

„Direkter Ausdruck nationaler Souveränität“¹ – Das Referendum in Frankreich

Friederike V. Lange

Dem deutschen Verfassungstext (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz) nicht unähnlich formuliert Art. 3 Abs. 1 der französischen Verfassung:² „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, das sie durch seine Vertreter und durch Volksentscheid ausübt“.³ Anders als das Grundgesetz entfaltet aber die aktuelle französische Verfassung das Volkshandeln durch Abstimmungen näher. Sie sieht verschiedene Arten von Volksentscheiden vor, die im Schrifttum unter dem Begriff „*démocratie semi-directe*“ zusammengefasst werden.⁴ Das faktisch als Domäne des Staatspräsidenten geltende Referendum des Art. 11 Abs. 1 Verf. wurde jüngst mit der Verfassungsreform von Juli 2008 um ein „Referendum auf Minderheitsinitiative“ ergänzt und die Institution des Referendums damit ein wenig „entpersonalisiert“. Im Zuge von Bemühungen zur Dezentralisierung der Republik waren im Jahr 2003 ferner Bestimmungen zu Volksentscheiden auf lokaler Ebene in die Verfassung aufgenommen worden. Der Bevölkerung französischer Territorien in Übersee stehen schließlich spezifische Abstimmungsmöglichkeiten zur Verfügung. Ob die teils komplizierten Verfassungsbestimmungen aber den Erwartungen gerecht werden und es ihnen gelingen kann, das Institut des Referendums in der Verfassungspraxis mit Leben zu füllen, soll im Folgenden untersucht werden.

A. Abstimmungen des Gesamtvolkes

Abstimmungen des Gesamtvolkes⁵ sind in drei Verfassungsartikeln vorgesehen. Traditionell mit Abstand am gebräuchlichsten ist das Referendum nach Art. 11 Abs. 1 Verf. Ihm wurde 2008 eine neue Abstimmungsmöglichkeit in Art. 11 Abs. 3 Verf. zur Seite gestellt. Es handelt sich jeweils um ein „*référéndum législatif*“, das im Erfolgsfall zu einem Ergebnis mit Gesetzeskraft führt. Der 2005 eingeführte Art. 88-5 Verf. betrifft eine europäische Sonderfrage. Zu ihrer eigenen Änderung sieht die Verfassung seit Beginn das Referendum nach Art. 89 Verf. vor.

1 Conseil constitutionnel, déc. n° 62-20 DC v. 6. November 1962, cons. 2.

2 Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1958, im Folgenden Verf.

3 Siehe die deutsche Übersetzung der französischen Verfassung auf der Website des Conseil constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>). Der Originaltext lautet: „La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum“.

4 L. Favoreu/P. Gaïa u.a., Droit constitutionnel, 12. Aufl. 2009, Rn. 793; J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, Les cahiers du Conseil constitutionnel 2007, S. 95 (96).

5 Zur Unterscheidung zwischen solchen „Volksentscheiden“ und bloßen regionalen „Bevölkerungsentscheiden“ H. Dreier, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, Jura 1997, S. 249 (251).

I. Das „Referendum von oben“ (Art. 11 Abs. 1 Verf.)

Aufmerksamkeit weit über Frankreich hinaus erhielt das Referendum des Art. 11 Abs. 1 Verf. in jüngerer Zeit durch ein „Nein“. Das französische „non“ zum Europäischen Verfassungsvertrag erging am 29. Mai 2005 im Rahmen einer vom Staatspräsidenten nach Art. 11 Abs. 1 Verf. gestellten Abstimmungsfrage.

Nicht auf Initiative des Volkes, sondern aufgrund Entschlusses staatlicher Organe kommt es zu dieser auch als „Referendum von oben“⁶ betitelten Volksabstimmung. Art. 11 Abs. 1 Verf. sieht vor, dass der Staatspräsident auf Vorschlag der Regierung oder beider Kammern des Parlaments dem Volk einen Gesetzesvorschlag zur Abstimmung unterbreiten kann.⁷ Er ist dabei frei in seiner Entscheidung, den Referendumsvorschlag zuzulassen oder zurückzuweisen.⁸ Referenden nach Art. 11 Abs. 1 Verf. fanden zu Beginn der V. Republik häufig statt. So organisierte Präsident *de Gaulle* gleich vier der insgesamt acht nach dieser Vorschrift abgehaltenen Referenden, darunter Wegmarken wie die Abstimmung über die Selbstbestimmung Algeriens 1961 und die Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten im Jahr 1962.

Dass nach der Ära *de Gaulles* von diesem Referendum nur noch selten Gebrauch gemacht wurde, erklärt sich wohl aus einem Charakteristikum der Verfassungspraxis: Obwohl der Verfassungstext nahelegt, dass ein Referendum durch die Regierung oder das Parlament angestoßen und vom Staatspräsidenten lediglich umgesetzt wird, hat sich das Referendum praktisch zu einem Instrument des Staatspräsidenten entwickelt. Dessen Wunsch, mit dem Volk direkt zu kommunizieren, war nicht nur ursächlich für die Aufnahme des Referendums in die Verfassung,⁹ sondern auch für die Abhaltung der meisten Abstimmungen. Kein einziges Referendum hat je auf Initiative des Parlaments stattgefunden.¹⁰ Durchgeführte Referenden gingen nur zum Teil originär von der Regierung aus. Sie beruhten oft auf der Initiative des Staatspräsidenten und nahmen nur formal den Weg über einen Vorschlag des Premierministers¹¹ – teils, nachdem der Staatspräsident sie schon öffentlich angekündigt hatte.¹² Damit mutierte das Referendum zu einem der deutschen Vertrauensfrage vergleichbaren Instrument,¹³ welches die heutige Vorrangstellung des Präsidenten im Gefüge der Staatsorgane mit befördert haben soll.¹⁴ So versicherte sich etwa *de*

6 Vgl. *F. Hamon*, Le référendum. Etude comparative, 1995, S. 22 ff.

7 Zum genauen Verfahrensgang vgl. etwa *J. Gicquel/J.-E. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 22. Aufl. 2008, S. 585.

8 *P. Ardant/B. Mathieu*, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20. Aufl. 2008, Rn. 149; *Favoreu/Gaïa*, Droit constitutionnel (Fn. 4), Rn. 934.

9 *P. Pactet/F. Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, 28. Aufl. 2009, S. 392. Zu *de Gaulle* als dem „Vater des Referendums“ in der V. Republik *F. Rouvillois*, L’avenir du référendum, 2006, S. 30 ff.

10 Zu zwei erfolglosen Versuchen des Parlaments *Ardant/Mathieu*, Institutions politiques (Fn. 8), Rn. 149.

11 *Pactet/Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel (Fn. 9), S. 394 f.

12 *D. Rousseau/A. Viala*, Droit constitutionnel, 2004, S. 415.

13 Vgl. *Ardant/Mathieu*, Institutions politiques (Fn. 8), Rn. 150; *Pactet/Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel (Fn. 9), S. 399.

14 *Rousseau/Viala*, Droit constitutionnel (Fn. 12), S. 421.

Gaulle in kritischen Situationen mittels des Referendums des Rückhalts in der Bevölkerung. Ein gescheitertes Referendum nahm er zum Anlass für seinen Rücktritt.

Beim Abstimmungsverhalten der Bürger scheint dementsprechend weniger die Sachfrage als die Bewertung des Staatspräsidenten im Vordergrund zu stehen.¹⁵ Das Abstimmungsergebnis zum Europäischen Verfassungsvertrag ist nach verbreiteter Deutung eher von Politik und Person Präsident *Chiracs* und seines Ministerpräsidenten *Raffarin* als von europapolitischen Erwägungen bestimmt gewesen.¹⁶ Da zumindest die Referenden der letzten Jahre entweder kaum zur Mobilisierung der Bürger geführt oder nur knappe oder keine Mehrheiten erreicht hatten, gilt das Referendum nunmehr als zu riskant für die Legitimität des fragstellenden Staatspräsidenten.¹⁷ Es wird wohl deshalb kaum mehr eingesetzt, zumal die Exekutive zur Durchsetzung von Reformen seit längerem auf stabile Parlamentsmehrheiten zurückgreifen konnte.

II. Ein Referendum auf „Volksinitiative“ (Art. 11 Abs. 3 Verf.)?

Mit „Une Ve République plus démocratique“ überschrieb das 2007 mit der Suche nach Vorschlägen zu einer Verfassungsreform betraute „Comité Balladur“ seinen Bericht.¹⁸ Die totgesagte direkte Demokratie¹⁹ durch Abstimmungen wieder mit Leben zu füllen, war wohl die Motivation dafür, als „Vorschlag Nr. 67“ für eine Verfassungsänderung einen als „Referendum auf Volksinitiative“ betitelten Volksentscheid aufzunehmen. Trotz der Benennung war eine genuine Volksinitiative damit allerdings nicht intendiert und konnte sich auch später nicht durchsetzen. Vielmehr schlug das „Comité Balladur“ einen Mechanismus vor, welcher als „Referendum auf Minderheitsinitiative“ mit der Verfassungsreform 2008 auch eingeführt wurde.²⁰ Dazu sieht Art. 11 Abs. 3 Verf. nun vor, dass über eines der in Abs. 1 genannten Sachgebiete ein Referendum auch auf Initiative eines Fünftels der Parlamentsmit-

15 So deutet auch der Bericht des „Comité Balladur“ (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, Une Ve République plus démocratique, 29.10.2007, S. 74) an: „les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment, qui prennent parfois le pas sur la question posée“.

16 O. Duhamel, Des raisons du „non“, 2005, S. 23 ff.; differenzierend V. Tiberj, Les clivages sociologiques, in: G. Finchelstein (Hrsg.), Le jour où la France a dit non, 2005, S. 42 (45 f.).

17 Rouvillois, Référendum (Fn. 9), S. 47.

18 Comité Balladur (Fn. 15). – Näher A. Kimmel, Stärkung der „Hyperpräsidentschaft“ oder Emanzipation des Parlaments? Die französische Verfassungsänderung vom 23. Juli 2008, ZParl 39 (2008), S. 849 (849 ff.).

19 Vgl. J. Robert, Un gâchis référendaire (29 mai 2005), Revue du droit public 2005, S. 839 (844 ff.); Ardant/Mathieu, Institutions politiques (Fn. 8), Rn. 151: „L’avenir du référendum apparaît bien compromis en France“.

20 Der Vorschlag des Komitees wurde zwar zunächst nicht in den Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes aufgenommen, fand jedoch später durch einen Änderungsantrag der Opposition Eingang.

glieder mit Unterstützung eines Zehntels der Wähler eingeleitet werden kann.²¹ Zur Begründung dieser Ausgestaltung heißt es, man wolle das Parlament stärken und könne nicht gleichzeitig den Bereich der direkten Demokratie ausweiten, wenn nicht unter Einbindung des Parlaments.²²

Dass sich nun „die Wählerschaft auf Initiative einer Minderheit von Wählern und Gewählten über eine Frage aussprechen darf, ohne dass die Mehrheit²³ dies vorher explizit autorisiert hat“,²⁴ ist in Frankreich auf gesamtstaatlicher Ebene neu. Die kompliziert geratenen Bestimmungen enthalten allerdings so viele Hürden, dass Kritiker zweifeln, ob es überhaupt je zu einem Referendum kommen wird.²⁵ Eine Initiative, welche die Quoren erfüllt, führt nur dann tatsächlich zu einer Abstimmung, wenn der Vorschlag nicht in einem bestimmten Zeitraum im Parlament behandelt – nicht notwendig auch angenommen – wird. Die Möglichkeit der Parlamentsmehrheit, durch eine bloße Debatte mit negativem Ausgang der Minderheitsinitiative die Grundlage zu entziehen, eröffnet Missbrauchsgefahren.²⁶ Auch soll zwar der Staatspräsident eine nicht schon im Parlament behandelte Initiative dem Volk unterbreiten: In welcher Frist dies zu geschehen hat und ob ihm dabei ein Ermessensspielraum zusteht, bleibt aber offen. Disziplinieren mag der politische Druck, welcher mit der Unterstützung von immerhin mindestens vier Millionen Wählern für ein Gesetzesprojekt verbunden ist. Damit die Vorschriften über das „Referendum auf Minderheitsinitiative“ anwendbar sind, bedarf es noch eines verfassungsausführenden Gesetzes („loi organique“), dem allerdings angesichts der Regelungsdichte des Art. 11 Abs. 3 bis 6 Verf. nicht viel Gestaltungsspielraum bleibt.²⁷

III. Art. 88-5 Verf. als „Türkei-Artikel“

Im Hinblick auf den Europäischen Verfassungsvertrag wurde 2005 die Volksabstimmung gem. Art. 88-5 Verf. über den Beitritt eines Staates zur Europäischen Union geschaffen.²⁸ Der offen auf die Türkei zielende Artikel drohte jedoch, auch einen Beitritt der Balkan-Staaten zu behindern. Während nach der ursprünglichen

21 Der Text inspiriert sich am Vorschlag des „rapport Vedel“ von 1993 (Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Journal officiel v. 16. Februar 1993, S. 2537 [2551]). – Überblick zum neu eingeführten Referendum bei *Kimmel*, Hyperpräsidentschaft (Fn. 18), S. 856 f.; *D. Karrenstein*, Die französische Verfassungsreform vom 23. Juli 2008, DÖV 2009, S. 445 (449).

22 Comité Balladur (Fn. 15), S. 74.

23 Wohl gemeint: Die Parlamentsmehrheit bzw. der direkt gewählte Staatspräsident und seine Regierung.

24 *S. Diémert*, Le référendum législatif d’initiative minoritaire dans l’article 11, révisé, de la Constitution, Revue française de droit constitutionnel 2009, Heft 77, S. 55 (57).

25 *M. Fatin-Rouge Stéfanini*, Le Conseil constitutionnel et la modernisation des institutions, Revue française de droit constitutionnel 2009, Heft 78, S. 269 (292).

26 Näher *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 82.

27 *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 60 ff.

28 Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005.

Fassung ein Referendum bei Erweiterungen der EU obligatorisch war, sieht die Verfassungsreform 2008 nun einschränkend vor, dass es unter bestimmten Voraussetzungen durch eine Abstimmung des Parlaments nach Art. 89 Abs. 3 Verf. ersetzt werden kann.

IV. Verfassungsänderung nach Art. 89 Verf.

Vom verfassungsändernden Referendum des Art. 89 Verf. wurde nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht (Einführung der fünfjährigen Amtszeit des Staatspräsidenten im Jahr 2000). Eine Verfassungsänderung können sowohl der Staatspräsident auf Vorschlag des Premierministers als auch das Parlament einleiten. Nach Art. 89 Abs. 2 Verf. muss der Vorschlag zunächst von den zwei Kammern des Parlaments verabschiedet und anschließend per Referendum angenommen werden. Ein nicht vom Parlament stammender Änderungsentwurf „wird jedoch nicht zum Volkentscheid gebracht, wenn der Präsident der Republik beschließt, ihn dem als Kongress einberufenen Parlament vorzulegen“, und er dort mit einer Dreifünftelmehrheit angenommen wird (Art. 89 Abs. 3 Verf.).²⁹ Obwohl Art. 89 damit auf ein Referendum als den Normalfall der Verfassungsänderung angelegt ist,³⁰ wurde statt dessen in der Praxis fast immer das Parlament als Kongress einberufen.³¹ Auch die Verfassungsreform von 2008 nahm diesen von der Verfassung eigentlich als Ausnahmefall konzipierten Weg.

B. Abstimmungen auf lokaler und regionaler Ebene

Im Zuge von Bemühungen zur Dezentralisierung der Republik wurde 2003 ein Referendum auf lokaler und regionaler Ebene in der Verfassung festgeschrieben.³² Nach Art. 72-1 Abs. 2 Verf. können Gebietskörperschaften Sachfragen im Rahmen ihrer Kompetenzen den Wählern in ihrem Gebiet zur Entscheidung unterbreiten. Durchführung und Folgen einer solchen „Entscheidung“ durch die Wähler gibt die Verfassung in auffallendem Unterschied zur Regelung in Art. 11 Verf. nicht vor. Dies wird teilweise als Schwäche betrachtet, da nicht einmal die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses von Verfassung wegen garantiert sei.³³ Die geringe Textdichte der Verfassung gab jedoch Raum für Innovationen auf Ebene des Gesetzesrechts. Ursprünglich hatten nur die gewählten Vertretungen und die Exekutivorgane des Territoriums ein Initiativrecht.³⁴ Schon vor der Ergänzung des Art. 11 Verf. um

29 Bei einem verfassungsändernden Vorschlag aus den Reihen des Parlaments ist eine Volksabstimmung obligatorisch, alle Vorschläge kamen jedoch bislang vom Staatspräsidenten.

30 *Favoreu/Gaïa*, *Droit constitutionnel* (Fn. 4), Rn. 1112.

31 Näher *Rouvillois*, *Référendum* (Fn. 9), S. 81 ff.

32 *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*, ergänzt durch *loi organique n° 2003-705 du 1 août 2003* (Art. LO1112-1 ff. *Code général des collectivités territoriales*), geändert durch *loi organique n° 2004-809 du 13 août 2004*.

33 *Diémert*, *Référendum* (Fn. 24), S. 58.

34 Art. LO1112-1 und LO1112-2 *Code général des collectivités territoriales*.

ein Referendum auf Minderheitsinitiative wurde aber beim „lokalen Referendum“ ein ähnlicher Mechanismus durch verfassungsausführendes Gesetz eingebracht. Danach kann ein Fünftel der Wähler einer Gemeinde oder ein Zehntel der Wähler einer anderen Gebietskörperschaft die Abhaltung eines Referendums bei der Vertretungskörperschaft beantragen.³⁵ Eine Verpflichtung trifft die Gebietskörperschaft jedoch nicht. Im Unterschied zum Referendum des Art. 11 ist beim „lokalen Referendum“ zudem ein Beteiligungsquorum vorgesehen: Die Abstimmung muss unter Mindestbeteiligung der Hälfte der eingeschriebenen Wähler erfolgen.³⁶

Die Bevölkerung von Gebietskörperschaften kann außerdem Adressat einer Konsultation nach Art. 53 Abs. 3 Verf. sein. Eine solche Volksbefragung muss bei Änderungen des Staatsgebiets durchgeführt werden, zu denen das Ergebnis der Befragung freilich nicht verpflichtet.³⁷ Nach Art. 72-1 Abs. 3 Verf. können zur Gründung einer Gebietskörperschaft oder zur Änderung ihrer Organisation die betroffenen Wähler befragt werden, wenn ein Gesetz dies vorsieht.³⁸

C. Übersee und Neukaledonien

Für die Departements und Regionen in Übersee werden die Abstimmungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften durch Sondernormen ergänzt.

Art. 72-4 Verf. betrifft die Änderung der Rechtsstellung der überseeischen Gebietskörperschaften, welche die Zustimmung der dortigen Wahlberechtigten voraussetzt. Art. 73 a.E. sieht Ähnliches für den Fall der Neugliederung der Gebietskörperschaften vor.

Für Neukaledonien sind Sondervorschriften zu Volksabstimmungen über die Unabhängigkeit von Frankreich vorgesehen (Art. 76 f.). Nach dem Ausführungsgesetz zum „Vertrag über die Zukunft Neukaledoniens“³⁹ kann es unter bestimmten Umständen sogar auch zu einem Referendum auf Minderheitsinitiative kommen – allerdings erst ab dem Jahr 2014.

Aus dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker (Abs. 2 der Verfassungspräambel) folgt darüber hinaus die Möglichkeit von Konsultationen auch ohne spezifische Ausformung in der Verfassung.⁴⁰

D. Besonderheiten und Streitpunkte des „référéndum législatif“ (Art. 11 Verf.)

Die Referenden nach Art. 11 Abs. 1 und 11 Abs. 3 Verf. weisen einige näher zu beleuchtende Besonderheiten auf.

35 Art. 1112-16 Code général des collectivités territoriales.

36 Art. LO 1112-7 Code général des collectivités territoriales.

37 Conseil constitutionnel, déc. n° 2000-428 DC v. 4. Mai 2000, cons. 6; déc. n° 2000-435 DC v. 7. Dezember 2000, cons. 44.

38 S. etwa die Befragung der korsischen Wähler vom 6. Juli 2003.

39 Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, art. 217.

40 Conseil constitutionnel, déc. n° 2000-428 DC v. 4. Mai 2000, cons. 6 f.

I. Enumerierte Sachgebiete

Gegenstand der Abstimmungen des Art. 11 können nur dort im Einzelnen benannte Sachgebiete sein. Diese beschränkten sich ursprünglich auf die Organisation der Staatsorgane sowie die Ermächtigung zur Ratifikation eines (völkerrechtlichen) Vertrages, der, ohne verfassungswidrig zu sein, Auswirkungen auf die Tätigkeiten der Institutionen hätte.⁴¹ 1995 kamen auf Initiative *Chiracs* Reformen der Wirtschafts- oder Sozialpolitik und der mit deren Ausführung beauftragten Behörden hinzu,⁴² ohne dass die Erweiterung allerdings je angewandt wurde. Im Zuge der Verfassungsreform von 2008 sind Reformen der Umweltpolitik in die Liste aufgenommen worden. Es sind also nicht etwa bestimmte Fragen vom Referendum ausgenommen, sondern dieses kann sich von vornherein nur auf in der Aufzählung erfasste Gegenstände beziehen. Um die Auslegung des wolkig formulierten Positivkatalogs der Sachfragen – fallen etwa unter „Organisation der Staatsorgane“ auch der Status der Richter, unter „Sozialpolitik“ auch bioethische Fragen?⁴³ – und dessen Erweiterung wurde verschiedentlich gerungen.⁴⁴ Präsident *Mitterand* schlug 1984 eine Ausweitung der Abstimmungsmöglichkeit auf Grundrechtsfragen vor.⁴⁵ Die Initiative in Gestalt eines „Referendums über das Referendum“⁴⁶ scheiterte jedoch schon im Senat.⁴⁷

II. Volksgesetz und Verfassung

Eine Kontrolle der Verfassungskonformität des Volksgesetzes nach Art. 11 Abs. 1 Verf. erfolgt grundsätzlich nicht. Nach ständiger Rechtsprechung weigert sich das französische Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel), durch Volksabstimmung zustande gekommene Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Es folge „aus dem Geist der Verfassung“, dass Volksgesetze als „unmittelbarer Ausdruck der nationalen Souveränität“ nicht der Kontrolle des als „Regulator der Aktivitäten der Staatsorgane“ eingesetzten Verfassungsgerichts unterlägen, so die Grundsatzentscheidung von 1962.⁴⁸ Zwar hat sich mittlerweile die Rolle des Ver-

41 Eine weitere Abstimmungsmöglichkeit zur „Communauté française“ wurde schnell obsolet und später gestrichen.

42 Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

43 *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 67 f.

44 Liste der Initiativen zu entsprechenden Verfassungsänderungen – von Abstimmungen über Fragen „nationalen Interesses“ bis zu solchen der „Grundorientierung der Gesellschaft“ – bei *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 56 Fn. 2.

45 Allocution de *M. François Mitterand* du 12 juillet 1984, http://www.senat.fr/evenement/revision/allocution_12071984.html: „le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux, inaliénables que sont les libertés publiques, et c'est le peuple qui tranchera.“

46 Projet de loi constitutionnelle n° 480 du 20 juillet 1984.

47 Zum Hintergrund *S. Möckli*, Direkte Demokratie, 1994, S. 126.

48 Conseil constitutionnel, déc. n° 62-20 DC v. 6. November 1962, cons. 2.

fassungsgerichts so gewandelt, dass nicht mehr das Verhältnis der Staatsorgane zueinander, sondern die Grundrechtsprüfung im Mittelpunkt seiner Tätigkeit steht. Dennoch hat das Gericht 1992 bekräftigt, eine inhaltliche Kontrolle von Volksgesetzen sei ausgeschlossen.⁴⁹ Im Fall des auf dem direkten Volkswillen beruhenden Gesetzes geht das französische Dogma von der Gesetzessouveränität rechtsstaatlichen Erwägungen vor.

Eine Überprüfung ohne Kollision mit dem geäußerten Volkswillen wäre zwar in Form einer Vorabkontrolle möglich. Eine solche ist jedoch für das Referendum nach Art. 11 Abs. 1 Verf. in der Verfassung nicht vorgesehen.⁵⁰ Bei der Verfassungsänderung vom 4. August 1995 haben sich die Parlamentarier noch einmal ausdrücklich dagegen ausgesprochen: Man wolle das Entscheidungsrecht des Staatspräsidenten über das Referendum nicht beschneiden.⁵¹ Die Entscheidung des Präsidenten über das Referendum ist ihrerseits einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich. Es wird gar spekuliert, dass in der Umgehung verfassungsgerichtlicher Kontrolle der einzig verbliebene Charme des Referendums nach Art. 11 Abs. 1 liege, sind doch Parlamentsgesetze in Frankreich fakultativ einer Vorabkontrolle durch den Conseil constitutionnel unterworfen (Art. 61 Abs. 2 Verf.). Die Möglichkeit, durch die ungefilterte Herrschaft der Mehrheit die Minderheit zu unterdrücken, als grundsätzliche Problematik der Volksabstimmung stellt sich damit in Frankreich in besonders deutlicher Weise.

Das französische Verfassungsgericht hat allerdings eine Bandbreite von Kompetenzen zur Überwachung der Prozedur des Referendums erhalten (Art. 60 Verf. i.V.m. der Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).⁵² Vor der Durchführung wird es zur Organisation der Abstimmung konsultiert und kann Stellungnahmen insbesondere zur Verteilung der Rundfunkwerbezeiten abgeben.⁵³ Es behält sich mittlerweile das Recht vor, in Ausnahmefällen auch schon vor der Abstimmung Klagen gegen vorbereitende Akte zuzulassen.⁵⁴ Das Verfassungsgericht verkündet das Ergebnis des Referendums. Nachträglich kann es Fehler im Ablauf der Stimmabgaben feststellen und die Abstimmung

49 Conseil constitutionnel, déc. n° 1992-313 DC v. 23. September 1992, cons. 2.

50 Ein entsprechender Vorstoß im „rapport Vedel“ (Fn. 18), S. 2551, setzte sich nicht durch.

51 Zustimmung *Pactet/Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel (Fn. 9), S. 395 f.

52 Im Einzelnen *L. Favoreu/L. Philip*, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 14. Aufl. 2007, déc. n° 8 Rn. 2 ff.; *M. Fatim-Rouge Stéfanini*, Le référendum et la protection des droits fondamentaux, *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, S. 73 (93 ff.).

53 Art. 46, 47 der Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

54 Entsprechende Anträge hatte das Verfassungsgericht zunächst als unzulässig abgewiesen (vgl. insb. déc. „Regroupement national“ v. 23. Dezember 1960). Eine Vorabkontrolle von Akten, die Auswirkungen auf die Durchführung des gesamten Referendums haben können, ist aber seit einer Rechtsprechungsänderung von 2000 möglich (déc. Hauchmaille 1 v. 25. Juli 2000; déc. Hauchmaille 3 v. 6. September 2000) und wurde 2005 auch umfassend vorgenommen (déc. Hauchmaille, Meyet v. 24. März 2005, cons. 3). – Zu den restriktiven Voraussetzungen, unter denen Vorbereitungsakte vor dem Conseil d’Etat angegriffen werden können, vgl. *Favoreu/Philip*, *Décisions* (Fn. 52), déc. n° 8 Rn. 10.

für ungültig erklären⁵⁵ – eine Kompetenz, die allerdings als „rein theoretisch“ eingestuft wird.⁵⁶

Auch aus einem weiteren Grund verschwimmen im Fall des Referendums die Grenzen zwischen Gesetz und Verfassung. Zwar ist für eine Verfassungsänderung in Art. 89 Verf. ein eigener Mechanismus vorgesehen, welcher auch einen Volksscheid erlaubt. Jedoch erfolgte 1962 eine Verfassungsänderung durch Volksscheid nach Art. 11 Verf.⁵⁷ Dies umgeht die nach Art. 89 Verf. vorgeschaltete Verabschiedung des Änderungsvorschlags durch die zwei Kammern des Parlaments, indem sich der Staatspräsident unmittelbar an das Volk wendet, und ist daher umstritten. Da das Verfassungsgericht sich aber ohnehin für unzuständig zur Kontrolle eines Volksgesetzes hält und daher auch ein verfassungsänderndes Volksgesetz nicht überprüft,⁵⁸ ist der Streit ohne praktische Auswirkungen und die Zulässigkeit einer Verfassungsänderung auf diesem Wege mittlerweile wohl Gewohnheitsrecht.⁵⁹

Die für Art. 11 Abs. 1 Verf. trotz verschiedener Vorstöße⁶⁰ immer wieder abgelehnte Vorabkontrolle der Abstimmungsfrage durch das Verfassungsgericht fand jetzt in eingeschränkter Form in die Verfassung Eingang. Im Rahmen der Verfassungsreform 2008 wurde für das durch Art. 11 Abs. 3 Verf. neu geschaffene Referendum auf Minderheitsinitiative eine solche Prüfung vorgesehen. Nach Art. 61 Abs. 1 Verf. entscheidet der Conseil constitutionnel nun vor Beginn des Abstimmungsprozesses über die Vereinbarkeit der Abstimmungsfrage mit der Verfassung.

Dies hätte Anlass sein können, die Referenden umfassend einer solchen Kontrolle zu unterstellen. Die Vorabkontrolle des Art. 61 Abs. 1 Verf. beschränkt sich aber dem Wortlaut nach eindeutig auf das Referendum auf Minderheitsinitiative des Art. 11 Abs. 3 Verf. Sie erfasst nur „les propositions de loi mentionnées à l'article 11“ und findet daher auf als „projets de loi“ eingestufte Fragen des Art. 11 Abs. 1 keine Anwendung.⁶¹

Nicht völlig undenkbar scheint allerdings, dass auch diese Volksgesetze wenigstens einer durch die Fachgerichte ausgeübten Kontrolle anhand internationaler Ver-

55 Art. 50 der Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

56 *Favoreu/Philip*, Décisions (Fn. 52), déc. n° 8 Rn. 10.

57 Ein weiteres verfassungsänderndes Referendum wurde 1969 zur Abstimmung gestellt, fand jedoch nicht die erforderliche Mehrheit.

58 Conseil constitutionnel, déc. n° 62-20 DC v. 6. November 1962.

59 *Gicquel/Gicquel*, Droit constitutionnel (Fn. 7), S. 511; *L. Favoreu/L. Philip*, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 15. Aufl. 2009, déc. n° 9 Rn. 12.

60 Nachweise bei *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 56 Fn. 3.

61 Bedauernd etwa *M. Verpeaux*, Moderniser et équilibrer les institutions de la Ve République; Premières réflexions sur 77 propositions, La Semaine Juridique, 14.11.2007, S. 10. Mit *A. Auer*, Rapport de synthèse, in: Commission européenne pour la démocratie par le droit (Hrsg.), Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, 1996, S. 167 (179), ist zu fragen, ob Motiv für die mangelnde Kontrolle nicht auch die Prägung des Referendums durch den Staatspräsidenten ist. Dessen Akte unterliegen grundsätzlich keiner verfassungsgerichtlichen Überprüfung.

träge wie der Europäischen Menschenrechtskonvention unterzogen werden könnten.⁶²

Dass die neu eingeführte und noch umsetzungsbedürftige konkrete Normenkontrolle durch den Conseil constitutionnel (Art. 61-1 Verf.)⁶³ auf Referendumsgesetze anwendbar sein wird, erscheint unwahrscheinlich. Das Verfassungsgericht verkündet den Ausgang des Referendums, soweit es die Abstimmung als wirksam erachtet. Dies entfaltet wohl Sperrwirkung gegenüber nachträglichen Vorlagen aller Art.⁶⁴

III. Weitgehende Einbindung des Parlaments

Die Volksgesetzgebung ist zwar nach der Konzeption des Art. 3 Abs. 1 Verf. eine Alternative zum Parlamentsgesetz. Eine strikte Trennung besteht in Frankreich allerdings nicht, da das Parlament an verschiedenen Schnittstellen in die Prozedur des Referendums eingebunden ist. Besonders deutlich ist dies beim Referendum auf Minderheitsinitiative. Aber auch beim Referendum nach Art. 11 Abs. 1 Verf. schlägt das Parlament entweder selbst die Abstimmung vor („sur proposition conjointe des deux Assemblées“), oder die von der Regierung vorgeschlagene Abstimmungsfrage – so der Normalfall – ist Gegenstand einer parlamentarischen Debatte.⁶⁵ Diese führt zwar nicht zu einer Entscheidung. Die Nationalversammlung kann aber, wie 1962 versucht, einen Referendumsvorschlag der Regierung durch eine „motion de censure“, eine Art Misstrauensvotum, zu Fall bringen.

IV. Keine Mindestbeteiligung

Zur Wirksamkeit des Referendums nach Art. 11 Abs. 1 ist nicht notwendig, dass sich ein bestimmter Prozentsatz der Wähler an der Abstimmung beteiligt hat.⁶⁶ So erntete das gesamtstaatliche Referendum zur Selbstbestimmung Neukaledoniens von 1988 die Zustimmung von 67,7 % der Abstimmenden, jedoch nahmen nur 37 % der Wähler am Referendum teil. Beim Referendum auf Minderheitsinitiative ist ebenfalls nur für die Initiative, nicht aber für die Entscheidung selbst eine Mindestbeteiligung erforderlich.

62 Näher *Favoreu/Philip*, Décisions (Fn. 59), déc. n° 9 Rn. 18. Kritisch *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 76: Dass ein Gericht später die Reichweite eines Volksgesetzes abschwächen könnte, sei mit Demokratiethegesichtspunkten nur schwer vereinbar.

63 Siehe *F. Lange*, Stärkung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechten in Frankreich, DVBl. 2008, S. 1427 ff.; *Karrenstein*, Verfassungsreform (Fn. 21), S. 450 ff.

64 *Diémert*, Référendum (Fn. 24), S. 93.

65 Art. 11 Abs. 2 Verf., eingefügt durch loi constitutionnelle n° 95-880 (Fn. 42).

66 *Gicquel/Gicquel*, Droit constitutionnel (Fn. 7), S. 588.

E. Fazit

Die französische Tradition gilt als referendumskritisch.⁶⁷ Schon die Verfassung von 1791 formulierte: „La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. – La Constitution française est représentative“ (Titel III Art. 2).⁶⁸ Von *Napoleon Bonaparte* und bis in das Second Empire dienten Volksabstimmungen vor allem dem Machtausbau des Herrschers unter Umgehung des Parlaments, was zu ihrem Ruf als Instrument der Willkürherrschaft („coup d’Etat permanent“)⁶⁹ beitrug.

Schon in der Bezeichnung „démocratie semi-directe“ kommt zum Ausdruck, dass das Referendum in der französischen Form die repräsentative Demokratie voraussetzt, sie lediglich ergänzt und partiell modifiziert.⁷⁰ Das Parlament bleibt weitgehend stark in das Referendum eingebunden.⁷¹ Bei den Referenden des Art. 11 Abs. 1 und 11 Abs. 3 kann es Initiator wie auch Verhinderer der Volksabstimmung sein.

Dass der Conseil constitutionnel die Verfassungsmäßigkeit eines Volksgesetzes – bis auf den Fall der Vorabkontrolle bei Art. 11 Abs. 3 – nicht überprüft, hebt das Gesetz zwar nicht auf Verfassungsebene: Es kann durch ein einfaches Parlamentsgesetz abgeändert oder aufgehoben werden.⁷² Rechtsstaatlich erscheint es gleichwohl nicht unbedenklich, dass der unmittelbare Volkswille damit quasi als unfehlbar fingiert wird. Die hinter dieser Privilegierung des Abstimmungsergebnisses gegenüber einfachen Gesetzen stehende höhere Legitimität des Volksgesetzes scheint mit dem Wesen einer repräsentativen Demokratie im Verfassungsstaat nur schwer vereinbar. Die besondere Stellung des Referendumsgesetzes erscheint um so weniger gerechtfertigt, als das Volk „nie direkt und spontan, sondern immer auf den Willen eines Staatsorgans hin“⁷³ aktiv wird. Für eine allgemeine Vorabkontrolle fehlen jedoch die textlichen Voraussetzungen in der Verfassung, und eine – auf Vorlage durch die Fachgerichte nach Art. 61-1 Verf. vorzunehmende – nachgelagerte Überprüfung würde wohl an dem hohen Stellenwert des Demokratiegedankens in Frankreich scheitern. Dass die Ausweitung des Referendums um die minderheitsinitiierte Abstimmung des Art. 11 Abs. 3 Verf. zu häufigeren Referenden und damit einer gewissen Entmystifizierung führt,⁷⁴ die auch deren Verfassungskontrolle nahelegt, ist

67 Zur Geschichte etwa *B. Chenot*, Le référendum dans les institutions françaises, Académie des Sciences morales et politiques, Séance publique annuelle du 10 décembre 1984, S. 4 ff.

68 Vgl. aber auch das in Art. 58-60 der „constitution jacobine“ vom 24. Juni 1793 vorgesehene Referendum.

69 *Rouvillois*, Référendum (Fn. 9), S. 14.

70 *Denquin*, Démocratie (Fn. 4), S. 98.

71 *V. Barbé*, Le rôle du parlement dans la protection des droits fondamentaux, 2009, Rn. 95.

72 Conseil constitutionnel, déc. n° 76-65 DC v. 14. Juni 1976; déc. n° 89-265 DC v. 9. Januar 1990, cons. 8.

73 Vgl. *Auer*, Rapport (Fn. 61), S. 179.

74 Diese hatten *Favoreu/Philip*, Décisions (Fn. 52), déc. n° 13 Rn. 18, schon wegen der Ausweitung des Sachgebietskatalogs zu Art. 11 Abs. 1 Verf. im Jahre 1995 erhofft.

angesichts des schwerfälligen Mechanismus dieser Volksentscheidung unwahrscheinlich.

Das Referendum in Frankreich ist an eine ganze Reihe nicht leicht erfüllbarer Voraussetzungen gebunden. In zwei Charakteristika ist zumindest das gesamtstaatliche französische Referendum aber eine besonders durchschlagende Form der direkten Demokratie: Das Ergebnis einer Volksabstimmung hat unabhängig von Quoren oder Inhalten Gültigkeit. Dies bringt zweierlei Gefahren mit sich: Es besteht – abgesehen von der Vorabkontrolle bei Art. 11 Abs. 3 – keine Instanz, die durch eine Verfassungsmäßigkeitskontrolle die Rechte der Minderheit schützt. Gleichzeitig kann im Rahmen des Volksentscheids ohne Beteiligungs- oder qualifizierte Zustimmungsquoren – sogar bei verfassungsändernden Referenden – die Minderheit durch geschickte Mobilisierung einer Mehrheit ihren Willen aufzwingen. Das französische Referendum ist daher eine Form der direkten Demokratie, die bei allen Regularien die verantwortliche und aktive Beteiligung des Bürgers voraussetzt.