

Das Parlament als politisches Leitungs- und Kontrollorgan der Regierung

Armel Le Divillec, Paris 2

Die Frage nach den Funktionen des Parlaments ist ein weit gefasstes Thema. Ich werde mich ihm teilweise aus der erweiterten Perspektive des heiklen Problems annähern, das die Analyse von Regierungssystemen in der Rechtswissenschaft aufwirft – denn eines der Hauptziele unseres Kreises scheint mir zu sein gegenüberzustellen, wie wir als deutsche und französische Rechtswissenschaftler die Gegenstände unserer Verfassungen konzeptionell denken, und es geht daher heute nicht nur darum, eine Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Stands der parlamentarischen Arbeit in unseren Ländern vorzunehmen. Dieser Bericht versucht deshalb, das Thema in eine Reflexion über Verfassungen als Instrument des Regierens einzubetten.

Schon der Titel unserer Tagung drückt eine gewisse Verlegenheit aus: politische Leitung? Kontrolle?..... Sind dies klare Konzepte für die Wissenschaft vom Verfassungsrecht?

Diese Verlegenheit ist auf Seiten der französischen Verfassungs- und Parlamentsrechtswissenschaft unter der Fünften Republik besonders groß, weil es hier eine relative Schwäche der einschlägigen Arbeiten zu konstatieren gilt (über das Parlament im Allgemeinen und über das französische Parlament im Besonderen), die sich oft auf strikt „rechtsbeschreibende“ und, ehrlich gesagt, redundante Darstellungen beschränken.

Daher ist es notwendig, zunächst die Frage nach dem generellen Problemzugang zu stellen, bevor hier die strukturellen Besonderheiten des französischen Falles vorgestellt und dann seine wichtigsten Entwicklungen präsentiert werden sollen.

I. Wie kann man das Parlament juristisch denken?

Entgegen der landläufigen Meinung steckt unser Thema voller falscher Evidenzen und es ist alles andere als einfach, das Parlament aus verfassungsrechtlicher Sicht zu analysieren.¹ Daher ist es angezeigt, zunächst die Frage nach der Analysemethode zu stellen und dann das doppelte Problem zu spezifizieren.

A. Methode: „die Verfassung hinter der Verfassung“ finden²

Die Methode, mit der der Jurist die Rolle einer Verfassungsinstitution – in diesem Fall des Parlaments – zu analysieren hat, versteht sich keinesfalls von selbst.

1. Eingangs ist daran zu erinnern, dass das positive Recht auf die Frage nach den Funktionen des Parlaments keine klaren Antworten gibt. Die Rechtslehre versäumt meist, diesen Punkt anzusprechen³. Die formellen Verfassungen schweigen oft über die Rolle der von ihnen eingesetzten parlamentarischen Versammlungen. Falls sie es doch riskieren, sind sie lakonisch oder regelrecht fade. Im französischen Fall wurden durch die Revision 2008 drei Sätze in die Verfassung aufgenommen; Artikel 24 lautet nun: „Das Parlament beschließt das Gesetz. Es

1 Ein spezifisch politikwissenschaftlicher Ansatz mag zweifelsohne seine eigenen Schwierigkeiten haben, doch entzieht sich diese Wissenschaft bereitwillig den Formen, die, im Gegensatz dazu, einen guten Teil des "Wesens" (wenn man so will) des Rechts und des eigentlich juristischen Ansatzes ausmachen.

2 Ich leihe mir diese schöne Formel von Matthias Jestaedt (*Die Verfassung hinter der Verfassung*, Paderborn, Schöningh, 2009), indem ich sie zugleich etwas entstelle (ich hoffe auf Nachsicht).

3 Einer der wenigen Autoren, die dies zutreffend feststellen, ist Hans Meyer in seinem ausgezeichneten Artikel "Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes", in: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin, De Gruyter, 1989, S. 117-163.

kontrolliert das Handeln der Regierung. Es bewertet die Politik der öffentlichen Hand.“ Diese Formel ist zu kurz und simplizistisch.

Die anderen Aussagen der formellen Verfassung über das Parlament sind uneinheitlich und ohne explizite Bedeutung. Wenn man ihren Text durchgeht, kann man ohne Mühe eine große Zahl rechtlicher Kompetenzen der Versammlungen identifizieren. Fraglich bleibt indes, ob diese Kompetenzen sich stets den genannten drei Funktionen (Gesetzgebung, Kontrolle, Bewertung) zuordnen lassen, und vor allem, ob jene es ermöglichen, die Rolle des Parlaments angemessen zu konzipieren. Die Antwort hierauf dürfte nicht positiv ausfallen. Tatsächlich wird das positive Recht durch implizite Vorstellungen über die Rolle, die das Parlament in der verfassungsmäßigen Ordnung spielen soll, gestützt.

2. Zweitens ist hervorzuheben, dass der Beitrag der französischen Verfassungsgerichtsbarkeit zur Klärung des Problems begrenzt ist. Hier besteht ein sehr deutlicher Gegensatz zu Deutschland⁴.

Dies hängt teilweise damit zusammen, dass die Zuständigkeit des französischen *Conseil Constitutionnel* beschränkter ist als die des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Doch vor allem ist es auf den lakonischen Charakter der französischen Verfassungsrechtsprechung zurückzuführen, die ihre Entscheidungen wenig begründet, ihre Argumentation kaum erklärt⁵ und niemals des Längeren eine allgemeine Vorstellung vom Regierungssystem entwickelt,.... bis auf eine bestimmte enge Richtung, die ich unten betrachten werde.

3. Aus diesen Gründen ist es notwendig, auf Theorien oder wenigstens auf konzeptionelle Ansätze zurückzugreifen, will man sich wenigstens ein Stück weit der Rolle des Parlaments in einem liberalen und demokratischen System annähern. Hier kennen wir freilich die Unsicherheiten der vorherrschenden Theorien zum parlamentarischen Regierungssystem, wenn es um die Rolle der deliberativen Versammlungen geht⁶. Insbesondere die französische Doktrin hat diese Frage schlicht aufgegeben und macht kaum elaboriertere Vorschläge zur Rolle des Parlaments; sie verwendet immer wieder veraltete („Exekutive“ / „Legislative“) oder vereinfachte („Gesetzgebung“ / „Kontrolle“) Kategorien.

Die Aufgabe ist daher, den Gegenstand unserer Untersuchung konzeptionell zu rekonstruieren und dies, so weit als möglich, aus juristischer Warte. Hierfür ist es nötig, „die Verfassung hinter der Verfassung“ in dem Sinne zu finden, dass das positive Recht eine ganze Reihe von Konzepten und Schemata voraussetzt, die von vornherein mitzubedenken sind und ohne die dieses Recht nicht zu verstehen ist. Aufgabe ist also, das zu entwickeln, was man eine „implizite ideale⁷ Verfassung“ nennen könnte, die unerlässlich für das Verständnis des positiven Rechts und unerlässlich für die Akteure (einschließlich des Verfassungsrichters) ist. Nur sie gestattet uns, über Rechtsnormen nachzudenken, sie gemeinsam zu denken, in einem kohärenten, wenn nicht gar logischen Zusammenhang⁸. In gewisser Weise, um sie als ein System zu

4 Das bedeutet nicht, dass der Richter – auch der deutsche – das Thema angemessen klären könnte.

5 V. D. Baranger, "Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle", *Jus Politicum*, Bd. IV, 2012, S. 13-50.

6 Die Vielfalt der Theorien über die parlamentarische Regierung ist ein heute etwas in Vergessenheit geratenes Thema. Sie hat die Verfassungslehre in Frankreich wie in Deutschland vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts stark geteilt. Heute existieren vielfältige Beschreibungs- und Analyseangebote für diesen Typ von Regierungssystem nebeneinander.

⁷ I. d. S. von : ausgedachte (nicht : ideale).

8 E.-W. Böckenförde scheint mir einer der wenigen Autoren zu sein, die sehr früh dieses Problem akzentuieren, indem er insbesondere sagt, "dass der Inhalt der Verfassung nie allein aus den in ihr ausdrücklich formulierten verfassungsgesetzlichen Regelungen gewonnen werden kann, sondern zuallererst aus einer Verbindung dieser

denken, um das zum Vorschein zu bringen, was man besser als die „Verfassungsordnung“ bezeichnet⁹.

B. Das allgemeine Problem der Parlamente im Verfassungsrecht

Trotz der ausgeprägten nationalen Besonderheiten ihres jeweiligen positiven Rechts (und der damit verbundenen Praktiken), die vor allem historisch bedingt sind, ist die Stellung der französischen und deutschen Parlamente in der Verfassungsordnung im Wesentlichen gleich.

1. Die Suche nach dem geeignetsten Weg zur Analyse des Parlaments eines bestimmten Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt erfordert natürlich, zunächst die nationalen Besonderheiten zu berücksichtigen – bezogen auf die Geschichte, die Verfassungs- und politische Kultur, das positive Recht und die spezifischen Praktiken dieses Landes. Im Fall Frankreichs war die entscheidende Erfahrung unter der Dritten und Vierten Republik (1875-1958), was Raymond Carré de Malberg in etwas übertriebener Zuspitzung als „absoluten Parlamentarismus“ (*parlementarisme absolu*) bezeichnete. Einige Autoren gehen übrigens noch weiter und sprechen, für diese beiden Republiken, aller juristischen Genauigkeit zum Trotz, auch weiterhin von einer „Parlamentsherrschaft“ bzw. „Versammlungsregierung“ (*régime d'assemblée*). Diese Formeln sind abzulehnen; sie sind polemisch und halten wissenschaftlicher Überprüfung nicht stand. Ganz sicher ist aber, dass Frankreich unter diesen beiden Regimen ein System praktiziert hat, in dem die Versammlungen tatsächlich, wenn nicht gar rechtlich, für sich einen Vorrang beansprucht haben, und das zum Nachteil der Regierung; jene sah ihre Autonomie strukturell eingeschränkt und sollte die Politik im Wesentlichen unter strikter Einhaltung der von den Parlamentskammern ausgehenden Impulse betreiben. Diese Erfahrung hat eine Art Trauma ausgelöst. Die Abkehr von dieser Konzeption wurde nach 1958 versucht und erreicht, und alles, was ihr auch nur entfernt ähnelt, wurde abgelehnt.

Deutschland hat bekanntlich keine vergleichbare Erfahrung gemacht: 1945 ging es nach einer verspäteten und labilen Erfahrung mit dem Parlamentarismus aus einem totalitären Regime hervor, was das doppelte Anliegen erklärt, eine echte Parlamentarisierung des Staatshandelns zu gewährleisten und dabei zugleich eine starke und stabile Regierung zu begünstigen.

2. Trotz dieser Asymmetrie in der historischen Erfahrung ist daran zu erinnern, dass die allgemeine Fragen der Parlamente für Frankreich und Deutschland (und sogar, tatsächlich, für jede modernen parlamentarischen Demokratie) gemeinsame Fragen sind.

Dies bedeutet zunächst, sich der Grenzen jeder isolierten Sicht auf das Parlament als Organ bewusst zu werden: Weil parlamentarische Systeme (je nach Land unterschiedlich stark) auf der rechtlichen und politischen Solidarität zwischen Regierung und Parlament beruhen, auf ihrer „Fusion“ (Bagehot, nach Germaine de Staël und dann Guizot), auf ihrer *Verschränkung*, wie es die deutsche Staatsrechtslehre nach 1945 so treffend gefasst hat, ist es immer ein wenig reduktionistisch, das Parlament isoliert zu betrachten. Zudem wohnt den parlamentarischen Systemen der Dualismus zwischen Mehrheit und Opposition inne; er kann zweifellos je nach Land oder Zeit mehr oder weniger stark ausgeprägt sein, bleibt aber dennoch strukturprägend

Regelungen mit dem Verfassungssystem, in das sie eingebettet sind“ (*Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, S. 18).

⁹ Ich habe versucht, dieses Programm in dem folgenden Artikel zu skizzieren: "Le juge constitutionnel et les relations entre les parlements et le pouvoir exécutif. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement" zu skizzieren. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement", in: Stéphane Mouton (Hg.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, L.G.D.J./Lextenso, 2016, S. 151-186. (Auch auf Englisch veröffentlicht in der *Sorbonne-Assas Law Review*, 2017: <http://lawreview.u-paris2.fr>).

für die Untersuchung der parlamentarischen Institution, die ein Ort der Begegnung zwischen den verschiedenen politischen Kräften, zwischen Mehrheit und Minderheit, ist. Kurz gesagt, die (auf Verfassungsorgane konzentrierte) Logik von *checks and balances*, die einer Zeit vor dem parlamentarischen Regierungssystem entstammt, ist kaum adäquat, um die heutige Rolle der Parlamente zu verstehen und abzubilden, selbst wenn der formale Rechtsrahmen den Spuren dieser Vorgeschichte (in der deutschen Literatur als der *Konstitutionalismus* bezeichnet) bewahrt; die eigentliche Dynamik spielt sich weniger im Wettbewerb zwischen den Organen ab als in der zwischen den politischen Kräften.

Ebenso sind auch die Begriffe „Exekutive“ und „Legislative“, die von Teilen der Rechtswissenschaft weiterhin verwendet werden, völlig unzureichend: Die so genannten „Exekutivorgane“ (Präsident und Regierung) sind genauso Mitgesetzgeber (rechtlich, nicht bloß tatsächlich), während das Parlament nicht auf die legislative Funktion reduziert werden kann.

Daraus ergibt sich eine allgemeine Folgerung zum parlamentarischen Charakter der französischen und deutschen Regierungssysteme: Das Parlament trägt zur politischen Führung allein durch seine politische Zusammensetzung bei: Es ist grundsätzlich Quelle der politischen Orientierung der Regierung.

Das parlamentarische Regierungssystem bedeutet, dass die Regierung vom Parlament „erobert“ wurde, das sein unmittelbares Kurationsorgan (Art. 63 und 67 GG) bzw. sein Organ der ursprünglichen Legitimation (Art. 49 und 50 franz. Verf.) ist. Dies gilt auch in Frankreich unter der Fünften Republik, obgleich deren präsidentieller Charakter ideologisch und diskursiv dominiert: Keine Regierung kann ohne die Zustimmung (und sei sie stillschweigend) einer Mehrheit in der Nationalversammlung bestehen (was selbst für Zweifler die Situation der *Cohabitation* verdeutlicht, aber nicht nur sie). Infolgedessen befindet sich die Regierung, dem Prinzip nach, von vornherein in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der Parlamentsmehrheit. Und das Parlament verfügt über die Waffen, diese Harmonie aufrechtzuerhalten. Einseitige Änderungen der politischen Linie sind seitens eines parlamentarischen Kabinetts möglich, können aber von einer parlamentarischen Mehrheit abgestraft werden. Im Normalfall ist die Regierung daher „strukturell“ ein Organ, dessen Aufgabe es ist, die politischen Wünsche ihrer Mehrheit zumindest in ihren großen Linien zu formulieren.

C. Die damit verbundene Frage der politischen Führung und Kontrolle: die Mitsteuerung

So wie es unerlässlich ist, die Institution des Parlaments und seine Beziehungen zur Regierung konzeptionell als den Rechtsnormen vorgelagert zu denken, so muss man auch die Begriffe der „politischen Führung“ und „Kontrolle“ (neu) konzipieren, auf die Verfassungstexte a priori keine vollständige Antwort geben. Hierfür ist auf wissenschaftliche Konzeptionen (um nicht zu sagen: Theorien) über die Rolle der Parlamente zurückzugreifen, die über die übliche Beschränkung auf die legislative Funktion hinausgehen. Diese Konzeptionen sind vielfältig. Daher sollen hier nur einige wichtige Autoren Erwähnung finden, die Wesentliches zu unserem Thema beigetragen haben.

1846 stellte Robert von Mohl scharfsinnig fest, dass „die volksvertretende Versammlung keineswegs bloss die negative Rolle einer Verteidigung verletzter und bedrohter Volksrechte und einer Abwehr ungesetzlicher Gewalt oder ungeschickter Regierung hat, sondern vielmehr

einen bedeutenden Theil der Verwaltung des Staates unmittelbar und positiv besorgt¹⁰. Dies war weitsichtig, aber zweifellos noch verfrüht, zumindest im Kontext des deutschen Konstitutionalismus. Am Ende des Wilhelminischen Reiches wird Max Weber diese Kritik an einem Parlament (Reichstag), der auf bloße „negative Politik“ beschränkt ist, aufgreifen und neu formulieren¹¹. Inzwischen hatten zwei britische Autoren das Thema neu beleuchtet. John Stuart Mill beharrte 1861 auf der Kontrollaufgabe, die den Parlamenten zukomme, um ihrer Neigung oder ihrer Anmaßung (eigentlich sehr wenig englisch, aber sehr französisch) entgegenzuwirken, die Regierungsgeschäfte selbst zu übernehmen¹². Sein Zeitgenosse (und Landsmann) Walter Bagehot ging noch weiter, indem er 1865/67 einen echten Katalog parlamentarischer Funktionen in einem subtileren und mutigeren Ansatz aufbaute¹³. Er entwarf eine neue Hierarchie von Parlamentsfunktionen, in der er die Funktion der Ernennung des Premierministers, d.h. eine Funktion der organischen Legitimation der Regierung (oder *Kreationsfunktion*), weit vor die legislative Funktion stellte, die praktisch zweitrangig wurde, da durch die parlamentarische Regierungsform das Kabinett zum eigentlichen Motor der Gesetzgebung wurde. Darüber hinaus zeigte Bagehot, dass Kontrolle nicht darauf beschränkt ist, Regierungshandlungen a posteriori zu überwachen und zu verifizieren, und dass sie sich schließlich in der „unsichtbaren Arbeit“ (*the unseen Work*) der parlamentarischen Versammlungen manifestiert, durch deren expressive, informative und pädagogische Funktionen, aber auch durch die Unterstützung, die ein Parlaments dem Kabinett gewährt, das es weiterhin durch seine Stimmen legitimiert¹⁴.

Die deutsche(-österreichische) Wissenschaft kann stolz darauf sein, die Frage im 20. Jahrhundert wirklich bereichert zu haben. Insbesondere mit Leo Wittmayer 1928, Ernst Friesenhahn 1957, Dolf Sternberger 1960, Wilhelm Kewenig 1970, Siegfried Magiera 1979 hat sie es verstanden, die strukturelle Situation von Wahlkörperschaften in einem modernen parlamentarischen System erfolgreich zu konzipieren, indem sie die Idee einer gemeinsamen Rolle von Regierung und Parlament in der Staatsleitung, die Idee der begleitende Kontrolle, die sich nicht nur a posteriori abspielt, und schließlich die Idee der parlamentarischen Mitsteuerung formulierte¹⁵. Diese Ideen sind als solche für alle parlamentarischen Regierungssysteme aufschlussreich, die eine gewisse Reife erlangt haben, selbst wenn der Grad ihrer Umsetzung – zwangsläufig – je nach den gesetzlichen Bestimmungen und Praktiken der einzelnen Länder variieren kann.

Im Unterschied dazu ist für Frankreich das Fehlen einer solchen Reflexion festzustellen, mit Ausnahme der Beiträge von Maurice Hauriou zur „präventiven Kontrolle“, die insbesondere von Parlamentsausschüssen ausgeübt wird¹⁶, 1965 dann René Capitant zur intra-majoritären Kontrolle (zwischen der Regierung und ihrer Mehrheit)¹⁷ oder Pierre Avril zur doppelten Be-

10 „Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland“, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* Bd. 3, H. 3 (1846), S. 461-495, 454.

11 „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, 1919 (auch auf Französisch: Weber, *Oeuvres politiques*, Albin Michel, 2004, S. 307 ff.).

12 *Considerations on Representative Government*, London, 1861, insb. Kap. 5.

13 *The English Constitution*, London, 1867.

14 Siehe dazu meinen Artikel „Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique)“, *Jus Politicum*, n°7, 2012 online.

15 Das ist unseren deutschen Freunden natürlich gut bekannt. Für die anderen darf ich auf die Ausführungen in meiner Dissertation *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, L.G.D.J., 2004, S. 253-259, hinweisen.

16 *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e éd. 1929 (réed. Dalloz, 2015), S. 527-528.

17 Wortbeiträge zu der Debatte „Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé“, A.F.S.P., „Les entretiens du Samedi“, 1965.

deutung des Begriffs Kontrolle (leitende Kontrolle und überwachende Kontrolle)¹⁸. Im Gegensatz zu diesen glänzenden Ausnahmen haben Rechtslehre und Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich die Analyse des Parlaments in klassischen und vereinfachenden Kategorien fortgesetzt (und tun dies in ihrer großen Mehrheit auch weiterhin), indem sie die Kontrolle auf einen engen Sinn (formell und ex post) beschränken und sich weigern, über die Idee der Staatsleitung nachzudenken¹⁹. Als gäbe es in Frankreich eine psychologische Lähmung, wenn es um die Funktionen des Parlaments geht, überdeterminiert durch die spezifische doppelte nationale Erfahrung: die alte des „absoluten Parlamentarismus“ und die neue des Präsidentialismus oder besser gesagt: des präsidentialisierten Parlamentarismus.

II. Der Fall der 5. Französischen Republik: Präsidiale Überdetermination des Parlamentarismus und die Logik des negativen Parlamentarismus

Die verfassungsrechtliche Position des Parlaments der Fünften Französischen Republik wäre unverständlich, ließe man zwei Leitgedanken außer Acht, die das gesamte parlamentarische Regierungssystem durchdringen.

A. Präsidientielle Vereinnahmung (*captation*) des Parlamentarismus

1) Die Hauptautoren der Verfassung von 1958 und die ersten Akteure, die diesen Text mit Leben füllten, haben bekanntlich in Reaktion auf die Dritte und Vierte Republik ganz bewusst die Rolle der parlamentarischen Versammlungen begrenzt, damit die Exekutive freier regieren kann. Damit verbunden war die Suche nach Mitteln, das Parlament auf eine im Wesentlichen reaktive Rolle zu beschränken. So fasste Jérôme Solal-Céligny, einer der für die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs zuständigen Regierungsberater, am 2. Juli 1958 in einem Vermerk die Stoßrichtung des künftigen Entwurfs zusammen: „Es geht darum, die jeweiligen wirklichen Rollen von Regierung und Parlament zu definieren: Ersterer kommt es zu, im vollen Sinne des Wortes zu regieren, ohne das Parlament hierfür um etwas bitten zu müssen. Letzterer obliegt es, das staatliche Handeln zu kontrollieren“²⁰. Dies bezog sich sowohl auf die strikt abgegrenzte Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung als auch auf seine Kontrollfunktion, die erst a posteriori ausgeübt werden konnte²¹.

Diese „Bereinigung“ („*assainissement*“) des Parlamentarismus (nach der damals verwendeten Formel) konnte durch eine seit 1958 generell stabile Praxis ins Werk gesetzt, perpetuiert und verstärkt werden, nämlich die politische Führung des Präsidenten der Republik: Der in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählte Präsident (seit der Verfassungsreform von 1962) entwickelt selbst ein Programm der politischen Führung, das die Regierung (entgegen dem Buchstaben des Artikel 20 der Verfassung) und damit indirekt die parlamentarische Mehrheit²², die diese präsidiale Führung akzeptiert, einschränkt. Hieraus resultiert eine starke In-

18 *Un président pour quoi faire?* Paris, Le Seuil, 1965, S. 43 und 127.

19 Schon die Worte „Staatsleitung“ und „Mitsteuerung“ haben im französischen (juristischen) Vokabular kein evidenten Äquivalent.

20 Er fügte hinzu: „Das ist die Bedeutung der heutigen Gewaltenteilung“ („*Telle est aujourd'hui la signification de la séparation des pouvoirs*“) (*Documents pour servir...*, Band 1, 1987, S. 334).

21 A. Kimmel fasst es gut zusammen: „Das Ziel [der Redakteure des Verfassungsgesetzes] war es, das Parlament daran zu hindern auszunutzen, was von seiner Gesetzgebungsbefugnis übrig geblieben ist, um sich als mitsteuerndes Parlament zu etablieren (von einem allmächtigen Parlament ganz zu schweigen). (...) Die Kontrollbefugnis sollte dem Parlament keine Möglichkeit geben, die Leitung zu übernehmen (...)“ (*L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, PFNSP, 1991, S. 56).

22 F. Mitterrand formulierte es in aller Deutlichkeit: „... meine Zusagen... sind zur Charta für Ihre gesetzgeberische Tätigkeit geworden...“ („...*mes engagements ...sont devenus la charte de votre action législative...*“) (Botschaft an das Parlament, 8. Juli 1981).

strumentalisierung der Parlamentsmehrheit, die von der Exekutive gelenkt wird, und eine vertikale Politikgestaltung (fast alles wird im Elysée und in Matignon entschieden).

2) Diese koordinierte und stabile Praxis wirft für die juristische Analyse eine Schwierigkeit auf: Die Führung des Präsidenten ist rechtlich nahezu unsichtbar bzw. schwer fassbar: Sie erfolgt kaum durch Ausübung rechtlicher Kompetenzen, durch formelle Rechtsakte (der Präsident besitzt kein Gesetzesinitiativrecht, kann nicht direkt mit den Versammlungen diskutieren²³, sendet kaum Botschaften an das Parlament, hat kein Veto gegen die verabschiedeten Gesetze und übt fast keine unmittelbaren Verwaltungsbefugnisse aus)²⁴. Tatsächlich gründet sie sich allein auf eine politische Autorität über die Regierung und die parlamentarische Mehrheit, was als *Vereinnahmung (captation)* der (formellen) Prozesse des parlamentarischen Regierungssystems bezeichnet werden kann²⁵: Die Regierung und die parlamentarische Mehrheit üben ihre Befugnisse in gleicher Weise aus wie in Deutschland, aber vor allem im Sinne des Präsidenten; somit willigen die Ministerpräsidenten, Minister und Mehrheitsparlamentarier in diese Machtanmaßung ein.

3) Der französische Parlamentarismus funktioniert als ein Spiel mit drei Hauptakteuren (statt mit bloß zweien, Regierung und Parlament); er ist daher komplexer als in den meisten modernen parlamentarischen Systemen (die man in der französischen Verfassungsrechtswissenschaft „monistisch“ nennt). Und in diesem Spiel ist der wichtigste Hauptakteur (der Präsident) als Organ außerhalb der Reichweite der parlamentarischen Versammlungen²⁶, die er dennoch politisch weitgehend zu beherrschen vermag. Dies bringt das klassische Verhältnis zwischen Macht und Verantwortung zwischen einem Ministerpräsidenten und seiner Mehrheit aus dem Gleichgewicht.

B. Ein negativer Parlamentarismus

Die formalen Rechtsnormen und das gefestigte stabile Verhalten der Akteure bewirken in ihrem Zusammenspiel, was man eine negative Logik des Parlamentarismus nennen kann: Dem Parlament wird unterstellt, dass es die Regierung unterstützt, ihre Initiativen genehmigt; es obliegt ihm zu beweisen, dass dies nicht der Fall ist. Die Legitimität, die die Volksversammlung der Regierung in einem parlamentarischen System verleiht, wird so auf ein Minimum reduziert, meist auf die Befugnis, sich zu widersetzen oder zu behindern.

Rechtstechnisch schlägt sich diese Logik in mehreren Punkten in der Verfassung nieder.

23 Eine Ausnahme wurde 2008 in die Verfassung eingeführt (Art. 18 Abs. 3), aber diese mündliche Intervention des Präsidenten findet vor den vereinten Kammern statt, die speziell im Kongress einberufen wurden (mit Sitz in Versailles, nicht in Paris). Dieses Verfahren eignet sich nicht zur täglichen Anwendung: Die Erklärung des Präsidenten „kann ohne seine Anwesenheit zu einer Debatte führen, über die keine Abstimmung erfolgt“. Die Praxis war bisher marginal, mit drei Fällen, einem im Jahr 2009 mit Nicolas Sarkozy und einem im Jahr 2015 mit François Hollande nach den Terroranschlägen in Paris. Der neue Präsident Emmanuel Macron hat jedoch seine Absicht angekündigt, einmal jährlich auf dieses Instrument zurückzugreifen (er tat dies am 3. Juli 2017 sowie am 9. Juli 2018).

24 Der Vorsitz des Ministerrates (gemäß Art. 9) ist nach wie vor das sichtbarste Vorrecht des Staatsoberhauptes, auf das Handeln der Regierung Einfluss zu nehmen (dazu kommt der Vorsitz in den obersten Räten und Komitees der nationalen Verteidigung, Art. 15), doch impliziert dies traditionell in Frankreich seit 1958 keine leitende Rolle des Präsidenten, wie dies – e contrario – die Verfassungen der Dritten und Vierten Republik bestätigen.

25 Diese Analyse habe ich erstmals in meinem Artikel „La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République“, *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, S. 349-362, präsentiert, erweitert in „Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République“, *Droits*, Nr. 44, 2007, S. 101-137.

26 Vorbehaltlich des Absetzungsmechanismus von Art. 68, der sich jedoch auf eine außergewöhnliche verfassungsmäßige Verantwortlichkeit und nicht auf eine ständige politische Verantwortlichkeit bezieht.

- Im Hinblick auf die politische Verantwortung der Regierung in dreifacher Hinsicht:

Art. 49 Abs. 1 wurde so ausgelegt, dass für eine neu gebildete Regierung kein Vertrauensvotum der Nationalversammlung erforderlich ist; das Vertrauen wird daher vorausgesetzt; die Versammlung verfügt nicht von sich aus über die Mittel, um die Regierung positiv zu legitimieren. Bei der Einreichung eines Misstrauensantrags (Art. 49 Abs. 2) werden nur die den Antrag befürwortenden (d. h. gegen die Regierung gerichteten) Stimmen gezählt. Die anderen Abgeordneten gelten alle als Unterstützer des Ministers, solange sie sich nicht dem Misstrauensvotum angeschlossen haben (mögliche Enthaltungen werden also „neutralisiert“). Hat im Gesetzgebungsverfahren die Regierung die Vertrauensfrage in Verbindung mit einem Gesetzentwurf offiziell gestellt, gilt er als von der Versammlung ohne Abstimmung angenommen (die Zustimmung wird also vorausgesetzt), es sei denn, es gelingt den Gegnern (mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten), einen Misstrauensantrag durchzubringen (Art. 49 Abs. 3).

- Ein weiteres Beispiel liefern die Mechanismen des Notstands (*état d'urgence*) (wie er kürzlich erst erklärt wurde) und des Belagerungszustandes (*état de siège*). Diese Ausnahmeregelungen, mit denen die polizeilichen Befugnisse erweitert werden (im ersten Fall die der zivilen Autoritäten, während im zweiten Fall eine Ermächtigung der Militärbehörden erfolgt), werden jeweils durch Dekret des Präsidenten der Republik im Ministerrat beschlossen (gegengezeichnet vom Premierminister und den zuständigen Ministern)²⁷. Nur ihre Verlängerung über zwölf Tage hinaus bedarf der Zustimmung des Parlaments.

- Generell können wir eine Schwäche der ausdrücklichen „Parlamentsvorbehalte“ in der ersten Fassung der Verfassung von 1958 feststellen, d.h. die rechtlichen Befugnisse einer feierlichen Zustimmung des Parlaments zu Maßnahmen oder verschiedenen Situationen²⁸. Sie sind allerdings mittlerweile etwas erweitert worden (siehe unten).

Diese Tendenzen, die sich aus dem Verfassungstext ergeben, werden in der Praxis spürbar verstärkt. Seit der zweiten Legislaturperiode (1962-67) hat die parlamentarische Mehrheit nie wirklich versucht, der Regierung Schwierigkeiten zu bereiten und verhält sich relativ passiv²⁹.

Daraus folgt jedenfalls, dass das französische Parlament, auch wenn es für die allgemeine parteipolitische Ausrichtung der Regierung entscheidend bleibt, nur einen im Wesentlichen negativen Einfluss auf die konkrete nationale Politikgestaltung ausübt, die weitgehend außerhalb des Parlaments entwickelt wird.

C. Grundlage für diese doppelte Dimension des Parlamentarismus der 5. Republik

Dieser doppelte Charakter des Regierungssystems ergibt sich nicht automatisch allein aus dem Verfassungstext, sondern ist das Ergebnis einer komplexen nachträglichen Konstruktion. Er ist das Resultat zielgerichteter Interpretationen (z.B. von Art. 49 Abs. 1), wie sie übrigens vom Verfassungsrat – der grundsätzlich festgelegt hat und aufrechterhält, dass dem Parlament

27 In seiner ursprünglichen Fassung bestimmte das Gesetz vom 3. April 1955 (d.h. unter der Vierten Republik), dass die Erklärung des Notstandes zunächst dem Parlament obliegt. Mit Verordnung vom 15. April 1960 wurde der Beschluss dem Präsidenten der Republik im Ministerrat übertragen (siehe O. Beaud, C. Guérin-Bargues, *L'état d'urgence*, L.G.D.J., 2. Aufl. 2018, insbesondere S. 78-83).

28 Ich benutze hier das deutsche Wort *Parlamentsvorbehalt*. Es ist aber bezeichnend, dass die französische Rechtssprache das Äquivalent nicht kennt. „Reserve du Parlement“ ist unter Juristen keine gängige Formel.

29 P. Avril, „La majorité parlementaire?“, *Pouvoirs*, Nr. 68, 1994, S. 45-53. H. Portelli, „Soixante ans de subordination parlementaire“, *Pouvoirs*, Nr. 166, 2018, S. 69-80.

alles, was ihm nicht ausdrücklich genehmigt ist, verboten ist³⁰ – (und in geringerem Maße auch im Staatsrat) von Anfang betont und rigoros durchgehalten wird (manchmal sogar, wie in jüngster Zeit, gegen den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers).

Darüber hinaus ist er nicht nur rechtlich-normativ, sondern wird durch einen impliziten Konsens der Eliten und über lange Zeit eingeübte Verhaltensweisen aufrechterhalten, die die Akteure alle weitestgehend internalisiert haben.

Dieses Regierungssystem ist jedoch nicht die einzige mögliche Ableitung aus dem Verfassungstext, sondern nur eine von mehreren möglichen Konfigurationen.

D. Konsequenz: Diese vorherrschende Konzeption erschwert es, Mitsteuerung zu denken (und zu praktizieren).

Die Vorstellung, wonach das Parlament unter der Fünften Republik an der politischen Leitung des Staates teilhaben könnte, findet sich im französischen politischen und verfassungsrechtlichen Diskurs praktisch nicht. Man kann sogar sagen, dass niemand solches wünscht. Es ist darüber hinaus eine Zurückhaltung seitens der Akteure und der Staatsrechtslehre zu verzeichnen, sogar die jüngste, obschon elementare, Formel zu akzeptieren, die eine „legislative Koproduktion“ zwischen Regierung und Parlament (oder zumindest dessen Mehrheit) fordert³¹.

Unterm Strich zeigt dies, wie wenig sich der intellektuelle Diskurs in Frankreich dem Parlament öffnet. Das bedeutet indes nicht, dass das positive Recht der Fünften Republik eine Beteiligung des Parlaments an der politischen Leitung des Staates wirklich ausschließt.

III. Die Instrumente einer möglichen parlamentarischen Mitsteuerung im französischen Verfassungsrecht

Abweichend von den tradierten Konzeptionen der Gewaltenteilung, die uns das 18. Jahrhundert vererbt hat, tendiert die allgemeine Logik des parlamentarischen Regierungssystems dazu, Parlamente weitgehend zu „Registrierungskammern“ (*chambres d'enregistrement*) des politischen Willens des von ihnen an die Macht gebrachten Kabinetts zu machen. Da Repräsentationskörperschaften in erster Linie die Funktion haben, die Regierung zu legitimieren, sind sie logischerweise unterstützende Organe, sobald die Regierung einmal im Amt ist. Aber diese Instrumentalisierung ist nicht absolut – und sie darf es auch nicht sein: Das Parlament bleibt das Organ, das das Handeln der Exekutive wirksam legitimiert, nicht nur zu Beginn und punktuell, sondern kontinuierlich durch die gesamte Legislaturperiode hindurch. Und diese Position kann ihm eine wirklich aktive Rolle sichern, anders gesagt, sie kann zu einer Art politischer Mitsteuerung führen; Unterstützung braucht nicht blind zu sein. Die Frage ist viel eher praktisch als im strengen Sinne juristisch – es kommt vor allem auf das Verhalten an –, auch wenn die Aufrechterhaltung formaler Befugnisse, die Vervielfachung der „Parlamentsvorbehalte“ es gerade ermöglicht, die Regierung zu zwingen, gegenüber den Versammlungen

30 Diese Deutung wurde schon in den zwei ersten Entscheidungen des Verfassungsrates (Nr. 59-2 und 59-3 DC vom 24. und 25. Juni 1959) festgelegt, insbesondere indem er die Möglichkeit der Versammlungen verwarf, über Entschließungen zum Abschluss einer Debatte abzustimmen.

31 Die Formel stammt vom damaligen Präsidenten der UMP-Fraktion in der Nationalversammlung, Jean-François Copé, während der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy. Siehe insbesondere: „Télé publique: Copé plaide pour un coproduction législative“, *Challenges*, 20. Februar 2008. „La "coproduction législative" fait débat au sein de la majorité“, *La voix du Nord*, 26. September 2009. J.-F. Copé, „Pour un parlement rénové“, *Commentaire*, Nr. 129, 2010. Diese Forderung war freilich parteipolitisch motiviert. Die Formel wurde nach dem Machtwechsel 2012 kaum wiederholt: „Les socialistes veulent une "coproduction législative"“, *Les Echos*, 23. April 2013.

aufgeschlossen zu bleiben (im Wesentlichen gegenüber ihrer Mehrheit, aber auch dazu, gelegentlich die Unterstützung der Opposition zu suchen).

Um die Wege zu einer solchen möglichen Mitsteuerung zu untersuchen, wird hier zu Darstellungszwecken die klassische Unterscheidung zwischen Legislativ- und Kontrollfunktion genutzt, jedoch unter dem Vorbehalt der oben entwickelten Beobachtungen (supra, I.C.), dass beide im parlamentarischen Alltag weitgehend miteinander verbunden sind.

A. Die Teilnahme an der Legislativfunktion als Mittel zur Mitsteuerung?

1. In Frankreich, wie in anderen parlamentarischen Systemen, ist die legislative Funktion des Parlaments – besser gesagt: die Beteiligung des Parlaments an der legislativen Funktion des Staates – psychologisch aufgewertet: Abgeordnete und Senatoren räumen ihren legislativen Aufgaben (auf Kosten der Kontrolle) hohe Priorität ein, auch wenn sie hauptsächlich durch Änderungsanträge ausgeübt werden (ganz zu schweigen von Gesetzgebungsvorschlägen, die meist rein symbolisch sind, weil sie ohne ernsthafte Erfolgsaussichten eingebracht werden).

2. Diese Funktion wird vom Verfassungsrat abgesichert: Der *Conseil Constitutionnel* hat eine Rechtsprechung entwickelt, die als „negative Kompetenzgrenze“ (*incompétence négative*) des parlamentarischen Gesetzgebers bezeichnet wird³²: Er verpflichtet diesen, in Gesetzgebungsfragen nicht hinter den Kompetenzen zurückzubleiben, welche der Verfassungstext dem Gesetzgeber zuweist. Der *Conseil Constitutionnel* erklärt daher Legislativakte für verfassungswidrig, in denen der Gesetzgeber seiner legislativen Pflicht nicht nachgekommen ist³³. Dies entspricht ungefähr der vom Karlsruher Gericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie.

3. Nach dem soeben Gesagten könnte man versucht sein anzunehmen, dass das französische Parlament in einer günstigen Position ist, um zur Ausrichtung der nationalen Politik beizutragen. Man muss jedoch im Gegenteil die Grenzen dieser Situation aufzeigen.

Seit 1958 wird die gesetzgeberische Funktion des französischen Parlaments durch ein starkes System von Zwängen zugunsten der Regierung beschränkt³⁴ – die so genannte „Rationalisierung des Parlamentarismus“ (*rationalisation du parlementarisme*) –, das ursprünglich dazu gedacht war, das (seinerzeit angenommene) Fehlen einer stabilen Parlamentsmehrheit in der Nationalversammlung auszugleichen. Obwohl ab 1962 der *fait majoritaire* aufkam, d.h. eine stabile Parlamentsmehrheit, die den Präsidenten und dessen Regierung stützt, nutzte die Exekutive ihre Instrumente massiv.

Die Rechtsprechung des *Conseil Constitutionnel* über die negative Kompetenzgrenze verursacht ihrerseits eine inflationäre Gesetzgebung, die den Versammlungen alles andere als dabei hilft, sich auf die wirklich wichtigen Maßnahmen zu konzentrieren, um zur Festlegung der

32 Entscheidungen 67-31 DC vom 26. Januar 1967; 2008-564 DC vom 19. Juni 2008; 2010-5 QPC vom 18. Juni 2010.

33 Für eine aktuelle (kritische) Bilanz siehe A. Vidal-Naquet, „L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative“, *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°46, 2015, S. 7-20.

34 Finanzielle (Art. 40) und regulatorische (Art. 37 und 41) Unzulässigkeit, Vorrang der Regierung bei Festlegung der Tagesordnung (Art. 48), Dringlichkeitserklärung (jetzt „beschleunigtes Verfahren“) (Art. 45), blockierte Abstimmung (Art. 44 Abs. 3), Verbindung eines Gesetzestexts mit der Vertrauensfrage (Art. 49 Abs. 3), Verwendung gesetzesvertretender Verordnungen (Art. 38). Dieser Mechanismus wurde 2008 etwas gelockert (z.B. Art. 42: Beratung im Plenum über den Text der Kommission und nicht mehr den der Regierung, Einführung von Fristen vor der Prüfung usw.), ohne dass dadurch das bisherige Ungleichgewicht wirklich in Frage gestellt wird. Siehe meinen Artikel „Vers la fin du "parlementarisme négatif"? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009“, *Jus Politicum*, n°6 (Oktober 2011), und in *Jus Politicum*, Dalloz, vol. hors série, 2012, p 15-45. Außerdem: N. Marsch, Y. Vilain, M. Wendel, *Französisches und deutsches Staatsrecht: ein Rechtsvergleich*, Berlin, Springer, 2015.

nationalen Politik beizutragen. Darüber hinaus unterbreitet die Regierung den Versammlungen aus Gründen der Zweckmäßigkeit (weil Gesetzgebungsakte nicht vom Verwaltungsrichter verworfen werden können) derart viele Vorlagen für jede Sitzung, zwingt ihnen einen so extrem eng getakteten Arbeitsrhythmus auf, dass diese unter erheblichem Zeitdruck stehen, die Texte zu prüfen. Angemerkt sei auch, dass der oft hochtechnische Charakter der Gesetze es nicht gerade erleichtert, die großen politischen Optionen in den Blick zu nehmen.

Haushaltsdebatten über Entwürfe von Finanz- und Planungsgesetzen, die „die Ziele des staatlichen Handelns bestimmen“ und „mehrjährigen Leitlinien für die öffentlichen Finanzen definieren“ (Art. 34 Abs. 6), sind, in der Theorie, besonders geeignete Gelegenheiten, die wichtigsten Optionen in einem Politiksektor zu diskutieren; doch hier wie bei der übrigen Gesetzgebung ist die Führungsrolle der Regierung solcherart, dass es den Parlamentariern selten gelingt, eine Linie zu beeinflussen, die in der Regel von der Exekutive bereits festgelegt ist, ohne dass sie, die Parlamentarier, an ihrer Ausarbeitung wirklich beteiligt wären.

Vor allem garantiert die Rechtsprechung zur negativen Kompetenzgrenze keinen substanziellen, qualitativen Einfluss der Parlamentarier (nicht einmal der Regierungsmehrheit) auf den Inhalt der Gesetze, da der Dialog zwischen der Regierung und ihrer Parlamentsmehrheit schwach ausgeprägt ist, die Konsultations- und Verhandlungswege zwischen ihnen unzureichend ausgestaltet sind. Es gibt praktisch keine konzertierte Ausarbeitung vor der Vorlage eines Textes im Parlament; die Regierung stellt das Parlament – und vor allem ihre eigene Mehrheit – vor „vollendete Tatsachen“. Die intra-majoritäre Kontrolle ist höchst unzureichend; keine Rechtsnorm kann sie unmittelbar erzwingen. Kurz gesagt, man kann kaum von echter Mitsteuerung sprechen, oder zumindest findet sie in völlig unausgewogener Weise statt³⁵. Der Kontrast zu Deutschland ist besonders markant und auffällig.

4. Schließlich können noch zwei Themen an der Schnittstelle zwischen Gesetzgebung und Kontrolle erwähnt werden.

Ein zahlenmäßig gewichtiger Teil der Gesetzgebung betrifft die Außenpolitik. Wie Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes verlangt Art. 53 der französischen Verfassung, dass ein förmliches Gesetz die Ratifizierung der wichtigsten internationalen Verträge und Konventionen autorisiert. Doch die Außenpolitik ist der am wenigsten geeignete Bereich für die parlamentarische Mitbestimmung, wie wir seit John Locke und seiner „föderativen Gewalt“ wissen. Im Frankreich der Fünften Republik verstärkt die Praxis der Anerkennung eines angeblichen „Vorbehaltsbereichs“ (*domaine réservé*) des Präsidenten der Republik den Ausschluss des Parlaments weiter. Wenn Letzteres jedes Jahr eine große Zahl von Gesetzen verabschiedet, die die Exekutive zur Ratifizierung internationaler Übereinkommen ermächtigen, ist deren Bedeutung allerdings viel eher quantitativ als qualitativ³⁶. Unabhängig von den Bemühungen der Auswärtiger Ausschüsse der beiden französischen Kammern kann man nicht sagen, dass das französische Parlament einen besonders starken Einfluss in diplomatischen Fragen hat. Die

35 Die Diagnose wird seit langem gestellt und hat sich seit den 1960er Jahren nicht wesentlich verändert: Pierre Avril, *Les Français et leur Parlement*, Casterman, 1972. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991. Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, Ed. Le bord de l'eau, 2015. Die Verfassungs-, Gesetzgebungs- und Geschäftsordnungsreformen von 2008-2010 haben tatsächlich wenig gebracht: „Le renouveau du parlement“, *Pouvoirs*, n°146 (2013). Siehe die aktuelle Bewertung in der vertiefenden Studie: O. Rozenberg et al.: „La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français?“, *Débats du LIEPP*, Nr. 3, 2017.

36 Sie machen mehr als die Hälfte der jährlich verabschiedeten formellen Gesetze aus (etwa 55 %).

Situation stellt sich allerdings in den anderen parlamentarischen Demokratien kaum anders dar.

Zweitens hat das französische Parlament in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Kontrolle der Anwendung der von ihm erlassenen Gesetze zu verbessern. Die Überwachung ist systematischer geworden (sie hat zu etwa 94 Berichten im 13. Parlament 2007-2012 geführt); die Berichtersteller hören regelmäßig Minister und andere zuständige Personen an; die Debatten finden im Ausschuss statt, selten jedoch in öffentlicher Sitzung. Insgesamt scheint es noch Raum für deutliche Verbesserungen zu geben³⁷.

B. Die Kontrollinstrumente: die Suche nach einer Ex-post-Kontrolle anstelle von Mitsteuerung

Obschon sie durch die Verfassungstexte von 1958-1959 erheblich eingeschränkt sind, waren die dem Parlament der Fünften Republik zur Verfügung stehenden Kontrollmittel (insbesondere: schriftliche und mündliche Anfragen, Anhörungen durch die ständigen Ausschüsse, Untersuchungen) nie unerheblich. Es ist ihre konkrete Nutzung im Rahmen des oben genannten parlamentarischen Mehrheitssystems, die weitgehend versagt. Um dieses Defizit zu beheben, wurden verschiedene Verfassungsänderungen vorgenommen. Besonders hervorzuheben ist die aus dem Jahr 2008, die zahlreiche wichtige Neuerungen im Bereich der Kontrolle eingeführt hat, insbesondere die Einführung einer monatlichen Sitzungswoche, die sich hauptsächlich der Kontrolle und Evaluation widmet (Art. 48 Abs. 4), und die offizielle rechtliche Anerkennung von Oppositionsgruppen (Art. 51-1, erweitert durch die Geschäftsordnungen der Versammlungen)³⁸. Diese Neuerungen haben jedoch die grundlegenden Gleichgewichte zwischen der Exekutive und den Versammlungen nicht in Frage gestellt. Im Folgenden soll auf diejenigen Instrumente eingegangen werden, die im Grundsatz besonders geeignet scheinen, um eine parlamentarischer Mitsteuerung der Politik zu verwirklichen.

1. Der begrenzte Einsatz bestimmter Instrumente, die eine Mitsteuerung ermöglichen können

a) Parlamentarische Entschlüsse zur allgemeinen Politik

Entschlüsse, nichtlegislative Texte, die den offiziellen Standpunkt einer Versammlung zu einem bestimmten Thema zum Ausdruck bringen, wurden vom französischen Parlament unter der Dritten und Vierten Republik massiv genutzt (im Allgemeinen unter dem Begriff „Tagesordnung“, *Ordres du jour*). Als besonders flexibles Instrument für die Parlamentarier binden sie die Regierung rechtlich nicht, können aber eine erhebliche praktische politische Kraft entfalten. Deshalb hat der *Conseil Constitutionnel* sie in seinem ersten Beschluss aus dem Jahr 1959 streng auf parlamentsinterne Maßnahmen beschränkt und im Übrigen insbesondere deshalb verboten, weil sie „dazu tendieren, das Regierungshandlungen auszurichten oder zu kontrollieren“, während es gemäß Art. 20 der Verfassung die Regierung ist, die „die Politik der Nation bestimmt und leitet“, deren parlamentarische Verantwortlichkeit nur durch die Verfahren der Art. 49 und 50 (insbesondere durch Misstrauensantrag) eingefordert werden kann³⁹.

37 Siehe den sehr umfassenden Informationsbericht n° 2268 der Nationalversammlung, *Mieux légiférer, mieux évaluer: quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Oktober 2014.

38 Siehe insbesondere Alexis Fourmont, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse (Dissertation) de droit public, Université de Paris 2, 2016 (i. E.).

39 Entscheidung DC 59-2 vom 24. Juni 1959 (für die Nationalversammlung). Die gleiche Formel wurde für den Senat aufgegriffen (Entscheidung DC 59-3 vom 25. Juni 1959).

Die parlamentarischen EntschlieÙungen wurden jedoch durch Verfassungsänderung wieder eingeführt, 1992 zunächst auf europäische Fragen beschränkt (siehe unten), 2008 ohne Zweckbindung (Art. 34-1⁴⁰). Der Gesetzgeber hat jedoch darauf geachtet, die Vorbehalte zu berücksichtigen, die der *Conseil Constitutionnel* 1959 angebracht hat: Unzulässig sind danach solche EntschlieÙungsanträge, „durch deren Annahme oder Ablehnung nach Ansicht der Regierung ihr das Misstrauen ausgesprochen wird oder die Weisungen (*injonctions*) an sie enthalten“.

In der Praxis haben weder die Nationalversammlung noch der Senat seit 2009 von ihrem Recht viel Gebrauch gemacht, über EntschlieÙungen abzustimmen: Die Themen, die in den EntschlieÙungsanträgen behandelt werden, sind häufig sehr eng⁴¹, selten von großer politischer Tragweite, ganz zu schweigen davon, dass eine große Zahl von ihnen, insbesondere die von Abgeordneten der Opposition, symbolpolitisch motiviert ist und nicht angenommen wird.⁴²

b) Der Fall der europäischen Politik

Die Europapolitik bietet ein weiteres Beispiel für nichtlegislative Interventionen des Parlaments und kann mit der Kontrollfunktion im weiteren Sinne verknüpft und aus der Perspektive der Mitsteuerung betrachtet werden.

- Europapolitische Beschlüsse (Art. 88-4 und Art. 88-6)

Seit der Verfassungsänderung, die für die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1992 erforderlich war, können die französischen parlamentarischen Versammlungen EntschlieÙungen zu Gesetzgebungsvorhaben der zuständigen Organe der Europäischen Union ausarbeiten und über diese abstimmen. Wie seine Pendanten in den EU-Mitgliedstaaten sah sich auch das französische Parlament durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU in seiner Gesetzgebungskompetenz beschnitten. Das EntschlieÙungsrecht stellt unter diesen Bedingungen eine Art Kompensation dar, da die Versammlungen nunmehr zu diesen Textentwürfen Stellung nehmen können. Dieses Recht wurde inzwischen auf alle Arten von Akten, auch solche nicht legislativer Art, ausgedehnt, die von den EU-Organen erlassen werden.

Die EntschlieÙungen sind zwar für die Regierung nicht rechtsverbindlich, es ist aber offensichtlich, dass eine offizielle Position des Parlaments eine politische Bedeutung hat und dass die Exekutive diese bei den Verhandlungen mit ihren europäischen Partnern berücksichtigen muss. In der Praxis verabschieden die französischen Versammlungen jedes Jahr etwa fünfzehn Beschlüsse. Sie werden jedoch selten in der Öffentlichkeit diskutiert (es ist der Ausschuss für europäische Angelegenheiten, der sie annimmt, was ihnen wenig Aufmerksamkeit verschafft). Es ist allerdings nicht ungewöhnlich, dass sie die von der Exekutive vertretene Position verstärken oder sogar ergänzen, anstatt ihr zu widersprechen. Dieses Instrument betrifft zudem in der Regel nur begrenzte, oft technische Fragen und dient daher allenfalls als schwaches Mittel einer Mitsteuerung.

- Der Mechanismus des „parlamentarischen Prüfungsvorbehalts“ (*réserve de l'examen parlementaire*)

40 Ergänzt durch das Organengesetz Nr. 2009-403 vom 15. April 2009.

41 Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die „Anti-Burka“-Resolution (11. Mai 2010), der ein Gesetz folgte (Nr. 2010-1192 vom 11. Oktober 2010, das die Verschleierung des Gesichts im öffentlichen Raum verbietet).

42 So wurden beispielsweise in der 14. Legislaturperiode (2012-2017) 108 EntschlieÙungsanträge eingebracht, nur 25 wurden in öffentlichen Sitzungen behandelt, 20 wurden endgültig angenommen (das sind durchschnittlich 4 pro Jahr).

Der durch ein Rundschreiben (*circulaire*) des Premierministers vom 19. Juli 1994 eingeführte (und durch das Rundschreiben vom 21. Juni 2010 ergänzte) Mechanismus des parlamentarischen Prüfungsvorbehalts verpflichtet die französische Regierung, vor der Entscheidung im Rat der EU zu überprüfen, ob das Parlament seine Absicht bekundet hat, zu einem Vorschlag für einen europäischen Rechtsakt Stellung zu nehmen. Zu diesem Zweck haben die Nationalversammlung und der Senat bei Entwürfen von Gesetzgebungsakten eine Mindestfrist von acht Wochen ab dem Tag der Übermittlung und bei anderen Entwürfen vier Wochen, um durch sich im Wege einer Entschließung zu äußern. Darüber hinaus kann die Regierung in dringenden Fällen den Vorsitzenden des Ausschusses für europäische Angelegenheiten jeder Versammlung ersuchen, ohne Einberufung des Ausschusses unmittelbar zu dem Entwurf eines europäischen Rechtsakts Stellung zu nehmen (dieser kann die Angelegenheit jedoch schriftlich an die Mitglieder des Ausschusses verweisen, die innerhalb einer bestimmten Frist verlangen können, dass der Ausschuss zusammentritt, um einen Beschluss zu fassen).

Obwohl unvollkommen, ist das Parlament daher nicht ohne Mittel, einen gewissen Einfluss auf die Entwicklung der französischen Position im Bereich der EU-Politik auszuüben⁴³.

c) Zwei neue Parlamentsvorbehalte

Seit der Verfassungsänderung von 2008 wurden zwei neue „Parlamentsvorbehalte“ eingeführt. Sie verbleiben fraglos in der Logik des oben beschriebenen negativen Parlamentarismus, haben aber den Vorzug, dass sie existieren und möglicherweise die Kapazitäten der französischen Versammlungen erweitern, in zwei Bereichen Einfluss zu nehmen.

- Die Genehmigung der Verlängerung militärischer Operationen (Art. 35 Abs. 3)

In ihrer ursprünglichen Fassung beschränkte die Verfassung von 1958 die Rolle des Parlaments in militärischen Angelegenheiten formell auf die traditionelle Kompetenz, die Kriegserklärung zu genehmigen (Art. 35). Nur durch die Abstimmung über Gesetze, Finanzen oder die Militärplanung und die Informationstätigkeit ihres Verteidigungsausschusses konnten die Versammlungen in diesem Bereich eine, relativ bescheidene, Rolle spielen. Dies war nicht viel, zumal Einsätze der französischen Armee im Rahmen von Operationen unter der Ägide der Vereinten Nationen oder der NATO seit den 1990er Jahren deutlich an Zahl zugenommen hatten. Mittlerweile ist die Regierung verpflichtet, das Parlament über ihren Beschluss, die Streitkräfte in einen Auslandseinsatz zu entsenden, spätestens drei Tage nach Beginn der Operation zu informieren. Sollte diese Informationen zu einer Debatte im Plenum führen, ist allerdings festgelegt, dass „auf sie keine Abstimmung folgt“ (Absatz 2 des Art. 35 franz. Verf.). Im Gegenzug muss die Regierung, wenn die Dauer des Einsatzes vier Monate überschreitet, für dessen Verlängerung die Genehmigung der Versammlungen beantragen (Absatz 3 des Art. 35). Und selbst dann werden nicht unbedingt zu diesem Zweck Sitzungen einberufen (Absatz 4 des Art. 35). Dies steht im Gegensatz zu den wesentlich höheren Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und seines „Parlamentsheer“-Konzepts aus dem Urteil vom 17. Juli 1994⁴⁴, das im Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 konkretisiert ist. Dennoch kann das neue Instrument es dem Parlament erlauben, in diesem Bereich, der (in

43 Hingewiesen sei, zur Erinnerung, auf zwei weitere, 2008 eingeführte Befugnisse, die es den französischen Parlamenten wie ihren europäischen Pendanten ermöglichen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben und eine Klage auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Artikel 88-6 C) einzureichen und über einen Antrag auf Ablehnung einer vereinfachten Revision von EU-Rechtsakten (Artikel 88-7 C) abzustimmen.

44 BVerfGE 90, 286.

Frankreich) *par excellence* das unbestrittene Vorrecht der Exekutive ist, mehr als bloß Zuschauer zu sein.

- Die Kontrolle bestimmter Ernennungen

Seit 2008 übt das Parlament die Kontrolle über die Ernennungen für bestimmte Stellen oder Funktionen aus. Dies gilt insbesondere für eine Reihe von Ernennungen des Präsidenten der Republik, bei denen „aufgrund ihrer Bedeutung für die Wahrung der Rechte und Freiheiten oder des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Nation“ die parlamentarische Kontrolle besonders gerechtfertigt ist (Art. 13 Abs. 5 franz. Verf.), oder für Ernennungen durch die Präsidenten der Versammlungen. Die Liste dieser Stellen wird durch Organgesetz (*loi organique*) festgelegt (es handelt sich im Wesentlichen um die wichtigsten Leitungspositionen der unabhängigen Verwaltungsbehörden, die sog. *Autorités administratives indépendantes*)⁴⁵ sowie durch die Verfassung selbst für den Bürgerbeauftragten (*Défenseur des droits*, Art. 71-1 Abs. 4), die Mitglieder des *Conseil Constitutionnel* (Art. 56 Abs. 1) und die qualifizierten Bewerber für den Obersten Rat der Justiz (*Conseil supérieur de la magistrature*, Art. 65 Abs. 2). Die zuständigen Ausschüsse des Parlaments können öffentliche Anhörungen der vorgeschlagenen Personen abhalten und führen eine Abstimmung durch. Erreicht die Summe der negativen Stimmen eines oder beider Ausschüsse (Nationalversammlung und Senat⁴⁶) eine qualifizierte Mehrheit von mindestens drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen, wird die Bestellung abgelehnt. Man kann hier von einem echten parlamentarischen „Veto“ sprechen.

Auch in diesem Fall ist, entsprechend der seit 1958 entwickelten Logik des Parlamentarismus, die Macht der Versammlungen in rechtlicher Hinsicht lediglich negativ. Es besteht indes kein Zweifel, dass das Vetorecht der Parlamentsausschüsse eine gewisse präventive Wirkung hat: Es verpflichtet die ernennende Stelle, mögliche Widerstände von Parlamentariern zu antizipieren und im Voraus durch politisch vernünftige Vorschläge sicherzustellen, dass sie mit den Wünschen des Parlaments vereinbar sind. In gewisser Weise begünstigt dieser Mechanismus eine bestimmte Beteiligung (der Begriff Mitsteuerung wäre zweifellos übertrieben) des Parlaments an der Ernennungspolitik.

2. Die begrenzten Auswirkungen der neuen Instrumente einer Ex-post-Kontrolle

Mit der Verfassungsänderung 2008 wurde ausdrücklich die Evaluation der Politik der öffentlichen Hand (*politiques publiques*) unter die Funktionen des französischen Parlaments gereiht, neben der Gesetzgebung und der Kontrolle des Regierungshandelns (Art. 24 Abs. 1). Die Idee der Evaluation ist jedoch älter. 1983 richtete der Gesetzgeber für beide Parlamentskammern ein gemeinsames Gremium für die Evaluation wissenschaftlicher und technologischer Entscheidungen (*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*) ein⁴⁷. Die Formel hat nicht viel Frucht getragen, doch sind die damit verbundenen Probleme bestehen geblieben⁴⁸. Der Begriff Evaluation selbst liegt im Trend der Zeit und verrät kaum verborgen, wie der Geist von Managementtechniken aus der Welt der Unternehmen die Politik zunehmend durchdringt. Unabhängig davon: die Evaluation zu einer neuen Parlamentsaufgabe zu machen, heißt offen einzugestehen, dass die Ex-post-Kontrolle als vorrangig

45 Organgesetz Nr. 2010-837 vom 23. Juli 2010, seitdem mehrfach geändert.

46 Ist die ernennende Stelle der Präsident einer parlamentarischen Versammlung, ist es der Ausschuss dieser Versammlung, und nur er, der die Kontrolle ausübt.

47 Gesetz Nr. 1983-609 vom 8. Juli 1983.

48 1996 wurde das parlamentarische Gremium für die Evaluation staatlicher Maßnahmen (*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*) eingerichtet (Gesetz vom 14. Juni 1996), das jedoch im Jahr 2000 abgeschafft wurde.

betrachtet wird; es ist zugleich auch eine Art Eingeständnis, dass das Parlament wenig „positiven“ Einfluss auf die Festlegung der politischen Richtung des Landes hat⁴⁹.

Das französische Parlament verfügt über zahlreiche Mittel, um das Handeln der Regierung und ihrer Verwaltung zu überwachen⁵⁰. Einige der 1958 eingeführten Einschränkungen wurden inzwischen gelockert⁵¹. Dennoch bestätigen die überwiegende Mehrheit der Beobachter und Akteure die anhaltende Unzulänglichkeit der parlamentarischen Kontrolle⁵². Auf dem Papier erscheinen die Versammlungen auf diesem Gebiet sehr aktiv. Sie erstellen jedes Jahr zahlreiche Berichte über sektorale Politiken, die jedoch selten diskutiert werden und in den Medien kaum Beachtung finden. Untersuchungsausschüsse, die nach wie vor starken rechtlichen Beschränkungen unterliegen, haben nur ausnahmsweise eine signifikante Bedeutung.

Zu den, zweifellos im Wesentlichen symbolischen, Fortschritten, die aber doch die Bemühungen der französischen Parlamentarier widerspiegeln, ihre Rolle zu stärken, gehört die Kontrolle der Nachrichtendienste, ein allerdings für die parlamentarische Kontrolle besonders schwieriger Sektor. 2007 wurde eine beiden Versammlungen gemeinsame parlamentarische Geheimdienstdelegation eingerichtet (Gesetz Nr. 2007-1443 vom 9. Oktober 2007), die durch das Militärplanungsgesetz vom 18. Dezember 2013 erheblich verstärkt wurde: Anfangs nur mit der bloßen Beobachtung der Tätigkeit der Dienste betraut, ist sie nun für deren allgemeine Evaluierung zuständig. Allerdings kann es in diesem Bereich mehr als in jedem anderen keinesfalls um irgendeine Art von Mitsteuerung gehen, und selbst die Ex-post-Kontrolle kann kaum sehr gründlich sein.

Schließlich ist festzuhalten, dass die Versammlungen in einer gezielten Anstrengung in der Lage waren, die Anwendung des Ausnahmezustands in den Jahren 2015-16 ziemlich scharf zu überwachen. Aber auch hier war es eindeutig eine Logik der ex post Kontrolle und nicht der Mitsteuerung, obwohl sie relativ kontinuierlich hätte durchgeführt werden können.

III. Welche Lehren für die Verfassungstheorie und insbesondere für die juristische Analyse des Regierungssystems?

Wenn auch der Mythos eines „goldenen Zeitalters“ der Parlamente verabschiedet werden muss – was zugleich dazu veranlasst, das gegenteilige Narrativ einer „Krise der Parlamente“ abzulehnen –, ist es doch nicht weniger sicher, dass unsere Zeit für repräsentative und beratende Gremien, wie politische Versammlungen es sind, nicht günstig zu sein scheint. Die Formen des politischen Verkehrs in einem Land, die Wege der Erarbeitung der öffentlichen Politik und die Bedingungen für eine pluralistische demokratische Debatte haben sich in den letzten Jahrzehnten offensichtlich erheblich verändert. Ohne dass es notwendig erscheint, dieses seit langem diskutierte Problem erneut aufzugreifen, ist es angezeigt, sich hier abschlie-

49 Wie Pierre Avril zu Recht bemerkte („Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire?“, *Pouvoirs*, Nr. 146, 2013, S. 17), verweist der neue Wortlaut von Art. 24 außerdem auf die Funktion der „Überwachung des staatlichen *Handelns*“ (und nicht der allgemeinen Politik).

50 Für einen Überblick: Ph. Blachère, *Le Parlement en France*, L.G.D.J., 2012, S. 117 ff.

51 Obwohl der Conseil Constitutionnel manchmal bestrebt ist, Innovationen zu begrenzen. So weigerte er sich, den parlamentarischen Ausschüssen zu gestatten, die Leiter öffentlicher Verwaltungseinrichtungen anzuhören (Entsch. Nr. 581 DC vom 25. Juni 2009, cons. 61). Oder sein Bestreben, Überwachungs- und Evaluierungsmaßnahmen auf bloße Informationen zu beschränken: Er reduziert tatsächlich die wirkliche Kontrolle auf die Frage der politischen Verantwortung der Regierung (Entsch. Nr. 581 DC vom 25. Juni 2009, cons. 57 und 58, betreffend das neuen Evaluierungs- und Überwachungskomitee). Siehe P. Avrils Kritik, „L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)“, *Jus Politicum*, n°3, 2010. Siehe die jüngste Diagnose des von der Nationalversammlung 2014-2015 eingesetzten Sachverständigenausschusses: *Refaire la démocratie*, Rapport n° 3100, Assemblée nationale, 2015.

End auf die spezifische Dimension des Problems für eine Wissenschaft des Verfassungsrechts zu konzentrieren. Zwei Ebenen können genannt werden.

A. Die Schwierigkeiten des herkömmlichen juristischen Ansatzes

Die Frage nach der Rolle der parlamentarischen Versammlungen in einer modernen liberalen Demokratie wirft besondere Schwierigkeiten für die Wissenschaft des Verfassungsrechts und, weiter gefasst, für die Akteure der Verfassungsordnung (einschließlich der Richter) auf: Die juristische Analyse, wenn sie sich um Rigorosität bemüht, konzentriert sich im Allgemeinen auf förmliche Rechtsnormen, die allerdings die eigentliche Dynamik der parlamentarischen Regierungssysteme nicht vollständig zum Ausdruck bringen. Die Regeln des positiven Rechts müssen mit den großen Konzepten des Verfassungsdenkens in Verbindung gebracht und verknüpft werden, insbesondere: Organisation oder Ausgestaltung der Gewalten, Repräsentation, Verantwortung, Demokratie, Legitimation des öffentlichen Handelns.....

Die technische (und prozedurale) Analyse der Funktionsweisen parlamentarischer Versammlungen (immer reduziert auf das Diptychon Gesetzgebung / Kontrolle) ist unzureichend und muss wieder in den Zusammenhang des allgemeinen Problems der Dynamik parlamentarischer Systeme gestellt werden.

Rechtlich gesehen verfügt das französische Parlament durch die Position, die der allgemeine verfassungsrechtliche Rahmen der Verfassung der Fünften Republik bietet, Handlungsspielräume, die geeignet wären, die Politik mitzubestimmen, die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung „mitzusteuern“ und zu „kontrollieren“ (in beide Richtungen: a priori regulierend, a posteriori überwachend).

In der Praxis jedoch erfüllt das französische Parlament diese Rolle nur begrenzt, ja sogar mittelmäßig (es tut hier m. E. viel weniger als der Bundestag). Aber das hängt vor allem mit der verfassungsmäßigen und politischen Kultur zusammen, mit unzureichenden Praktiken, als eine Art Selbstzensur der französischen politischen Eliten, im Geiste des negativen Parlamentarismus, der von einer präsidentialistischen Überdeterminiertheit aufrechterhalten wird. Dies bleibt die Hauptursache für die (in vergleichender Sicht) Schwäche der französischen parlamentarischen Versammlungen. Solange die ursprüngliche Legitimation der Regierung rechtlich mit dem Präsidenten der Republik geteilt bleibt (und in der Praxis aus politischer Sicht weitgehend von ihm dominiert wird), solange dieser sich weiterhin als oberster Herrschender betrachtet, wird die effektive Position des französischen Parlaments vergleichsweise schwach, wird sein Beitrag zur Ausrichtung der nationalen Politik im Wesentlichen negativ bleiben. Dies gilt unabhängig von den rechtlichen Kompetenzen, die man ihm noch einräumen könnte, und den technischen Verbesserungen, die zur besseren Erfüllung seiner Aufgaben vorgenommen werden könnten. Mit anderen Worten, die Konzeption und Praxis des französischen Präsidentialismus, die „Vereinnahmung“ des parlamentarischen Mechanismus durch den Präsidenten, bleibt die Sperre, die jede echte Veränderung zu Gunsten der Versammlungen blockieren wird.

B. Lehren für den Verfassungsbegriff

Die Vorstellung, dass die Verfassung in erster Linie ein (oberstes) Gesetz ist (die Konzeption verstärkter formaler Geltung), kurz, die Vorstellung einer „normativen Verfassung“ (zumindest wie sie üblicherweise dargestellt wird), würde von einem ernsthaften Umdenken profitieren.

Die Verfassung erscheint vielmehr als eine „Rahmenordnung“, um den Begriff von E.W. Böckenförde zu verwenden (die Idee wird von manchen französischen Autoren gelegentlich eher intuitiv verwendet). Dieser Rahmen kann mehr oder weniger offen sein (je nach Land), bedarf immer vielfältiger Konkretisierungen, die ihrerseits mehrere konkrete Varianten zulassen, die alle mit dem Rahmen in Einklang stehen. Im französischen Fall ist dieser Rahmen besonders offen gefasst, aber er hat in einem ganz besonderen Sinne konkrete Gestalt angenommen, die, der Sache nach, seit mehreren Jahrzehnten nahezu unverändert geblieben ist.

Vor allem aber ermöglicht es das hier behandelte Problem des Parlaments, die Notwendigkeit der folgenden Unterscheidung hervorzuheben:

- die Verfassungsrechtsätze (le „*droit de la constitution*“), d.h. die Summe der Normen des positiven Rechts, die erst durch mehrere Operationen der normativen Konkretisierung (insbesondere Sekundärrechtsetzung, Geschäftsordnung von Verfassungsorganen), durch Interpretationen und Praktiken hervorgebracht werden;

- und das Regierungssystem (le „*système de gouvernement*“), das sich aus der Kombination dieser verschiedenen Normen ergibt und den Rekurs auf faktische Elemente erfordert – verschiedenartige Praktiken und Denk- und Wahrnehmungsschemata, die (relativ) stabile Interpretationen und Verhaltensweisen anleiten. Der Begriff des Regierungssystems ist für die Argumentation von Juristen unerlässlich, auch für diejenigen, die vorgeben, einer normativistischen Sichtweise auf das Recht den Vorzug geben zu können.

Letztendlich und im weiteren Sinne ist es der Begriff der Verfassungsordnung, der mehr erklären dürfte als der der Norm (oder des Gesetzes). Der deutschen Rechtslehre vertraut, wird er von ihrem französischen Gegenüber zu wenig genutzt (zumindest findet eine bewusste Verwendung nicht oder kaum statt). Diese Ordnung umfasst, wenn man so will, mehrere Schichten, deren rechtlicher Gehalt zweifellos unterschiedlich ist. Aber es ist diese „Totalität“ (wenn einem der Begriff „System“ nicht gefällt), die normativ ist, in dem Sinne, dass sie für politische Akteure ein Ensemble, ein Gerüst schafft, das Bindungswirkung erzeugt. Als Jurist über die Stellung eines bestimmten Verfassungsorgans nachzudenken, verlangt offenkundig danach, dieses in seinen Beziehungen zu anderen Organen zu sehen, aber vor allem lädt es uns ein, zum Kardinalbegriff der Disziplin zurückzukehren: der Verfassung, und zwar in ihrem tieferen Sinne, der Verfassungsordnung.

* * *