Adolf Kimmel

Die Nationalversammlung in der V. Republik: Ein endlich akzeptiertes Stiefkind?

Gilbert Ziebura zum 80. Geburtstag

1. Die Suche nach Stabilität

Wie das Grundgesetz eine Antiverfassung zur Weimarer Reichsverfassung, so ist die Verfassung der V. französischen Republik nicht nur vor dem Hintergrund der III. und insbesondere der IV. Republik geschrieben, sondern gegen sie, mehr noch gegen die Verfassungswirklichkeit als gegen die Verfassungsnormen (das gilt vor allem in Bezug auf die III. Republik).

Als Grundübel des parlamentarischen Regierungssystems, wie es sich in der III. (1871–1940) und IV. (1944–1958) Republik entwickelt hatte, galt den meisten Beobachtern und Wissenschaftlern und auch vielen Politikern die notorische Instabilität: Die durchschnittliche Lebensdauer der Regierungen der III. Republik betrug neun Monate vor 1914, sank auf sechs Monate in der Zwischenkriegszeit und verlängerte sich auch nicht in der IV. Republik, die ja eine Erneuerung des parlamentarischen Systems anstrebte. Eine lang- oder auch nur mittelfristige, zukunftsorientierte Politik, die eventuell auch unpopuläre Maßnahmen einschloß, war unter diesen Umständen nicht möglich¹. Die mit der gouvernementalen Instabilität kontrastierende bemerkenswerte politische Langlebigkeit vieler führender Politiker, die sich in verschiedenen Kabinetten immer wieder zusammenfanden, konnte dieses gravierende Funktionsdefizit ebensowenig beheben wie die bekannt solide und stabile Verwaltung, die politische Direktiven brauchte, von der aber nicht selbst die nötigen Reformanstöße und Innovationen ausgehen konnten.

Die Ursachen dieser Instabilität liegen in zwei eng miteinander zusammenhängenden Faktoren begründet: dem Parteiensystem und dem Charakter der Parteien

¹ Aus den Zeugnissen einiger Minister vgl. *Adolf Kimmel*, Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik (Köln 1983) 24; im folgenden zitiert: *Kimmel*, Nationalversammlung.

einerseits, den Kompetenzen und der Rolle des Parlaments im politischen Prozeß andererseits².

Das Frankreich der III. und der IV. Republik kannte – mit Ausnahme der KPF, schon mit erheblichen Einschränkungen der SFIO – keine großen organisierten Parteien, die sich zu einem zweipoligen System strukturiert hätten. Politiker von Rechts bis Links, die Regierungserfahrung hatten, beklagten diesen Zustand und wünschten eine Entwicklung in Richtung des bewunderten britischen Modells³. Die Instabilität dieses aus einer Vielzahl von nur wenig kohärenten Parteien bestehenden „Systems“ setzte sich auf der parlamentarischen Ebene in verschärfter Form fort. Mit Ausnahme der Kommunisten wiesen die keineswegs immer wirklichen Parteien entsprechenden „Fraktionen“ (in seiner heutigen Bedeutung ist der Begriff nur mit Vorbehalt anzuwenden) nur ein geringes Maß an Geschlossenheit auf und zeigten folglich – wenn überhaupt – eine nur gering ausgeprägte Abstimmungsdisziplin. Eine parlamentarische Mehrheit, die über eine Legislaturperiode hinweg eine Regierung unterstützte und deren Gesetzesvorhaben mittrug, konnte sich unter diesen Bedingungen nicht herausbilden.

In einer Demokratie, in der das Parlament der – einzige – Träger der Volkssouveränität war und in der es folglich die zentrale Rolle im politischen Prozeß beanspruchte und auch wahrnahm (zumindest wahrzunehmen suchte), mußte sich dieser Umstand verhängnisvoll auswirken. Das Parlament besaß zwar die umfassenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen (oder es beanspruchte sie), um die politischen Grundorientierungen zu bestimmen, aber die Eigenart der französischen Parteien und des Parteiensystems machten es nicht möglich, daß es diese Aufgabe tatsächlich auch erfüllen konnte. Man kann bezweifeln, daß eine „Parlamentsregierung“ (*gouvernement d'assemblée*) überhaupt eine brauchbare Regierungsform ist; in der französischen Version konnte sie keine auch nur einigermaßen zufriedenstellenden Ergebnisse zeitigen.

Ein Regieren, dessen Perspektive auf einige wenige Monate beschränkt war und das häufig aus Kompromissen bestand, auf die sich die an der Regierung beteiligten Gruppen und Parteien als kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnten, mochte noch hingehen, solange die Staatstätigkeit noch relativ gering und das Land ernststen Krisen nicht ausgesetzt war. Das war im Großen und Ganzen bis 1914 der Fall. Die schwierigen wirtschafts-, finanz- und sozial-, außen-, sicherheits- und kolonialpolitischen Probleme, mit denen Frankreich nach dem Ersten und noch verschärft nach dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert war, konnte ein solches Regierungssystem nicht mehr zufriedenstellend lösen⁴.

² Wenn im folgenden vom Parlament die Rede ist, so ist immer nur die erste, direkt gewählte Kammer, die Nationalversammlung, gemeint; die zweite Kammer, der Senat, wird nicht berücksichtigt.

³ Für einige Belege vgl. Kimmel, Nationalversammlung 21 f. Der Aufsatz greift mehrfach auf diese Untersuchung zurück.

⁴ So Charles de Gaulle in seiner Rede auf dem Platz der Republik in Paris am 4. 9. 1958, als er den Entwurf der neuen Verfassung vorstellte, über die am 28. 9. 1958 ein Referendum stattfinden sollte. In: *Charles de Gaulle, Discours et messages*, Bd. 3: Avec le nouveau,

Voraussetzung dafür, daß Frankreich mit den Herausforderungen, denen es sich im 20. Jahrhundert gegenüber sah, fertig werden konnte, daß es seinen „Rang“ in den internationalen Beziehungen zu behaupten vermochte, war – so die Überzeugung General de Gaulles –, daß an die Stelle schwacher und allzu oft handlungsunfähiger Regierungen ein Institutionengefüge gesetzt werden mußte, das effizientes Regieren ermöglichte.

Sollte die politische Instabilität beendet werden, so mußten ihre Ursachen beseitigt werden. Einen grundlegenden Wandel der französischen Parteien und eine sich daraus ergebende Umgestaltung des Parteiensystems konnte nicht einfach verordnet werden, insbesondere dann nicht, wenn man in der Rivalität und der Zersplitterung der Parteien ein Phänomen grundsätzlicher Natur sah, da sie im französischen „Volkscharakter“ (*tempérament national*) begründet waren⁵. War also nicht zu erwarten, daß das Parteiensystem Stabilität gewährleisten würde, indem es die so ersehnte „klare und konstante Mehrheit“ (Michel Debré) hervorbrachte, so mußten die Institutionen dieser Tatsache Rechnung tragen und „durch sich selbst die Auswirkungen unserer ständigen politischen Unruhe kompensieren“⁶. Ausgeklügelte Verfassungsbestimmungen sollten wenn nicht als Ersatz für eine nicht erreichbare parlamentarische Mehrheit herhalten, so doch eine jederzeit vom Zerfallen bedrohte Mehrheit stabilisieren. Diese Absicht, politische Stabilität normativ, künstlich herzustellen „gibt dem Entwurf [der Verfassung von 1958] seine entscheidende Erklärung und seine historische Rechtfertigung“⁷.

Die Verfassung der V. Republik ist also der Versuch, die in der III. und IV. Republik nicht erreichte politische Stabilität vom Untergrund des Parteiensystems zu lösen und sie zumindest teilweise durch in der Verfassung verankerte Regeln herbeizuführen. Hielt man an der Grundbestimmung eines parlamentarischen Regierungssystems fest, nämlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, und hielt man die politische Stabilisierung durch eine tiefgreifende Erneuerung der Parteien, einen Wandel des Parteiensystems und der Einstellung der Parlamentarier gegenüber der Regierung für illusorisch, so erschien 1958 dieser Weg einer verfassungsrechtlichen Erzwingung der Stabilität als der einzig erfolgversprechende.

1958–1962 (Paris 1970) 45 ff. (Taschenbuchausgabe). Der Gedanke auch schon in der Rede von Bayeux vom 16. 6. 1946, seinem verfassungspolitischen „Grundsatzprogramm“, in: *ders.*, Discours et messages. Bd. 2: Dans l'attente, 1946–1958, 5–11, hier bes. 8.

⁵ Rede von Bayeux 6. Ähnlich Michel Debré in seiner Rede vor dem Staatsrat vom 27. 8. 1958, in der er den Verfassungsentwurf erläuterte; zit. nach *Didier Maus* (Hrsg.), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République* (Neuaufgabe Paris 1998) 2–5, hier 5. Ob durch die Einführung des britischen Wahlsystems tatsächlich, wie Debré annahm, ein so einschneidender Wandel des Parteiensystems bewirkt worden wäre, daß dadurch politische Stabilität erreicht worden wäre, sei dahingestellt.

⁶ Rede von Bayeux 7f.

⁷ *Michel Debré*, in: *Maus*, (Anm. 5) 5.

2. Eine „plebiszitäre Führerdemokratie“ oder ein erneuertes parlamentarisches Regierungssystem?

a) Eine „plebiszitäre Führerdemokratie“

Es gab bei der Ausarbeitung der Verfassung zwei unterschiedliche Auffassungen. Der Verfassungstext entscheidet sich nicht zwischen ihnen, sondern enthält beide: die eine, die ein saniertes, modernisiertes parlamentarisches Regierungssystem anstrebte, das Michel Debré und den an den Verfassungsberatungen beteiligten Staatsministern aus den „Altparteien“ (insbesondere Guy Mollet und Pierre Pflimlin) am Herzen lag, in offener Form (Titel V: Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung); die andere, die auf eine Form eines präsidentialistischen Regimes hinauslief und die de Gaulles Vorliebe für eine „plebiszitäre Führerdemokratie“ (Max Weber) entsprach, in eher verdeckter Form. Welche Auffassung sich durchsetzen würde, würde die Verfassungspraxis entscheiden.

Angesichts der starken, die politische Klasse prägenden Traditionen des parlamentarischen Regierungssystems französischer Art, auch auf Grund seiner eigenen, ihn deprimierenden Erfahrungen mit diesem System (in den 30er Jahren wie von 1944–1946) fürchtete de Gaulle, eine Regierung, die aus dem Parlament hervorgehen würde und ihm verantwortlich wäre, würde sich über kurz oder lang in einer dem Parlament gegenüber wieder unterlegenen Position befinden und ein Rückfall in die „alten Zustände“, das zur Lösung schwieriger Probleme unfähige *régime des partis*, wäre unvermeidlich. Dieser Gefahr sollte ein politisch gestärkter, sich nicht auf eine rein repräsentative Rolle beschränkender Staatschef vorbeugen.

Schon in der Rede von Bayeux erklärte de Gaulle, es müsse „ein nationales Schiedsamt“ geben, „das über den jeweiligen politischen Zufälligkeiten steht und Kontinuität inmitten aller Parteihandel und Intrigen gewährleistet“. Wie andere große Länder brauche auch Frankreich *einen* Mann an seiner Spitze⁸. Dem Staatsschef, dem diese aktive politische Rolle zugedacht war, mußten die erforderlichen Kompetenzen und die nötige Legitimationsgrundlage gegeben werden.

Ich beschränke mich auf die wichtigsten Punkte: Zunächst durfte er schon durch seine Wahl kein Geschöpf des Parlaments sein (wie vor 1958). Das ursprünglich vorgesehene Wahlmännnergremium, in dem die Parlamentarier etwa 10% der Mitglieder ausmachten und das 1958 auch den Präsidenten wählte, wurde 1962 ersetzt durch die Direktwahl im Hinblick auf die Nachfolger des Generals, die nicht über seine „historische Legitimität“ verfügten, aber „das ausdrückliche Vertrauen der Nation brauchten“⁹, womit dem Staatsschef die stärkste, der Nationalversammlung (mindestens) gleichwertige demokratische Legitima-

⁸ Pressekonferenz vom 20. 9. 1962, in: *Charles de Gaulle*, Discours et messages. Bd. 4: Pour l'effort, 1962–1965, 23.

⁹ Ebd.

tion gegeben wurde. Er sollte – heißt es in der Rede von Bayeux – „in Augenblicken tiefer Verwirrung das Land auffordern, durch Wahlen seine souveräne Entscheidung bekannt zu geben“.

Diese Rolle wird in der Verfassung konkretisiert durch das Recht des Präsidenten, einen Volksentscheid herbeizuführen (Art. 11) sowie die Nationalversammlung aufzulösen (Art. 12). Die exekutive Gewalt mußte aus ihm, der über den Parteien stehen sollte, hervorgehen, nicht aus dem von den Parteien beherrschten Parlament. Also muß der Staatschef allein und souverän den Premierminister und, auf dessen Vorschlag, die Minister ernennen (Art. 8) wie übrigens auch die obersten Verwaltungsbeamten und die Generäle (Art. 13). Durch seinen Vorsitz im Ministerrat (Art. 9) soll er dort „jenen Einfluß der Kontinuität ausüben, auf den eine Nation nicht verzichten kann“. „Sollte das Vaterland einmal in Gefahr geraten“ – so weiter in der Rede von Bayeux –, so mußte der Staatschef „der Garant der nationalen Unabhängigkeit und der von Frankreich abgeschlossenen Verträge sein“. Diese durch de Gaulles Erfahrung beim Zusammenbruch Frankreichs 1940 genährte Vorstellung von der Rolle des Staatschefs in einer durch äußere Ereignisse hervorgerufenen nationalen Krise findet sich in Art. 5, den man als den gaulistischsten der Verfassung bezeichnet hat. Besondere Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14, 15 und 52) ergeben sich daraus ebenso – und sie sind im Lichte des Art. 5 auszulegen – wie seine – problematisch pauschalen – Notstandsbefugnisse (Art. 16).

So eindrucksvoll sich dieser Katalog von Kompetenzen, die der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen (Art. 19), auch ausnimmt – etwa im Vergleich zu unserem Bundespräsidenten –, sie machen – wohl mit Ausnahme für die Außen- und Sicherheitspolitik – den Staatschef nicht zwingend zur zentralen politischen Figur, die tagtäglich die Richtlinien der Politik bestimmen könnte. So hat er insbesondere keine Möglichkeit, auf das Gesetzgebungsverfahren Einfluß zu nehmen (kein Initiativ-, kein Vetorecht). Der Staatspräsident verfügt „lediglich“ über eine besonders gut ausgestattete Reservemacht, die er ins Spiel bringen kann, wenn das Zusammenspiel der anderen Institutionen nicht mehr reibungslos funktioniert. Nun ist jedoch hinlänglich bekannt, daß sich die französischen Staatspräsidenten – außer in den Zeiten der *cohabitation* – keineswegs, neben der Rolle eines „Staatsnotars“ (insbesondere Unterzeichnung der Gesetze nach Art. 10), mit dieser Reservemacht begnügten. (Warum es anders gekommen ist, wird noch zu erläutern sein.)

b) Ein erneuertes parlamentarisches Regierungssystem

Michel Debré wollte zwar auch den Staatschef stärken, aber vor allem ging es ihm um die „Sanierung“ des parlamentarischen Regierungssystems. Er wollte das Ergebnis des bewunderten und wohl auch idealisierten britischen Systems, war sich aber bewußt, daß er seine Grundlage, das Zweiparteiensystem, nicht einfach importieren konnte (zumal er sich mit seinem Wunsch nach Einführung des britischen Wahlsystems nicht gegen de Gaulle durchsetzen konnte). Also mußte das

Ziel, ein parlamentarisches Regierungssystem, das eine stabile und handlungsfähige Regierung ermöglichte, mit Hilfe von „Krücken“ erreicht werden, die in die schwierig zu ändernde Verfassung – und nicht nur in die parlamentarische Geschäftsordnung – eingebaut werden mußten.

Vorab war es nötig, die Regierung aus der Vormundschaft des Parlaments zu befreien, ihr eine Autonomie und eine eigene Aufgabe zuzuweisen. Sie durfte nicht mehr auf die Rolle eines Ausschusses reduziert werden, der lediglich die vom Parlament festgelegten politischen Grundlinien ausfüllt und die von ihm beschlossenen Gesetze ausführt – so die der Parlamentsregierung der III. und der IV. Republik zugrunde liegende politische Philosophie –, sondern sie mußte als eine Institution konzipiert werden, die „selbstständig und spontan zu handeln hat“ (Theodor Eschenburg), wofür der traditionelle Begriff Exekutive nicht mehr zutrifft, auf jeden Fall nicht mehr ausreicht. In den Worten Michel Debrés: Man mußte der Republik die Gestalt einer Regierung geben¹⁰. Dieses neue, zeitgemäßere Verständnis von der Rolle einer Regierung in der modernen Demokratie kommt insbesondere im Art. 20 der Verfassung zum Ausdruck, der der Regierung – und nicht mehr dem Parlament, aber auch nicht dem Präsidenten – die Aufgabe zuweist, die Politik der Nation zu bestimmen und zu leiten. Verfassungsrechtlich ausgefüllt wird diese Vorstellung mit der Schaffung eines weit gefaßten autonomen Verordnungsbereichs (Art. 37 in Verbindung mit Art. 34), der – auch häufig genutzten – Möglichkeit zu Ermächtigungsgesetzen (Art. 38), vor allem auch mit der Bildung eines adäquat ausgestatteten „Kanzleramtes“ beim Premierminister.

Im französischen Kontext war zur Wahrnehmung ihrer neuen Aufgabe nötig, daß die Regierung durch das Parlament nicht mehr daran gehindert wurde, effizient zu regieren. Dafür mußten dem Parlament „klare Grenzen“ gesetzt, in der Verfassung „starke Bremsen“ eingebaut werden¹¹, die es in seinem Bestreben, sich weiter als eine allzuständige Institution zu verstehen, die der Regierung genaue Vorschriften macht, eben „ausbremst“. Die „Sanierung“ des parlamentarischen Regierungssystems brachte für das Parlament im Vergleich zu seiner bisherigen Rolle eine allgemeine Schwächung, brachte Kompetenzeinbußen und Funktionsverluste mit sich. Folglich tauchen in der Literatur in diesem Zusammenhang häufig Worte wie Niedergang, Dekadenz, Erniedrigung, Zähmung, Demütigung auf. Die V. Republik gilt als Paradebeispiel für eine weitgehende Entmachtung des Parlaments, als „ein dunkler Fleck auf dem optimistischen Bild, das sich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg im allgemeinen zeichnen läßt“¹². Man spricht von einem „Semiparlamentarismus“ (von Beyme), einem „gebändigten Parlamentarismus“ (Karl Löwenstein), einem „partiellen Parlamentarismus“ (Maurice

¹⁰ Michel Debré, *La Constitution de 1958: sa raison d'être, son évolution*, in: RFSP 28 (1978) 827.

¹¹ So de Gaulle in seiner Pressekonferenz vom 23. 10. 1958, in: *Discours et messages*. Bd. 3, 57.

¹² Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (München 1970) 367.

Duverger), das Parlament sei zu einem „Registraturbüro“ herabgesunken, sei das „Stiefkind“ (Jean Blondel) der Verfassung.

Welche Rolle sollte dem Parlament neben einer gestärkten, ja neu definierten Regierung noch zukommen? Es verblieben ihm die beiden Kernaufgaben der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle. Nun konnte aber die Gesetzgebungskompetenz dazu benutzt werden, um den Regierungskurs (mit) zu bestimmen und die Kontrolle konnte, in Fortführung der Tradition der III. und der IV. Republik, die erstrebte Stabilität der Regierung zum Scheitern verurteilen. Konsequenterweise betreffen die Regeln des sogenannten „rationalisierten Parlamentarismus“¹³ vor allem diese beiden Kompetenzbereiche.

Beendigung der gouvernementalen Instabilität erforderte eine strikte Regelung der Mechanismen, mit denen die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung eingelöst wird, also Vertrauensfrage und Mißtrauensvotum (Art. 49). Ein häufiger Regierungsturz sollte schon dadurch vermieden werden, daß die Möglichkeiten, die Existenz der Regierung aufs Spiel zu setzen, verringert wurden und durch Verfahrensregelungen die Annahme eines Mißtrauensantrages erschwert wurde. Ohne hier auf die Einzelheiten eingehen zu können¹⁴, kann zusammenfassend festgehalten werden, daß – wie in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 – ein einziger Mißtrauensantrag (am 4. Oktober 1962 gegen Premierminister Pompidou) angenommen wurde.

Auch wenn – worauf zurückzukommen ist – ein politischer Faktor, nämlich das überraschende Entstehen einer parlamentarischen Mehrheit, seit dem französischen „Wahlwunder“ von 1962 die entscheidende Ursache für die Regierungsstabilität ist, sind die Verfassungsbestimmungen keineswegs belanglos. Mit hoher Wahrscheinlichkeit haben sie verhindert, daß zumindest in der III. (1967–1968) und in der IX. (1988–1993) Wahlperiode häufiger Mißtrauensanträge angenommen wurden.

Stabilisierung der Regierung war noch nicht gleichbedeutend mit Handlungsfähigkeit. Sie mußte auch in der Lage sein, die zur Umsetzung ihres Programms nötigen Entscheidungen zu treffen. Da – trotz der Verordnungsbefugnis der Regierung – auch in der V. Republik die wichtigsten Entscheidungen – mit Ausnahme der Außenpolitik – in Form von Gesetzen getroffen werden, kam es darauf an, daß die Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren (einschließlich des besonders wichtigen Staatshaushalts) wirksam Einfluß nehmen, es steuern konnte. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Verfassungsgeber von 1958 besonders viel Scharfsinn aufgebracht und in die Verfassung eine Reihe von Bestimmungen geschrieben, die die Regierung in die Lage versetzen, ihre Vorstellungen im Parlament weitgehend durchzusetzen, ja sie ihm sogar aufzuzwingen. Auch dazu können hier nur stichwortartige Hinweise gegeben werden¹⁵: Die Regierung kann die

¹³ Der Begriff wurde in der Zwischenkriegszeit von *Boris Mirkinde-Guetzévitch* (*Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* [Paris 1931]) in Bezug auf die neuen und meist instabilen europäischen parlamentarischen Demokratien geprägt.

¹⁴ Vgl. dazu näher *Kimmel*, Nationalversammlung 174 ff.

¹⁵ Eingehend dazu ebd. 72 ff.

parlamentarische Tagesordnung bestimmen (Art. 48) und sie kann während der Beratungen durch Einsatz verschiedener Disziplinierungsinstrumente – insbesondere durch die Ablehnung ausgabenwirksamer Gesetzesvorschläge und Änderungsanträge der Abgeordneten (Art. 40), die En-Bloc-Abstimmung nach Art. 44 Abs. 3 und die Verbindung einer Vorlage mit der Vertrauensfrage nach Art. 49 Abs. 3 – ihre Gesetzesentwürfe ziemlich unbeschadet über die parlamentarischen Hürden bringen. Die Beschränkung der Zahl der Ständigen Ausschüsse auf sechs sowie eine (bis zur Verfassungsänderung von 1995) sehr restriktive Sessionsregelung (Art. 28 und 29) waren geeignet – und auch für diesen Zweck gedacht –, das Parlament bei der Wahrnehmung der Gesetzesbefugnis wie der Regierungskontrolle einzuschränken. Die Auswirkungen des rationalisierten Parlamentarismus sind in der Gesetzgebungsbilanz spürbar: Keine einzige Regierungsvorlage wurde abgelehnt, nur sehr wenige wurden zurückgezogen; der Anteil der Regierungsvorlagen an den beschlossenen Gesetzen ist dem in anderen parlamentarischen Regierungssystemen nun vergleichbar (und wesentlich höher als in der IV. Republik). Die Regierungsvorlagen werden zwar vom Parlament in aller Regel verändert, bleiben aber – von Ausnahmen abgesehen – in ihrer Grundstruktur intakt. Parlamentarische Vorschläge – weit weniger zahlreich als noch in der IV. Republik – haben nur sehr geringe Chancen, Gesetz zu werden (oder überhaupt auf die Tagesordnung zu kommen).

3. Eine präsidentialistische Verfassungspraxis

Es sollte sich sehr bald zeigen, daß sich die präsidentialistische und nicht die parlamentarische Interpretation der Verfassung durchsetzte¹⁶. De Gaulles „präsidentialistisches Temperament“ (André Siegfried); der noch bis April 1962 dauernde Algerienkrieg, für dessen Beendigung de Gaulle unentbehrlich war; das besondere Verhältnis zwischen dem General und seiner politischen Gefolgschaft unter den Parlamentariern ebenso wie unter den Ministern; insbesondere aber die aus den Wahlen vom November 1962 hervorgegangene und in den folgenden Wahlen erneuerte parlamentarische Mehrheit bildeten die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die präsidentialistische Praxis. Sie bedeutete, daß – ungeachtet des Wortlauts der Art. 20 und 21 der Verfassung – faktisch der Staatspräsident die Richtlinien der Politik bestimmte. Während die Außen- und Sicherheitspolitik die bevorzugte, aber nicht die einzige Domäne des Staatsoberhauptes wurde, in der er allein die Entscheidungen traf, besaß der Premierminister, nur „der zweite Mann an Bord“, auf den anderen Politikfeldern mit seiner Regierung einen ihm vom Präsidenten gelassenen mehr oder minder großen Handlungsspielraum. Diese von de Gaulle begründete „lebende Verfassung“¹⁷ wurde – mit Variationen

¹⁶ Vgl. *Michel Debré* (Anm. 10) 832 ff.

¹⁷ Die präsidentialistische Interpretation der Verfassung hat de Gaulle am klarsten und zu-

– von allen seinen Nachfolgern im Präsidentenamt, auch jenen, die diese Verfassungspraxis gegeißelt hatten (Valéry Giscard d'Estaing, vor allem François Mitterrand), beibehalten, sofern es der französische Wähler ihnen ermöglichte, d.h. eine ihn – den Präsidenten – und seine Politik unterstützende Mehrheit ins Parlament wählte. Das war bis 1986 der Fall, danach nur noch mit dreifacher Unterbrechung durch die *cohabitation*.

Der Präzidentialismus hatte erhebliche Auswirkungen für die Stellung des Parlaments im politischen System: Es wurde marginalisiert. Ich beschränke mich auf die drei wichtigsten Aspekte:

– In de Gaulles Auffassung implizierte die „Sanierung“ des parlamentarischen Systems eine strikte Gewaltentrennung (so schon in Bayeux). Daraus erklärt sich das in einem parlamentarischen Regierungssystem systemwidrige Inkompatibilitätsgebot (Art. 23). Es ermöglichte und erleichterte die Ernennung von Ministern, die nie Parlamentarier gewesen waren (Technokraten). Die beiden ersten Staatspräsidenten hatten nie ein parlamentarisches Mandat inne und von den sieben Premierministern, die bis zum Machtwechsel von 1981 im Amt waren, besaßen vier gar keine und einer eine nur sehr geringe parlamentarische Erfahrung. Nur bei Zweien kann man von einer parlamentarischen Sozialisation sprechen (zusammen sechs von 22 Jahren).

Gewaltentrennung hieß auch, daß der Premierminister nicht als Mann des Parlaments, sondern des Präsidenten erscheinen mußte. Er wurde vom Präsidenten ernannt, ohne die parlamentarische Mehrheit in diese Entscheidung einzubeziehen, und von ihm faktisch durch eine ebenso souveräne Entscheidung auch entlassen.

– So lag es in der Logik des gaullistischen Verfassungsverständnisses, daß der Premierminister bereits seit 1962 dazu überging, nach der Bildung der Regierung durch eine zweifelhafte Auslegung des Art. 49 Abs. 1 über seine Regierungserklärung – falls er eine abgab – die Nationalversammlung nicht abstimmen zu lassen. Von insgesamt 14 Regierungen bis zum Machtwechsel 1981 holten nur sieben Regierungschefs zu Beginn ihrer Amtszeit das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit ein; zwischen Dezember 1962 und April 1973 stellte keiner der neu ernannten Premierminister die Vertrauensfrage. Ohne direkten Zusammenhang mit einer Regierungsbildung stellten die Regierungschefs lediglich vier zusätzliche Vertrauensfragen, alle von den beiden Premiers, die schon über parlamentarische Erfahrung in der IV. Republik verfügten (Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas). Das Ergebnis war, daß die Regierung immer deutlicher als eine präsidentielle und nicht als eine parlamentarische erschien. Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit des Regierungschefs trat zurück im Vergleich zur politischen gegenüber dem Staatsoberhaupt. Von einer Regierung, die aus dem Parlament heraus gebildet, von ihm getragen wurde und auf die das Parlament (mit seiner Mehrheit) einwirken konnte, konnte keine Rede sein.

gespitztsten vorgetragen in seiner Pressekonferenz vom 31. 1. 1964, in: *ders.*, Discours et messages, Bd. 4, 172 f.

– Der aparlamentarische – nicht selten antiparlamentarische – Charakter der Regierungen wurde noch unterstrichen durch ihren häufigen und rigorosen Rückgriff auf die Instrumente des rationalisierten Parlamentarismus¹⁸. Mochte in der ersten (abgekürzten) Legislaturperiode (bis Oktober 1962) der relativ häufige Gebrauch des *vote bloqué* (Art. 44 Abs. 3) und der Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Vorlage (Art. 49 Abs. 3) noch verständlich sein, da es noch keine kohärente Mehrheit gab – und die Verfassungsregelungen ja dafür gedacht waren, dieses Defizit auszugleichen –, so ist die Weiterbenutzung (wenn auch mit Schwankungen) nach dem französischen Wahlwunder vom November 1962 nicht mehr ohne weiteres nachvollziehbar, denn es gab ja nun eine parlamentarische Mehrheit (und es kam folglich nicht mehr zum Sturz einer Regierung durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum). Immerhin bestand diese Mehrheit aus einer keineswegs immer einigen Koalition oder sie war sehr knapp (1967/68). Aber es ist eben bezeichnend, daß nicht nach der parlamentarischen Logik regiert wurde, also durch Herstellung von gewiß oft mühsamen und nicht immer optimalen Kompromissen, sondern daß die präsidentielle Regierung mit Disziplinierungsmaßnahmen recht rasch bei der Hand war: Vom *vote bloqué*, also dem Verbot von Einzelabstimmungen über Änderungsanträge zu Gesetzesvorlagen wurde von 1962–1968 85mal, von 1968–1981 immer noch 48mal Gebrauch gemacht, während die massivste Druckausübung auf das Parlament im Gesetzgebungsprozeß, das Verbinden der Vertrauensfrage mit der Vorlage, „nur“ noch elfmal zur Anwendung kam.

Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß in diesen ersten, die Auslegung und die künftige Praxis der Verfassung prägenden Jahren der Bruch mit der herkömmlichen Spielart des französischen Parlamentarismus besonders klar verdeutlicht wird, daß ein befürchteter Rückfall in alte Praktiken von vornherein unterbunden werden sollte. Ergebnis war jedenfalls, daß das Parlament im politischen Entscheidungsprozeß insgesamt nur eine marginale Rolle spielte, daß der Eindruck entstand, es sei zu einem *dignified part of the constitution* herabgesunken. Die Präsidentschaft Giscard d'Estaings, der die Stellung des Parlaments aufwerten wollte, änderte diese Situation nicht; auch er zwang seine Koalition (UDF und RPR) durch „autoritäre“ Entscheidungen, den Rückgriff auf Art. 44 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 3, zusammen.

In den letzten 20 Jahren, seit dem Machtwechsel von 1981, wandelte sich die präsidentialistische Verfassungspraxis – nicht sofort, auch nicht kontinuierlich –, bis sie sich unter der Regierung Jospin (von 1997–2002) kaum noch von einem „normalen“ parlamentarischen Regierungssystem unterschied.

¹⁸ Eingehend dazu Kimmel, Nationalversammlung, passim.

4. Ein (fast) „normales“ parlamentarisches Regierungssystem

Die Statistik scheint dieser Aussage zunächst zu widersprechen: Zwischen 1981 und 1997 wurde vom Art. 44 Abs. 3 145mal Gebrauch gemacht, vom Art. 49 Abs. 3 60mal. Eine Differenzierung nach Wahlperioden zeigt aber, daß allein in der 9. Legislaturperiode (1988–1993) der Premierminister 39mal den Art. 49 Abs. 3 anwandte, mehr als doppelt so häufig wie von 1958–1981. Auch der Art. 44 Abs. 3 wurde in diesen fünf Jahren weit überdurchschnittlich oft, nämlich 82mal angewandt. In dieser Legislaturperiode konnte sich die rein sozialistische Regierung nur auf eine relative Mehrheit in der Nationalversammlung stützen, denn die KPF lehnte es ab, wieder – wie von 1981–1984 – eine Koalition mit der PS zu bilden, zumal mit dem „rechten“ Sozialisten Michel Rocard (Premierminister 1988–1991). Um die Gesetze, für die sich keine Mehrheit fand, durchzubringen, boten sich dem Premierminister mit seiner Regierung zwei Möglichkeiten: Mit den anderen Parlamentsfraktionen, namentlich den Kommunisten und den Zentristen, mühsame Kompromisse auszuhandeln oder aber in das Arsenal des *rationalisierten Parlamentarismus* zu greifen und seine Folterwerkzeuge einzusetzen. Es ist bezeichnend, daß selbst eine als parlamentsfreundlicher als die Gaullisten geltende Regierung nicht den parlamentarischen Weg einschlug, sondern – meist mit Zustimmung der sozialistischen Fraktion – die bequeme und bewährte „autoritäre Methode“ wählte.

Man kann darin einen Mißbrauch sehen¹⁹, denn die Zwangsinstrumente dienen nun nicht der Disziplinierung der Mehrheit – die PS-Fraktion war sehr diszipliniert –, sondern geradezu als Mehrheitsersatz. Man kann aber auch sagen, für genau diese Situation seien die Verfassungsbestimmungen gedacht: Die Regierung muß auch dann regieren können, wenn sich keine parlamentarische Mehrheit zusammenfindet, jedenfalls solange, bis sich eine Mehrheit *gegen* die Regierung bildet und sie durch ein Mißtrauensvotum stürzt (wozu es aber nicht kam). Hinzu kommt, daß der Art. 49 Abs. 3 nun auch gegen die Opposition angewandt wurde, werden mußte, um deren Obstruktion, für die Verfassung und Geschäftsordnung noch eine Reihe von Möglichkeiten eröffnen, zu beenden.

Berücksichtigt man diese Faktoren, so kann man eine deutliche Abnahme beim Einsatz der Instrumente des *rationalisierten Parlamentarismus* feststellen, insbesondere während der Linksregierungen (eben außer der Periode von 1988–1993): Vom *vote bloqué* wurde von 1981–1986 nur dreimal Gebrauch gemacht (eher aus technischen als aus politischen Gründen); von 1997 bis zum 30. September 2001 aber immerhin 18mal. Für den Art. 49 Abs. 3 sieht die Statistik eher umgekehrt aus: Recht häufig von 1981–1986 (elfmal), gar nicht von 1997–2002.

Vor allem kommt in den Statistiken nicht zum Ausdruck, daß nun ein Dialog zwischen der Regierung und ihrer Mehrheit geführt wurde, der von den Linksparteien stärker gepflegt wird als von den bürgerlichen Parteien. Presseberichte

¹⁹ So *Pierre Avril*, *Le parlementarisme rationalisé*, in: RDP 114 (1998) 1507–1515.

und auch erste wissenschaftliche Untersuchungen²⁰ zeigen, daß sich der Gesetzgebungsprozeß der Regierung Jospin kaum noch von einem „normalen“ parlamentarischen System unterscheidet. Es gibt regelmäßige Kontakte zwischen den Ministern und der parlamentarischen *majorité plurielle*. Die Fraktionen werden in die Entscheidungen einbezogen, die Regierung muß ihnen durch Kompromisse entgegenkommen. Sie scheut davor zurück, sie unter die Knute des Art. 49 Abs. 3 zu zwingen – sei es aus prinzipiellen Erwägungen, sei es aus Furcht vor dem Zerfall der nicht besonders stabilen Koalition. Allerdings deutet der nicht gerade zurückhaltende Einsatz von Art. 44 Abs. 3 doch darauf hin, daß zumindest auf diese nicht ganz so schmerzhaft Daumenschraube nicht völlig verzichtet werden kann. Besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied darin, ob die Abgeordneten durch die Anwendung eines Verfassungsartikels zu einer Zustimmung gezwungen werden oder, wie in anderen Parlamenten, auch im Bundestag zu beobachten, durch die Androhung, ihre Nominierung für die Wahlkreiskandidatur oder die Liste zu verhindern (oder andere, nicht ganz so massive politische Sanktionsmöglichkeiten)?

Wie ist diese noch nicht abgeschlossene und keineswegs irreversible Entwicklung von einem stark präsidentialistischen zu einem inzwischen deutlicher parlamentarischen Regierungssystem zu erklären?

– Die Verfassungsordnung der V. Republik hat sich insgesamt bewährt. Mit Ausnahme der III. Republik ist sie die mit Abstand langlebigste der französischen Republiken. Die gewonnene Stabilität wird auch von den Parlamentariern überwiegend geschätzt, von denen kaum noch einer in der IV. Republik politisch aktiv war. Die Mehrheit unter ihnen akzeptiert auch, und sei es zähneknirschend, die dafür geforderten „Opfer“ an Disziplin, wenn es nicht anders geht auch durch Druck erzwungen. Ein Rückfall in alte Untugenden ist also nicht mehr so akut, und die Regierung braucht die Verfassung nicht mehr so strikt und rigoros zu handhaben wie in den ersten Jahren des neuen Regimes.

– Die Bewährung des Institutionengefüges hat schließlich sogar die Gaullisten dazu gebracht, 1995 eine Verfassungsänderung zu beschließen, die zu einer begrenzten, aber nicht zu unterschätzenden Aufwertung des Parlaments beigetragen hat. Während die sehr vorsichtige Einschränkung der gouvernementalen Entscheidung über die parlamentarische Tagesordnung (Art. 48) nicht viel mehr als Kosmetik ist, ist die Einführung einer von Oktober bis Ende Juni dauernden Sitzungsperiode²¹ außerordentlich wichtig, denn einmal gibt es nun keinen längeren Zeitraum mehr, während dessen sich die Regierung einer parlamentarischen Kontrolle entziehen kann, und zum anderen kommt der Zeitgewinn der parlamentarischen Gesetzesberatung und der Kontrolle zugute. Auch auf die Reform der die

²⁰ Z.B. *Xavier Latour*, *Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^e législature*, in: RDP 116 (2000) 1661–1678.

²¹ Vorher gab es pro Jahr zwei Sitzungsperioden: eine von Oktober bis Dezember mit einer maximalen Dauer von 80 Tagen, eine von April bis Anfang Juli mit einer maximalen Dauer von 90 Tagen. Für die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung war (und ist) ein Mehrheitsbeschluß erforderlich.

Budgetprozedur regelnden Verordnung von 1959 wäre zu verweisen, da sie die Befugnisse des Parlaments stärkt²².

– Nach de Gaulle setzte eine Veränderung ein, deren Bedeutung für den sich wandelnden Charakter des Regimes hoch einzuschätzen ist. Die sogenannten *ministres-technocrates* verschwanden zwar nicht völlig, aber sie wurden nun zur relativ seltenen Ausnahme neben den parlamentarisch sozialisierten Ministern. Ein Minister mit Parlamentserfahrung hat in aller Regel ein größeres Verständnis für Mitsprache- oder Kontrollwünsche der Abgeordneten als ein aus der hohen Verwaltung kommender Technokrat, der geneigt ist, in den Interventionen der Parlamentarier nur eine Störung seiner (Reißbrett-)Pläne zu sehen.

– Die Linksparteien, die bis 1981 alle Wahlen verloren hatten, gewannen die Parlaments- und Präsidentenwahlen 1981 und 1988 sowie die Parlamentswahlen 1997. In 15 von 21 Jahren besaßen sie also die Mehrheit in der Nationalversammlung. Inwiefern hat dieser Faktor eine Rolle gespielt? Die Linke ist tendenziell parlamentsfreundlicher als die Rechte, insbesondere als die Gaullisten, und die Sozialisten, die die Linksregierungen allein bildeten oder die Koalition dominierten, akzeptieren weniger bereitwillig die Unterordnung unter „ihre“ Regierung; sie verlangen gewissermaßen als Gegenleistung für ihre Unterstützung Mitsprache, Berücksichtigung ihrer Wünsche bei den Regierungsentscheidungen. Insbesondere seit 1997 ist diese Veränderung spürbar; Mitterrands Autorität war dagegen noch groß genug, um seine eigenen Auffassungen eventuell auch gegen die Partei und Fraktion durchzusetzen, doch beschränkte er sich in seinem zweiten Septennat (1988–1995) auf die Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik und ließ seinen Premierministern in der Innenpolitik weitgehend freie Hand.

– Hat auch die *cohabitation*, zu der es seit 1986 dreimal gekommen ist – in neun von 16 Jahren wurde mit dieser „Formel“ regiert –, die Parlamentarisierung des Regimes beeinflusst? Auf den ersten Blick scheint das nicht der Fall zu sein, denn zumindest beim ersten Fall wurde vom Disziplinierungsinstrument des *rationalisierten Parlamentarismus* ausgiebig Gebrauch gemacht; deutlich weniger beim zweiten und dritten Fall. Die Unterschiede erklären sich durch die unterschiedliche politische Konstellation. Aber dieser Aspekt ist nicht entscheidend; entscheidend ist vielmehr, daß nun das Parlament und nicht mehr der Präsident das Kurationsorgan der Regierung ist. Anders als während der Präsidentschaft de Gaulles ließen sich die Premierminister der *cohabitation* auch immer das Vertrauen von ihrer parlamentarischen Mehrheit bestätigen. Damit wurde deutlich, daß man es nicht mehr mit einer präsidentiellen, sondern mit einer parlamentarischen Regierung zu tun hat. Die wichtigste Verbindung ist nicht mehr die zwischen dem Präsidenten und „seinem“ Premierminister (und seiner Regierung), sondern zwischen der parlamentarischen Mehrheit und „ihrer“ Regierung. Das Parlament ist die Quelle ihrer Legitimität, nicht mehr der Präsident. (Letzten

²² Dazu u. a. *Guillaume Chabert*, La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à de véritables bouleversements?, in: *Regards sur l'actualité* Nr. 275 (Nov. 2001) I, S. 13–25.

Endes ist es natürlich immer der Wähler.) Die Kohabitationskonstellation ist infolge ihres Konfliktpotentials und der auftretenden Entscheidungsblockaden gewiß problematisch (u. a. um sie möglichst auszuschließen, wurde die Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt), aber für die Parlamentarisierung des Regimes hat sie sich als sehr förderlich erwiesen. Daß es nicht zu einem Rückfall in die „parlamentarische Anarchie“ der III. und IV. Republik gekommen ist, sondern die Logik des *parlementarisme majoritaire* sich durchgesetzt hat, ist lediglich der Beweis dafür, daß in der V. Republik eine „Normalisierung“ des parlamentarischen Systems stattgefunden hat, im Vergleich zu ihren eigenen Anfängen wie zur III. und zur IV. Republik. Die Regierung nimmt ihre Führungsaufgabe wahr, ohne ihre parlamentarische Basis allzu sehr zu mißachten und sie allzu oft einfach zu übergehen.

5. Der rationalisierte Parlamentarismus: Eine Sicherung für eine ungewisse Zukunft

Die Bestimmungen des *rationalisierten Parlamentarismus* sollten eine politisch instabile, auseinanderstrebende Mehrheit durch die Anwendung von disziplinierenden Verfassungsregeln zusammenhalten, wenn sie sie nicht gar ersetzen sollten (1988–1993). Nun gibt es seit 1962 eine parlamentarische Mehrheit, so daß es seitdem auch nicht mehr zu einer durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum ausgelösten Regierungskrise gekommen ist. Kann man dann nicht die durch mißbräuchliche Anwendung, die das Parlament politisch marginalisieren kann, so „gefährlichen“ Bestimmungen streichen, da sie ja nicht mehr nötig erscheinen?

Die Beibehaltung des Instrumentariums, das seinen Nutzen erwiesen hat, ist heute kaum noch strittig²³; kritisiert wird lediglich ein „Mißbrauch“, der den Einfluß der parlamentarischen Mehrheit auf die Regierungspolitik allzu sehr zurückdrängt und auch der Opposition nur in unzureichender Weise Gelegenheit gibt, die Regierung im Parlament zu kritisieren und zu kontrollieren. Die Risiken eines Mißbrauchs werden in Kauf genommen, da sie geringer erscheinen als ein Rückfall in die frühere Instabilität. Man mag solche Befürchtungen inzwischen für übertrieben halten²⁴ angesichts der Tatsache, daß die Regierungen seit 1962 immer über eine parlamentarische Mehrheit verfügten, zumindest keine gegen sich hatten.

Die durch den unerwarteten Wandel der Parteien und des Parteiensystems entstandene parlamentarische Mehrheit ist jedoch keineswegs so stabil wie etwa in Großbritannien, sondern ist weiterhin, und seit einigen Jahren sogar verstärkt,

²³ Auch die von Staatspräsident Mitterrand eingesetzte Kommission, die sich aus angesehenen – und überwiegend nicht-gaullistischen – Juristen und Politikwissenschaftlern zusammensetzte, schlug in ihrem Bericht nur geringfügige Änderungen vor: Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993 (*rapport Vedel*) (Paris 1993) insbes. 107 ff.

²⁴ So z. B. Bastien François, *Misère de la V^e République* (Paris 2001).

vom Zerfall bedroht. Die *quadrille bipolaire*, das in zwei Lager gruppierte Vier-Parteien-System, das in den 70er und 80er Jahren trotz innerer Konflikte noch einigermaßen stabil erschien, ist zu einem Vielparteiensystem ausgefranst, das auf parlamentarischer Ebene nur noch durch das Mehrheitswahlsystem einigermaßen zusammen gehalten wird. Aber selbst mit dieser „Hilfe“ braucht eine Regierung heutzutage die Unterstützung von mehreren Parteien, um eine parlamentarische Mehrheit zusammen zu bringen. Die Minderheitsregierung zwischen 1988 und 1993, die gebildet werden mußte, da eine Mehrheitskoalition nicht zustande kam, hätte ohne die Möglichkeiten des *rationalisierten Parlamentarismus* kaum Bestand gehabt. Premierminister Jospin mußte in seiner Koalitionsregierung fünf Parteien unter einen Hut bringen, was nicht immer ohne politischen Druck (Rücktrittsdrohung) oder eben durch den Einsatz der verfassungsrechtlichen Zwangsmittel möglich war. Ob die Einigung des größten Teils des bürgerlichen Lagers in einer Partei, der UMP²⁵, von Dauer sein, das Parteiensystem insgesamt stabilisieren und damit die Anwendung der disziplinierenden Maßnahmen nicht mehr nötig machen wird, ist noch nicht abzusehen. Das Scheitern mehrerer ähnlicher vorangegangener Einigungsversuche läßt eine zurückhaltende Einschätzung ratsam erscheinen. Die Linke wird weiterhin „plural“, in mehrere Parteien aufgeteilt bleiben, die bisher in sich einige und stabile Koalitionen nicht zustande gebracht haben (Bruch der Linksunion 1984, keine Koalition 1988–1993, permanente innerkoalitionäre Auseinandersetzungen von 1997–2002).

Die Kritik, die von Parlamentariern immer noch an den Zwängen des Mehrheitsparlamentarismus geübt wird²⁶, könnte auch ein Hinweis darauf sein, daß sie sich mit ihrer im Vergleich zur Situation von vor 1958 neuen Rolle doch noch nicht wirklich „angefreundet“ haben.

Und der Präsident der Republik als Stabilisierungsfaktor? Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre und die Inflationierung der Kandidaten bei den Präsidentenwahlen 2002 haben gezeigt, daß diese Institution hierfür nur noch eine sehr begrenzte Wirkung entfalten kann. Die Präsidentenwahl erreicht mit ihrem Wahlmodus nicht einmal mehr eine ephemere Disziplinierung der beiden Lager; zu einer dauerhaften stabilisierenden Strukturierung des Parteiensystems trägt sie nicht (mehr) bei.

6. Konklusion

Die V. Republik hat das für Frankreich so schwierige Problem, nämlich ein gleichermaßen effizientes wie demokratisch legitimes Entscheidungssystem zu begründen, zufriedenstellender gelöst als ihre Vorgängerrepubliken (wenn auch in

²⁵ Sie gewann bei den Parlamentswahlen vom 9. und 16. 6. 2002 die absolute Mehrheit der Mandate. UMP stand ursprünglich für Union pour la majorité présidentielle; auf dem Gründungsparteitag am 17. 11. 2002 in Union pour un mouvement populaire umbenannt.

²⁶ Z. B. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire* (Paris 1991).

letzter Zeit mit sinkender Effizienz²⁷). Ein effizientes System impliziert eine stabile und handlungsfähige Regierung. Da sie in Frankreich vor 1958 nicht durch das Parteiensystem hervorgebracht und ein grundlegender Wandel in dieser Hinsicht nicht für möglich gehalten wurde, wurden in die Verfassung eine Reihe von Bestimmungen aufgenommen, die den gleichen Zweck erreichen sollten. Sie liefen, neben einer politischen Stärkung des Staatspräsidenten, auf eine deutliche Einschränkung der Machtstellung des Parlaments hinaus (*rationalisierter Parlamentarismus*). Während diese Bestimmungen in der ersten Phase der V. Republik, insbesondere unter der Präsidentschaft de Gaulles, rigoros, mitunter in antiparlamentarischer Weise eingesetzt wurden, wodurch das Parlament im politischen Prozeß marginalisiert wurde, hat sich im Laufe der Jahre eine zurückhaltendere, liberalere Praxis durchgesetzt.

Entgegen der Tradition des französischen Parlamentarismus hat sich in der V. Republik (west-)europäische Normalität insofern entwickelt, als die Regierung im Verhältnis zum Parlament – genauer: zu ihrer Mehrheit – eine klare Führungsrolle übernommen hat, auch und gerade bei der Gesetzgebung. Dagegen wurde der Einfluß der parlamentarischen Mehrheit auf die Gesetzgebung und andere Regierungsentscheidungen in der Phase gaullistischer Dominanz (bis 1974) als nicht legitim (während der Präsidentschaft de Gaulles), zumindest als nicht wünschenswert betrachtet. Eine allmähliche Aufwertung des Parlaments im Verfassungsrecht (Revision von 1995) und mehr noch in der Praxis²⁸ mündete schließlich in der Koalitionsregierung unter Premierminister Jospin in einer nahezu „normalen“ Situation: Die parlamentarische Mehrheit, insbesondere die PS-Fraktion (und die Partei), wurde in die Formulierung der Regierungspolitik und die Ausarbeitung der Gesetze in einem in anderen parlamentarischen Demokratien üblichen Maße einbezogen; die Opposition hat ebenfalls verbesserte, wenn auch noch weiter zu entwickelnde²⁹ Möglichkeiten, die Regierung zu kritisieren (besonders in der Fragestunde Dienstag und Mittwoch Nachmittag) und zu kontrollieren (verbesserte Untersuchungsrechte).

Das Grundproblem der französischen Demokratie, nämlich die Bildung einer handlungsfähigen, sich auf eine kohärente und stabile parlamentarische Mehrheit stützende Regierung, das sich während der Präsidentschaft Giscard d'Estaings gezeigt hatte (häufige Uneinigkeit zwischen den Gaullisten und den Giscardisten der UDF) und das nach den Parlamentswahlen von 1988 offenkundig geworden war (keine Mehrheitsregierung), trat dabei freilich auch wieder unübersehbar zu-

²⁷ Vgl. dazu Adolf Kimmel, Frankreichs republikanische Monarchie: Mythos und Realität, in: Gerhard Hirscher, Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Aufstieg und Fall von Regierungen (München 2001) 363–387.

²⁸ Dabei haben die Präsidenten der Nationalversammlung eine wichtige Rolle gespielt. Vgl. u. a. Muriel de l'Ecotais, Les innovations de Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, in: Pouvoirs Nr. 74 (1995) 169–181.

²⁹ Dabei ist insbesondere zu denken an außerordentliche Parlamentssitzungen, an die Tagesordnung und an die Besetzung der Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse. Zu den Verbesserungen vgl. Latour (Anm. 20) 1672 ff.

tage: permanente Auseinandersetzung zwischen den fünf Koalitionspartnern, die einen offenen Bruch nur mit Mühe vermeiden konnten. Ein Zusammenhalt der Mehrheit als Voraussetzung des Regierens war mitunter nur möglich durch den Rückgriff auf die disziplinierenden Hilfsmittel des *rationalisierten Parlamentarismus*. Da der *Mehrheitsparlamentarismus* und die dadurch mögliche „Errungenschaft“ gouvernementaler Stabilität keineswegs gesichert ist, erscheint die Beibehaltung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen empfehlenswert.

Wenn auch das Parlament sich nicht zu einem Lieblingskind im Verfassungsgefüge entwickelt hat, so ist es jedenfalls auch kein Stiefkind mehr³⁰.

³⁰ Ob auch in der Konstellation konvergierender Mehrheiten (zwischen Präsident und Nationalversammlung), die nach den Wahlen 2002 wieder entstanden ist und die nun wieder eine präsidentialistische Verfassungspraxis ermöglicht, die Parlamentarisierung beibehalten wird, ist noch nicht abzusehen. Zumindest ist wohl eine Abschwächung des parlamentarischen Einwirkens auf die Regierung zu erwarten.