesetzentwürfen der Regierung nur in ganz beschränktem Maße etwas geändert werden. Außerdem hat die Regierung das Recht, sich der Beratung und Abstimmung über einen Änderungsantrag dann zu widersetzen, wenn der Antrag vorher nie einem Ausschuß vorgelegen hat (Art. 44 II).

Die Ausschüsse haben das Recht, das Erscheinen jeden Mitglieds der Regierung und jedes Beamten vor ihnen zu verlangen. Allerdings haben die Parlamentarier keine Möglichkeit, die Nichtbefolgung einer solchen Aufforderung zu sanktionieren.

**117 2. Ausschüsse mit besonderen Kontroll- und Informationsrechten**

Bis zum Erlaß des Gesetzes vom 20. Juli 1991 unterschied man zwischen folgenden zwei Arten von Ausschüssen. Zum einen gab es...

- > **Untersuchungsausschüsse**, deren Aufgabe im Zusammentragen von Informationen zu bestimmten komplexen Sachverhalten bestand und deren Beratungsergebnisse nach Beendigung der Nachforschungen dem Plenum vorgelegt wurden; daneben existierten...
- > **Kontrollausschüsse**, die mit der Überprüfung der Geschäfts- und Wirtschaftsführung des öffentlichen Dienstes und der staatlichen Unternehmen betraut waren. Auch die Ergebnisse und Erkenntnisse ihrer Untersuchungen waren regelmäßig dem Parlament vorzulegen.

Mit Gesetz vom 20. Juli 1991 wurde die Unterscheidung zwischen den zwei Arten von Ausschüssen aufgehoben. Heute gibt es nur noch eine Kategorie, nämlich die sog. Untersuchungs- und Kontrollausschüsse, in deren Händen nun sämtliche Befugnisse vereint sind.

**118 Die Untersuchungs- und Kontrollausschüsse.** Derartige Ausschüsse sind u.a. zur näheren Beleuchtung folgender Themenkomplexe eingesetzt worden:

- Wahlkampf- und Parteienfinanzierung
- Bluttransfusionen (AIDS)
- Organisation und betriebliche Situation von Air France

- bio-ethische Fragen
- die Reform des *premier cycle* an den Universitäten
- die Umsetzung der Schengener Abkommen
- die betriebliche Situation der SNCF...

Die Untersuchungs- und Kontrollausschüsse dürfen mit höchstens 30 Abgeordneten bzw. 12 Senatoren besetzt sein, die Dauer ihres Mandates ist auf sechs Monate begrenzt und ihre Untersuchungen dürfen sich nur auf solche Tatsachen und Geschehensabläufe erstrecken, die noch nicht Gegenstand eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gewesen sind. Seit dem Gesetz vom 20. Juli 1991 haben Anhörungen der Untersuchungsausschüsse öffentlich stattfinden, und ihre Ergebnisberichte sind ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

### 119 3. Parlamentarische Delegationen

Von ihrer Aufgabe her den Ausschüssen im klassischen Sinn vergleichbar sind die folgenden zwei Institutionen:

120 Die für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen Delegationen. Ursprünglich eingeführt worden sind diese Ausschüsse mit Gesetz vom 6. Juli 1979. Sie waren zunächst zuständig für die Zusammenarbeit Frankreichs mit den Europäischen Gemeinschaften. Änderungen und Erweiterungen der Befugnisse und Zuständigkeiten dieser Ausschüsse erfolgten in einem Gesetz vom 10. Mai 1990:

- > Ihre Aufgabe war danach, ständig die Arbeit der Europäischen Gemeinschaften zu verfolgen, um die Kammern des französischen Parlamentes auf dem Laufenden halten zu können über die Fortschritte des Prozesses der europäischen Einigung;
- > um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, verfügten die Ausschüsse über das Recht zur Einsichtnahme und zur Überprüfung aller Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane.

Die Umwandlung in "*Delegationen für die Europäische Union*" fand mit dem Gesetz Nr. 94 - 476 vom 10. Juni 1994 statt, welches ihnen mit sofortiger Wirkung die Zuständigkeit dafür übertrug, die Arbeit und Verhandlungen aller drei der aus Artikel A des Maastrichter Vertrages hervorgegangenen "Pfeiler" der europäischen Union zu verfolgen:

1. EWG, EGKS, EAG
2. gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
3. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

Die Regierung ist indes gehalten, diesen Delegationen alle Entwürfe von Rechtsakten der Gemeinschaft zu übermitteln. Betreffen solche Entwürfe Materien, die in Frankreich grundsätzlich vom Gesetzgeber zu regeln sind, und stehen sie außerdem in direktem Zusammenhang mit einer der drei ursprünglichen Gemeinschaften (EWG, EGKS, EAG), so können sie zum Gegenstand einer Resolution i.S. von Art. 88-4 gemacht werden.

121 Die Delegation für Technikfolgenabschätzung und Forschung. In dieser mit Gesetz vom 8. Juli 1982 kreierten Delegation sitzen Mitglieder aus beiden Kammern. Ihre Aufgabe ist es, das Parlament über die Folgen seiner in den Bereichen Forschung, Technik und Technologie anstehenden Entscheidungen zu informieren und so den parlamentarischen Entscheidungsprozeß zu erleichtern. Die Berichte der Delegation werden in Form parlamentarischer Drucksachen veröffentlicht.

## II | DIE SITZUNGSZEITEN DES PARLAMENTES

Das Parlament tagt nicht ständig, sondern nur während der von der Verfassung vorgesehenen Sitzungsperioden. So gibt es

- eine ordentliche Sitzungsperiode,
- außerordentliche Sitzungsperioden,
- Sitzungsperioden von Verfassungen wegen (*de plein droit*).

Die Erklärung für die Aufnahme dieser sehr detaillierten Regelung der Sitzungsperioden des Parlamentes in die Verfassung ist einfach und läßt sich aus der Idee des rationalisierten Parlamentarismus herleiten: Solange das Parlament nicht tagt, solange kann es auch die Regierung nicht absetzen!

### 122 **Ordentliche Sitzungsperiode (Art. 28).** Ursprünglich sah die Verfassung zwei ordentliche Sitzungsperioden im Jahr vor:

- > Die erste - die Herbstsitzung - wurde am 2. Oktober eröffnet und dauerte 80 Tage, d.h. bis zum 20. Dezember. Der inhaltliche Schwerpunkt der Herbstsitzung liegt auf der Beratung und Verabschiedung des Haushaltes.
- > Die zweite - die Frühjahrsitzung - begann am 2. April und ihre Dauer dürfte 90 Tage nicht überschreiten. Sie endet daher normalerweise am 30. Juni.

Das Parlament tagte in ordentlicher Sitzung also maximal 170 Tage im Jahr. Dies erschien sehr wenig angesichts des umfangreichen Arbeitspensums der Parlamentarier und in Anbetracht der Tatsache, daß die Abgeordneten - dem Sinn und Zweck des Persönlichkeitswahlrechts (*scrutin uninominal*) entsprechend - ab und zu auch in ihren Wahlbezirken präsent sein müssen, was meistens freitag nachmittags und montags der Fall ist.

Die Änderung dieses Zustands durch Änderung der einschlägigen Verfassungsnormen entsprach dem einmütigen Wunsch der Parlamentarier, insbesondere dem des Präsidenten der Nationalversammlung P. Séguin. Eine 1993 unter dem Vorsitz von Georges Vedel eingesetzte Reformkommission sprach sich mit Nachdruck für die Schaffung einer einheitlichen neunmonatigen Sitzungsperiode aus. Die neue Regelung (Art. 28) gab diesem Begehren statt: Die ordentliche Sitzungsperiode beginnt am ersten Werktag im Oktober und endet am letzten Werktag im Juni. Die Zahl der Sitzungstage innerhalb einer ordentlichen Sitzungsperiode soll 120 nicht überschreiten. Der Premierminister darf auf Antrag die Abhaltung weiterer Sitzungstage beschließen.

### 123 **Außerordentliche Sitzungsperioden (Art. 29 und 30).** Außerordentliche Sitzungen können auf Verlangen des Premierministers oder der Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung (nicht des Senats!) einberufen werden. Findet die außerordentliche Sitzung auf Verlangen des Premierministers statt, so ist die Dauer der Sitzungsperiode unbegrenzt; findet sie dagegen auf Verlangen der Abgeordneten statt - was nur sehr selten vorkommt -, so ist sie spätestens zwölf Tage nach ihrer Einberufung wieder zu schließen. Außerordentliche Sitzungen wurden in der Vergangenheit oft benutzt, um die beiden ordentlichen Sitzungen um ein paar Tage zu verlängern, um die Arbeit an den von der Regierung auf die Tagesordnung gesetzten Gesetzgebungsvorhaben zu einem befriedigenden Ende bringen zu können. Man hofft daher, daß sich infolge der Reform des Art. 28 auch die häufige Anwendung des Art. 29 verringern wird.

Der Wortlaut des Art. 30 läßt eine wichtige Frage offen: Darf der Präsident der Republik die Einberufung einer vom Premierminister oder einer Mehrheit der Abgeordneten beantragten außerordentlichen Sitzung verweigern oder nicht?

Da die Verfassung kein (förmliches) Verfahren vorsieht, das erlaubt, Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen zu regeln (siehe zum Vergleich Art. 93 I Nr. 1 GG), blieb es der Praxis überlassen, für solche Konfliktfälle eine Lösung zu suchen. Die Entwicklung in der Praxis hat gezeigt, daß man durchaus gewillt ist, dem Präsidenten das Recht zuzuerkennen, einen an ihn herangetragenen Antrag entweder nicht weiterzuleiten oder ihm gegebenenfalls nur unter Hinzufügung von Auflagen stattzugeben. Als Beispiele aus der Praxis seien genannt:

- > die Weigerung de Gaulles, eine außerordentliche Sitzung zur Beratung der Probleme der Landwirtschaft einzuberufen (18. März 1960);
- > die Weigerung F. Mitterands, eine bestimmte, vom Premierminister gewünschte Frage auf die Tagesordnung zu setzen (30. Juni 1993; sog. Gesetz "Falloux").

#### 124 Sitzungen von Verfassungen wegen *(de plein droit)*. In drei Fällen hat sich das Parlament automatisch, d.h. ohne formelle Einberufung, zusammenzufinden:

- nach Art. 16 IV für die Dauer des Ausnahmezustandes (*pouvoirs exceptionnels du Président de la République*);
- für die Dauer von 15 Tagen nach Neuwahlen, die infolge der Auflösung der Nationalversammlung notwendig geworden sind (Art. 12 III Satz 2);
- zwecks Entscheidung über die Aussetzung strafprozessualer Verfolgungsmaßnahmen gegenüber einem Parlamentarier (Art. 26 IV).

### III | DIE DEBATTEN IM PARLAMENT

Die Daten der während der Sitzungsperioden stattfindenden Parlamentsitzungen werden von der Präsidentenkonferenz festgelegt, unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Art. 28 und der Geschäftsordnungen.

#### 125 Tagesordnung und Ablauf der Sitzungen. Der Vorsitz der Sitzungen wird vom Präsidenten der Kammer oder einem seiner Vizepräsidenten geführt. Er hat die Beratungen zu leiten und für Disziplin zu sorgen.

Die Sitzungen des Parlamentes sind öffentlich. Die Sitzungsprotokolle werden regelmäßig im *Journal officiel* (Ausgabe: "*Parlamentsdebatten*") veröffentlicht.

Die Beratungen werden durch Aufruf des in der Tagesordnung aufgeführten Gesetzentwurfs oder Verhandlungsgegenstandes eröffnet. Die allgemeine Aussprache beginnt mit der Anhörung eines Regierungsvertreters - sofern dieser eine solche Intervention für sinnvoll hält -; daran schließt sich die Vorstellung des Berichts des mit der Sache befaßten Ausschusses an. Dann kommen nacheinander diejenigen Abgeordneten zu Wort, die sich vorab in eine Rednerliste eingetragen haben. Über jede selbständige Bestimmung der vorgelegten Entwürfe wird der Reihe nach - Artikel für Artikel - diskutiert und abgestimmt. Nach Abschluß der Beratung wird dann noch einmal über den Gesetzentwurf im ganzen abgestimmt.

Der Regierung stehen hinsichtlich der Festlegung der Tagesordnung der Parlamentssitzungen weitreichende Befugnisse zu: Sie verfügt über das Recht, eine ihr genehme Tagesordnung festzusetzen (Art. 48 I), die in der Regel in erster Linie die von ihr selbst eingebrachten Gesetzentwürfe und die von ihr angenommenen Gesetzesvorschläge parlamentarischen Ursprungs berücksichtigt und die vorrangig zur Anwendung kommt (*ordre du jour prioritaire*). Das Recht der Parlamentarier zur Einflußnahme auf die Tagesordnung beschränkt sich auf die Festlegung einer von der Präsidentenkonferenz vorzulegenden, ergänzenden Tagesordnung (*ordre du jour complémentaire*).

- 126 **Die Abstimmung.** Soweit nicht die Verfassung oder die Geschäftsordnung einer der Kammern entgegenstehende Vorschriften enthalten, entscheidet bei Abstimmungen die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Abgestimmt werden kann durch...

- Handzeichen (*à main levée*) oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben (*assis et debout*);
- im elektronischen Abstimmungsverfahren;
- in öffentlicher Abstimmung am Rednerpult (*scrutin public à la tribune*); dieses Verfahren, das anlässlich besonders wichtiger Entscheidungen (z.B. bei Abstimmung über einen Mißtrauensantrag) zur Anwendung kommt, sieht vor, daß jeder Parlamentarier nach Aufruf seines Namens zur Abgabe seiner Stimme nach vorne an das Rednerpult kommt.

Das Stimmrecht der Parlamentarier ist höchstpersönlich (Art. 27) und darf daher nicht im Wege der Vertretung durch einen anderen ausgeübt werden. Überprüft werden kann die Einhaltung dieser Regel in der Praxis allerdings nur bei Abstimmungen durch Handzeichen, Aufstehen oder bei Stimmabgabe vor dem Rednerpult. Beim elektronischen Abstimmungsverfahren ist kaum zu verhindern, daß Parlamentarier einem Kollegen den Schlüssel für ihr Stimmpult (*boîtier électronique*) geben. Da der Verfassungsrat gegen diese Vorgehensweise nichts einzuwenden gewußt hat, bleibt das einzige mögliche Gegenmittel gegen einen solchen Mißbrauch die Verkürzung der den Parlamentariern zur Stimmabgabe gelassenen Zeit auf ein Minimum (Entscheidung des Verfassungsrats 86-225 DC vom 23.01.1987).

- 127 IV | DAS GESETZGEBUNGSVERFAHREN

vgl. unten Kapitel 5.

#### V | DIE KONTROLLE DER REGIERUNG

- 128 **Das allgemeine Fragerecht als Mittel der Kontrolle der Regierung durch das Parlament.** Da die Verfassung das früher übliche Verfahren der Interpellation, das nach allgemeiner Meinung als wesentlicher Faktor für die Instabilität der Regierungen der III. und IV. Republik anzusehen ist, abgeschafft hat, beschränkt sich die Kontrolle der Regierung durch das Parlament heute im wesentlichen auf das allgemeine Fragerecht.
- 129 **Schriftliche Anfragen.** Abgeordnete und Senatoren haben das Recht, jedem Minister zu jedem sein Ressort betreffenden Problem schriftlich Fragen zu stellen. Normalerweise wird dieses Verfahren von den Parlamentariern dann gewählt, wenn es darum geht, von der Regierung verbindliche Antworten auf Fragen zu erhalten, die von Wählern oder Wählergemeinschaften an das Parlamentsmitglied herangetragen worden sind. Den Bürgern - vermittelt durch ihre Vertreter - wird so die

Möglichkeit gegeben, die Aufmerksamkeit der Regierung auf Fragen von öffentlichem oder allgemeinem Interesse (meist im Bereich der Sozial- oder Finanzpolitik) zu lenken, auf welche Gesetze und Verordnungen keine klare Antwort geben. Auf dieses schriftliche Verfahren wird von den Parlamentariern gerne und oft zurückgegriffen.

Der angeschriebene Minister hat einen Monat Zeit, eine schriftliche Stellungnahme zu der Frage abzugeben (Die Frist kann auf zwei Monate verlängert werden, wenn es um besonders komplexe Sachverhalte geht.). In der Praxis werden diese Fristen allerdings fast nie eingehalten. Am Ende des Verfahrens werden Fragen und Antworten im *Journal officiel* veröffentlicht.

**130 Mündliche Anfragen.** Obwohl in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen (Art. 48 II), wird das Verfahren der mündlichen Anfragen an die Regierung heute nur noch wenig benutzt. Hierbei handelt es sich um schriftlich gestellte Fragen, die vom zuständigen Minister in höchstens fünf Minuten mündlich zu beantworten sind. Reserviert für diese wöchentlichen Fragestunden sind in der Nationalversammlung der Freitag, im Senat der Dienstag. Seit der Verfassungsreform von 1995 ist vorgeschrieben, daß eine Sitzung wöchentlich den mündlichen Fragen der Parlamentarier vorbehalten ist.

**131 Befragung der Regierung.** Dieses Verfahren ist 1974 eingeführt worden, um den Dialog zwischen exekutiver und legislativer Gewalt neu zu beleben. Es ist von den Parlamentariern gut aufgenommen worden und wird viel genutzt, was wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß diese Fragestunden seit 1981 vom Fernsehen (FR 3) live übertragen werden.

Drei Stunden vor Beginn der Sitzung werden die Fragen der Regierung übermittelt. Nach kurzer Stellungnahme des zuständigen Regierungsmitglieds hat der Verfasser der Frage noch einmal zwei Minuten Zeit, um seine Einwände darzulegen. Die Fragezeit wird entsprechend ihrer Stärke auf die im Parlament vertretenen Fraktionen aufgeteilt. Im Durchschnitt kommen so jeden Mittwoch ungefähr 15 Fragen zur Sprache.

## 5. Kapitel: Das Gesetzgebungsverfahren

### 1. Abschnitt: Das reguläre Gesetzgebungsverfahren

### 2. Abschnitt: Spezielle Gesetze

132 **Zwei Arten von Gesetzen.** Art. 3 bestimmt, daß die nationale Souveränität beim Volke liegt und nennt die zwei Wege, auf denen das Volk als Träger der Souveränität seinen Willen zum Ausdruck bringen kann, sei es

- durch seine Vertreter oder
- im Wege des Volksentscheids.

Man unterscheidet daher zwei Arten von formellen Gesetzen:

- Parlamentsgesetze und
- auf der Billigung des Volkes beruhende Gesetze (*lois référendaires*).

Trotz dieser formalen Gleichstellung sieht das Verhältnis der beiden Arten von Gesetzeswerken in der Praxis wie folgt aus: Parlamentsgesetze bilden die Regel, während die auf eine Annahme durch Volksentscheid zurückgehenden Gesetze seltene Ausnahmen bleiben. Die Aussage des Art. 34 I ("Das Gesetz wird vom Parlament beschlossen.") ist daher, indem sie die *lois référendaires* des Art. 11 unerwähnt läßt, zwar grundsätzlich als unvollständig anzusehen. Dennoch enthält sie insoweit einen wahren Kern, als sie die untergeordnete Stellung der "Referendumsgesetze" in der Praxis erahnen läßt.

133 **Die Rolle des Parlaments im rationalisierten Parlamentarismus.** Die wesentliche und grundlegende Neuerung der Verfassung des Jahres 1958 findet sich jedoch an anderer Stelle: Sie betrifft die in den Art. 34 und 37 geregelte, seit langem strittige Frage der Abgrenzung der Normsetzungsbefugnisse von Parlament und Regierung. Im Namen dessen, was man auch heute noch als Rationalisierung des Parlamentarismus bezeichnet, erfuhr die Stellung des Parlaments im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen 1958 massive Einschränkungen. Wie schon angedeutet (vgl. Kap. 1; 3 Rz. 80 ff.) verfügt das Parlament seit der Neuordnung der Rechtsetzungsbefugnisse nicht mehr über die vorher übliche Regelzuständigkeit für den gesamten Bereich der Gesetzgebung - weder über eine ausschließliche, noch über eine konkurrierende. Dem Parlament sollte vielmehr, zumindest nach dem Wortlaut der Verfassung, lediglich die Befugnis zur Regelung der in Art. 34 ausdrücklich benannten Gesetzesmaterien verbleiben (*une compétence normative d'exception*).

134 **Katalog der Gesetzgebungsgegenstände.** Art. 34 enthält einen abschließenden Katalog der Gesetzgebungsmaterien. Bei der Lektüre der Absätze II-VII fällt auf, daß der Wortlaut von Absatz zu Absatz variiert ("Durch Gesetz werden geregelt; Das Gesetz...bestimmt die Grundsätze für..."). Die Verschiedenartigkeit der gewählten Formulierungen ist jedoch lediglich auf ihre zeitlich versetzte Entstehung zurückzuführen und soll nicht Hinweis sein - so auch die Meinung des Verfassungsrates - auf qualitative oder inhaltliche Unterschiede zwischen den einzelnen, auf die verschiedenen Absätze des Art. 34 verteilten Gesetzgebungsmaterien. Die wesentlichen dieser Materien finden sich in Art. 34 II - IV:

- > Durch Gesetz werden geregelt:
  - die Bürgerrechte und die den Staatsbürgern zur Ausübung ihrer Grundrechte gewährten grundlegenden Garantien;

- der Personenstand, die Staatsangehörigkeit, die Rechtsfähigkeit, das eheliche Güterrecht, das Erbrecht;
- die Festlegung der Verbrechen und Vergehen sowie die darauf stehenden Strafen;
- das Steuerwesen;
- die Wahlen zu den parlamentarischen und den territorialen Versammlungen;
- die Verstaatlichungen von Unternehmen.

-> Das Gesetz bestimmt die Grundsätze für:

- den allgemeinen Aufbau der Landesverteidigung;
- die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften (Gemeinden, Departements, Regionen);
- das Unterrichtswesen;
- die Ordnung des Eigentums, der dinglichen Rechte (Grundpfandrechte, Nutzungsrechte u.a.) und der schuldrechtlichen Verpflichtungen des Zivil- und Handelsrechts;
- das Arbeitsrecht, das Gewerkschaftsrecht und die Sozialversicherung.

Die Absätze V, VI und VII sehen drei weitere Typen von Gesetzen vor:

- Haushaltsgesetze,
- Gesetze über die Finanzierung der Sozialversicherung,
- Planungsgesetze.

In der Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die anscheinend strikte Abgrenzung zur normativen Kompetenz des Verordnungsgebers insbesondere im Wege der Anwendung der Theorie der *"incompétence négative"* relativiert worden, indem der Verfassungsrat das Parlament zur Regelung aller wesentlichen Fragen verpflichtet hat (seit c. const. Nr. 67-31 DC, 26.01.1967).

135

**Weitreichende Eingriffsbefugnisse der Regierung.** Auch in bezug auf das Gesetzgebungsverfahren selbst, hat das Parlament weitreichende Einschränkungen seiner Möglichkeiten hinnehmen und Kompetenzen an die Regierung abgeben müssen. Dieser wurde das Recht zuerkannt, in vielfältiger Weise Einfluß auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen, und sie macht seitdem auch regelmäßig Gebrauch von diesen neuen Vorrechten. Die in regelmäßigen Abständen vom Parlament herausgegebenen Statistiken zeigen deutlich, daß es - den derzeitigen Entwicklungen in anderen demokratischen Ländern entsprechend - Gesetzesinitiativen der Regierung sind, auf die sich die allermeisten verkündeten Gesetze zurückführen lassen (ungefähr 80 bis 90 % aller verabschiedeten Gesetze). Es sind namentlich zwei Faktoren, die das massierte Auftreten dieses Phänomens erklären helfen: Zum einen ist es die Regierung, die über einen umfangreichen Verwaltungsapparat - die gesamte Ministerialbürokratie - verfügt und damit über die zur Ausarbeitung von Gesetzentwürfen hochkomplexen oder technisch-wissenschaftlichen Inhalts notwendigen Mittel; hinzukommt - in Frankreich - das Recht der Regierung, weite Teile der Tagesordnungen der Parlamentssitzungen festzulegen und in diese vorrangig ihre eigenen Entwürfe, gegebenenfalls noch die Gesetzesvorschläge aufzunehmen, die von der parlamentarischen Mehrheit stammen (vgl. Art. 48 I).



## 1. Abschnitt: Das reguläre Gesetzgebungsverfahren

### I | DAS RECHT ZUR GESETZESINITIATIVE (ART. 39)

- 136 Konkurrenz von Regierung und Parlamentariern betreffend das Recht zur Gesetzesinitiative.** Der für parlamentarische Regierungssysteme typischen, in Frankreich zuerst in der Julimonarchie (1830) eingeführten Tradition gemäß steht das Recht, Gesetzesvorlagen ins Parlamenteinzubringen sowohl dem Premierminister als auch den Mitgliedern des Parlaments zu. In gleicher Weise können die während des Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens einzubringenden Änderungsvorschläge (*amendements*) sowohl vom Premierminister als auch den Parlamentariern ausgehen.

### A \ GESETZENTWÜRFE UND GESETZESVORSCHLÄGE

Hinsichtlich der dem Parlament vorgelegten Gesetzesvorhaben muß unterschieden werden zwischen denjenigen, die vom Premierminister eingebracht worden sind, sog. **Gesetzentwürfe** (*projets de loi*), und denjenigen, die auf die Initiative eines oder mehrerer Parlamentarier zurückgehen, sog. **Gesetzesvorschläge** (*propositions de loi*).

- 137 Gesetzentwürfe.** Die Tatsache, daß das Gesetzesinitiativrecht vom Premierminister allein ausgeübt wird, ist eine Folge des die interne Organisation der Regierung regelnden Kollegialprinzips. Sie läßt daher in der Regel keine Rückschlüsse auf die wahre Herkunft einer Vorlage zu, vielmehr stammen die Entwürfe meist aus den Reihen der Minister und sind nicht das Werk des Premierministers allein. Im wesentlichen soll der Umstand daß es der Premierminister ist, der die Gesetzentwürfe der Regierung dem Parlament vorlegt, zwei Dinge betonen:

- > einmal die - verwaltungstechnisch bedeutsame - Tatsache, daß es in der Regel das beim Premierminister angesiedelte Generalsekretariat der Regierung (SGG) ist, welches die Ausarbeitung des Entwurfs lenkt und vorantreibt;
- > zum anderen - politisch betrachtet -, daß der Entwurf die Billigung des Ministerrates gefunden hat.

Die Entstehung eines Regierungsentwurfs läuft wie folgt ab:

- > Die Entwürfe werden zunächst vom zuständigen Fachminister ausgearbeitet und dann einer interministeriellen Runde zur Beratung vorgelegt.

Findet der Text die Zustimmung der Ministerrunde, so wird er dem *Conseil d'Etat* zur Stellungnahme überwiesen. Dieser überprüft die Vereinbarkeit des vorgelegten Textes mit dem vorhandenen Normengefüge, macht möglicherweise Verbesserungsvorschläge betreffend die gewählten Formulierungen, hat aber kein Recht, sich zur Zweckmäßigkeit des Textes zu äußern. Die Stellungnahme des *Conseil d'Etat* wird nicht veröffentlicht; sie dient allein der Kenntnisnahme durch die Regierung. Als nächstes ist der Gesetzentwurf dem Ministerrat vorzulegen, dieser hat über ihn zu beraten und schließlich eine Entscheidung über seine Annahme oder Ablehnung zu treffen.

- > Der Beratung im Ministerrat folgt die Unterzeichnung eines Vorlagedekrets (*décret de présentation*) durch den Regierungschef, welches die Einleitung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens vor einer der beiden Kammern ermöglicht.

Der Regierung steht es in der Regel frei zu entscheiden, welche der beiden Kammern des Parlaments - Nationalversammlung oder Senat - zuerst mit dem Entwurf befaßt werden soll. Die Entwürfe von Haushaltsgesetzen und Gesetzen über die Finanzierung der Sozialversicherung werden jedoch von Verfassungs wegen zuerst der Nationalversammlung vorgelegt (Art. 39 II 2).

In der Praxis wird ohnehin die Mehrheit der Regierungsentwürfe - sofern es die Arbeitsbelastung zuläßt - zuerst in die Nationalversammlung eingebracht.

- > In einigen Bereichen verfügt die Regierung über ein Vorschlagsmonopol, das jede vom Parlament ausgehende Gesetzesinitiative von vornherein ausschließt. Dies gilt vor allem für
- Haushaltsgesetze (siehe unten: 2.Ab./II)
  - Gesetze über die Finanzierung der Sozialversicherung
  - Planungsgesetze
  - Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Abkommen und Verträgen.

- 138 Gesetzesvorschläge.** Jeder Senator und jeder Abgeordneter hat das Recht, allein oder zusammen mit anderen Parlamentariern derselben Kammer einen Gesetzesvorschlag einzubringen. Art. 39 macht diesbezüglich keinerlei Unterschied zwischen den beiden Kammern.

Bis zur Verfassungsreform vom 4. August 1995 wurde das Vorschlagsrecht der Parlamentarier allerdings durch den faktischen Vorrang der Regierungsentwürfe bei der Feststellung der Tagesordnungspunkte durch die Regierung stark eingeschränkt (Art. 48 I a.F.). Heute ist eine Sitzung pro Monat der von den Kammern festgelegten Tagesordnungen vorbehalten (Art. 48 III), eine Bestimmung, welche der faktischen Diskriminierung entgegenwirken soll.

Allerdings bestehen auch nach dem 4. August 1995 mit den Art. 40 ff. der Verfassung von 1958 Vorschriften fort, welche die Möglichkeit der Parlamentarier zur Einbringung von Gesetzesvorlagen in einer Weise einschränken, daß man ohne weiteres auch weiterhin von einer Diskriminierung des Parlaments sprechen kann.

- 139 Inhalt der Art. 40 ff. der Verfassung von 1958: Fälle der Unzulässigkeit von Gesetzesvorschlägen der Parlamentarier.** Zu einer öffentlichen Aussprache über einen Gesetzesvorschlag im Plenum einer der beiden Kammern kommt es nur, wenn die Regierung davon absieht, sich auf einen der von der Verfassung vorgesehenen - und in concreto tatbestandlich einschlägigen - Fälle der Unzulässigkeit zu berufen:

- Zunächst ist der in Art. 41 normierte Fall der gesetzgeberischen Unzuständigkeit (*irrecevabilité législative*) zu nennen: Die Unzulässigkeit eines Gesetzesvorschlages kann den Parlamentariern von der Regierung demnach dann entgegengehalten werden, wenn der Gesetzesvorschlag eine Materie betrifft, deren Regelung der Exekutiven vorbehalten ist. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit einer Vorlage zwischen der Regierung und dem Präsidenten der betroffenen Kammer besteht die Möglichkeit, den Verfassungsrat anzurufen. Dieser hat dann innerhalb von acht Tagen eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorschlags zu fällen.
- Daneben besteht für die Parlamentarier das Verbot, Gesetzesvorschläge einzureichen, deren Annahme die Minderung der öffentlichen Einnahmen oder die Begründung oder Erhöhung öffentlicher Lasten zur Folge hätte. Man spricht in diesem Fall von Unzulässigkeit wegen Nichtwahrung einer geordneten staatlichen Haushaltspolitik (Art. 40: *irrecevabilité financière*).

Zu entscheiden über das Vorliegen der Unzulässigkeit nach Art. 40 hat die Leitung des Haushaltsausschusses der jeweiligen Kammer. Hat die Regierung auch nach Verabschiedung eines Gesetzestextes durch beide Kammern weiterhin Vorbehalte hinsichtlich der Zulässigkeit der Vorlage des Entwurfs durch Parlamentsmitglieder, so bleibt ihr die Möglichkeit, den vermeintlichen Verstoß gegen Art. 40 im Wege einer Klage vor dem Verfassungsrat (Art. 61) zu rügen.

Eine regelmäßige Heranziehung des Art. 40 seitens der Exekutiven hätte unweigerlich die Unzulässigkeit fast aller auf eine parlamentarische Gesetzesinitiative zurückgehenden Gesetzesvorschläge zur Folge, denn es ist kaum eine gesetzliche Regelung denkbar, die nicht zumindest mittelbar Auswirkungen auf den staatlichen Haushalt hätte. Aus diesem Grunde vermeidet die Regierung es, soweit es geht, sich zur Abwehr von Gesetzesvorschlägen auf Art. 40 zu berufen. Anders sieht dies bei Änderungsanträgen parlamentarischen Ursprungs aus. Um deren Abweisung wegen Außerachtlassung einer geordneten staatlichen Haushaltspolitik zu erreichen, beruft sich die Regierung mit großer Regelmäßigkeit auf Art. 40.

## B \ ÄNDERUNGSANTRÄGE

- 140 Das Recht zur Einbringung von Änderungsanträgen.** Wie im Bereich der Gesetzesinitiative konkurrieren Regierung und Parlamentarier auch bei Ausübung des Rechts zur Einbringung von Änderungsvorschlägen (*le droit d'amendement*), d.h. bezüglich des Rechts, Änderungen von Gesetzesvorschlägen oder -entwürfen zu beantragen.

Ein Änderungsantrag kann abzielen auf die völlige oder teilweise Streichung oder Abänderung bestimmter Teile eines Entwurfs oder Vorschlags. Im Ergebnis kann er auch dazu führen, daß neue Bestimmungen in den ursprünglichen Text eingefügt werden.

Der Stellung von Änderungsanträgen kommt heute - in der V. Republik - besondere Bedeutung zu, denn es ist der einzige Weg, auf dem die Parlamentarier noch reellen Einfluß auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen können. In der Praxis ist die Stellung solcher Anträge zum Hauptanwendungsfall des Gesetzesinitiativrechts durch die Parlamentarier geworden. Tatsächlich führen Änderungsanträge oft zur Verbesserung, Anreicherung, teilweise sogar zur völligen Umgestaltung eines in der Beratung befindlichen Textes, insbesondere wenn es sich um einen Gesetzentwurf der Regierung handelt. In der Regel kommen also die Beiträge von Senatoren und Abgeordneten erst zu diesem späten Zeitpunkt in angemessener Weise zur Geltung.

Der Verfassungsrat sah sich jedoch gezwungen, das Recht zur Stellung von Änderungsanträgen genauer zu definieren und gleichzeitig klarzustellen, daß die Inanspruchnahme dieses Verfahrens nicht zur Aushebelung des regulären, in der Verfassung vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahrens führen dürfe. Im Wege des Änderungsverfahrens angenommene Zusätze und Änderungen seien - entsprechend dem Sinn und Zweck der Art. 39 I und 44 I - nur dann zulässig, wenn sie einen direkten Bezug zu dem in der Beratung befindlichen Text aufwiesen und wenn sie von ihrem Gegenstand und ihrer Reichweite her die immanenten Schranken des Rechts zur Stellung von Änderungsanträgen respektierten (st. Rspr des Verfassungsrates; Bsp: *Fehlen eines direkten Bezuges* - Nr. 92-316 DC, 20. Januar 1993, S. 14; *Gegenstand und Reichweite* - Nr. 93-320 DC, 21. Juni 1993, S. 146).

## II | ABSCHNITTE DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS

## A \ DIE BERATUNG IN DEN AUSSCHÜSSEN (ART. 43)

Alle Gesetzentwürfe und Gesetzesvorschläge, gleich ob sie beim Präsidium der Nationalversammlung oder des Senats eingereicht werden, sind vom Präsidenten der jeweiligen Kammer einem Ausschuß zur Beratung zu überweisen. Bei dem Ausschuß kann es sich entweder um einen speziell zur Beratung dieses Entwurfs eingesetzten Ausschuß oder um einen der sechs ständigen Ausschüsse handeln (zu den Ausschüssen bereits: Kap. 4/Rz. 113 ff.).

- 141 Das Verfahren in den Ausschüssen.** Der mit der Beratung betraute Ausschuß bestimmt als erstes einen Berichterstatter. Dessen Aufgabe ist es, nach gründlicher und umfassender Vorprüfung des vorgelegten Textes diesen dem Ausschuß vorzustellen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu machen. Die Vorarbeit des Berichterstatters besteht in der eingehenden Durchsicht des vorgelegten Entwurfs, im Zusammentragen der ihm wichtig erscheinenden Stellungnahmen und der Durchführung der erforderlichen Anhörungen. Ihm steht ferner das Recht zu, sich mit von dem Vorhaben betroffenen persönlichen Referenten der Minister oder hohen Verwaltungsbeamten zu beraten.

Nach Abschluß der Beratungen im Ausschuß verfaßt der Berichterstatter auf Grundlage der vom Ausschuß bezogenen Positionen einen Ausschußbericht. Dieser Bericht besteht aus einem allgemeinen Teil, in dem die mit dem Entwurf verfolgten Ziele und seine wichtigsten Neuregelungen vorgestellt werden, und einem zweiten Teil, in dem noch einmal auf jeden einzelnen Artikel und die seine Fassung betreffenden Änderungsvorschläge eingegangen wird.

Geht es bei den Beratungen im Ausschuß um einen Gesetzentwurf (*projet de loi*), so hat der Ausschuß nur drei Möglichkeiten der Beschlußempfehlung an die Kammer: Er kann in seinem Bericht dem Plenum nur die Annahme oder die Ablehnung des Textes im ganzen oder die Hinzufügung von Änderungen vorschlagen. Die Beratung im Plenum hat in diesem Fall von dem Text in seiner ursprünglich von der Regierung vorgelegten Fassung auszugehen (Art. 42 I).

Ist der Beratungsgegenstand dagegen ein Gesetzesvorschlag (*proposition de loi*), so soll der Bericht einen neugefaßten Gesamttext, in den auch die vom Ausschuß für sinnvoll gehaltenen Änderungsvorschläge eingearbeitet sind, enthalten. Dieser ist es dann, der dem Plenum als Beratungsgrundlage dient (Umkehrschluß aus Art. 42 I).

## B \ DIE ÖFFENTLICHE DEBATTE

- 142 Aufnahme in die Tagesordnung (Art. 48).** Die Eröffnung der Diskussion über eine Vorlage im Parlament setzt ihre Aufnahme in die Tagesordnung einer der beiden Kammern voraus. Nach Art. 48 I enthält die Tagesordnung vorrangig und in der von der Regierung festgelegten Reihenfolge die Beratung der von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe und der von ihr angenommenen Gesetzesvorschläge. In der Praxis unterscheidet man zwischen der vorrangig geltenden, von der Regierung festgesetzten Tagesordnung (*ordre du jour prioritaire*) und einer von der Mehrheit der jeweiligen Kammer festzusetzenden, ergänzenden Tagesordnung (*ordre du jour complémentaire*) (vgl. Kap. 4, Rz. 125).

Art. 48 a.F. erlaubte es der Regierung in der Praxis, jede von ihr nicht gewünschte Debatte im Parlament zu unterbinden; so kam es, daß sehr viele Gesetzesvorschläge - insbesondere die von der Opposition eingebrachten -nie, d.h. bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode, zur Diskussion in eine der beiden Kammern gelangten. Durch die Einführung des Art. 48 III am 4.8.1995 wurde

diese Vorgehensweise insoweit relativiert, als nun monatlich eine Sitzung vorrangig für die von den Parlamentariern beschlossene Tagesordnung reserviert ist.

- 143 Die Beratung i.e.S.** Gemeinhin geht man von einer Unterscheidung aus, die sich, ohne verfassungsrechtlich vorgeschrieben zu sein, aus den Geschäftsordnungen der Kammern ergibt: Man unterscheidet im Rahmen der parlamentarischen Beratung zwischen der allgemeinen Aussprache (*discussion générale*) und der Aussprache über den Text im einzelnen (*l'examen du texte*).
- 144 In der allgemeinen Aussprache** beschäftigt sich die jeweilige Parlamentskammer mit der Vorlage als ganzem. Die Aussprache steht am Anfang der Beratungen im Plenum, sie dient der Vorstellung von Ziel und Zweck der Vorlage, ihres Regelungsgegenstandes und ihrer wesentlichen Vorschriften. In der Regel ist es ein Regierungsvertreter, der die Beratung eröffnet, gefolgt von dem Berichterstatter des mit der fachlichen Vorprüfung der Vorlage betrauten Ausschusses. Danach haben die Sprecher der Fraktionen Gelegenheit, zur Vorlage Stellung zu nehmen. Die dem Berichterstatter und den anderen eingeschriebenen Rednern zustehende Redezeit wird von der Präsidentenkonferenz festgelegt.
- 145 Verfahrensrügen.** In diesem Zeitpunkt können Verfahrensrügen (*motions de procédure*) erhoben werden, deren Zweck es ist, die - sofortige - weitere Beratung der Vorlage zu verhindern. Es gibt drei Arten von Verfahrensrügen, die u.U. auch nebeneinander geltend gemacht werden können:
- Einwand der Unzulässigkeit (*l'exception d'irrecevabilité*): Dieser Einwand hat die Feststellung zum Ziel, daß die fragliche Vorlage im Widerspruch steht zu einer oder mehreren Vorschriften der Verfassung.
  - Vorfrage (*la question préalable*): Der eine Vorfrage stellende Parlamentarier beantragt vom Plenum einen Beschluß, der - aus Gründen der Zweckmäßigkeit - die Beratung der eingebrachten Vorlage von der Tagesordnung nimmt.
  - Zurückverweisung an einen Ausschuß (*le renvoi en commission*): Hierbei handelt es sich um die Überweisung an den bereits mit den ersten Vorarbeiten zur Vorlage betrauten Ausschuß zur erneuten Beratung und der Erstellung eines zweiten Ausschußberichts.

Über Verfahrensrügen wird im Rahmen einer zeitlich begrenzten Debatte beraten, nach deren Abschluß die Kammer über den Antrag zu entscheiden hat. Gibt die Kammer einem Einwand der Unzulässigkeit oder einer Vorfrage statt, so hat dies die endgültige Zurückweisung eines Entwurfs zur Folge; im entgegengesetzten Fall wird die Beratung fortgeführt.

- 146 Im Rahmen der Aussprache über den Text im einzelnen** wird über jede selbständige Bestimmung der Vorlage der Reihenfolge nach beraten. Die Debatte über Änderungsanträge (oder auch Zusatzänderungsanträge [*sous-amendements*]) findet jeweils anläßlich der Beratung derjenigen Bestimmung statt, auf welche sie sich beziehen.
- 147 Die Abstimmung über einen Gesetzentwurf.** Abgestimmt wird zunächst über jede - u.U. aufgrund von beschlossenen Änderungen ergänzte - Einzelbestimmung. Im Anschluß daran haben die Fraktionen ihre Absichtserklärungen betreffend die anstehende Abstimmung abzugeben, dann kann zur Schlußabstimmung über den Gesetzentwurf im ganzen geschritten werden. Sowohl bei der Abstimmung über die Einzelbestimmungen, als auch bei der Endabstimmung über den gesamten Text entscheidet die Mehrheit der gültigen, abgegebenen Stimmen.
- 148 Das Verfahren des Art. 44 III (*Vota bloqués*).** Um im Falle eines Falles die völlige Lahmlegung der Beratungen über einen Gesetzentwurf infolge der Einbringung einer Unzahl von Änderungsanträgen seitens der Parlamentarier verhindern zu können, verfügt die Regierung über das Recht, das

langwierige Abstimmungsverfahren über jede Einzelbestimmung und jeden Änderungsantrag zu vermeiden, indem sie bei der Kammer beantragt, daß in einer einzigen Abstimmung über den gesamten Text oder mindestens mehrere seiner Teile en bloc entschieden werde, unter alleiniger Berücksichtigung der von ihr vorgelegten oder angenommenen Änderungsanträge. Dieses Verfahren bezeichnet man als *vote bloqué* (Art. 44 III), als Verfahren der "gebundenen Abstimmung". Es macht die Einzelberatung der vorgebrachten Änderungsanträge nicht unmöglich oder überflüssig, es erlaubt lediglich, die Abstimmung über einen Gesetzentwurf in angemessener Zeit durchzuführen, damit wertvolle Zeit zu gewinnen und gleichzeitig im Interesse der Regierung sicherzustellen, daß ihr ursprünglicher Entwurf in seinem Wesensgehalt nicht angetastet wird.

- 149 **Das Verfahren des Art. 49 III.** Doch die Beantragung einer "gebundenen Abstimmung" (*vote bloqué*) ist nur eines der Instrumente, die der Regierung zur Verfügung stehen, um überlange Beratungen in den Kammern des Parlaments abzukürzen. Daneben hat sie ein weiteres, noch radikaleres und einschneidenderes Mittel an der Hand: das Verfahren des Art. 49 III (vgl. Kap. 3, Rz 93). Die Koppelung der Abstimmung über eine konkrete Vorlage mit der Entscheidung über das Schicksal der Regierung (Vertrauensfrage) beendet die Debatte. Außerdem bringt die Anwendung dieses Verfahrens für die Regierung den weiteren Vorteil mit sich, ihren Gesetzentwurf unter äußerst günstigen Bedingungen dem Parlament zur Abstimmung vorlegen zu können: Wird von den Abgeordneten innerhalb der dafür vorgesehenen Frist kein Mißtrauensantrag eingebracht, so gilt der Gesetzentwurf als in der laufenden Lesung angenommen, ohne daß es darüber zu einer Abstimmung der Abgeordneten gekommen wäre. Wird dagegen ein Mißtrauensantrag eingebracht, so ist die Gesetzesvorlage nur dann als abgelehnt (und die Regierung als gestürzt) anzusehen, wenn die absolute Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung für den Mißtrauensantrag stimmt. Allerdings darf das Verfahren des Art. 49 III von der Regierung nur in der Nationalversammlung und nicht im Senat zur Anwendung gebracht werden. Nichts hindert sie jedoch daran, das Verfahren bei jeder erneuten Beratung in der Nationalversammlung - die ja im Verhältnis zum Senat (fast) immer das letzte Wort hat (siehe unten Kap. 5, Rz. 152) - heranzuziehen (So hat z.B. Michel Debré in der Zeit zwischen dem 20. Oktober und dem 1. Dezember 1960 in Zusammenhang mit dem die Schaffung der atomaren Streitkräfte (*la force de dissuasion nucléaire*) vorsehenden Gesetzentwurf allein drei Mal die Vertrauensfrage gestellt.).

### III | DER VERSUCH DER HERBEIFÜHRUNG EINER EINIGUNG VON NATIONALVERSAMMLUNG UND SENAT ÜBER DEN WORTLAUT EINES GESETZES

Nach Art. 45 ist Voraussetzung der endgültigen Verabschiedung eines Gesetzentwurfs oder Gesetzesvorschlages durch das Parlament, daß der Text von Senat und Nationalversammlung in übereinstimmender Fassung angenommen wird. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, wendet man das sog. "Schiffchenverfahren" (*la navette*) an, welches mit den Verfassungsgesetzen von 1875 im Rahmen des in der III. Republik bestehenden, egalitären Zweikammersystems in Frankreich eingeführt wurde. Das in der III. Republik zunächst ohne irgendeine zeitliche oder inhaltliche Beschränkung zur Anwendung gebrachte Verfahren erfuhr sowohl 1946 als auch 1958 im Zuge der Rationalisierung des Parlamentarismus zahlreiche Einschränkungen. Gelingt es im Rahmen des Schiffchenverfahrens nicht, eine Angleichung der Standpunkte von Nationalversammlung und Senat herbeizuführen, so sieht die Verfassung ein Vermittlungsverfahren vor, dessen Ingangsetzung im Ermessen der Regierung steht und welches - sofern notwendig - erlaubt, der Nationalversammlung das Recht zur abschließenden Beschlußfassung zu übertragen.

A \ DAS "SCHIFFCHENVERFAHREN" (*la navette*)

- 150 **Die Beratung von Gesetzesvorlagen im "Schiffchenverfahren".** Jeder Gesetzentwurf oder Gesetzesvorschlag wird nacheinander in beiden Kammern des Parlaments mit dem Ziel der Annahme einer übereinstimmenden Fassung des Gesetzestextes beraten (Art. 45 I). Wird ein Gesetzentwurf bereits in erster Lesung (d.h. er liegt zum allerersten Mal den Parlamentariern vor) von einer der Kammern angenommen, so ist er der anderen Kammer zur Beratung zu überweisen, die sich dann ihrerseits in einer ersten Lesung mit dem Text befaßt. Nimmt die als zweite mit dem Text befaßte Kammer ihn in der von der anderen Kammer beschlossenen Fassung an, so gilt der Entwurf als verabschiedet und kann verkündet werden. Lehnt die zweite Kammer den von der ersten beschlossenen Text ab, so wird er in seiner geänderten Fassung wieder an die erste Kammer zurückverwiesen, die ihn erneut - in zweiter Lesung - behandelt, um dann ihre Zustimmung entweder zu geben oder zu verweigern. Die Überweisungen finden erst in dem Moment ein Ende, in dem eine der Kammern eine Vorlage in der zuvor von der anderen Kammer gebilligten Fassung annimmt. Im Laufe des Verfahrens kommt es nach und nach zunächst zur Einigung über die Fassung einzelner Bestimmungen, die dann als endgültig beschlossen gelten und nicht mehr (mit-)zurückverwiesen werden, während diejenigen Einzelbestimmungen, über die noch kein Einvernehmen erzielt werden konnte, Gegenstand weiterer Lesungen bleiben. Die "*navette*" ist in der Regel also so lange weiterzuführen, bis sich die Kammern auf einen gemeinsamen Gesamttext geeinigt haben oder bis die Regierung sich entschließt, das Verfahren zu einem Abschluß zu bringen (Etwa zwei Drittel aller Gesetze werden jedoch nach Abschluß der "*navette*" verabschiedet.). Sieht es so aus, als sei in absehbarer Zeit keine Annäherung der Standpunkte von Nationalversammlung und Senat zu erwarten, so steht es dem Premierminister zu, einzugreifen und ein Vermittlungsverfahren einzuleiten.

## B \ DAS VERMITTLUNGSVERFAHREN

- 151 **Die Anrufung des paritätisch besetzten Vermittlungsausschusses.** Nach jeweils zwei Lesungen in jeder Kammer oder ausnahmsweise - im Falle des Vorliegens einer Dringlichkeitserklärung der Regierung - nach nur einer Lesung in jeder Kammer kann der Premierminister in das Verfahren eingreifen und auf einen Ausgleich zwischen den beiden Kammern hinzuwirken suchen. Er tut dies, indem er die Kammern auffordert, einen paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß (*la commission mixte paritaire*) einzuberufen, der aus sieben Abgeordneten und sieben Senatoren besteht und die Aufgabe hat, einen Kompromißvorschlag betreffend die noch strittigen Einzelbestimmungen auszuarbeiten.

Die Regierung *kann* die von dem Ausschuß erarbeitete Textvorlage den beiden Kammern zur Annahme vorlegen. In diesem Fall werden die Beratungen auf der Basis der vom Ausschuß erarbeiteten Textfassung wiederaufgenommen. Die Regierung hat aber auch die Möglichkeit, den vom Ausschuß erarbeiteten Vorschlag zurückzuhalten und nicht dem Parlament vorzulegen. In diesem Fall wird das "Schiffchenverfahren" zwischen den Kammern mit dem Gesetzentwurf in seiner ursprünglichen Fassung als Diskussionsgrundlage fortgeführt.

- 152 **Das Letztentscheidungsrecht der Nationalversammlung.** Kommt es im paritätisch besetzten Ausschuß nicht zur Verständigung über einen Kompromißvorschlag oder wird sein Vorschlag nicht von beiden Kammern angenommen, so kann die Regierung nach einer erneuten Lesung in Nationalversammlung und Senat von der Nationalversammlung eine endgültige Beschlußfassung verlangen. In diesem Fall kann die Nationalversammlung entweder die von dem paritätisch besetzten Ausschuß ausgearbeitete Fassung oder die von ihr zuletzt beschlossene Fassung, gegebenenfalls geändert durch einen oder mehrere vom Senat angenommene Änderungsanträge, wiederaufnehmen (Art. 45 IV).

Das Vermittlungsverfahren soll dazu dienen, den Dialog zwischen den Kammern zu fördern. Gleichzeitig eröffnet es aber auch für den Fall andauernder Meinungsverschiedenheiten zwischen

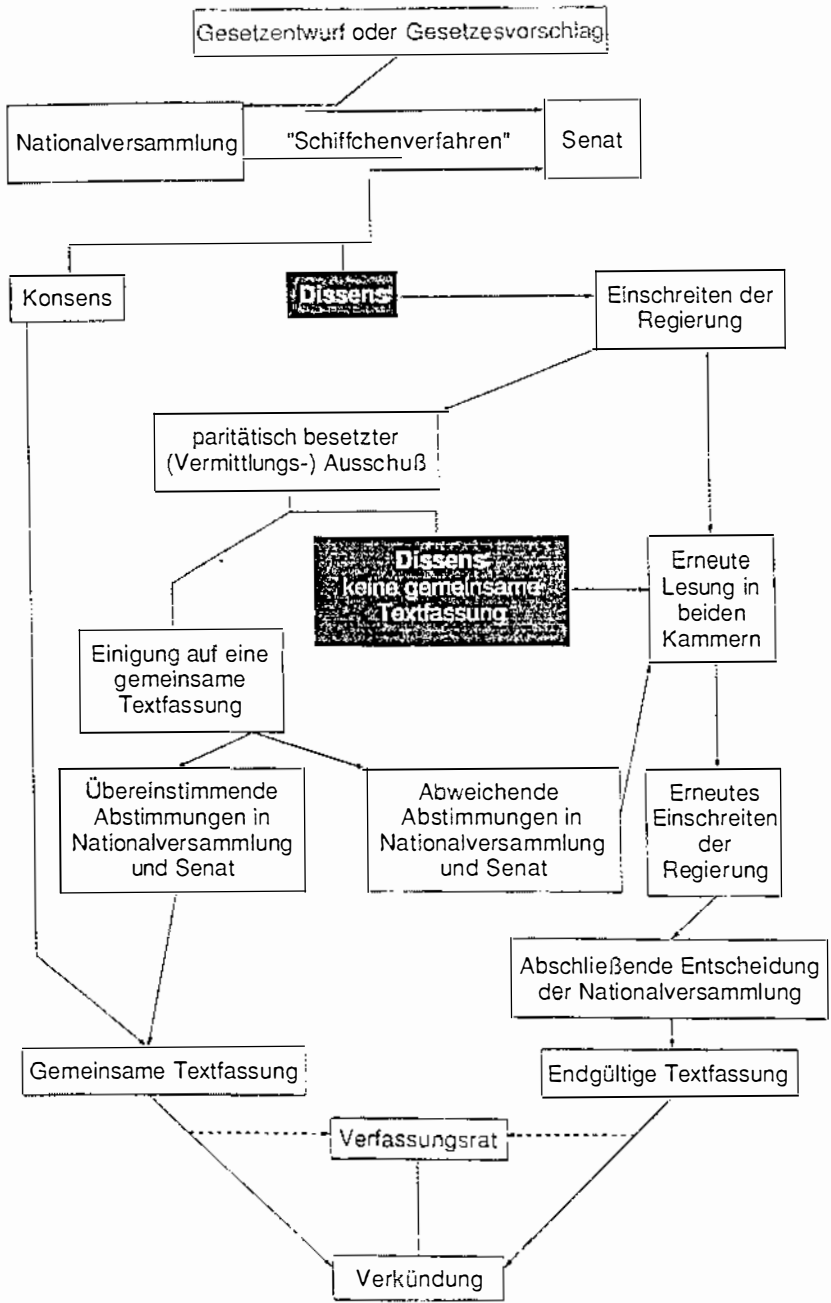
den Kammern eine angemessene Lösung, indem es für diesen Fall der Nationalversammlung als der vom Volk direkt gewählten Kammer das Letztentscheidungsrecht zubilligt.

Die Regierung verfügt im Rahmen dieses Verfahrens über weitreichende Eingriffs- und Steuerungsbefugnisse: Sie entscheidet über Fortführung oder Unterbrechung der "*navette*", über die Annahme des Ausschlußvorschlags als neuer Diskussionsgrundlage und - sofern Meinungsverschiedenheiten fortbestehen - über die Zweckmäßigkeit und den Zeitpunkt für einen letztverbindlichen Beschluß der Nationalversammlung.

-> Siehe dazu die schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren nächste Seite.



# DAS GESETZGEBUNGSVERFAHREN



## IV | NACH DER ABSTIMMUNG DURCH DAS PARLAMENT

Das vom Parlament beschlossene Gesetz muß vom Präsidenten der Republik verkündet werden. Die Verkündung kann nur in zwei Ausnahmefällen aufgeschoben werden: nach Anrufung des Verfassungsrates oder nach einem Antrag des Präsidenten auf erneute Beratung.

## A \ DIE VERKÜNDUNG (ART. 10 I)

- 153 **Die Gesetzesverkündung durch den Präsidenten der Republik.** Die Verkündung (*la promulgation*) ist der Akt, mit dem der Präsident der Republik den vom Parlament beschlossenen Gesetzestext öffentlich beurkundet und den Anwendungsbefehl unterschreibt. Das Datum der Unterschrift gilt als Datum der Verkündung (GE. Ass. 8.2. 1974, *Commune de Montory*)

Die Verkündung hat innerhalb von fünfzehn Tagen nach Übermittlung des verabschiedeten Gesetzes an die Regierung zu erfolgen. Das vom Präsidenten unterzeichnete Verkündungsdekret (*le décret de promulgation*) ist vom Premierminister und den zuständigen Ministern gegenzuzeichnen.

Die Verkündung ist eine Pflicht des Staatsoberhauptes. Sobald ein Gesetzentwurf vom Parlament verabschiedet worden ist, trifft den Präsidenten die Unterzeichnungspflicht. Kommt er dieser nicht nach, so erfüllt er dadurch genaugenommen den Tatbestand des Amtsmißbrauchs (*forfaiture*). Für den Präsidenten gelten in diesem Zusammenhang die besonderen Vorschriften über den Hohen Gerichtshof (Vgl. Kap. 2, Rz. 64).

- 154 **Die Veröffentlichung des Gesetzestextes im *Journal officiel*.** Unterschieden werden muß zwischen Verkündung (*promulgation*) und Veröffentlichung (*publication*). Mit Veröffentlichung des Gesetzestextes im *Journal officiel* haben die Einwohner des Landes die Möglichkeit, von dem Text Kenntnis zu nehmen; sein Inhalt ist von ihnen fortan zu beachten, eine Verletzung seiner Normen kann ihnen ab sofort entgegengehalten werden. Soweit keine abweichenden Bestimmungen getroffen werden, tritt ein Gesetz in Paris bereits am Tag nach seiner Veröffentlichung im *J.O.*, in den anderen Departements einen Tag nach Eingang des *J.O.* in der Präfektur in Kraft (Art. 1 Code Civil).

Bevor ein Gesetzestext tatsächlich umgesetzt und angewandt werden kann, bedarf es meist noch des Erlasses von Durchführungsverordnungen seitens der Regierung, in denen konkrete Anweisungen zur Durchführung des von der legislativen Gewalt beschlossenen Gesetzes gegeben werden. Die Durchführungsverordnungen ergehen auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigungen; die Anforderungen an eine formale oder inhaltliche Bindung des Verordnungsgebers an den Willen des Gesetzgebers sind allerdings geringer als die in Art. 82 I GG vorgeschriebenen.

## B \ DIE KONTROLLE DER GESETZE AUF IHRE VERFASSUNGSMÄßIGKEIT (ART. 61)

- 155 **Die Überprüfung der verabschiedeten Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch den Verfassungsrat noch vor Verkündung durch den Staatspräsidenten.** Während des kurzen Zeitraumes, der zwischen endgültiger Verabschiedung des Gesetzestextes durch das Parlament und seiner Verkündung durch den Präsidenten der Republik liegt (höchstens 15 Tage, mindestens die zur Erstellung der auf "Velinpapier" gedruckten Gesetzesurkunde notwendige Zeit), steht dem Staatspräsidenten, dem Premierminister, den Präsidenten der Parlamentskammern oder 60 Parlamentariern das Recht zu, das Gesetz dem Verfassungsrat zuzuleiten, damit dieser es auf seine Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüfe.

Der Verfassungsrat hat dann innerhalb Monatsfrist über die Verfassungsmäßigkeit des Textes zu entscheiden. Auf Verlangen der Regierung kann diese Frist in besonders dringlichen Fällen auf acht Tage gekürzt werden.

Die Entscheidung des Verfassungsrates kann verschiedenen Inhalts sein. Der Rat hat im wesentlichen drei Möglichkeiten:

- Er stellt die Unvereinbarkeit des Gesamttextes mit der Verfassung fest; das Gesetz darf in diesem Fall nicht verkündet werden.
- Der Verfassungsrat erklärt das Gesetz für mit der Verfassung vereinbar (möglicherweise unter dem Vorbehalt einer bestimmten verfassungskonformen Auslegung); daran kann sich die Verkündung unmittelbar anschließen.
- Er erklärt nur einzelne Bestimmungen für nicht vereinbar mit der Verfassung; das Gesetz darf in diesem Fall erst nach Streichung der für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen verkündet werden. Scheint die Verkündung des verbliebenen Gesetzestextes nicht sinnvoll, so kann der Präsident der Republik ihn dem Parlament zur erneuten Beratung vorlegen.

#### C \ DER ANTRAG AUF ERNEUTE BERATUNG (ART. 10 II)

- 156 Zurückverweisung eines bereits verabschiedeten Gesetzes an das Parlament durch den Präsidenten der Republik.** Vor Ablauf der Frist zur Verkündung eines Gesetzes hat der Präsident die Möglichkeit, vom Parlament eine erneute Beratung des gesamten Gesetzes oder bestimmter Artikel desselben zu verlangen. Diese erneute Beratung darf von den Parlamentariern nicht verweigert werden.

Es wäre unrichtig, in diesem Zusammenhang von einem Vetorecht des Präsidenten zu sprechen, nicht zuletzt deswegen, weil diese Entscheidung der Gegenzeichnung unterliegt. Bis heute (1958 - 1998) ist von diesem Recht erst zweimal Gebrauch gemacht worden:

- 1983: Gesetz über die Weltausstellung 1989. Der Präsident (i.Ü. auch die Regierung) wollte die Verkündung des Gesetzes vermeiden, da dessen Inhalt zu diesem Zeitpunkt bereits überholt war: Frankreich hatte seine Kandidatur für die Weltausstellung 1989 kurz nach Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament wieder zurückgezogen. Mangels Beratungsbedarfs fand daher keine erneute Beratung statt.
- 1985: erneute Beratung des Gesetzes über den Status Neu-Kaledoniens. Der Präsident wollte den Parlamentariern die Möglichkeit geben, unverzüglich die Konsequenzen zu ziehen aus der vom Verfassungsrat erklärten Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen des verabschiedeten Gesetzestextes. Hier diente Art. 10 II der Heilung des Gesetzes.

## 2. Abschnitt: Spezielle Gesetze

#### I | DIE VERFASSUNGS AUSFÜHRENDE GESETZE (*LOIS ORGANIQUES*) (ART. 46)

- 157 Konkretisierung der Verfassung durch den Gesetzgeber: *lois organiques*.** Die Verfassung als allgemeinste und abstrakteste aller staatlichen Rechtsnormen kann und soll nicht alle die die Organisation oder Funktionsweise der öffentlichen Gewalten betreffenden Regeln selbst vorgeben müssen. Die Aufgabe der Konkretisierung und Ergänzung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens überträgt sie daher für manche Bereiche dem einfachen Gesetzgeber (so z.B. betreffend die Präsidentschaftswahlen, die Geschäftsordnungen der Parlamentskammern, die Verfassung und

Zuständigkeitsregelungen für den Verfassungs- und den Wirtschafts- und Sozialrat sowie die Regelung des Richterstatus usw.). Die im Rahmen dieses Auftrags zum Erlaß von verfassungsergänzenden Ausführungsbestimmungen vom Parlament beschlossenen Gesetze werden als verfassungsausführende Gesetze (*lois organiques*) bezeichnet.

- 158 **Besondere Verfahrensvoraussetzungen der verfassungsausführenden Gesetze.** Die Verfassung schreibt für die Beratung und Verabschiedung der verfassungsausführenden Gesetze die Beobachtung eines besonderen Verfahrens vor, welches - über das reguläre Gesetzgebungsverfahren hinaus - die Beobachtung weiterer Verfahrensvoraussetzungen verlangt (Art. 46).

Erstens darf die parlamentarische Debatte nicht eher als frühestens fünfzehn Tage nach Einbringung des Gesetzentwurfs oder -vorschlags im Parlament eröffnet werden. Durch Einräumung einer Bedenkzeit soll den Parlamentariern die Möglichkeit gegeben werden zu sorgfältiger Vorbereitung und Überlegung.

Ferner ist das der Nationalversammlung für die Fälle der Nichtübereinstimmung der von ihr selbst und der vom Senat gebilligten Textfassungen eingeräumte Letztentscheidungsrecht insofern beschränkt, als eine endgültige, die entgegenstehende Ansicht des Senats vernachlässigende Beschlußfassung durch sie nur mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder (mit 289 Stimmen also) zulässig ist. Betrifft der Entwurf eines verfassungsausführenden Gesetzes noch dazu den Senat, so steht der Nationalversammlung keinerlei Letztentscheidungsrecht mehr zu, vielmehr muß die Vorlage in solchen Fällen von *beiden* Kammern in gleicher Fassung angenommen werden. Schlußendlich ist für diese Art von Gesetzen eine a-priori-Kontrolle, d.h. eine *vor* ihrer Verkündung stattfindende Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch den Verfassungsrat verbindlich vorgeschrieben.

#### II} DIE HAUSHALTSGESETZE (*lois de finances*) (ART. 47)

- 159 **Drei Arten von Haushaltsgesetzen.** Hinter dem Begriff "Haushaltsgesetz" verbergen sich drei verschiedene Arten von Gesetzen, deren unterschiedliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und verfahrensrechtliche Behandlung in der gesetzesvertretenden Verordnung Nr. 59/2 vom 2. Januar 1959 geregelt sind:

- die für jeweils ein Rechnungsjahr aufzustellenden **Jahreshaushaltsgesetze** (*lois de finances annuelles*), die teilweise auch schlicht als Haushalt (*budget*) bezeichnet werden;
- eventuelle **Nachtragshaushaltsgesetze** (*lois de finances rectificatives*), mit deren Hilfe im Laufe eines Rechnungsjahres die Vorgaben des Jahreshaushaltsgesetzes geändert werden können;
- das **Haushaltsabschlußgesetz** (*loi de règlement*), welches die ordnungsgemäße staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung während des vorangegangenen Rechnungsjahres feststellt.

Die Haushaltsgesetze unterscheiden sich in dreifacher Hinsicht von den einfachen Gesetzen: Sie sind besonderen Inhalts, bei ihrer Beratung und Verabschiedung sind spezielle Verfahrensregeln zu beachten und sie unterliegen einer strengen Kontrolle durch den parlamentarischen Haushaltsausschuß (*la commission des finances*).

A/ DAS JAHRESHAUSHALTSGESETZ (*loi de finances annuelle*)

- 60 Das **Jahreshaushaltsgesetz** bestimmt die Höhe aller während eines Haushaltsjahres (des Kalenderjahres) zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und enthält entsprechende Ermächtigungen. Die Verabschiedung eines solchen Gesetzes bildet den Abschluß eines langwierigen und komplexen Verfahrens.

Schon im Januar des Vorjahres fangen die Vorbereitungen für die Haushaltsplanung des darauffolgenden Jahres an. Entsprechend den Weisungen des Premierministers erstellt der für den Staatshaushalt zuständige Minister auf der Grundlage der ihm von den einzelnen Ministerien vorgelegten Haushaltsmittelanforderungen (*demandes de crédits*) einen Entwurf eines Haushaltsplans. Nach einer sich daran anschließenden Abstimmung innerhalb der Regierung muß der Entwurf im Laufe des September vom Ministerrat angenommen werden, um dann vom Parlament zu Anfang der Sitzungsperiode beraten werden zu können.

## 1. DER INHALT EINES JAHRESHAUSHALTSGESETZES

- 61 **Gliederung des Haushaltsentwurfs in zwei eigenständige Teile:** Der erste Teil des Haushaltsgesetzes, der die Überschrift trägt "Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Gleichgewichts" (*«conditions générales de l'équilibre financier»*), ermächtigt zur Erhebung von Abgaben, enthält eine Auflistung derjenigen steuerrechtlichen Vorschriften, die Auswirkungen auf das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht des betreffenden Rechnungsjahres haben könnten, sowie eine Zusammenstellung der zu erwartenden Einnahmen und setzt darüber hinaus einen Höchststrahmen für die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben fest. Ferner ermächtigt der erste Teil zum Abzug bestimmter Beträge von den Steuereinnahmen zum Zwecke von Ausgleichszahlungen an die Gebietskörperschaften und die Europäische Union (Die Beiträge Frankreichs an die E.U. werden seit dem Haushaltsgesetz von 1993 in einem eigenen Kapitel des Haushaltsgesetzes behandelt.).

Der zweite Teil, mit der Überschrift "Bewilligte Haushaltsmittel und Spezialvorschriften" (*«moyens des services et dispositions spéciales»*), enthält zwei Arten von Regelungen, unterschieden danach, ob es um jährlich neu zu bewilligende Haushaltsmittel oder um längerfristige Regelungen geht:

- > Zu den dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (*principe de l'annualité budgétaire*) unterworfenen Posten gehört insbesondere die Festlegung der Höhe der einem jeden Ministerium für das entsprechende Rechnungsjahr zugewiesenen Haushaltsmittel, die im Gesamthaushalt als *services votés* (unverzichtbare Ausgaben) ausgewiesen sind. Unter *services votés* versteht man die Ausgaben, welche die Regierung für unerlässlich hält, um die staatliche Tätigkeit unter den Voraussetzungen fortzuführen, die das Parlament im Vorjahr gebilligt hat. Wesentlich geringer im Umfang sind die sog. *mesures nouvelles*, d.h. vom Parlament vorgenommene Korrekturen gegenüber dem Haushalt des Vorjahres in Form von neuen Ausgabenermächtigungen oder in Form von Kürzungen der *services votés*.
- > Die im zweiten Abschnitt des zweiten Teils aufgeführten Maßnahmen betreffen längerfristige Regelungen: Zunächst werden hier diejenigen finanzpolitischen Maßnahmen (*mesures fiscales*) aufgeführt, die keine direkten Auswirkungen auf das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht des laufenden Haushaltsjahres haben: Steuereinnahmen des Staates und der Gebietskörperschaften sowie sonstige Abgaben aller Art. Daneben findet sich an dieser Stelle eine vollständige Auflistung aller weiteren Maßnahmen, meist versehen mit der Zuweisung an das eine oder andere Ministerium.

Die für das Haushaltsgesetz spezifische Unterteilung in zwei Teile ist von einiger Bedeutung: Seitdem der Verfassungsrat entschieden hat, daß die Nichtannahme des im ersten Teil enthaltenen Grundsatzartikels über die Verpflichtung zur Ausgeglichenheit des Haushalts (*équilibre financier*) durch das Parlament als Zurückweisung des Haushaltsgesetzesentwurfs als ganzem zu werten ist, ist klargestellt, daß die Beratung des zweiten Teils des Entwurfs des Jahreshaushaltsgesetzes keinesfalls vor einer abschließenden Abstimmung über die Maßnahmen des ersten Teils beginnen darf (79-110 DC, 24. Dezember 1979).

- 162 **Ein genau definierter Regelungsgegenstand.** Entsprechend den Vorgaben des Art. 1 der Verordnung 59-2 vom 2. Januar 1959 dürfen in die Haushaltsgesetze nur Regelungen aufgenommen werden, die eine der im Folgenden genannten Materien betreffen: die Bestimmung der zu erwartenden staatlichen Einnahmen und der voraussichtlich zu leistenden Ausgaben, die Ausgestaltung von Verfahren zur Information der Parlamentarier und zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel sowie die Regelung der persönlichen und finanziellen Verantwortung der Kassenbeamten. Hinzukommen können Vorschriften über die Neuregelung oder Änderung von Abgaben aller Art.

Der Verfassungsrat kontrolliert die Einhaltung dieser Vorschriften genauestens und achtet peinlichst darauf, daß das "Huckepackverbot" eingehalten wird, d.h. daß die Haushaltsgesetze keine Regelungen enthalten, die sich nicht auf die in der Verordnung von 1959 genannten Regelungsmaterien beziehen (sog. *cavaliers budgétaires*).

## 2. DIE SONDERVORSCHRIFTEN ÜBER BERATUNG UND VERABSCHIEDUNG DER HAUSHALTSGESETZE

- 163 **Besondere Verfahrensvoraussetzungen der Jahreshaushaltsgesetze.** Die Entwürfe der Haushaltsgesetze sind zuerst bei der Nationalversammlung einzureichen. Für ihre Beratung stehen dem Parlament nicht mehr als 70 Tage zur Verfügung, die Frist beginnt mit Einbringung des Entwurfs zu laufen. Diese Frist ist nochmals unterteilt in drei Abschnitte:

- 1) 40 Tage hat die Nationalversammlung Zeit, sich in einer ersten Lesung mit dem Entwurf zu befassen;
- 2) dann folgen 15 Tage Lesung im Senat;
- 3) die verbleibende Zeit, meist so um die 15 Tage, dient - im Falle der Nichtübereinstimmung der von Senat und Nationalversammlung angenommenen Textfassungen - der Suche nach einem Kompromiß zwischen den beiden Kammern. Nach dem Abschluß der Lesungen im Senat wird zu diesem Zwecke gegebenenfalls ein paritätisch besetzter Ausschuß (*la commission mixte paritaire*) einberufen. Wie im regulären Gesetzgebungsverfahren auch steht der Nationalversammlung - sollte die Herbeiführung eines Kompromisses auch im Wege des Vermittlungsverfahrens nicht gelingen - das Letztentscheidungsrecht zu, das allerdings erst nach erneuter Lesung vor jeder Parlamentskammer zur Anwendung kommen darf.

- 164 **Unzulässigkeit von Änderungsanträgen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes.** Die aus Art. 40 herauszulesenden Beschränkungen des Rechts der Parlamentarier, Änderungsanträge einzubringen, wird für das Gesetzgebungsverfahren in Haushaltssachen noch einmal verschärft durch mehrere Vorschriften der schon zitierten gesetzesvertretenden Verordnung vom 2. Januar 1959. Deutlich wird dies insbesondere bei der Lektüre des Art. 42 der Verordnung, der den Parlamentariern grundsätzlich verbietet, Vorlagen einzubringen, die auf die Aufnahme zusätzlicher Artikel oder bestimmter Änderungen in den zur Beratung vorliegenden Haushaltsgesetzesentwurf abzielen. Von diesem Verbot ausgenommen sind lediglich Vorlagen, welche entweder die Streichung oder tatsächliche Senkung staatlicher Ausgaben, die Begründung oder Erhöhung der öffentlichen

Einnahmen oder die Verschärfung der Überwachung und Kontrolle der staatlichen Ausgabenpraxis zum Inhalt haben.

### 3. DIE HERAUSGEHOBENE STELLUNG DER HAUSHALTSAUSSCHÜSSE IN DER NATIONALVERSAMMLUNG UND IM SENAT

**165 Die Überwachung der Ausarbeitung und Umsetzung des Haushaltsplans durch den Haushaltsausschuß.** Während die übrigen fünf ständigen Ausschüsse traditionellerweise lediglich um Abgabe einer Stellungnahme zum Haushaltsplan ersucht werden und zum Zwecke der Ausarbeitung einer solchen Stellungnahme betreffend ihren Kompetenzbereich einen Berichterstatter abstellen, verfügen die Haushaltsausschüsse, die über den Entwurf im ganzen zu befinden haben, über verschiedene Sonderrechte. Diese sollen im Folgenden am Beispiel des Haushaltsausschusses der Nationalversammlung dargestellt werden:

- Jedes Jahr im April ernennt der Haushaltsausschuß seine Leitung und einen General- oder Hauptberichterstatter (*rapporteur général*). Dieser Berichterstatter, dessen Stellung den Vorteil mit sich bringt, daß er nicht nur ad hoc zu einzelnen Ausschnitten aus dem Haushaltsplan Stellung zu nehmen hat, sondern sich über einen längeren Zeitraum hinweg in die spezifischen Probleme einarbeiten kann und damit gleichzeitig für eine gewisse Stabilität und Kontinuität bürgt, verfügt über die Möglichkeit, auf die Gestaltung des ersten Teils des Entwurfs des Haushaltsgesetzes entscheidenden Einfluß zu nehmen. Unter Bezugnahme auf die voraussichtliche Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens stellt er dem Ausschuß die im Haushaltsgesetzesentwurf enthaltenen wirtschafts- und finanzpolitischen Grundsatzentscheidungen vor und führt den Mitgliedern des Ausschusses vor Augen, wie sich diese mit den zu erwartenden volkswirtschaftlichen Entwicklungen vereinbaren lassen könnten. In der öffentlichen Plenarsitzung im Parlament ist er es, der das Ergebnis der Ausschußberatungen vorstellt und die vom Ausschuß ausgearbeiteten Vorschläge verteidigt.
- Für die Durchsicht und Bearbeitung des zweiten Teils des Entwurfs sind Spezialberichterstatter (*rapporteurs spéciaux*) zuständig. Ein jeder dieser Berichterstatter wird mit der Prüfung eines bestimmten Bereichs betraut, der häufig einem Haushaltsabschnitt (*une fascicule budgétaire*), d.h. meist genau dem Etat eines Ministeriums entspricht. Jeder Spezialberichterstatter hat einen detaillierten, begründeten Bericht über Sinn und Zweckmäßigkeit der in das Haushaltsgesetz aufgenommenen Mittelzuteilungsanforderungen vorzulegen. Die im Plenum stattfindende Prüfung der einem Ministerium zugewiesenen Haushaltsmittel beginnt gewöhnlich mit einer mündlichen Stellungnahme eines oder mehrerer dieser Spezialberichterstatter.
- Auch über den Zeitraum des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens hinaus haben die Spezialberichterstatter im Rahmen der vom Parlament im Laufe eines Rechnungsjahres ausgeübten Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwaltung der bewilligten Mittel eine ganz wesentliche Aufgabe zu erfüllen. Sie verfügen zu diesem Zweck über das Recht, jederzeit Auskünfte und die Einsicht in Unterlagen verlangen zu dürfen, die in Zusammenhang stehen mit der Ausführung des Haushaltsplans oder der Verwaltung staatlicher Unternehmen. Zu allen Informationen über die finanzielle Situation, die Buch- oder Wirtschaftsführung einer Verwaltungsstelle, welche die Arbeit der Berichterstatter erleichtern könnten, muß ihnen Zugang gewährt werden. Zum gleichen Zweck verfügen sie über das Recht, Akten und Verwaltungsunterlagen aller Art herauszuverlangen.

B/ DIE NACHTRAGSHAUSHALTSGESETZE (*lois de finances rectificatives*)

- 166 **Der Inhalt der Nachträge zum Jahreshaushaltsgesetz.** Art. 2 der Verordnung vom 2. Januar 1959 schreibt vor, daß allein sog. Nachtragshaushaltsgesetze (*lois de finances rectificatives*) die Regelungen des jeweils für ein Rechnungsjahr verabschiedeten Jahreshaushaltsgesetzes modifizieren können.

Diese Nachtragshaushaltsgesetze, die teilweise auch als "*collectifs*" bezeichnet werden und die zuerst in der III. Republik eingeführt wurden, unterliegen im wesentlichen denselben Verfahrensvorschriften wie die regulären Haushaltsgesetze. Genau wie das Jahreshaushaltsgesetz sind auch die Nachtragshaushaltsgesetze in zwei Abschnitte unterteilt. Im ersten Teil sind die Änderungen der für den Haushaltszeitraum veranschlagten Einnahmen anzugeben, ferner ist dort das Verhältnis zwischen Gesamteinnahmen und -ausgaben festzustellen. Der zweite Teil beschreibt die verschiedenen Haushaltsposten - insbesondere die Mittelzuweisungen (*ouvertures de crédit*) - im einzelnen sowie andere Maßnahmen von finanzieller Bedeutung, die keine Auswirkungen auf das wirtschaftliche und finanzpolitische Gleichgewicht des laufenden Haushaltsjahres haben. Auch die für die Annahme der Jahreshaushaltsgesetze vorgegebenen Fristen gelten für diese Nachträge.

- 167 **Zwei Arten von Nachtragshaushaltsgesetzen.** In der Praxis unterscheidet man heute zwei Arten von Nachtragshaushaltsgesetzen:

- Die erste Art von Nachtragshaushaltsgesetzen, die sog. *lois de finances rectificatives de fin d'année*, weisen unter Berücksichtigung der im Verhältnis zu den Prognosen veränderten gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse die Ist-Einnahmen des laufenden Jahres aus und vollziehen eine Anpassung der in dem Jahreshaushaltsgesetz enthaltenen Voranschläge betreffend die Ausgaben.
- Die andere Art von Nachtragshaushaltsgesetzen bezeichnet man schlicht als *lois de finances rectificatives*, deren Erlaß dann notwendig wird, wenn eine Umorientierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik beschlossen wird, so z.B. regelmäßig nach dem Wechsel der parlamentarischen Mehrheit.

C/ DIE HAUSHALTSABSCHLUßGESETZE (*lois de règlement*)

- 168 **Der Inhalt eines Haushaltsabschlußgesetzes.** Im Gesetz über den Abschluß des Haushalts stellt das Parlament alljährlich die Schlußsumme der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben fest, bewilligt die möglicherweise angefallenen Überschreitungen der Haushaltsansätze und überweist das Abschlußergebnis der Haushaltsrechnung auf das Saldokonto (*compte permanent des découverts*) der Staatskasse.

- 169 **Besonderheiten der Haushaltsabschlußgesetze.** Anders als bei den anderen Haushaltsgesetzen handelt es sich bei diesem Gesetz nicht um ein planendes Gesetz, sondern um ein feststellendes (*loi de constatation*). Auf diese Besonderheit gründet der Verfassungsrat seine Ablehnung der Anwendbarkeit der für die anderen Haushaltsgesetze geltenden Beratungs- und Abstimmungsfristen auch auf die Haushaltsabschlußgesetze (83-161 DC, 19. Juli 1983).

Dem Entwurf des Haushaltsabschlußgesetzes ist ein Bericht des Rechnungshofes über die Haushaltsführung beizufügen. Seit 1993 ist es Pflicht, diesen Bericht dem Parlament vor der Debatte über den Entwurf des Jahreshaushaltsgesetzes für das kommende Jahr vorzulegen; er kann daher als wertvolle Diskussionsgrundlage für die jeweils anstehende Haushaltsdebatte herangezogen werden. Auch in den regelmäßig veröffentlichten Berichten des Generalberichterstatters (*rapporteur général*) des Haushaltsausschusses, in denen die Antworten des Rechnungshofes auf die seit 1975 von seiten des Haushaltsausschusses in regelmäßigen Abständen an den Rechnungshof gerichteten



Fragenkataloge enthalten sind, wird auf das Haushaltsabschlußgesetz Bezug genommen. Über diesen Bericht des Generalberichterstatters des Haushaltsausschusses berät das Parlament in öffentlicher Plenarsitzung meist während der zwei Jahre nach Abschluß des Rechnungsjahres stattfindenden Sitzungsperiode.

### III| Die Gesetze über die Finanzierung der Sozialversicherung (*lois de financement de la sécurité sociale*) (Art. 47-1)

Die *sécurité sociale* ist eine organisatorische Zusammenfassung verschiedener staatlicher sozialer Sicherungs- und Versorgungssysteme, die durch gesetzesvertretende Verordnung von 1945 und ein Gesetz aus dem Jahre 1946 geschaffen wurde: gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung, Mutterschutz, Familienbeihilfen, Arbeitsunfall- und Invaliditätsversicherung, Altersversorgung. Die Finanzierung der *sécurité sociale* erfolgt über Beiträge der Versicherten an die verschiedenen Kassen, die darüber hinaus finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten.

Die Steigerung der Kosten dieses Systems sozialer Grundversorgung ließ im Jahre 1995 den Ruf nach einer umfassenden Reform des Systems laut werden. Man wünschte die Einbeziehung des Gesetzgebers der die Aufgabe haben sollte ...

- einmal jährlich ein Gesetz zu verabschieden, das die Erfordernisse des finanzwirtschaftlichen Gleichgewichts der *sécurité sociale* bestimmt und die Sollhöhe der von ihr zu leistenden Ausgaben festlegt; ferner ...
- die politischen Leitlinien für den Bereich der sozialen Sicherungs- und Versorgungssysteme zu umreißen und die zulässige Steigerungsrate für ihre Ausgaben zu bestimmen, insbesondere für den Bereich der Krankenversicherung.

Um die Umsetzung dieses Vorhabens zu ermöglichen, wurde durch Verfassungsänderung vom 22. Februar 1996 der Begriff des "Gesetzes über die Finanzierung der Sozialversicherung" geprägt und in Art. 34 VI eingefügt. Das für diese Art von Gesetzen vorgesehene Gesetzgebungsverfahren gleicht in weiten Teilen dem für die Haushaltsgesetze vorgeschriebenen (vgl. Kap. 5, Rz. 163ff.):

- ausschließliche Zuständigkeit der Regierung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen (nur: "*projets de lois*");
- die Gesetzentwürfe sind zuerst bei der Nationalversammlung einzubringen;
- Beschränkung der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens auf insgesamt nur 50 Tage, d. h. 20 Tage für die erste Lesung in der Nationalversammlung, 15 Tage für den Senat und 15 Tage für die "*navette*" (vgl. Kap. 5, Rz. 150ff.);
- Inkraftsetzung der Bestimmungen des Entwurfs durch gesetzesvertretende Verordnung der Regierung, falls diese 50-Tage-Frist nicht eingehalten wird.

## IV| GESETZGEBUNG UND -ÄNDERUNG IM WEGE DER VOLKSABSTIMMUNG (ART. 11)

### A/ DIE REGELUNG DES ART. 11

- 170 **Der Anwendungsbereich des Art. 11.** Die Einführung der Möglichkeit der Verabschiedung von Gesetzen im Wege der Volksabstimmung (*référéndum législatif*) im Jahre 1958 war eine absolute Neuheit in der Verfassungsgeschichte Frankreichs. Eine solche Volksabstimmung kann sich beziehen auf Entwürfe, die entweder die Organisation der öffentlichen Gewalten, Reformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nation sowie der dabei mitwirkenden Gemeindendienste (*services publics*) oder die Ermächtigung zur Ratifizierung eines Vertrages, der, ohne der Verfassung ent-

gegenzustehen, Auswirkungen auf die Tätigkeit der Staatseinrichtungen zeigen würde, betreffen. Der Anwendungsbereich der Norm ist eng, und es kann daher nicht verwundern, daß es bereits mehrere Anträge gab, die abzielten auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 11 auch auf andere Materien, wie z.B. der ohne Erfolg gebliebene Antrag F. Mitterands (1984), bei dem es darum ging, auch die Garantie der Grundrechte in den Anwendungsbereich aufzunehmen. Am 4. August 1995 wurde mit dem neunten Verfassungsgesetz Nr. 95-880 der Anwendungsbereich des Art. 11 auf Reformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nation sowie der dabei mitwirkenden Gemeindendienste ausgeweitet. Die parlamentarische Beratung über das Verfassungsgesetz hat jedoch gezeigt, daß in den Reihen der Parlamentarier nach wie vor erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Verfahren des Art. 11 bestehen. In diesem Sinne ist daher auch die Aufnahme eines Art. 11 II in die Verfassung zu verstehen: "Findet der Volksentscheid auf Vorschlag der Regierung statt, gibt diese vor jeder Kammer eine Erklärung ab, der eine Aussprache im Parlament folgt."

Das Verfahren der Volksabstimmung gemäß Art. 11 wird entweder auf der Basis eines Regierungsvorschlags oder eines gemeinsam von beiden Parlamentskammern beschlossenen Entwurfs in Gang gesetzt. Danach ist es der Staatspräsident, der darüber entscheidet, ob eine Volksabstimmung stattfinden soll oder nicht. Er kann also nach eigenem Ermessen über die Zweckmäßigkeit eines Referendums entscheiden.

171 **Zeitliche und sachliche Beschränkungen der Anwendbarkeit des Art. 11.** Allerdings gilt es, bei der Entscheidung über die Anwendung des Verfahrens des Art. 11 drei Grenzen zu beachten:

- > Eine solche Abstimmung darf nur stattfinden über einen **Gesetzesentwurf**;
- > die Regierung darf den Antrag nur während der Sitzungsperiode des Parlaments stellen (Auch die Zulässigkeit eines Antrags des geeinten Parlaments setzt voraus, daß das Parlament gerade tagt.);
- > eine Volksabstimmung darf ferner nicht stattfinden in Zeiten, in denen das Amt des Staatspräsidenten vakant ist oder dieser verhindert ist, seine Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen (Art. 7).

#### B/ DIE VOLKSABSTIMMUNGEN IN DER PRAXIS

Seit 1958 gab es sieben Volksabstimmungen:

- 8. Januar 1961: Abstimmung über die geplante Politik der Selbstbestimmung Algeriens;
- 8. April 1962: Ratifizierung der Abkommen von Evian;
- 28. Oktober 1962: Direktwahl des Präsidenten der Republik durch das Volk;
- 27. April 1969: Reform des Senats und der Gebietskörperschaften, insbesondere der Regionen; der negative Ausgang des Volksentscheids, den de Gaulle mit der Vertrauensfrage verknüpft hatte, zog den am 28. April 1969 erklärten Rücktritt de Gaulles, der das Ergebnis als persönliche Niederlage wertete, nach sich;
- 23. April 1972: Erweiterung der EWG durch Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands;
- 6. November 1988: Status Neu-Kaledoniens;

- 20. September 1992: Zustimmung zu dem Vertrag von Maastricht.

Diese Zusammenstellung zeigt, daß das Verfahren des Art. 11 in der Hauptsache herangezogen wurde...

- in Zusammenhang mit der Ratifizierung von Verträgen,
- zu Änderungen im Bereich der Organisation der öffentlichen Gewalten.

**172 Die verfassungsrechtlich problematische Heranziehung des Art. 11 zur Änderung der Verfassung.**  
Die Heranziehung des Art. 11 in den Jahren 1962 und 1969 zum Zwecke der Verfassungsreform, dargestellt als Abstimmung über eine Änderung im Bereich der Organisation der öffentlichen Gewalten, wirft brisante verfassungsrechtliche Probleme auf, denn nach dem Verfassungstext selbst sind Verfassungsänderungen allein im Wege des in Art. 89 geregelten Verfahrens vorgesehen.

Im Jahre 1962 zog man Art. 11 heran, um die Art. 6 und 7 der Verfassung zu ändern. Der Volksabstimmung folgten eine politische Krise, ein Mißtrauensantrag gegen G. Pompidou, gefolgt von der Auflösung der Nationalversammlung und der - erneuten - Ernennung Pompidous als sich selbst im Amt des Regierungschefs nachfolgendem Politiker.

Angerufen mit dem Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Verfassungsreform im Wege des Art. 11, hielt sich der Verfassungsrat vorsichtig zurück und zog es vor, seine eigene Zuständigkeit zur Überprüfung des Zustandekommens eines von 62 % der Wahlberechtigten angenommenen Gesetzestextes abzulehnen (62-20 DC, 6. November 1962).

Der zweite Versuch aus dem Jahre 1969, eine Volksabstimmung auf der Basis des Art. 11 durchzuführen, endete mit der Ablehnung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung durch die Bevölkerung (52% Nein-Stimmen) und führte schließlich zum Rücktritt de Gaulles.

Seit dieser Zeit gab es bisher keinen erneuten Versuch, Art. 11 zur Änderung der Verfassung heranzuziehen.

## PUBLICATIONS DU CENTRE CENTRE JURIDIQUE FRANCO-ALLEMAND

## Série études et documents du c.j.f.a. :

- |      |  |      |  |
|------|--|------|--|
| N° 1 | Christian AUTEXIER<br>(sous la direction de)   | 1987 | Le glossaire de la Loi fondamentale  |
| N° 2 | Christian AUTEXIER   | 1987 | La loi relative à la Cour constitutionnelle fédérale   |
| N° 3 | AUTEXIER / FLAUSS /<br>FROMONT / GREWE /<br>JOUANJAN / KOENIG                        | 1987 | Grundgesetz / Loi fondamentale<br>(3 <sup>e</sup> édition 1996 synoptique bilingue)  |
| N° 4 | Christian AUTEXIER   | 1988 | Constitution du 4 octobre 1958 / die Verfassung<br>der französischen Republik (4 <sup>e</sup> édition 1998 syn-<br>optique bilingue) |
| N° 5 | Christian AUTEXIER   | 1991 | Einigungsvertrag / traité d'Union (édition synoptique<br>bilingue)   |
| N° 6 | Christian AUTEXIER   | 1993 | Gemeinsamelothingisch-saarländischeadministra-<br>tive Einrichtungen und Verfahrensweisen. Rechtsgut-<br>achten, 15. April 1993      |
| N° 7 | Christian AUTEXIER/<br>Anne CATHALY  | 1995 | Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - /<br>loi sur la juridiction administrative (édition synopti-<br>que bilingue)                    |
| N° 8 | Varii auctores   | 1995 | Etudes comparatives  |
| N° 9 | Christian AUTEXIER<br>(sous la direction de)<br>avec le concours du Landtag de Sarre | 1995 | Verfassung des Saarlandes / Cons-<br>titution du Land de Sarre (édition<br>synoptique bilingue)                                      |
| N°10 | Christian AUTEXIER<br>Anne CATHALY-STELKENS  | 1996 | Verwaltungsverfahrensgesetz -<br>VwVfG - / Loi sur la procédure administrative (édi-<br>tion synoptique bilingue)                    |
| N°11 | Claudia LANGE (Mémoire)  | 1997 | Le statut constitutionnel de l'enseignement privé en<br>France, éléments de comparaison avec le droit<br>allemand                    |
| N°12 | Christian AUTEXIER/<br>Kerstin GLAAB   | 1998 | Einführung in das französische Verfassungsrecht<br>(Vorlesungsskript)  |

**CENTRE JURIDIQUE FRANCO-ALLEMAND**

Université de la Sarre, Postfach 15 11 50, D 66041 Saarbrücken  
Tél. : (49 681) 302 21 21 ou 21 85  
Télécopieur : (49 681) 302-4668  
<http://www.jura.uni-sb.de/CJFA/>  
E-Mail: [m.motteau@rz.uni-sb.de](mailto:m.motteau@rz.uni-sb.de)

Codirecteurs : Christian Autexier  
Claude Witz  
Professeurs des Universités

Chargée d'enseignement : Françoise Furkel  
Docteur en Droit

Secrétaire générale : Marie-Thérèse Motteau  
Licenciée de lettres modernes  
Licenciée d'allemand

Le Centre juridique franco-allemand intégré dans le Département juridique de l'Université de la Sarre, constitue une institution universitaire de coopération unique en Europe. Son existence et sa mission sont le fruit d'un héritage de l'histoire et reflètent l'évolution des relations franco-allemandes.

Dans le domaine de la recherche, le Centre a naturellement vocation à servir de trait d'union entre les cultures juridiques françaises et allemandes.

Ses enseignements s'adressent à des étudiants de toutes nationalités qui veulent suivre au sein d'une université allemande, soit à titre principal, soit parallèlement à des études de droit allemand, des études de droit français sanctionnées par le DEUG, mention Droit. Les enseignements de droit français sont assurés par des enseignants des universités françaises et ceux de droit allemand par des enseignants des universités allemandes.

Renseignements : . à l'Office Allemand d'Echanges Universitaires  
(DAAD)

. aux bureaux locaux de l'ONISEP

. au Centre juridique franco-allemand  
Universität des Saarlandes  
Postfach 15 11 50  
D 66041 Saarbrücken

