

# Die Republik fünfeinhalb

## Die Balladur-Kommission und die Zukunft der V. Republik

Thomas Siemes\*

» Nach der Debatte über eine VI. Republik hat mit dem Amtsantritt Nicolas Sarkozys ein tiefgreifender institutioneller Wandel stattgefunden. Eine von ihm im Juli 2007 eingesetzte Kommission sollte Vorschläge für eine Anpassung der Verfassung an die politische Praxis unterbreiten. Dennoch: Der Widerspruch zwischen Verfassungstheorie und Verfassungspraxis bleibt weiterhin bestehen und wird sich sogar noch verschärfen.

*„Ein Volk hat stets das Recht, seine Verfassung zu revidieren, zu verbessern und zu ändern. Eine Generation kann die künftigen Generationen nicht ihren Gesetzen unterwerfen.“*

(Art. 28 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in der Französischen Verfassung vom 24. Juni 1793)

Nationalversammlung und die seit 2002 erfolgte Zusammenlegung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen bewirkten eine weitere Präsidentialisierung der Verfassungspraxis. Ein starker und einflussreicher Präsident als Chef der doppelköpfigen Exekutive steht einem „rationalisierten“ Parlament und einer im internationalen Vergleich eher schwachen Judikative gegenüber.

Selbst nach einem halben Jahrhundert hat die V. Republik nichts von ihrer Faszination verloren, löst aber auch immer noch manche Irritationen aus. Nach wie vor scheiden sich die Geister, ob sich Frankreich in die traditionelle Typologie der Vergleichenden Regierungslehre von Parlamentarismus und Präsidentialismus einordnen lässt. Die Verfassungskonstruktion der V. Republik ist auch in anderer Hinsicht bemerkenswert: Charles de Gaulle hat eine Verfassungspraxis geprägt, in der sich der Premierminister (wenn er dem gleichen politischen Lager entstammt) freiwillig und gegen den Verfassungstext dem Präsidenten unterordnet und dessen Anweisungen befolgt. Dies verleitete François Mitterrand 1964 zum Vorwurf des „*permanenten Staatsstreichs*“ durch de Gaulle. Die Einführung der Direktwahl des Präsidenten 1962, die im Herbst 2000 beschlossene Angleichung der Amtszeit des Präsidenten an das Mandat der

### Gegen die Politikverdrossenheit

In den Stolz über die Langlebigkeit der Republik mischte sich vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2007 aber auch immer stärkere Kritik: Die Nationalversammlung repräsentiere infolge des Mehrheitswahlrechts die gesellschaftlichen und politischen Strömungen des Landes nicht mehr. Große Teile der französischen Gesellschaft würden von den politischen Entscheidungen ausgeschlossen. Politikverdrossenheit, ein hoher Prozentsatz an Nichtwählern und eine zunehmende Verlagerung des Widerstands gegen Entscheidungen der Regierung auf die Straße seien die Folge. Zudem sei die Macht zu sehr in den Händen der Regierung und in der Person des Staatspräsidenten konzentriert, der juristisch und politisch niemandem verantwortlich sei. Als Ausweg aus diesem Dilemma wird immer wieder die Schaffung

\* Thomas Siemes ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre der Universität Trier.

einer „VI. Republik“ gefordert. So traten im Präsidentschaftswahlkampf 2007 praktisch alle Kandidaten für eine Reform der Verfassung ein, wobei sich die Vorstellungen einer solchen Reform jedoch deutlich voneinander unterschieden.

In der Bevölkerung fand diese Debatte – glaubt man den Umfragen – allerdings nur wenig Beachtung. Im April 2007 gaben nur 6 % aller Befragten an, eine Reform der Institutionen sei wichtig für ihre Wahlentscheidung und verwiesen das Thema damit auf den letzten Platz einer Liste von möglichen Antworten. Insgesamt scheinen die Franzosen mit ihren Institutionen und der Verfassungspraxis eher zufrieden zu sein und fordern nur kleinere Korrekturen. So gaben in einer Umfrage von TNS-SOFRES 66 % der Befragten an, dass sie sich einen Präsidenten wünschen, der wie ein Regierungschef handelt.

Nicolas Sarkozy hatte sich dieser Haltung im Wahlkampf angeschlossen und nachdrücklich vor „Verfassungsabenteuern“ gewarnt. Nach der Wahl zum Staatspräsidenten im Mai 2007 orientiert er sich an der bisherigen Verfassungspraxis, verschob diese jedoch noch einmal deutlich zu seinen Gunsten. Als „Hyperpräsident“ (*Le Figaro*) oder „Super-Premierminister“ (*Le Canard enchaîné*) lenkt er nun persönlich die Geschicke Frankreichs und degradiert Premierminister François Fillon zu einem reinen Erfüllungsgehilfen: „Der Premierminister ist ein Mitarbeiter, der Chef bin ich.“

Auch wenn das „Kapitel der V. Republik“ nicht geschlossen werden sollte, äußerte Sarkozy am 12. Juli 2007 in Epinal den Wunsch, die französischen Institutionen zu reformieren und zu modernisieren, um Frankreich wieder zu einer „République irréprochable“ zu machen.

## Ein Präsident, der regiert

Er knüpfte damit an Charles de Gaulle an, der am 29. September 1946 am gleichen Ort seine Vision „einer modernen und ihrer Zeit angepassten Republik“ dargelegt hatte. Das gleiche Ziel verfolgte Sarkozy mit der Einsetzung eines überparteilichen Reformausschusses zur Modernisierung und Neugewichtung der Institutionen der V. Republik („Comité de réflexion et de proposition sur la mo-

dernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République“) unter dem Vorsitz des ehemaligen Premierministers Edouard Balladur. Neben dem früheren sozialistischen Bildungsminister Jack Lang und dem ehemaligen Präsidenten des Verfassungsrates, Pierre Mazeaud, bestand diese Kommission aus zehn weiteren Mitgliedern, die direkt vom Präsidenten ausgewählt wurden. Darunter waren sowohl überzeugte „Präsidentialisten“ als auch „Parlamentaristen“, wie zum Beispiel Olivier Duhamel, der 2002 in seinem Buch „Vive la VIème République“ die Einführung einer rein parlamentarischen Demokratie gefordert hatte.

*„Es ist eine ewige Wahrheit, dass Institutionen nur etwas wert sind, wenn sie mit dem Volk übereinstimmen für das sie geschaffen wurden. Man regiert Frankreich nicht wie Deutschland, das Vereinigte Königreich oder Spanien.“*

(Nicolas Sarkozy, Epinal, 12. Juli 2007)

In seiner Rede von Epinal und einem „lettre de mission“ machte Sarkozy deutlich, in welche Richtung die Arbeiten der Kommission gehen sollten und grenzte deren Handlungsspielraum ein, indem er sich von vornherein gegen einen reinen Parlamentarismus und einen reinen Präsidentialismus wandte. Sein Wunsch sei jedoch ein „Präsident, der regiert“, eine Aufwertung des Parlaments und eine Stärkung der Opposition, die ein eigenes Statut bekommen sollte, um eine stärkere Rolle in der französischen Demokratie zu spielen. Eine Justiz, die in Konkurrenz zu den anderen Gewalten steht, lehnte er ab und machte deutlich, dass er einer Abschaffung der Vertrauensfrage in Verbindung mit einer Gesetzesvorlage (Artikel 49,3) skeptisch gegenüberstehe.

Die Kommission legte am 29. Oktober 2007 einen umfassenden Bericht mit dem Titel „Une Vème République plus démocratique“ vor. Ihre 77 Vorschläge haben das Ziel, das Parlament zu stärken, neue Rechte für den Bürger einzuführen und eine effektivere Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen. Eine Stärkung des Parlaments verspricht sich die Kommission unter anderem davon, dass die Zwangsmaßnahmen des rationalisierten Parlamentarismus gelockert werden. So

soll das Parlament seine Tagesordnung künftig stärker selbst festlegen können, die Zahl der ständigen Ausschüsse soll von bisher sechs auf zehn erhöht werden und die Anwendung von Art. 49,3 soll künftig nur noch bei Gesetzen zum Haushalt oder der Sozialversicherung möglich sein. Die Rechte des Bürgers sollen vor allem durch „Mittel, die ein öffentliches Leben mit einer größeren Öffnung zur Gesellschaft fördern“ gestärkt werden. Dazu gehört eine Änderung des Wahlrechts, unter anderem durch die Einführung einer „Dosis Verhältniswahlrecht“ bei der Wahl zur Nationalversammlung und die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überprüfen zu lassen. Ein Kernpunkt der Vorschläge war, dass der Präsident der Republik künftig die Politik der Nation bestimmt („définir“) und die Regierung diese nur noch ausführt („conduire“). Dies entspräche der herrschenden Machtverteilung zwischen Präsident und Premierminister und würde sie nun in der Verfassung verankern. Wie ein Präsident ohne Mehrheit in der Nationalversammlung aber die „Richtlinien der Politik definieren“ soll, bleibt unklar. Die Direktwahl mit unbeschränkter Wiederwahl soll erhalten bleiben und der Präsident kann weiterhin nicht vom Parlament zur Verantwortung gezogen werden. Zudem soll sich der Präsident künftig direkt an das Parlament wenden können, um über seine Politik „Rechenschaft abzugeben“. Eine Abstimmung des Parlaments über die Politik des Präsidenten ist jedoch nicht vorgesehen.

## Theorie und Praxis

Es bleibt abzuwarten, ob die angestrebte Erneuerung der Institutionen tatsächlich eine Verbesserung, „un coup d'oxygène à notre démocratie“ (François Fillon), bringen könnte oder ob der Vorschlag vielleicht doch nur in einer Schublade verschwinden wird, wie der Vedel-Bericht von 1993. In einem Brief an Premierminister Fillon vom 12. November 2007 nahm Sarkozy zu dem Bericht Stellung und forderte die Erarbeitung eines verfassungsändernden Gesetzes, dessen Entwurf im Dezember veröffentlicht wurde. Auf die eigentlich angestrebte Klärung der Rolle des Präsidenten und des Premierministers und die damit

verbundene Anpassung der Verfassungstheorie an die Verfassungspraxis wurde darin auf Wunsch Sarkozys überraschend verzichtet. Vorgesehen sind aber unter anderem das Rederecht vor dem Parlament, die Beschränkungen des Staatspräsidenten in Bezug auf Ernennungen und den Artikel 16 sowie alle Maßnahmen zur Stärkung des Parlaments. Eine Verfassungsänderung wird jedoch auf die Zeit nach den Kommunalwahlen im März 2008 verschoben. Sarkozy ist dafür sowohl auf die Sozialistische Partei als auch auf seine eigene Partei angewiesen, deren Abgeordnete vor allem einem Verbot der Ämterhäufung und der Einführung der Verhältniswahl kritisch gegenüberstehen. Es verwundert deshalb nicht, dass bei diesen Punkten noch erhöhter Beratungsbedarf besteht.

Sarkozy ist allerdings bereits zum nächsten Thema weitergeekelt. In einer Pressekonferenz am 8. Januar 2008 kündigte er die Schaffung eines Komitees an, das unter Leitung der früheren Präsidentin des Europäischen Parlaments, Simone Veil, die Präambel der Verfassung um den Grundsatz der Gleichheit von Mann und Frau und um den Respekt vor der Verschiedenartigkeit ergänzen soll.

Unabhängig davon, ob eine Verfassungsänderung zustande kommt oder nicht, die 1958 geschaffene V. Republik ist eigentlich schon seit 1962, auf jeden Fall aber mit dem Amtsantritt Sarkozys tot. Es lebe die Republik fünfteinhalb!

- Siehe die Internetseite der Balladur-Kommission: [www.comite-constitutionnel.fr](http://www.comite-constitutionnel.fr) und das „Avant-projet de loi portant réforme de la Constitution“ unter [www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/avant-projet\\_de\\_doi.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/avant-projet_de_doi.pdf)
- Christophe Prémat: L'idée d'une VIe République dans la campagne des présidentielles 2007, siehe [www.senspublic.org/IMG/pdf/SensPublic\\_CPremat\\_VIeRepubliqueenFrance.pdf](http://www.senspublic.org/IMG/pdf/SensPublic_CPremat_VIeRepubliqueenFrance.pdf)
- Robert Ponceyri: La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme, in: *Revue politique et parlementaire*, Nr. 1044, Juli–September 2007
- Jean-Marie Donegani / Marc Sadoun: *La Vème République. Naissance et mort*. Calmann-Lévy, Paris 1998.

## Die Attali-Kommission – eine liberale Revolution?

Eine weitere Experten-Kommission unter der Leitung des früheren Wirtschaftsberaters von Staatspräsident François Mitterrand und ehemaligen Chefs der Osteuropabank, Jacques Attali, hat Staatspräsident Sarkozy am 23. Januar 316 Reformvorschläge zur Modernisierung der französischen Wirtschaft übergeben. Der umfassende Maßnahmenkatalog betrifft die französischen Steuer- und Sozialgesetze, die Staatsverwaltung, das Einwanderungsrecht und das Bildungswesen und hat in Frankreich weit reichende Diskussionen ausgelöst.

Die 42-köpfige Attali-Kommission „zur Befreiung des französischen Wachstums“ will mit acht ehrgeizigen Zielen, 20 Grundsatzentscheidungen und 316 Maßnahmen das französische Wachstum ankurbeln – Nicolas Sarkozy hatte versprochen, das Wirtschaftswachstum bis 2012 um mindestens 1 % zu steigern, und bei der Einsetzung der Kommission angekündigt, alle ihre Empfehlungen ohne Ausnahme umzusetzen; von einigen Forderungen ist er jedoch bereits abgerückt. Ein Regierungseminar soll über die Umsetzung der Grundsatz- und Richtungsideen entscheiden. Über einige Punkte wird schon heftig gestritten:

### Einige der zentralen Maßnahmen:

- Die Abschaffung der Départements zugunsten eines neuen Modells der Standortkonkurrenz. Die Regionen sollen nun neben den Kommunen die wichtigsten Einheiten der Republik werden.
- Neue Zulassungsmöglichkeiten ohne Zugangsbeschränkungen für Taxifahrer, Friseure, Apotheken, Notare und Tierärzte.
- Die Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Absenkung der Lohnnebenkosten für die Unternehmen („TVA sociale“).
- Eine ständige Evaluierung der Hochschulen und der Lehrer (u.a. durch die Schüler) und der öffentlichen Dienste (Krankenhaus, Verwaltung).
- Ein Ausbau des privaten Schulwesens.
- Die Abschaffung der „carte scolaire“, die dem Wohnortprinzip bei der Einschulung der Kinder folgt.
- Die Schaffung von zehn „Exzellenzpolen von Weltrang“ im Hochschulwesen (bis zu „80 %“ aus Privatmitteln finanziert).
- Die Aufhebung des „Vorbeugeprinzips“ („principe de précaution“), das die Kommission als Wachstumshemmnis betrachtet.
- Die Schaffung von zehn neuen umweltfreundlichen Städten („Ecopolis“): Städte mit mindestens 50 000 Einwohnern, die „grüne Technologien“ und Kommunikationstechnologien verbinden.
- Eine wirtschaftlich orientierte Neuzuwanderung im Wissensbereich, wo Arbeitskräfte fehlen.
- Die Abschaffung bisheriger Beschränkungen bei der Niederlassung von Supermärkten.
- Jeder Schüler soll zum Ende der „Sixième“ Französisch, Lesen, Schreiben, Rechnen, Gruppenarbeit, Englisch und Informatik beherrschen.
- Verbesserung der Qualität des sozialen Wohnungsbaus.
- Erhöhung der Wettbewerbfähigkeit von Klein- und Mittelständischen Unternehmen (PME): Die Zahlungsfristen von Staat und großen Unternehmen gegenüber den PME sollen auf einen Monat verkürzt werden; zudem soll ein vereinfachter Steuer-Status für Unternehmen geschaffen werden, die weniger als 100 000 Euro Umsatz im Jahr machen.
- Eine Agentur soll ins Leben gerufen werden, die die Kleinst-, Klein- und Mittelständischen Unternehmen (TPE–PME) von weniger als 20 Angestellten bei ihren Behördengängen begleitet.

Weitere Informationen sowie der Attali-Bericht unter [www.liberationdelacroissance.fr](http://www.liberationdelacroissance.fr)