

# AUFSÄTZE

## Stärkung der „Hyperpräsidentschaft“ oder Emanzipation des Parlaments? Die französische Verfassungsänderung vom 23. Juli 2008

Adolf Kimmel

Am 21. Juli 2008 haben Nationalversammlung und Senat in einer gemeinsamen Sitzung als Kongress die 24. Änderung der Verfassung der 1958 begründeten V. französischen Republik beschlossen. Sie ist mit der Veröffentlichung im *Journal officiel* am 23. Juli teilweise in Kraft getreten. Einige Artikel werden erst am 1. März 2009 nach der Überarbeitung der parlamentarischen Geschäftsordnungen Geltung erlangen, andere zu einem Zeitpunkt, der in den noch zu beschließenden einfachen oder verfassungsausführenden Gesetzen festgelegt wird.<sup>1</sup> Es handelt sich um die bei weitem umfassendste Reform, der die gaullistische Verfassung bisher unterzogen wurde, denn 47 von 116 Artikeln<sup>2</sup> sind geändert, gestrichen oder neu eingefügt worden.

Wie und warum kam es zu dieser Verfassungsänderung? Welche Positionen vertraten die Parteien? Welches sind die zentralen Inhalte der Reform? Welche Folgen sind zu erwarten?

### 1. Der lange Weg zur Verfassungsänderung

Schon im Präsidentenwahlkampf 2007 spielten Verfassungsfragen eine zwar nicht dominierende, aber im Vergleich zu früheren Wahlkämpfen doch größere Rolle. Während die sozialistische Kandidatin *Ségolène Royal* und der zentristische Kandidat *François Bayrou* eine VI. Republik forderten, begnügte sich *Nicolas Sarkozy* damit, eine Reihe von – teils recht weitreichenden – Verfassungsänderungen zu verlangen. In einer verfassungspolitischen Grundsatzrede nach der Wahl erklärte er, er werde die Verfassungsstruktur der V. Republik, die Frankreich „die besten Institutionen seit 200 Jahren“ gegeben habe, grundsätzlich beibehalten.<sup>3</sup> Damit war klar, dass die ins Auge gefasste Verfassungsänderung die Institutionen der V. Republik und ihr Zusammenspiel lediglich „modernisieren“, nicht aber die vor allem von den Linksparteien immer wieder geforderte VI. Republik begründen würde. Der Präsi-

1 Eine neue Fassung des Titels XV: Die Europäische Union tritt erst mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft. Der revidierte Verfassungstext findet sich auf der Homepage des Verfassungsrates: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5071.html> (Zugriff am 4. November 2008).

2 Ursprünglich umfasste der Text 89 Artikel. Die seither eingefügten 27 neuen Artikel wurden hinzugezählt.

3 *Nicolas Sarkozy*, Rede in Epinal am 12. Juli 2007 über die von ihm angestrebte „démocratie irréprochable“. Text auf der Homepage des Präsidentenamtes: [http://www.elysee.elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/allocation\\_a\\_epinal\\_sur\\_le\\_theme\\_de\\_la\\_democratie\\_irreprochable.79092.html](http://www.elysee.elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/allocation_a_epinal_sur_le_theme_de_la_democratie_irreprochable.79092.html) (Zugriff am 22. Juli 2007).

dent kündigte die Einsetzung einer überparteilichen Kommission an, die über die beabsichtigten Reformen beraten und bis zum 1. November 2007 ihre Vorschläge unterbreiten sollte. Das Gremium<sup>4</sup> wurde am 18. Juli 2007 eingesetzt. Unter dem Vorsitz des ehemaligen Premierministers *Edouard Balladur* (1993 bis 1995)<sup>5</sup> gehörten ihm 13 Politiker, hohe Beamte und Verfassungsrechtler aus verschiedenen Parteien als Mitglieder an.<sup>6</sup> In einer Rede anlässlich der Einsetzung der Kommission wie in einem Brief an ihren Vorsitzenden nannte der Staatspräsident eine Reihe von Fragen, die erörtert werden sollten, und gab seine persönlichen Wünsche und Vorstellungen zu erkennen.<sup>7</sup> Über die wolkigen und noch inhaltsleeren Begriffe der „Modernisierung“ und einer „untadeligen Republik“ hinaus wurde die Kontur der angestrebten Verfassungsänderung deutlicher durch den von *Sarkozy* häufiger – auch in der Bezeichnung der Kommission – benutzten Begriff „rééquilibrage“. Die Reduzierung der Amtszeit auf fünf Jahre in Verbindung mit der Festlegung der Wahltermine (Wahl des Präsidenten wenige Wochen vor der Wahl der Nationalversammlung) hätten die Präsidentialisierung des Regimes weiter akzentuiert und damit das „Gleichgewicht“ zwischen den Institutionen (bestand es je?) zugunsten des Präsidenten und seiner Regierung verschoben. Um es wiederherzustellen, müssten die Befugnisse des Parlaments in signifikanter Weise gestärkt werden. Damit war der Schwerpunkt der Arbeit der Kommission wie der auf ihr aufbauenden Verfassungsänderung genannt.

Am 29. Oktober 2007 legte die Kommission einen 96-seitigen Bericht vor. Neben einer Zusammenfassung und persönlichen Stellungnahmen einiger Mitglieder waren ihm 77 konkrete Vorschläge mit den neu formulierten oder neuen Verfassungartikeln beziehungsweise Verweisen auf andere Rechtsgrundlagen beigegeben.<sup>8</sup> Am 12. November 2007 schrieb Staatspräsident *Sarkozy* an Premierminister *François Fillon* einen Brief<sup>9</sup>, in dem er sich dafür aussprach, die meisten der Kommissionsvorschläge zu übernehmen. Er beauftragte seinen Premierminister, Gespräche mit Vertretern aller politischen Parteien über die Verfassungsreform zu führen, um eine breite Zustimmung zu erreichen. Die Konsultationen sollten am

4 Seine genaue Bezeichnung lautete: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Nach ihrem Vorsitzenden *Edouard Balladur* wird sie künftig *Balladur*-Kommission genannt.

5 *Balladur* war so etwas wie der politische Mentor *Sarkozys*, der während *Balladurs* Amtszeit Minister für den Haushalt und Regierungssprecher gewesen war. Im innerparteilichen Duell mit *Jacques Chirac* um die Präsidentschaftskandidatur 1995 hatte *Sarkozy* für *Balladur* Partei ergriffen. Nach dem Sieg *Chiracs* wurde er für einige Jahre „kaltgestellt“.

6 Prominentestes Mitglied aus den Reihen der Parti Socialiste (PS) war *Jack Lang*, langjähriger Kultusminister (1981 bis 1986, 1988 bis 1993) unter Präsident *François Mitterrand* und in der Regierung *Lionel Jospin*. Er war einer der beiden Vizepräsidenten der Kommission; der andere war der Gaullist *Pierre Mazeaud*, ehemaliger Präsident des Verfassungsrates. Aus den Reihen der Politiker ferner *Jean-Louis Bourlanges* (UDF, Mitglied des Europäischen Parlaments) und *Luc Ferry* (parteiloser Erziehungs- und Forschungsminister in der Regierung von *Jean-Pierre Raffarin* von 2002 bis 2004). Der Staatsrat *Olivier Schrameck* kann als politiknah bezeichnet werden, denn er war als Kabinettschef engster Mitarbeiter des sozialistischen Premierministers *Lionel Jospin* von 1997 bis 2002. Außerdem waren die Professoren (Staatsrechtler) *Denys de Béchillon*, *Guy Carcassonne*, *Dominique Chagnolaud*, *Olivier Duhamel*, *Anne Levade* und *Bertrand Mathieu* sowie *Jean-Claude Casanova* (Präsident der Fondation nationale des sciences politiques) vertreten.

7 Beide Texte, der Abschlussbericht und weitere Dokumente finden sich auf der Homepage der Kommission: <http://www.comite-constitutionnel.fr> (Zugriff am 15. November 2007).

8 *Balladur*-Bericht vom 29. Oktober 2007 sowie die weiteren Texte ebenda.

9 *Nicolas Sarkozy*, Brief an den Premierminister *François Fillon* vom 12. November 2007, ebenda.

15. Dezember beendet sein, damit das Parlament eine erste Beratung bis Februar 2008 vornehmen könne. Damit war der von vornherein illusorische Termin, „bis Januar [2008] eine tiefgreifende Modernisierung des Funktionierens unserer Demokratie“ zu erreichen (Brief vom 18. Juli 2007 an *Balladur*), aufgegeben. Auch ein Abschluss des Vorhabens vor den im März 2008 stattfindenden Kommunalwahlen erwies sich rasch als nicht einzuhalten.

Erst am 19. März 2008 präsentierte der Premierminister einen Vorentwurf des verfassungsändernden Gesetzes. Nach Stellungnahme durch den Staatsrat wurde er am 23. April dem Parlament zugeleitet. Er umfasst 35 Artikel und greift keineswegs alle 77 Vorschläge der *Balladur*-Kommission auf. Der umfangreiche Bericht des federführenden Ausschusses der Nationalversammlung wurde am 15. Mai 2008 vorgelegt.<sup>10</sup> Die erste Lesung im Plenum begann am 20. Mai und endete am 3. Juni 2008. Die von der Nationalversammlung nach der Annahme von zahlreichen Änderungsanträgen beschlossene Fassung wurde an den Senat weitergeleitet. Dessen federführender Ausschuss legte seinen Bericht am 11. Juni vor.<sup>11</sup> Die Plenarberatungen der Zweiten Kammer erstreckten sich vom 17. bis zum 24. Juni. Der Senat nahm seinerseits Änderungen an der Fassung der Nationalversammlung vor, so dass der Entwurf zu einer zweiten Lesung an sie zurückging, da gemäß Art. 89 Abs. 2 der französischen Verfassung der Text von beiden Kammern in übereinstimmender Fassung beschlossen werden muss. Diese zweite Lesung erfolgte am 8. und 9. Juli. Da die Nationalversammlung nicht alle vom Senat vorgenommenen Änderungen übernahm, war auch dort eine weitere Lesung erforderlich. Sollte die Verfassungsänderung noch vor der Sommerpause beschlossen werden, so musste der Senat nun diesen Text verabschieden. Dies geschah in der Plenarberatung vom 15. und 16. Juli.

Folglich konnten beide Kammern zu einer gemeinsamen Sitzung als Kongress für den 21. Juli 2008 nach Versailles einberufen werden. Von 905 stimmberechtigten Mitgliedern enthielten sich neun, 539 Parlamentarier stimmten zu, 357 votierten dagegen. Damit war die nötige Dreifünftelmehrheit von 538 Stimmen erreicht und die Verfassungsänderung beschlossen.

## 2. Die Positionen der Parteien

Um die für die Verfassungsänderung erforderliche Dreifünftelmehrheit zu erreichen, war es nötig, dass die Präsidentenpartei Union pour la Majorité Présidentielle (UMP) möglichst geschlossen zustimmte, der zentristische Koalitionspartner (Nouveau Centre) mitmachte und einige Parlamentarier der Opposition dafür gewonnen wurden.<sup>12</sup> Trotz der erklärten Absicht des Staatspräsidenten war dies ein schwieriges Unterfangen.

10 Bericht des federführenden Ausschusses der Nationalversammlung vom 15. Mai 2008: *Assemblée nationale, Rapport (no. 892) fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (no. 820) de modernisation des institutions de la Ve République*, Paris 2008. Er umfasst einschließlich der Anhänge 626 Seiten. Berichterstatter war der UMP-Abgeordnete *Jean-Luc Warsmann*.

11 Berichterstatter war der UMP-Senator *Jean-Jacques Hyest*.

12 Fraktionsstärken (einschließlich der Hospitanten): Nationalversammlung: UMP 317, Nouveau Centre 24; Sozialisten und Radikalsozialisten 204, Kommunisten und Grüne 24; Fraktionslose 7. Senat: UMP 159, Zentristen (UC-UDF) 30; (linke und gemäßigt rechte) Radikalsozialisten 17, Sozialisten 95, Kommunisten 23; Fraktionslose 6.

Die UMP war nicht gewillt, den Regierungsentwurf einfach durchzuwinken. Der Fraktionsvorsitzende in der Nationalversammlung *Jean-François Copé* erklärte, der Entwurf könne so nicht angenommen werden; vielmehr sei ein substantieller Beitrag der UMP nötig.<sup>13</sup> Zudem war diese hinsichtlich der Verfassungsreform keineswegs geschlossen. Es gab bei den Abstimmungen nach den ersten Lesungen so viele Gegenstimmen oder Enthaltungen aus ihren Reihen, dass die 60-Prozent-Marke nicht erreicht wurde. Der Flügel der „historischen Gaullisten“ hatte grundsätzliche Bedenken, dass einige der vorgesehenen Reformen<sup>14</sup> zu einem Rückfall in die III. oder IV. Republik führen könnten.<sup>15</sup> Vor allem lehnten die UMP-Senatoren einhellig die Formulierung des Regierungsentwurfs ab, dass der Senat die Gebietskörperschaften „unter Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahl“ repräsentieren sollte. Eine solche Bestimmung hätte zwingend eine Reform des Wahlmodus erfordert, die die bisherige Überrepräsentation der kleinen Gemeinden und bevölkerungsarmen Départements zugunsten der größeren Städte abgeschwächt hätte. Die seit 1959 bestehende, strukturell bedingte konservative Mehrheit wäre dadurch gefährdet gewesen.<sup>16</sup>

Nachdem der Senat in seiner ersten Lesung die von der Nationalversammlung zugeleitete Fassung erheblich verändert hatte, begann eine schwierige Kompromisssuche innerhalb der Mehrheit, in die sich auch der Staatspräsident und der Premierminister einschalteten. Ob auf die widerspenstigen Parlamentarier Druck ausgeübt wurde, es Bestechungsversuche gegeben hat oder gar Drohungen erhoben wurden<sup>17</sup>, sei dahingestellt. Jedenfalls bedurfte es einer außerordentlich intensiven „Bearbeitung“, um die UMP-Parlamentarier bis auf einen Rest von nicht „Bekehrbaren“ für ein Ja zu gewinnen.<sup>18</sup>

Der Versuch, die sozialistischen Abgeordneten und Senatoren oder doch zumindest einen Teil von ihnen zur Zustimmung zu bewegen, erschien zu Beginn der parlamentarischen Beratungen durchaus möglich.<sup>19</sup> Sehr bald allerdings verhärtete sich die Position der Parti Socialiste (PS). Zum einen setzte sich die Auffassung durch, dass man dem „Erzfeind“ *Sarkozy* auf keinen Fall zu einem Erfolg verhelfen dürfe. Die Frage der Verfassungsreform wurde also in hohem Maße politisiert. Zum anderen machten die Regierung und ihre parlamentarische Mehrheit keine oder keine ausreichenden Zugeständnisse in den für die

13 Vgl. *Le Monde* vom 30. April 2008.

14 Unter anderem die nur noch eingeschränkte Anwendung des Art. 49 Abs. 3; die Mitbestimmung des Parlaments über die Tagesordnung; die Abschwächung der Inkompatibilität.

15 So *Jean-Louis Debré*, Präsident des Verfassungsrates und Sohn von *Michel Debré*, dem neben *Charles de Gaulle* wichtigsten Autor der Verfassung von 1958, in: *Le Monde* vom 5. Juni 2008. Sein Bruder, der UMP-Abgeordnete *Bernard Debré*, war einer der Wortführer der Fronde in der UMP.

16 Die Linksparteien haben gegenwärtig die Mehrheit in 20 von 22 Regionalräten und in 58 von 96 Generalräten. Sie stellen den Bürgermeister in 166 Städten mit über 30000 Einwohnern gegenüber 109 Bürgermeistern der Parteien der Rechten. Etwa 60 Prozent der Bevölkerung werden von der Linken, vor allem den Sozialisten, verwaltet. Nach *Jean-Pierre Bel*, in: *Le Monde* vom 25. März 2008.

17 So der Vorwurf des „souveränistischen“ MPF-Vorsitzenden und Europaabgeordneten *Philippe de Villiers*, in: *Le Monde* vom 18. Juli 2008.

18 Im Kongress stimmten schließlich nur noch sechs UMP-Abgeordnete und ein Senator dagegen; ein Abgeordneter enthielt sich der Stimme.

19 Vgl. die Schlagzeilen in: *Le Monde* vom 3. Mai 2008: „Le PS se dit prêt à un compromis avec l'UMP sur les institutions“ und in: *Le Figaro* vom 5. Mai 2008: „UMP et PS proches d'un accord“.

Sozialisten entscheidenden Fragen, insbesondere beim Wahlmodus der Senatoren.<sup>20</sup> Präsident *Sarkozy*, der zu einem Kompromiss in dieser Frage bereit schien, war bewusst, dass es sich hier um einen *casus belli* für die UMP handelte, so dass er offenbar nicht auf der Beibehaltung der Formulierung im Regierungsentwurf insistierte. Unter diesen Umständen konnte ein Appell von 17 PS-Parlamentariern, die Verfassungsänderung, die trotz aller Unzulänglichkeiten eine Reihe von alten Forderungen der PS erfüllen würde, unvoreingenommen zu prüfen und ihr eine Chance zu geben, nicht das erhoffte Echo finden.<sup>21</sup> Auch einige Zugeständnisse des Präsidenten in letzter Minute<sup>22</sup> konnten die Sozialisten nicht umstimmen, zumal die meisten ihrer zentralen Ziele<sup>23</sup> unerreicht blieben. Da die Sozialisten nicht damit rechneten, dass die Dreifünftelmehrheit zustande kommen würde, darf man vermuten, dass sie ihre Forderungen, deren Unerfüllbarkeit ihnen sicher bewusst war, zumindest teilweise nur vorschoben, um eine rein politische Ablehnung zu verschleieren. Aus den eigenen Reihen wurde ihr Verhalten nachträglich als eine Art „pawlowscher Antisarkozysmus“ beklagt.<sup>24</sup>

In dieser Situation war es für den Präsidenten und die Regierung vorrangig und erschien erfolgversprechender, möglichst alle Parlamentarier der eigenen Mehrheit für das Vorhaben zu gewinnen. Das geeignete Rezept gegen die Politisierung durch die PS lag in einer Gegenpolitisierung. Damit gelang es, das Regierungslager zu mobilisieren und fast alle diejenigen, die noch zögerten, mit dem Argument umzustimmen, dass ein Scheitern der Verfassungsreform ein Handicap für die anderen Reformvorhaben wäre und sie mit ihren Gegenstimmen zu einer persönlichen Niederlage ihres eigenen Präsidenten beitragen würden.<sup>25</sup>

Ausschlaggebend für den Erfolg war schließlich das Votum der Radikalsozialisten, einer traditionell zwischen der Linken und der Rechten pendelnden und auch zerrissenen Partei.<sup>26</sup> Die – freilich ungewisse – Aussicht, durch die Absenkung der Mindestzahl von Mitgliedern für die Bildung einer Fraktion in der Nationalversammlung künftig eine eigene

20 Vgl. zum Beispiel die Äußerung *Robert Badinters* in einem Streitgespräch mit *Edouard Balladur*, in: *Le Monde* vom 12. Juni 2008: „Le problème le plus aigu est celui du Sénat.“

21 Dix-sept députés socialistes jugent la réforme des institutions prometteuse et se disent prêts à la voter, in: *Le Monde* vom 23. Mai 2008.

22 Interview in: *Le Monde* vom 17. Juli 2008. *Sarkozy* stellte vor allem in Aussicht, dass der Opposition die Möglichkeit gegeben werden sollte, im Fernsehen immer dann antworten zu dürfen, wenn der Staatspräsident sich zu Fragen der französischen Politik äußerte (und nicht zu „überparteilichen“ Problemen). Außerdem sprach er sich dafür aus, die Redezzeit in den Parlamentsdebatten, insbesondere in der Fragestunde, zwischen Mehrheit und Opposition hälftig aufzuteilen.

23 Außer dem Wahlmodus zum Senat sahen ihre Ziele auch die Beifügung einer merklichen Dosis Verhältniswahl zum Mehrheitswahlsystem bei der Wahl der Nationalversammlung (obwohl diese Frage nicht in der Verfassung geregelt ist) vor.

24 Occasion manquée pour le Parti socialiste, Artikel von vier PS-Parlamentariern, in: *Le Monde* vom 23. Juli 2008.

25 Exemplarisch das Interview des sich selbst als „historischen Gaullisten“ bezeichnenden UMP-Abgeordneten *Bernard Debré*, in: *Le Figaro* vom 17. Juli 2008.

26 Die Partei hatte sich anlässlich der Bildung der Linksunion zwischen Sozialisten und Kommunisten 1972 gespalten. Die linken Radikalsozialisten gehören in der Nationalversammlung als Hostilitanten zur PS-Fraktion. Im Senat bilden dagegen die der Mehrheit nahestehenden beziehungsweise ihr angehörenden gemäßigt rechten und die linken Radikalsozialisten eine gemeinsame Fraktion.

Fraktion bilden zu können<sup>27</sup>, dürfte mitgeholfen haben, aus ihren Reihen die nötigen Stimmen für den hauchdünnen Erfolg abzuziehen.<sup>28</sup> Die Sozialisten bis auf das Kommissionsmitglied *Jack Lang*, die Kommunisten und die Grünen votierten geschlossen gegen die Verfassungsänderungen.

Ein Vergleich der ursprünglichen Regierungsvorlage mit dem vom Kongress beschlossenen Text zeigt, dass die Mehrheitsfraktionen in beiden Kammern den Entwurf nicht einfach absegneten. Vielmehr haben die intensiven parlamentarischen Beratungen deutliche Spuren hinterlassen. Die UMP und ihr Koalitionspartner setzten, teils gegen den Willen des Staatspräsidenten und der Regierung, teils auch mit Unterstützung der Sozialisten, eine Reihe von meist parlamentsfreundlichen Veränderungen durch. Nur die wichtigsten seien hier aufgezählt: die Ausdehnung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern auf „Verantwortlichkeiten im beruflichen und sozialen Bereich“ (Art. 1); die Garantie des Meinungspluralismus und „die angemessene Beteiligung der Parteien und politischen Gruppierungen am demokratischen Leben“ (Art. 4)<sup>29</sup>; die Einführung einer Volksinitiative mit Unterstützung eines Fünftels der Parlamentarier (Art. 11)<sup>30</sup>; ein parlamentarisches Vetorecht bei bestimmten Ernennungen des Präsidenten (Art. 13); die Evaluierung der politiques publiques als weitere Zuständigkeit des Parlaments (Art. 24); die schon erwähnte Streichung der Änderung des Wahlmodus der Senatoren (Art. 24); die gesetzliche Garantie der Unabhängigkeit und des Meinungspluralismus der Medien (Art. 34); die Zielsetzung eines ausgeglichenen Haushalts (Art. 34); die Präzisierung und Verkürzung der Fristen bei der Beteiligung des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte (Art. 35); die ausdrückliche parlamentarische Ratifizierung von gesetzesvertretenden Verordnungen (Art. 38); die Verlängerung der Fristen zwischen dem Einbringen von Gesetzentwürfen beziehungsweise -vorschlägen und der Plenarberatung (Art. 42); eine großzügigere Regelung bei der Zulässigkeit von Änderungsanträgen (Art. 45); eine Regierungserklärung (ohne Abstimmung) auf Verlangen einer Fraktion (Art. 51-1); die Erklärung der Regionalsprachen als Teil des Kulturerbes (Art. 75-1); die Stärkung der europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamentarier (Art. 88-4).

### 3. Zielsetzung und Inhalte der Verfassungsänderung

Gemäß dem Auftrag des Staatspräsidenten hatte sich die *Balladur*-Kommission mit drei Fragekomplexen beschäftigt, die sich in den Überschriften der drei Teile des Berichts wiederfinden: Eine besser kontrollierte Exekutive – Ein gestärktes Parlament – Neue Rechte für die Bürger. Auch in den 47 Artikeln der beschlossenen Verfassungsänderung finden sich

27 *Sarkozy* hatte sich im *Le Monde*-Interview vom 17. Juli 2008 für eine Absenkung von 20 auf 15 Mitglieder ausgesprochen. Die Fraktionsvorsitzenden der beiden großen Fraktionen, UMP und PS, haben gegen eine dadurch drohende Aufsplitterung der Nationalversammlung schon Bedenken angemeldet. Der Vorsitzende der linken Radikalsozialisten (PRG), der Senator *Jean-Michel Baylet*, hatte bereits in einem Interview am 9. Juli, in: *Libération*, seine Zustimmung erkennen lassen, da die vorgesehene Verfassungsänderung „eine Etappe auf einem guten Weg“ sei.

28 Von den ihr angehörenden elf Abgeordneten stimmten neun für die Verfassungsänderung, von den Senatoren elf (davon die meisten zum rechten Flügel gehörend).

29 Auf diese Bestimmung drängte vor allem der kleine, zentristische Koalitionspartner.

30 Eine Forderung der Sozialisten.

diese Zielsetzungen wieder. Die deutliche Aufwertung des Parlaments ist zweifellos das Kernstück der Reform und bildet auch den Schwerpunkt dieser Analyse, doch soll zuvor kurz auf die beiden anderen Bereiche eingegangen werden, wobei Vollständigkeit nicht angestrebt wird.

### 3.1. Der Staatspräsident: noch mächtiger oder (etwas) besser kontrolliert?

Die Grundstruktur der V. Republik beizubehalten hieß natürlich auch, die Position des Staatspräsidenten grundsätzlich nicht anzutasten. Er wird weiterhin direkt gewählt<sup>31</sup>, ist während seiner Amtszeit politisch-parlamentarisch nicht verantwortlich und behält seine Kompetenzen. Zusätzliche erhält er jedoch nicht, denn die Entscheidungsgewalt in der Verteidigungspolitik, die bisher in unklarer Weise zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister aufgeteilt ist<sup>32</sup>, und die Sarkozy im Elysée-Palast konzentrieren wollte, wird ihm nicht allein übertragen. Der im Regierungsentwurf noch vorgesehene entsprechende Passus wurde von der Nationalversammlung gestrichen.<sup>33</sup>

Drei durchaus wichtige, das Präsidentenamt betreffende Veränderungen müssen jedoch genannt werden. Während bisher eine unbeschränkte Wiederwahl möglich war, ist dies künftig nur einmal erlaubt (Art. 6). Diese Regelung erfüllt einen ausdrücklichen Wunsch Sarkozys, der zu Recht die unbefriedigende Erneuerung der französischen politischen Elite kritisiert hat. Auch die zweite Änderung lag ihm sehr am Herzen: Als ein „regierender Präsident“, der er sein will und ja auch ist<sup>34</sup>, will er nicht nur über die Medien den Bürgern Rechenschaft über seine Politik ablegen, sondern auch den Parlamentariern. Der Präsident erhält nun das Recht, vor dem Kongress eine Erklärung über seine Politik abzugeben. Eine Debatte kann sich anschließen, aber der Präsident ist dabei nicht mehr anwesend, und eine Abstimmung darf es nicht geben (Art. 18). Diese Möglichkeit, von der PS als eine „Rückkehr zum Cäsarismus“ angeprangert<sup>35</sup>, ist der französischen Tradition der parlamentarischen Republik fremd.<sup>36</sup> Ein Auftreten des Staatspräsidenten vor den beiden Kammern erinnert an die jährliche State of the Union-Rede des US-Präsidenten vor dem Kongress. Insofern kann man darin eine Akzentuierung des präsidentialistischen Charakters der V. Republik sehen, aber eine wirkliche Stärkung des Präsidenten wird damit kaum erreicht. Vielmehr sollte man von einem parlamentarischen Standpunkt aus diesem Verfahren den

31 Die Direktwahl ist so populär, dass an ihre Abschaffung nicht zu denken ist.

32 Vgl. Art. 5, 15, 20 und 21 der Verfassung.

33 Vgl. den Bericht des federführenden Ausschusses, a.a.O. (Fn. 10), S. 169 – 177. Art. 21 sollte folgender Satz hinzugefügt werden: „Er [der Premierminister] setzt die nach Art. 15 getroffenen Entscheidungen bezüglich der Verteidigungspolitik um.“ Art. 15 lautet: „Der Präsident der Republik ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er führt den Vorsitz in den obersten Räten und Ausschüssen für die Landesverteidigung.“

34 Dieser Anspruch ist eine Konstante in allen seinen Äußerungen, während er die Bezeichnung „Schiedsrichter“ (arbitre) ablehnt, obwohl sie in Art. 5 der Verfassung steht. Besonders deutlich zeigt sich dies im Interview in: L'Express vom 27. März 2007: „Le président, ce n'est pas un arbitre, c'est un responsable ... La reine d'Angleterre est un arbitre!“

35 So der Titel eines Artikels von François Rebsamen, sozialistischer Bürgermeister von Dijon, in: Le Monde vom 5. Februar 2008.

36 Die Vorschrift, dass der Präsident mit dem Parlament nur durch Botschaften verkehren darf, geht auf ein gegen den damaligen Präsidenten Adolphe Thiers gerichtetes Gesetz vom 13. März 1873 zurück (das allerdings noch Ausnahmen zuließ).

Vorzug geben gegenüber der herkömmlichen Fernseh-Pressekonferenz, an der die Parlamentarier und insbesondere die Opposition nicht beteiligt sind.

Die dritte Änderung betrifft eine gewisse Einschränkung präsidentieller Machtbefugnisse. Bei Ernennungen zu bestimmten Ämtern und Positionen, die für die Grundrechte und Freiheiten sowie für das wirtschaftliche und soziale Leben der Nation besonders wichtig sind, muss die Stellungnahme der zuständigen Ausschüsse der Nationalversammlung und des Senats eingeholt werden. Gibt jeder der Ausschüsse ein negatives Votum ab (wobei insgesamt eine Dreifünftelmehrheit erreicht werden muss), so darf der Präsident die Ernennung nicht vornehmen (Art. 13 Abs. 5). Die vom Präsidenten zu ernennenden Mitglieder des Verfassungsrates (drei), des Obersten Rates des Richterstandes (zwei) sowie der neu geschaffene „Verteidiger der Bürgerrechte“ gehören ausdrücklich dazu. Es trifft zwar zu, dass die Opposition keine Ernennung blockieren kann, aber durch die Diskussionen in den Ausschüssen (die allerdings nicht öffentlich tagen) kann zumindest ein gewisses Maß an Transparenz erreicht werden. Vor allem wird der Präsident auf seine parlamentarische Mehrheit Rücksicht nehmen müssen, wodurch Willkür Grenzen gezogen sind.

Eingeschränkt wird der Präsident auch während des von ihm gemäß Art. 16 verkündeten Notstands.<sup>37</sup> Wurde er bisher zu einem „demokratischen Diktator“ (und könnte zu einem nicht mehr demokratischen werden), können nunmehr die Präsidenten der Nationalversammlung oder des Senats oder 60 Abgeordnete oder 60 Senatoren nach 30 Tagen den Verfassungsrat anrufen, um prüfen zu lassen, ob die in Art 16 Abs. 1 genannten Bedingungen noch bestehen.<sup>38</sup> Dieser muss „in der kürzestmöglichen Zeit“ eine öffentliche Stellungnahme abgeben. Nach 60 Tagen wird der Verfassungsrat von sich aus in dieser Weise tätig.

Eine weitere, hinsichtlich ihrer praktischen Bedeutung noch wichtigere Einschränkung betrifft den Auslandseinsatz der Streitkräfte. Zwar ist es die Regierung, die das Parlament informiert und gegebenenfalls die Zustimmung zu einem die Dauer von vier Monaten überschreitenden Einsatz einholt (Art. 35), aber der Präsident ist als Oberbefehlshaber der Streitkräfte involviert (zu Details der Neuregelegung vgl. Abschnitt 3.3.).<sup>39</sup>

Schließlich bedeutet es eine gewisse Machtminderung, dass der Staatspräsident nicht mehr den Vorsitz im Obersten Rat des Richterstandes innehat (Art. 65), auch wenn damit nicht schon die Emanzipation der richterlichen Gewalt<sup>40</sup> erreicht wird.

### 3.2. Neue Rechte für die Bürger

Von den „neuen Rechten für die Bürger“ sind vor allem drei zu nennen: In den das Referendum regelnden Art. 11 wird, neben der Ausweitung des bisherigen, vom Staatspräsidenten

37 Der Artikel wurde bisher nur einmal angewandt, am 23. April 1961, nach dem Generalsputsch in Algerien. Er blieb bis zum 29. September 1961 in Kraft, obwohl der Putsch bereits nach wenigen Tagen scheiterte. Während dieser Zeit wurden die Rechte des Parlaments über den Verfassungstext hinaus in bedenklicher Weise eingeschränkt.

38 Das war bei der langen Anwendung 1961 sicher nicht der Fall.

39 So ist es nicht verwunderlich, dass Präsident *Sarkozy* sich bei der ersten Anwendung dieser neuen Bestimmung (am 22. September 2008 zu Afghanistan) in Briefen an die Oppositionsführer gewandt hat.

40 Die französische Verfassung kennt den Begriff „pouvoir judiciaire“ gar nicht; sie spricht von „autorité judiciaire“ (so die Überschrift von Titel VIII).

initiierten Referendums auf Umweltfragen, eine Mischung aus parlamentarischer und Volksinitiative aufgenommen. Ein Referendum kann durch ein Fünftel der Parlamentarier mit Unterstützung eines Zehntels der Wahlberechtigten in Gang gesetzt werden. Da es nicht auf die Annulierung einer Gesetzesbestimmung zielen darf, die vor weniger als einem Jahr verkündet wurde, ist es nur ein eingeschränkt abrogatives Referendum. Wird der mit der Gesetzesinitiative unterbreitete Gesetzesvorschlag innerhalb eines durch ein verfassungsausführendes Gesetz zu bestimmenden Zeitraums nicht von den beiden Kammern geprüft – sie müssen es nicht annehmen –, hat der Staatspräsident das Referendum anzuberaumen. Ansonsten hat sich die Initiative erledigt. Aufgrund der restriktiven Bedingungen dürfte die praktische Tragweite dieser Art von Referendum recht begrenzt sein. Allenfalls kann eine parlamentarische Minderheit, unterstützt von einem doch beachtlichen Teil der Wähler, Druck auf die parlamentarische Mehrheit ausüben, sich mit einer bestimmten Frage zu befassen.

Wichtiger könnte dagegen die neue Institution eines „Verteidigers der Bürgerrechte“, einer Art Ombudsmann, werden (Titel XI bis). Er kann, anders als der bisherige „Bürgerbeauftragte“ (médiateur), von jedem Bürger direkt angerufen werden, der sich in seinen Grundrechten und Freiheiten durch Verwaltungshandeln verletzt fühlt.

Am wichtigsten und für die französische Rechts- und Demokratiegeschichte einschneidend ist die schon früher geforderte und nun realisierte konkrete Normenkontrolle (Art. 61-1). Sie kann angestrengt werden, wenn im Laufe eines Gerichtsverfahrens geltend gemacht wird, dass eine dabei anzuwendende Gesetzesbestimmung gegen die von der Verfassung garantierten Grundrechte und Freiheiten verstößt. Um eine Überlastung des Verfassungsrates zu vermeiden, sind der Staatsrat oder das Kassationsgericht als Filter vorgeschaltet. Verglichen mit der bisherigen Situation, als sich der Bürger nur an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden konnte oder sich darauf verlassen musste, dass der Verfassungsrat von den dazu befugten Personen vor der Verkündung eines Gesetzes angerufen wurde, bedeutet diese neue Möglichkeit einen erheblichen Gewinn an politischen Rechten für die Bürger.

### 3.3. Ein von manchen Fesseln befreites und gestärktes Parlament

Es ist ein Gemeinplatz, dass das Parlament der V. Republik zu den schwächsten in einer parlamentarischen Demokratie gehört.<sup>41</sup> Es galt als „ein dunkler Fleck auf dem optimistischen Bild der parlamentarischen Regierung, das sich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnen lässt“ (*Klaus von Beyme*). Man sprach von einem „gebändigten“ (*Karl Loewenstein*) oder einem „partiellen Parlamentarismus“ (*Maurice Duverger*).<sup>42</sup> Auch entschiedene Verteidiger der Verfassung von 1958 wie *Nicolas Sarkozy* oder *Edouard Balladur* sehen in seiner Schwäche „die hauptsächliche Unzulänglichkeit“ des Institutionenengelßiges der V. Republik<sup>43</sup> und beklagen seine als Überreaktion gegen die Versammlungsregierungen

41 *Edouard Balladur* meint, das französische Parlament habe „weniger Einfluss als jedes andere in einer westlichen Demokratie“. In: *Le Figaro* vom 6. Mai 2008 (Streitgespräch mit *Michel Rocard*).

Das mag sich mit der Etablierung der neuen Demokratien nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Europa teilweise geändert haben.

42 Alle Zitate mit Nachweisen bei: *Adolf Kimmel*, Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik, Köln u.a. 1983, S. 15.

43 So *Sarkozy* in seinem Brief an den Premierminister vom 12. November 2007, a.a.O. (Fn. 9).

der III. und IV. Republik erfolgte zu weitgehende Entmachtung. Die Stärkung des Parlaments erklärte Präsident *Sarkozy* denn auch von Anfang an als eines der Hauptziele der Verfassungsreform.<sup>44</sup>

Die 1958 nicht erwartete Herausbildung einer stabilen parlamentarischen Mehrheit seit den Wahlen von 1962<sup>45</sup> sowie die Schwäche der französischen Parteien und ihr geringer Grad an Autonomie gegenüber dem Staatspräsidenten und der Regierung führten dazu, dass die verfassungsrechtlich schon in einem erheblichen Ausmaß fixierten Defizite politisch noch verstärkt wurden. Die Verkürzung der Amtszeit des Staatspräsidenten von sieben auf fünf Jahre im Jahre 2000 koppelte das Präsidentenamt und die Nationalversammlung eng aneinander. Da seit 2002 die Wahlen zur Nationalversammlung nur wenige Wochen nach der Präsidentenwahl stattfinden, hat diese Festlegung des Wahlkalenders zur Folge, dass die Mehrheit in der Nationalversammlung noch stärker als bisher dem Staatspräsidenten verpflichtet ist, denn ihre Abgeordneten sind im Sog des Sieges „ihres“ Präsidenten und im Wesentlichen mit seinem Programm gewählt worden. Eine Stärkung des Parlaments zur Abmilderung der Exekutivlastigkeit der V. Republik und zur Belebung der französischen Demokratie erschien daher nötiger denn je. Konsequenterweise bildet diese Problematik das Kernstück des *Balladur*-Berichts wie der Verfassungsreform.

Das Parlament erhält neue Kompetenzen, und vor allem sollen seine Arbeitsbedingungen verbessert werden, so dass es seine Aufgaben besser und effizienter wahrnehmen kann. Während diese Aufgaben bisher in verschiedenen Verfassungsartikeln genannt wurden oder man sie aus ihnen erschließen musste, werden sie nun in Art. 24 explizit formuliert, erweitert und neu akzentuiert: „Die Gesetze werden vom Parlament beschlossen. Es kontrolliert die Tätigkeit der Regierung und evaluiert ihre Politiken.“ Neu hinzugekommen ist vor allem – auf Drängen der Parlamentarier<sup>46</sup> – die Evaluierung. Offen ist freilich, wie wirksam sie diese neue Aufgabe wahrnehmen können und wollen. Entscheidend wird sein, dass sich das Parlament dabei nicht nur auf die Hilfestellung des Rechnungshofes verlassen kann und diese auch nutzt<sup>47</sup>, sondern dass es auch selbst eine besondere Kommission einrichtet, die sich der Evaluierung annimmt.<sup>48</sup> Erhöhte Bedeutung wird der Kontrollfunktion beigemessen.<sup>49</sup> Um zu verhindern, dass sich die Parlamentarier weiterhin allzu stark auf die im Er-

44 Schon in seiner Rede in Epinal am 12. Juli 2007, a.a.O. (Fn. 3). Ferner in seiner Rede anlässlich der Einsetzung der *Balladur*-Kommission am 18. Juli 2007, a.a.O. (Fn. 7).

45 Es handelte sich um vorgezogene Neuwahlen, nachdem die Regierung mit Premierminister *Georges Pompidou* durch ein Misstrauensvotum vom 5. Oktober 1962 gestürzt worden war. Seitdem war keiner der zahlreichen Misstrauensanträge erfolgreich.

46 Die Evaluierung war schon im *Balladur*-Bericht vorgeschlagen und auch noch im Vorentwurf der Regierung enthalten, aber aus dem dem Parlament zugeleiteten Entwurf verschwunden (nach Presseberichten aufgrund von Bedenken aus dem Finanzministerium und dem Staatsrat). Die Abgeordneten fügten die Bestimmung wieder ein.

47 Ein entsprechender Passus, den der *Balladur*-Bericht für Art. 24 vorgeschlagen hatte, findet sich zwar nicht mehr im geänderten Verfassungstext, aber nach Auskunft des Präsidenten des Rechnungshofes ist dieser dazu verpflichtet. *Philippe Séguin*, Du contrôle parlementaire, in: *Le Monde* vom 27. Mai 2008.

48 Der *Balladur*-Bericht hatte ein am britischen Beispiel orientiertes Comité d'audit parlementaire vorgeschlagen, wobei er der Opposition eine besonders wichtige Rolle einräumte. Es bleibt abzuwarten, ob die Geschäftsordnung diese Kommission vorsieht.

49 Vgl. dazu die Ausführungen im Bericht des federführenden Ausschusses der Nationalversammlung, a.a.O. (Fn. 10), S. 182 – 190.

gebnis wenig wirksame Gesetzgebungsarbeit konzentrieren<sup>50</sup>, werden sie nun verfassungsrechtlich gezwungen, sich während einer von vier Sitzungswochen der Regierungskontrolle und der Politikevaluierung zu widmen (Art. 48 Abs. 4).

Eine Reihe von Neuerungen verbessert generell die Arbeitsbedingungen des Parlaments. An erster Stelle muss die Neuregelung der Tagesordnung genannt werden (Art. 48). Bislang hatte die Beratung der von der Regierung vorgelegten Gesetzentwürfe Vorrang, mit der Folge, dass die Regierung mit Ausnahme der Fragestunde am Mittwochnachmittag und den Debatten über die Misstrauensanträge, die die Opposition einbrachte, die parlamentarische Tagesordnung ungeachtet der wiederholten Proteste der Parlamentarier nahezu monopolisierte. Künftig muss das Parlament also nicht nur diskutieren, worüber und wann die Regierung will, sondern kann nun im Prinzip während der Hälfte der zur Verfügung stehenden Zeit über jene Fragen diskutieren und entscheiden, die es selbst auf die Tagesordnung setzt.<sup>51</sup>

Dagegen dürfte die bescheidene Erhöhung der Zahl der ständigen Ausschüsse von sechs auf acht<sup>52</sup> nur geringe Auswirkungen haben, zumal diese Restriktion durch die informelle Bildung von Unterausschüssen schon aufgelockert worden war. Die Erinnerung an die Machtfülle der ständigen Ausschüsse in der III. und IV. Republik und ihre für unheilvoll gehaltene Rolle, namentlich bei der Herbeiführung von Regierungskrisen, ist offenbar noch zu lebendig, um etwa – nach dem Beispiel anderer Parlamente – jedem Ressort einen Ausschuss zuzuordnen. Erwähnenswert ist noch, dass die Vorlagen nun in der Regel an einen ständigen Ausschuss weitergeleitet werden und nur ausnahmsweise an einen für die Vorlage gebildeten ad hoc-Ausschuss. Damit wird das Verfassungsrecht der Praxis angepasst, denn die Bestimmung des bisherigen Art. 43 wurde im Parlamentsalltag nicht beachtet.

Mehrere Verfassungsänderungen sollen zur Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit des Parlaments beitragen und damit seinen Einfluss stärken. So sind nun ausreichend bemessene Fristen<sup>53</sup> zwischen dem Einbringen der Regierungsentwürfe (auch der parlamentarischen Vorschläge) und der Plenarberatung vorgesehen (Art. 42), so dass die Ausschüsse mehr Zeit für eine gründliche Prüfung haben. Das sollte der Qualität der Gesetze zugute kommen. Vor allem wird es der Regierung erschwert, ihre Entwürfe durch das Parlament „durchzupeitschen“, zumal sich die Präsidentenkonferenzen beider Kammern gemeinsam dem „beschleunigten Verfahren“ (wie die Dringlichkeit jetzt heißt) widersetzen können (Art. 45 Abs. 2).

Wichtig ist auch, dass der Plenarberatung nun nicht mehr der ursprüngliche Regierungsentwurf, sondern die Ausschussfassung zugrunde liegt (Art. 42).<sup>54</sup> Damit ist die Erwartung verbunden, dass die Plenarberatung sich nicht mehr mit den eher technischen Änderungsvorschlägen befasst, sondern sich auf die mit der Vorlage verbundenen grund-

50 Vgl. dazu *Adolf Kimmel*, a.a.O. (Fn. 42), S. 112 ff. Ferner *Romy Messerschmidt*, Fraktionenparlament Nationalversammlung, Wiesbaden 2005, S. 259 ff.

51 Allerdings kann sich diese Hälfte fühlbar reduzieren, denn Priorität haben auch die Beratungen über den Haushaltsentwurf, über die Finanzierungsgesetze für die Sozialversicherung sowie Vorlagen zur Bewältigung einer Krise oder zu Art. 35 (Kriegserklärung und Auslandseinsatz der Streitkräfte).

52 Die *Balladur*-Kommission hatte zehn vorgeschlagen.

53 Die im Regierungsentwurf ursprünglich enthaltenen Fristen wurden im Prozess der Verfassungsrevision von den Parlamentariern verlängert: von einem Monat auf sechs Wochen beziehungsweise von zwei auf vier Wochen für die Kammer, die sich als zweite mit der Vorlage befasst.

54 Wiederum mit Ausnahme der in Fn. 51 genannten Vorlagen.

sätzlichen politischen Aspekte konzentriert. Sie sollte dann „interessanter“ werden und – hoffentlich – die auch im Palais Bourbon oft leeren Bänke füllen, wodurch auch das Ansehen des Parlaments in der Öffentlichkeit verbessert werden könnte.

Besonderes Aufsehen hat die Reform von Art. 49 Abs. 3 erregt. Da er im Arsenal des „rationalisierten Parlamentarismus“ einen bevorzugten Platz einnimmt, haben die „historischen Gaullisten“ in den Reihen der UMP seine Abschwächung auch nur widerwillig und mit Bedenken akzeptiert. Nach dieser bei den Parlamentariern besonders verhassten Bestimmung<sup>55</sup> kann der Premierminister in der Nationalversammlung jederzeit einen Gesetzentwurf mit der Vertrauensfrage verbinden. Die Debatte über den Entwurf wird in diesem Fall unterbrochen und über einen Misstrauensantrag gegen die Regierung fortgeführt, sofern einer eingebracht wird. Auch die Abstimmung findet über diesen Antrag statt. Wird kein Misstrauensantrag eingebracht, gilt der Entwurf ohne jede Abstimmung als angenommen. Mit diesem häufig angewandten Verfahren<sup>56</sup> kann die Regierung Gesetze auch gegen den Willen der Abgeordneten durchdrücken, indem sie ihre Existenz aufs Spiel setzt.<sup>57</sup> Künftig wird die Anwendung des Art. 49 Abs. 3 beschränkt auf den Haushaltspol und die Finanzierungsgesetze für die Sozialversicherung sowie einen weiteren Gesetzentwurf pro Session, also pro Jahr.

Die Regierung gibt also einige der „Folterinstrumente“ des „rationalisierten Parlamentarismus“ aus der Hand beziehungsweise entschärft sie, aber sie rüstet nicht völlig ab. So kann sie insbesondere weiterhin jederzeit auf das „vote bloqué“ zurückgreifen und damit ihre parlamentarische Mehrheit disziplinieren.<sup>58</sup> Ferner ist offenbar daran gedacht, das Recht, Änderungsanträge zu einem Gesetzentwurf zu stellen, durch ein verfassungsausführendes Gesetz und eine Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments einzuschränken. Eine derartige Maßnahme erscheint durchaus angebracht, da Art. 49 Abs. 3 als Abwehr gegen eine eventuelle Obstruktion der Opposition in Form von tausenden von Änderungsanträgen<sup>59</sup> nur noch begrenzt zur Verfügung steht und sich die bisher durch die Verfassung bereit gestellten Instrumente (Art. 40 und 41) als nicht ausreichend erwiesen haben. Da die Entscheidungen darüber mit einfacher Mehrheit, also auch gegen die Opposition getroffen werden können, haben die Sozialisten schon Bedenken dagegen vorgebracht.<sup>60</sup> Solange die – linke wie rechte – Opposition die parlamentarische Obstruktion als ein quasi-normales

55 Der ehemalige Premierminister *Paul Reynaud*, Vorsitzender des aus Parlamentariern bestehenden Komitees mit allerdings nur beratender Funktion bei der Ausarbeitung der Verfassung 1958, sah darin die Krönung der Degradierung des Parlaments. Zitiert bei *Adolf Kimmel*, a.a.O. (Fn. 42), S. 104.

56 Bis zum Ende der Legislaturperiode 2007 82-mal für 48 Gesetze.

57 Ein besonders drastisches Beispiel ist der Aufbau der „force de frappe“. Da es dafür keine Mehrheit in der Nationalversammlung gab, setzte der Premierminister 1960 und 1962 bei allen drei Lesungen, also insgesamt sechsmal, diese Zwangsmaßnahme ein. Keiner der eingebrachten Misstrauensanträge fand eine Mehrheit, da *de Gaulle* mit seinem Rücktritt gedroht hatte – wohl wissend, dass er im noch andauernden Algerienkrieg von den Abgeordneten für unentbehrlich gehalten wurde.

58 Allein in der Nationalversammlung verlangte die Regierung von 1959 bis 2007 330-mal eine solche en bloc-Abstimmung nach Art. 44, bei der nur die von der Regierung ausgehenden oder von ihr angenommenen Änderungsvorschläge berücksichtigt werden.

59 Vgl. die Zahlen, die den Anstieg belegen, bei *Didier Maus* (Hrsg.), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, Paris 1998, S. 202 f. Beispiele im *Balladur*-Bericht, a.a.O. (Fn. 8), S. 41.

60 *Jean-Jacques Urvoas* (PS-Abgeordneter), *Réforme de la Constitution*, in: *Fondation Jean-Jaurès*, note 3 (18. Juli 2008), S. 4.

Mittel der politischen Auseinandersetzung betrachtet, erscheint ein Verzicht auf jegliche disziplinierende Regelung als allzu riskant.

Auch für die Wahrnehmung der aufgewerteten Kontrollfunktion erhält das Parlament neue Mittel. So können die Parlamentarier wieder von der von ihnen so geschätzten Interpellation Gebrauch machen, haben also die Möglichkeit, Entschließungsanträge zu verabschieden (Art. 34-1). Dieses Verfahren, gelegentlich als „die Krone aller parlamentarischen Waffen im Kampf um die Parlamentarisierung“ bezeichnet<sup>61</sup>, war in Frankreich vor 1958 besonders beliebt, um eine Regierung zum Rücktritt zu bewegen, ohne auf die komplizierte und nicht so erfolgversprechende Prozedur eines förmlichen Misstrauensantrages zurückgreifen zu müssen. In einer Entschließung, für deren Annahme die einfache Mehrheit der Abstimmenden, also oft nur eine Minderheit des Parlaments, reichte, wurde der Regierung zu verstehen gegeben, dass das Parlament mit einer wichtigen von ihr getroffenen Entscheidung oder ihrem Kurs auf einem Politikfeld nicht einverstanden war. In der Regel trat die Regierung aufgrund dieser Misstrauensbekundung zurück. Die Interpellation galt den französischen Parlamentariern als das Kontrollinstrument par excellence. Die Regierung sah in ihr dagegen eine besonders wirksame und gefürchtete Waffe des „parlamentarischen Despotismus“<sup>62</sup>. Die Abgeordneten wollten auf dieses beliebte Instrument auch in der V. Republik nicht verzichten, zumal die Annahme eines förmlichen Misstrauensantrages durch die Verfassung erheblich erschwert wurde. Um ihr wichtigstes Ziel, Stabilität der Regierung, nicht von vornherein zu gefährden, unterband der damalige Premierminister *Michel Debré* mit Hilfe des Verfassungsrates den Versuch der Abgeordneten, dieses Verfahren in ihrer Geschäftsordnung zu verankern.<sup>63</sup> In Anbetracht der mit der neuen Möglichkeit für die Regierung verbundenen Risiken ist allerdings nun eine Sicherung eingebaut. Wenn die Regierung der Auffassung ist, dass die Annahme oder auch Ablehnung eines Entschließungsantrages geeignet ist, ihre Verantwortlichkeit zu aktualisieren oder er auch nur eine diesbezügliche Aufforderung enthält, das heißt zu ihrem mehr oder weniger erzwungenen Rücktritt oder Sturz führen könnte, ist er unzulässig.

Unauffälliger, aber nicht geringzuschätzen ist die Bestimmung (Art. 38 Abs. 2), dass die gesetzesvertretenden Verordnungen, zu denen das Parlament die Regierung ermächtigt hatte, ausdrücklich durch das Parlament ratifiziert werden müssen, was bisher nur selten der Fall war.<sup>64</sup> Auf diese Weise kann das Parlament kontrollieren, ob die Verordnungen im Sinne seiner Ermächtigung gefasst werden.

Bemerkenswert ist eine Verbesserung der bislang so gut wie gar nicht vorhandenen Kontrollmöglichkeiten des Parlaments in der Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik. Zwar bleibt der Präsident mit seiner Regierung auf diesen Politikfeldern in besonders markanter Weise der zentrale Akteur und das Parlament muss sich weiterhin mit einer Nebenrolle begnügen; aber es kann nun bei einer wichtigen Entscheidung, dem Auslandseinsatz der Streitkräfte, nicht mehr völlig übergegangen werden. Beabsichtigt die Regierung einen solchen Einsatz, muss sie das Parlament binnen drei Tagen informieren und dabei die mit dem Einsatz verfolgten Ziele darlegen. Das Parlament darf darüber debattieren, aber – anders als

61 So *Klaus von Beyme*, zitiert in: *Adolf Kimmel*, a.a.O. (Fn. 42), S.169.

62 So *André Tardieu*, in der Zwischenkriegszeit mehrfach Regierungschef, zitiert ebenda.

63 Näher zu diesem erbitterten Konflikt ebenda, S.168 ff.

64 Nach einer großzügigen Zählung in nur 56 von insgesamt 174 Fällen. Nach *Didier Maus*, a.a.O. (Fn. 59), S. 188 ff.

der Deutsche Bundestag – nicht abstimmen. Dauert der Einsatz länger als vier Monate, so muss die Regierung die Zustimmung des Parlaments einholen.<sup>65</sup>

In der Europapolitik werden die Information und Einflussmöglichkeit des Parlaments verbessert (Art. 88-4), bleiben aber allgemein noch hinter der von der französischen Europapolitik zugrunde gelegten Leitlinie zurück, die Mitwirkung der nationalen Parlamente (auf Kosten des Europäischen Parlaments) zu stärken. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass das durch eine Verfassungsänderung 2005 eingefügte (Art. 88-5) obligatorische Referendum für jede EU-Erweiterung wieder gestrichen wurde. Nach langwierigen Verhandlungen innerhalb der in dieser Frage gespaltenen UMP wurde ein Kompromiss gefunden, wonach auf das Referendum verzichtet werden kann, wenn Nationalversammlung und Senat mit einer jeweiligen Dreifünftelmehrheit beschließen, analog zu einer Verfassungsänderung nach Art. 89 Abs. 3, also durch den Kongress zu entscheiden. Das Parlament, das in dieser wichtigen europapolitischen Frage gar nicht mit zu entscheiden hatte, spielt nun neben dem Präsidenten eine ausschlaggebende Rolle.

Da mit der Herausbildung einer mit dem Staatspräsidenten, seiner Regierung und ihrer Politik grundsätzlich solidarischen parlamentarischen Mehrheit auch in der V. Republik die (öffentliche) Regierungskontrolle wesentlich durch die Opposition wahrgenommen wird, musste eine Aufwertung der Kontrollfunktion eine deutliche Stärkung auch der Opposition beinhalten. Nachdem sich *Sarkozy* mehrfach sogar für ein Oppositionsstatut ausgesprochen hatte<sup>66</sup>, waren die Erwartungen und Hoffnungen groß. So enthält der *Balladur*-Bericht eine Reihe von Vorschlägen, die einen erfreulichen Fortschritt bedeutet hätten, wenn sie umgesetzt worden wären. In dieser Hinsicht brachte die Verfassungsänderung allerdings eine herbe Enttäuschung, denn sie bleibt deutlich hinter den Vorschlägen des Berichts zurück. In sehr allgemeiner und unbestimmter, fast unverbindlicher Form soll „die angemessene Beteiligung der Parteien und politischen Gruppierungen am demokratischen Leben der Nation“ gesetzlich verankert werden (Art. 4). Bei der Mitbestimmung der parlamentarischen Tagesordnung muss sich die Opposition mit einem Tag pro Monat begnügen, während der *Balladur*-Bericht immerhin in jeder der beiden Wochen, für die das Parlament selbst die Tagesordnung aufstellen darf, einen Oppositionstag vorgesehen hatte.<sup>67</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die Geschäftsordnungen bei ihrer Überarbeitung die weitergehenden Vorschläge der *Balladur*-Kommission umsetzen. Sie hatte empfohlen, dass jede Fraktion das Recht haben sollte, einen Untersuchungsausschuss pro Jahr einzusetzen und der Opposition in jedem Untersuchungsausschuss den Posten des Vorsitzenden oder des Berichterstatters zu geben. Auch gleiche Redezeit für Mehrheit und Opposition bei der Fragestunde und die proportionale Besetzung der Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse hatte sie angeregt.

65 Am 22. September 2008 hat die Nationalversammlung mit 343:210 Stimmen der Verlängerung des Afghanistan-Mandats der Streitkräfte zugestimmt. Der Senat gab ebenfalls ein positives Votum ab. Bisher hatte es erst eine Abstimmung über einen Auslandseinsatz gegeben: Präsident *François Mitterrand* hatte über die Entsendung französischer Truppen im ersten Golfkrieg nach Kuwait die Nationalversammlung am 16. Januar 1991 abstimmen lassen, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein.

66 Schon in seiner Rede in Epinal am 12. Juli 2007, a.a.O. (Fn. 3).

67 *Balladur*-Bericht, a.a.O. (Fn. 8), S. 32, mit den Vorschlägen Nr. 21 und 22. Der Schwierigkeit, den Oppositiobegriff zu definieren, geht der Bericht aus dem Weg, indem er von Fraktionen spricht, die nicht erklärt haben, zur Mehrheit zu gehören. Art. 51-1 unterscheidet zwischen Oppositiobsfaktionen und minoritären Fraktionen, ohne die Unterscheidung zu definieren.

Im neu zu errichtenden Comité d'audit parlementaire sollte die Opposition eine besonders wichtige Rolle spielen. Für eine oppositionsfreundliche Neufassung der Geschäftsordnung und die Ausarbeitung eines Oppositionsstatuts dürfte eine Rolle spielen, ob sich abzeichnet, dass die Opposition ihre Aufgabe „verantwortlich“ wahrnimmt und sich nicht mehr mit „steriler und systematischer Kritik“ begnügt<sup>68</sup> oder gar Obstruktion betreibt.

#### 4. Die V. Republik: „*immuable et changeante*“<sup>69</sup>

Es ist noch nicht abzuschätzen, in welchem Maße sich auch die „lebende Verfassung“ durch die umfassende Veränderung der geschriebenen Verfassung verändern wird. Dafür muss vor allem abgewartet werden, in welchem Geiste die noch ausstehenden neun verfassungsausführenden Gesetze<sup>70</sup>, die einfachen Gesetze<sup>71</sup> sowie vor allem die tiefgreifenden Änderungen der Geschäftsordnungen der Nationalversammlung und des Senats abgefasst werden. Dabei wird sich zeigen, ob die Verfassungsänderungen restriktiv oder eher parlaments- und insbesondere oppositionsfreundlich konkretisiert und ergänzt werden. Es wird sich auch erweisen, ob die teilweise recht konservativen UMP-Parlamentarier bereit sind, den mitunter über ihre eigene Reformbereitschaft hinausgehenden Vorstellungen *Sarkozys* zu folgen.<sup>72</sup>

Die Verfassungsänderung, so umfassend sie ist, begründet kein neues politisches Regime. Der Staatspräsident hatte schon in seiner Rede in Epinal unmissverständlich klar gemacht, dass er die Verfassung der V. Republik nicht *ad acta legen*, sondern sie den neuen Gegebenheiten anpassen, sie „modernisieren“ wolle. So ist es auch nicht überraschend, dass die *Balladur*-Kommission keinen Systemwechsel vorschlug, obwohl ihr Vorsitzender selbst und auch der sozialistische stellvertretende Vorsitzende *Jack Lang* Anhänger eines präsidentiellen Systems sind. Verfechter eines echten Präsidentialismus nach dem Modell der USA sind in Frankreich aber nach wie vor in einer klaren Minderheit. Von den Parteivorsitzenden, die die Kommission anhörte, sprachen sich zwar mehrere für ein präsidentielles System aus, aber nur der Vorsitzende der kleinen radikalsozialistischen Partei PRG plädierte konsequent für die Abschaffung des Premierministers. Die anderen wollten die Dyarchie zwischen einem direkt gewählten Staatspräsidenten und einem parlamentarisch verantwortlichen Premierminister und das Auflösungsrecht beibehalten.<sup>73</sup>

Auf einen solchen Präsidentialismus à la française wäre auch der auf *Sarkozys* Anregung zurückgehende Vorschlag der *Balladur*-Kommission hinausgegangen, die Art. 5, 20 und 21

68 So die Hoffnung des *Balladur*-Berichts, a.a.O. (Fn. 8), S. 65.

69 Titel eines Buches von *Raymond Aron*, Paris 1959.

70 Sie betreffen unter anderem die neue Interpellation, das Gesetzgebungsverfahren, die konkrete Normenkontrolle, den Ombudsmann. Sie müssen vom Verfassungsrat auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden.

71 Unter anderem über die „angemessene“ Beteiligung der Parteien am demokratischen Leben der Nation, über die Zusammensetzung und Arbeitsregeln der Kommission, die den Neuzuschnitt der Wahlkreise empfiehlt, und über die Untersuchungsausschüsse.

72 Zu denken ist dabei etwa an Rechte, die er der Opposition einräumen will. Vgl. sein Interview in: *Le Monde* vom 17. Juli 2008.

73 Der PS-Vorsitzende *François Hollande* spricht sich für ein „ausgewogenes“ präsidentielles Regime aus. Er will Stellung und Kompetenzen des Präsidenten im Wesentlichen beibehalten, aber das Parlament stärken. Zum Premierminister findet sich nichts in seinen Aussagen.

derart zu ändern, dass die politische Richtlinienkompetenz, die bisher beim Premierminister und der Regierung liegt, dem Staatspräsidenten übertragen wird. Damit wäre zwar das Verfassungsrecht einer seit Begründung der V. Republik etablierten Verfassungspraxis angepasst, aber auch die präsidentialistische Lesart der Verfassung kodifiziert worden. Eine Rückkehr zu einer parlamentarischen Praxis, wie sie während der drei Kohabitations-Szenarien (1986 bis 1988, 1993 bis 1995, 1997 bis 2002) stattgefunden hatte, wäre dann nicht mehr möglich gewesen. Der Widerstand der Parlamentarier, auch aus den Reihen der UMP, und die Bedenken der Verfassungsrechtler waren aber offenbar so groß, dass dieser Vorschlag nicht in den Regierungsentwurf übernommen wurde.<sup>74</sup> Vor allem wäre das Problem der Kohabitation dadurch nicht gelöst, sondern verschärft worden. Aufgrund der Parallelität der Amtszeit des Staatspräsidenten und der Mandatsdauer der Nationalversammlung ist diese Konstellation zwar unwahrscheinlich geworden, kann aber auch künftig nicht ganz ausgeschlossen werden. Während bisher ein Rückzug auf den Wortlaut der Verfassung dazu führte, dass das Machtzentrum vom Elysée- in den Matignonpalast, also vom Staatspräsidenten zum Premierminister wechselte und ein Kompromiss nur auf den Feldern der Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik erforderlich war (und dank eines grundsätzlichen Konsenses auch gefunden wurde), drohten nun bei unterschiedlichen Mehrheiten unauflösliche Blockaden. Die französischen Parteien weisen im Vergleich zu den amerikanischen klarere politisch-ideologische Konturen auf, haben festere Strukturen und zeigen im Parlament ein deutlich höheres Maß an Fraktionsdisziplin.<sup>75</sup> Folglich dürfte es kaum zu Kompromissen in der Innen-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik kommen. Der Präsident müsste die Nationalversammlung über kurz oder lang auflösen mit der Hoffnung, mit den Neuwahlen eine seine Politik unterstützende Mehrheit zu erhalten. Sollte das nicht der Fall sein und schließt man einen völligen Kurswechsel des Präsidenten aus, müsste er von sich aus zurücktreten oder durch einen Misstrauensantrag gegen seinen Premierminister dazu gezwungen werden. Während sich die Verfassung bisher als flexibel genug gezeigt hat, um – trotz aller Rivalitäten und gegenseitiger Behinderungen – auch in einer Kohabitation zu einer entscheidungsfähigen Regierung zu kommen, drohte dann eine sich möglicherweise über längere Zeit hinziehende Verfassungskrise mit ungewissem, vielleicht das Gesamtsystem gefährdenden Ausgang.

Legt man die parlamentarische Verantwortlichkeit als wichtigstes Kriterium zugrunde, so bleibt die V. Republik ein parlamentarisches System, allerdings nicht in Form einer Art Kanzlerdemokratie (schon gar nicht als Versammlungsregierung), sondern „unter präsidentieller Führung“<sup>76</sup>. Die mit der Verfassungsänderung beschlossenen punktuellen Einschränkungen der Machtbefugnisse des Präsidenten sind zwar nicht belanglos, aber doch zu geringfügig, um seine durch eine Jahrzehntelange Verfassungspraxis begründete und weithin akzeptierte dominierende Stellung fühlbar zu schwächen. Eine „Hyperpräsidentschaft“<sup>77</sup> oder eine neue Form der Monokratie wird aber auch nicht besiegt, da ein Machtzuwachs

74 In seinem Brief an den Premierminister vom 12. November 2008, a.a.O. (Fn. 9), meinte *Sarkozy*, bei nochmaligem Nachdenken böte diese Veränderung mehr Nachteile als Vorteile.

75 Vgl. dazu auch *Romy Messerschmidt*, a.a.O. (Fn. 50).

76 So die Bezeichnung des Verfassungsrechters *Guy Carcassonne*, in: *Le Monde* vom 22. Juli 2008.

77 Diese These wird zum Beispiel vertreten vom sozialistischen Senator, ehemaligen Justizminister und ehemaligen Vorsitzenden des Verfassungsrates, *Robert Badinter*, *Non à l'hyperprésidence*, in: *Le Monde* vom 20. Juli 2008.

für den Staatschef nicht erfolgt. Eine neue Kohabitation würde zeigen, dass der Staatspräsident keineswegs die Richtlinienkompetenz besitzt und dass der Verfassungstext nach wie vor eine parlamentarische Praxis erlaubt. Die republikanische Monarchie wird etwas weniger monarchistisch, etwas mehr republikanisch.

Bleibt also alles beim Alten, handelt es sich nur um ein „Lifting“ der Verfassung von 1958, das eine weitere Diskussion nicht lohnt? Auch wenn die künftige Entwicklung der V. Republik noch nicht zu prognostizieren ist, so sind doch Veränderungen denkbar, die mehr als nur kosmetischer Art sind. Das Parlament gilt als der Gewinner der Reform, während Premierminister und Regierung als Verlierer betrachtet werden. Die Einschätzung ist insofern zutreffend, als beide an Handlungsfreiheit einbüßen, was das Parlament an neuen Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten hinzugewinnt. Reichen die verbliebenen Instrumente des „rationalisierten Parlamentarismus“ aus, um eventuell auseinanderstrebende parlamentarische Mehrheiten zusammenzuhalten und der V. Republik ihre Stabilität zu erhalten? Oder sind die Befürchtungen mancher Gaullisten berechtigt und ist die Verfassung von 1958 „in die Luft gesprengt“?<sup>78</sup> Sind die wichtigen Riegel, die vorgeschoben wurden, um einen Rückfall in den Parlamentsabsolutismus zu verhindern, zu weit gelockert worden?<sup>79</sup> Ist das gute Funktionieren der parlamentarischen Institutionen jetzt nicht mehr gewährleistet?<sup>80</sup> Oder sind die Vorsichtsmaßnahmen in ihrer früheren Strenge nicht mehr nötig, weil die französischen Parlamentarier in den 50 Jahren des Bestehens der V. Republik einen Lernprozess durchgemacht haben und nun bereit sind, als Mehrheit ihre Regierung über die Dauer einer Wahlperiode hinweg zu stützen und sie nur noch in seltenen Ausnahmefällen zu stürzen?

Man kann die Verfassungsänderung durchaus in diesem optimistischen Sinn interpretieren. Es wurde schon gesagt, dass die Reduzierung seiner Amtszeit den Staatspräsidenten noch klarer als vorher zum Chef der parlamentarischen Mehrheit macht, während der Premierminister stärker als sein Mitarbeiter wahrgenommen wird.<sup>81</sup> Die Abgeordneten der präsidentiell-parlamentarischen Mehrheit, im Sog des Präsidenten gewählt, fühlen sich ihm in erheblichem Maße verpflichtet. An die Stelle einer mit den Instrumenten des „rationalisierten Parlamentarismus“ mitunter zusammengewungenen Parlamentsmehrheit tritt, wie in einem parlamentarischen System üblich, der auf politischer Loyalität beruhende Zusammenschnitt. Loyalität darf von den Parlamentariern der Mehrheit dabei nicht als bedingungslose Ergebenheit verstanden werden.<sup>82</sup> Sie schließt nicht aus, die Politik des Präsidenten

78 So die Analyse des Verfassungsrechters *Dominique Rousseau*, *La Ve République dynamitée*, in: *Le Monde* vom 14. Juni 2008.

79 *Rousseau* weist vor allem auf die reformierte Tagesordnung hin, auf die Erhöhung der Zahl der ständigen Ausschüsse, auf die Beratung auf der Basis der Ausschussfassung, auf die Einschränkung beim Gebrauch des Art. 49 Abs. 3 und auf die Lockerung der Inkompatibilität. Vgl. ebenda.

80 Vgl. die Rede von *Michel Debré* am 27. August 1958 vor dem Staatsrat, in der er die Einführung der Regelungen des „rationalisierten Parlamentarismus“ damit begründet. Abgedruckt bei: *Didier Maus*, a.a.O. (Fn. 59), S. 2 ff.

81 *Sarkozy* hat ihn auch offen so genannt. Im Express-Interview vom 27. März 2007 sagt er: „Le Premier ministre aide et soulage le président.“

82 *Robert Badinter*, in: *Le Monde* vom 20. Juli 2008, kommentiert die vor allem der Mehrheit zugute kommende Stärkung des Parlaments sarkastisch: „Tant que le président sera le chef incontesté de la majorité à l’Assemblée, le Palais-Bourbon demeurera une annexe du palais de l’Elysée.“

und seiner Regierung zu beeinflussen oder sich auch gelegentlich dagegen auszusprechen, und sie ist keine Einbahnstraße. Der Präsident muss erkennen, erspüren, wann er den Parlamentariern entgegenkommen, zu Kompromissen bereit sein muss. Er muss bestrebt sein, ein möglichst enges Band zu „seiner“ Parlamentsfraktion in der Nationalversammlung, möglichst auch im Senat, zu knüpfen. Die regelmäßigen Zusammentreffen der UMP-Abgeordneten mit dem Präsidenten können ebenso als ein Zeichen dieses Bemühens verstanden werden wie die Rücksichtnahme auf die Wünsche der UMP im Verfahren der Verfassungsänderung. Schließlich nutzt die Stärkung des Parlaments naturgemäß vor allem der Mehrheit, während die Ausstattung der Opposition mit besonderen Rechten bisher kärglich ausgefallen ist. Die *Sarkozy* so am Herzen liegende Möglichkeit, als Präsident vor dem Parlament sprechen zu können, kann ebenfalls als ein Element dieses Zusammenhalts gesehen werden. Zudem entwertet sie die Regierungserklärung des Premierministers und drängt ihn weiter in den Hintergrund.

Die V. Republik könnte sich also durchaus auf den Weg zu einer stärkeren Parlamentarisierung begeben ohne die Gefahr eines Rückfalls in die IV. Republik, denn für den Notfall stehen einige wirksame Disziplinierungsinstrumente unverändert zur Verfügung. Die Nationalversammlung kann sich durchaus zu einem weitgehend „normalen“ Parlament entwickeln. Es liegt nicht zuletzt an den Abgeordneten selbst, die besseren Möglichkeiten zu nutzen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie sich auf diese Aufgabe konzentrieren und nicht so oft durch Abwesenheit glänzen, weil sie sich um ihre anderen Ämter als Bürgermeister oder Präsident eines Regional- oder Generalrates kümmern müssen. Das von der *Balladur*-Kommission ins Auge gefasste völlige Kumulierungsverbot solcher Ämter ist für den parlamentarischen Ertrag der Reform unentbehrlich.<sup>83</sup>

Dennoch wird sich die V. Republik nicht in ein klassisches parlamentarisches System verwandeln, auch nicht in Form einer Kanzlerdemokratie oder eines prime ministerial government. Der etwas „eigenartige“, ungeklärte Charakter der französischen Verfassung, ihr Zwitterwesen<sup>84</sup>, das den Politikwissenschaftlern Kopfzerbrechen bei der Einordnung in ihre herkömmlichen Kategorien bereitet und sogar zur Erfindung des Systemtyps Semi-Präsidentialismus (*Maurice Duverger*) geführt hat, bleibt also erhalten. Im Vergleich zu ihren Vorgängern ist die V. Republik damit ganz gut gefahren. Vielleicht ist es ja wirklich so, um *Georges Pompidou* Vergleich mit den Hunden zu bemühen, dass die „Promenadenmischungen“ oft intelligenter und zäher sind als die reinrassigen Exemplare.<sup>85</sup>

83 Auch *Sarkozy* fordert von den Parlamentariern „un plus grand investissement“. Brief an den Premierminister vom 12. November 2007, a.a.O. (Fn. 9).

84 Äußerungen von *Balladur* in einem Interview, in: *Le Monde* vom 25. September 2007, und *Jack Lang* in seinen Bemerkungen zum *Balladur*-Bericht (a.a.O. (Fn. 8), S. 97): „Ce système est bâtarde, ambigu, et pour tout dire, baroque.“

85 *Georges Pompidou*, *Le noeud gordien*, Paris 1974, S. 68. Auch er nennt das französische System einen „Bastard“.