

Blick- punkt

Nr. 12 | Dezember 2023

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Artikel 49.3 der französischen Verfassung: Zügelung des Parlaments – koste es, was es wolle?

Calixte Bloquet

Artikel 49.3 der französischen Verfassung ermöglicht der Regierung, Gesetzentwürfe annehmen zu lassen, ohne dass die Nationalversammlung zustimmen muss – eine Regelung, die immer wieder kommentiert wird. Ursprünglich nur selten genutzt, wurde der Artikel im letzten Jahr bemerkenswert oft angewendet und erhielt auch weite Medienresonanz, da er genutzt wurde, um im Frühling 2023 eine höchst kontroverse Rentenreform annehmen zu lassen. Dieser Blickpunkt befasst sich mit dem Verfahren und der Genese dieses Artikels und seiner bisherigen Nutzung durch unterschiedliche französische Regierungen. Es wird gefragt, warum dieser Artikel seit den Wahlen im letzten Jahr an so viel Relevanz gewonnen hat und welche Risiken für die parlamentarische Demokratie damit verbunden sind.

Im März 2023 debattierte die französische Nationalversammlung eine höchst kontroverse Reform des Rentensystems, als die Premierministerin Elisabeth Borne entschied, ein spezifisches Instrument des parlamentarischen Procederes anzuwenden: den dritten Absatz des Artikels 49 der französischen Verfassung (häufig einfach „49.3“ genannt).¹ Die meisten Abgeordneten der Nationalversammlung reagierten wütend, und tausende Pariser Bürger und Bürgerinnen gingen spontan auf die Straße, um direkt vor dem Parlamentsgebäude gegen die Verwendung dieses Artikels zu protestieren. Spontane Zusammenkünfte wie diese, die zum Teil auch in Straßenkämpfe mit der Polizei mündeten und sich überlagerten mit Protesten gegen die Reform des Rentensystems, hielten für einige Tage an – und über sie wurde in deutschen und internationalen Medien viel berichtet. Seit den Ereignissen im März wurde die Prozedur weitere elf Mal genutzt, zuletzt am 16. Dezember 2023, so dass innerhalb der Regierungszeit von Borne der Artikel 49.3 bisher schon 22 Mal in nur 18 Monaten angewendet wurde.²

Was genau sieht dieser Artikel 49.3 vor? Woher kommt er? Warum ist seine Anwendung so kontrovers? Und warum hat er im letzten Jahr neuerlich an Bedeutung in der französischen Politik gewonnen?

1. Artikel 49.3: Genese und Verfahren

Das Regierungssystem Frankreichs ist parlamentarisch, auch wenn dies aufgrund der angenommenen starken Stellung des Präsidenten häufig anders wahrgenommen wird. Ein parlamentarisches Regierungssystem zu haben bedeutet in diesem Fall, dass die Stellung des Premierministers und der Regierung aus dem Parlament, genauer der Nationalversammlung folgt, da diese über ein Misstrauensvotum verfügt, mit dem jederzeit ein Regierungswechsel initiiert werden kann: „Nimmt die Nationalversammlung einen Misstrauensantrag an oder lehnt sie das Regierungsprogramm oder eine Erklärung zur allgemeinen Politik ab, so muss der Premierminister beim Präsidenten der Republik den Rücktritt der Regierung einreichen.“ (Artikel 50 der Verfassung)

In früheren Zeiten, etwa vor und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg, erlebte Frankreich viele instabile Regierungen. Ein sehr fragmentiertes Parteiensystem erschwerte es damals, Gesetzentwürfe zu verabschieden und dauerhafte Koalitionen zu bilden. Als die Verfassung der V. Republik 1958 entworfen wurde, war daher eines der Ziele der Verfassungsautoren, der Regierung Mittel³ in die Hand zu geben, um gegen das Parlament vorgehen und es zur Kooperation motivieren zu können, falls nötig mit Zwang.

Der dritte Absatz von Artikel 49 ist eines dieser Mittel. Er ermöglicht dem Premierminister, die Verabschiedung eines Gesetzes mit dem Überleben der eigenen Regierung zu verknüpfen. Wird dieser Artikelabsatz genutzt, ist die parlamentarische Debatte zu dieser Gesetzesvorlage sofort beendet. Die Abgeordneten haben dann 24 Stunden Zeit, einen Misstrauensantrag gegen die Regierung einzubringen, für den ein Quorum von zehn Prozent der Parlamentarier erforderlich ist. Ist dieser eingebracht, wird über den Antrag weitere 48 Stunden später ab-

1 Der Text wurde von Franziska Carstensen aus dem Englischen übersetzt.

2 Abschluss des Manuskripts am 18. Dezember 2023.

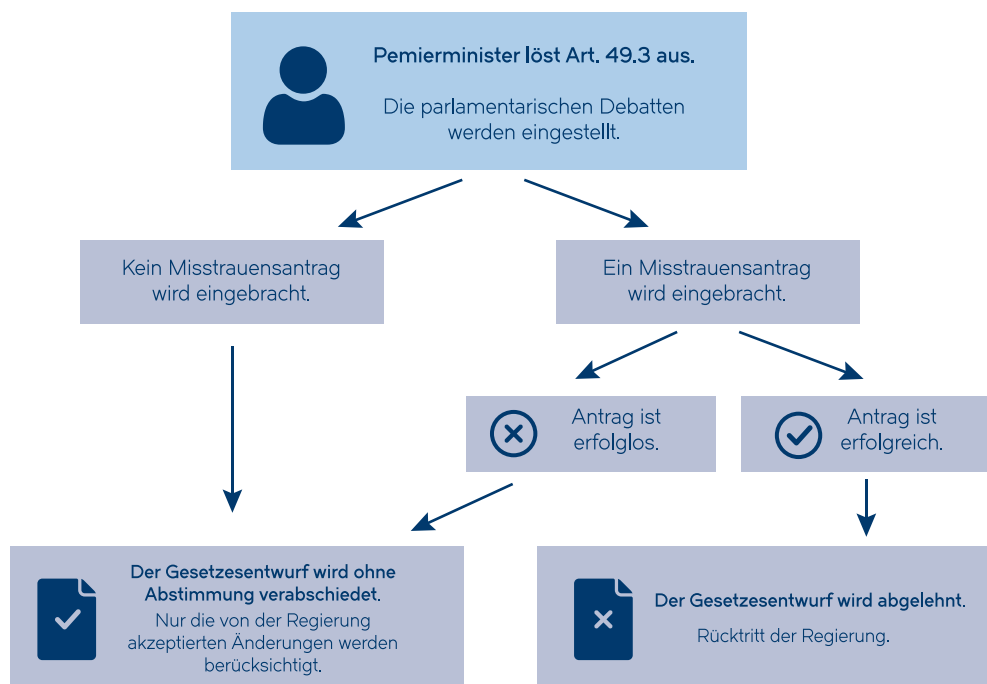
3 Im Wortlaut lautet der Absatz: „Der Premierminister kann nach Beratung des Ministerrates vor der Nationalversammlung die politische Verantwortung der Regierung für die Abstimmung über einen Haushaltsgesetzentwurf oder einen Gesetzentwurf zur Finanzierung der Sozialversicherung übernehmen. In diesem Falle gilt dieser Entwurf als angenommen, wenn nicht innerhalb der darauffolgenden vierundzwanzig Stunden ein Misstrauensantrag eingebracht und unter den im vorangegangenen Absatz genannten Bedingungen angenommen wird. Einmal pro Sitzungsperiode kann der Premierminister auf dieses Verfahren auch bei einem anderen Gesetzentwurf oder Gesetzesvorschlag zurückgreifen.“ Die Übersetzung stammt von der Webseite des französischen Verfassungsrats: www.conseil-constitutionnel.fr.

3 Artikel 49.3 der französischen Verfassung: Zügelung des Parlaments – koste es, was es wolle?

gestimmt. Wenn die Hälfte der Abgeordneten plus einer für den Antrag stimmt, ist die Gesetzesvorlage abgelehnt und die Regierung hat zurückzutreten. Seit Mitte der 1980er Jahre sind dafür 289 Abgeordnete nötig. Falls diese Mehrheit nicht erreicht oder kein Misstrauensantrag innerhalb der Frist von 24 Stunden eingebracht wird, gilt die Gesetzesvorlage als angenommen – ohne dass die Abgeordneten darüber abstimmen oder weiter debattieren können (für eine Zusammenfassung des Ablaufs siehe Abbildung 1). Bisher musste noch keine Regierung aufgrund eines erfolgreichen Misstrauensvotums in Folge der Nutzung des Artikels 49.3 zurücktreten – das bedeutet, dass dieser Artikelabsatz es französischen Regierungen in der Praxis ermöglicht, Gesetzesvorlagen ohne explizite Zustimmung der Nationalversammlung zu verabschieden, und zwar mit bisher hundertprozentiger Erfolgschance.

Der Artikelabsatz wurde erschaffen, um eine potentielle Blockade zu lösen, die zwischen einer Regierung und einer Nationalversammlung entsteht, wenn die parlamentarische Mehrheit nicht bereit ist, mit der Regierung zu kooperieren. Um diese Blockade zu lösen, werden die Abgeordneten gefragt: Sind die Probleme, die im Zusammenhang mit der Gesetzesvorlage im Parlament debattiert werden, tiefgehend genug, um die Regierung zu wechseln? Die Frage speist sich, so lässt sich argumentieren, aus antiparlamentarischen Vorstellungen: der Idee, dass parlamentarische Debatte (und Politik im Allgemeinen) natürlicherweise potentiell belang- und sinnlos sei und dass Abgeordnete gemeinsam unfähig seien, Entscheidungen für das Gemeinwohl aus eigener Willenskraft heraus zu treffen, so dass sie dazu gezwungen werden müssen. Theoretisch ist die Regelung so geschaffen worden, um zwischen „legitimer“ und „illegitimer“ Opposition gegenüber der Regierung unterscheiden zu können, also zwischen tiefgehenden Diskussionen über Ziele, Prioritäten und Ideologien auf der einen Seite und Übertreibung sowie Dramatisierung von Details, um der Wählerschaft zu gefallen, auf der anderen Seite. Die dahinterliegende Idee der Schaffung von Artikel 49.3 besteht nun darin, letzteres zu verhindern und ersteres zu ermöglichen, indem – falls die Differenzen tiefgreifend genug sind – ein Regierungswechsel stattfindet. Praktisch jedoch hat die Anwendung von Artikel 49.3 zur Folge, dass legitime Bedenken innerhalb der Mehrheit in der Nationalversammlung zum Verstummen gebracht werden.

Abbildung 1: Prozess nach Anwendung von Artikel 49.3



Tatsächlich bleibt das Entziehen von Vertrauen in die eigene Regierung nicht ohne Konsequenzen für die die Regierung stützenden Abgeordneten: Es kann sein, dass sie eine neue Regierung vorgesetzt bekommen⁴, die – so die Hoffnung – stärker ihren eigenen politischen Zielen entspricht; dies ist jedoch nicht garantiert, da der Präsident auch entscheiden kann, die Nationalversammlung aufzulösen. Solch eine Auflösung ist in diesem Fall weder zwingend erforderlich noch gewiss, und sie wäre mit Risiken für alle Seiten behaftet, aber es gibt keine die Anwendung begrenzenden Bedingungen (Artikel 12). Zudem gibt es einen Präzedenzfall: Im Jahr 1962 löste Präsident Charles de Gaulle die Nationalversammlung auf und setzte Neuwahlen an, nachdem das Parlament der Regierung das Misstrauen ausgesprochen hatte (nicht in Folge von Artikel 49.3). De Gaulle war damals erfolgreich: Aus der nachfolgenden Wahl ging die Partei des Präsidenten gestärkt hervor, sie war zahlenmäßig größer und parteipolitisch disziplinierter; den meisten seiner Kritiker aus dem eigenen Lager gelang der Wiedereinzug ins Parlament hingegen nicht. Die Gefahr besteht daher real für die Abgeordneten und bestimmt ihr Verhalten. Die Frage, die Artikel 49.3 den Abgeordneten stellt, ist daher nicht „Sind die Probleme der Gesetzesvorlage, die derzeit debattiert werden, tiefgehend genug, um eine Regierung zu ändern?“, sondern „Sind die Probleme der Gesetzesvorlage so tiefgehend, dass sie für eine Neuwahl antreten und so sowohl den eigenen Parlamentssitz als auch die Mehrheit an Sitzen für die eigene Partei oder Koalition riskieren?“. Dies ist aber eine ganz andere Risiko-Nutzen-Analyse, die sich den Abgeordneten stellt. Die wahrscheinliche Schlussfolgerung der die Regierung stützenden Abgeordneten läuft darauf hinaus, dass es besser ist, den Zugang zur Macht, auch wenn er unbefriedigend ist, zu erhalten als in der Opposition zu landen – was wiederum Regierungen stärkt, sogar angesichts tiefgehender politischer Konflikte innerhalb der eigenen Regierungsmehrheit.

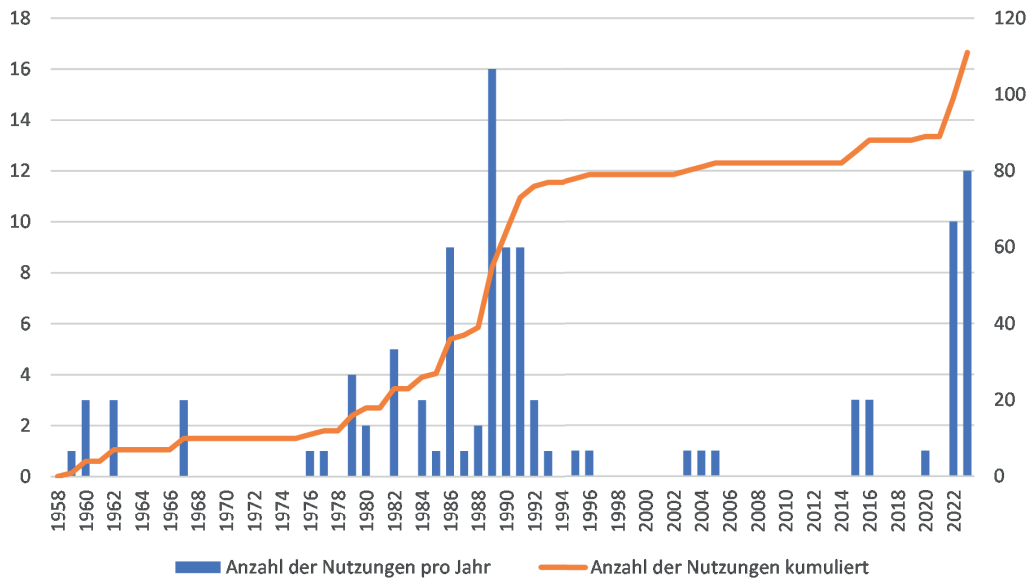
2. Geschichte eines kontroversen Instruments

Der Artikel wurde in Abgrenzung zu den Erfahrungen in der IV. Republik konzipiert, die von einem Verhältniswahlssystem mit einem fragmentierten Parteiensystem und unbeständigen Koalitionen geprägt gewesen war. Die V. Republik war davon allerdings gar nicht gekennzeichnet, sondern von Beginn an – unterstützt durch ein Mehrheitswahlrecht – durch Regierungen, die von sehr stabilen Mehrheiten im Parlament getragen wurden. Meist wurden die Regierungen von einer oder zwei Fraktionen gestützt, die über eine absolute Mehrheit an Sitzen im Parlament verfügte(n) und eine große Geschlossenheit und hohe Fraktionsdisziplin zeigten. Unter diesen Bedingungen müsste eine Regierung eigentlich nie zum Mittel des Artikels 49.3 greifen: Dies wäre ein Zeichen für starke Spannungen und die Unfähigkeit, sich innerhalb der eigenen Partei zu einigen – was für den französischen Kontext eine schlimmere Problematik darstellt, als „lediglich“ Schwierigkeiten zu haben, eine Koalition aus mehreren Parteien zu erhalten.

Ein Blick darauf, wie der Artikel im Laufe der Zeit angewendet wurde, bestätigt diese Sicht. Während der ersten zwanzig Jahre der V. Republik wurde er nur sehr selten genutzt: Einige Male gleich am Anfang, als sich das neue System ebenso wie die Parteien und die politische Kultur etablierten, dann fast gar nicht in den späten 1960er und in den 1970er Jahren (vgl. Abbildung 2).

⁴ Abgeordnete, auch die der Regierungsfractionen, sind üblicherweise nicht an der Regierungsbildung beteiligt. Zudem ist das Abgeordnetenmandat in Frankreich nicht mit einem Regierungsamt vereinbar (Inkompatibilität).

Abbildung 2: Nutzung des Artikels 49.3 der französischen Verfassung (pro Jahr und kumuliert; 1958 bis 2023)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Französischen Nationalversammlung: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958>.

Das Jahrzehnt zwischen Anfang der 1980er und Anfang der 1990er Jahre war hingegen vollkommen anders. Eine neue, von der Parti Socialiste getragene Parlamentsmehrheit gelangte an die Macht im Jahr 1981, im Nachgang zur Wahl des Sozialisten François Mitterrand zum Präsidenten. Zwei Jahre später, im März 1983, änderte Mitterrand jedoch seine ökonomische Strategie in die Richtung eines massiven Sparkurses (Austeritätspolitik). Dementsprechend brachte die Regierung einige Gesetzesvorlagen ein wie beispielsweise zur Deregulierung von Arbeitszeiten und zum Einfrieren von Löhnen und Gehältern. Diese drastische und größtenteils undebattierte Richtungsänderung weg vom eigentlichen Parteiprogramm und seinen Zielen wurde nicht von allen Abgeordneten der Parti Socialiste begrüßt, so dass Artikel 49.3 in dieser Zeit mehrmals angewendet wurde, um einige der umstrittensten Gesetzesvorlagen durchzubringen. Zwischen 1986 und 1988 nutzte die konservative Regierung, die kurzzeitig amtierte, ebenfalls die Regelung von Artikel 49.3 einige Male – in diesen Fällen handelte es sich eher darum, das Parlament als gesamte Institution zu nötigen, während es zuvor darum ging, die Abgeordneten der eigenen Mehrheit auf Linie zu bringen. Auf diesem Weg wurden weitreichende Reformen eingeleitet: so eine Änderung des Wahlrechts für die Nationalversammlung, eine Neustrukturierung von Wahlkreisgrenzen sowie die Erlaubnis für Regierungen, mit Dekreten regieren zu können. Dies sind generell sensible Themen für Abgeordnete, da sie ihren Status als gewählte Repräsentanten betreffen. Als 1988 die Sozialisten wieder die Regierung übernahmen, fehlten ihnen wenige Stimmen für eine absolute Mehrheit in der Nationalversammlung, so dass sie eine Minderheitsregierung bildeten, die informell von kommunistischen Abgeordneten gestützt wurde. In den darauf folgenden fünf Jahren wurde der Artikel 49.3 am häufigsten im gesamten Zeitverlauf genutzt, da die Regierung ihn als Mittel nutzte, eine Mehrheit zu bilden, die rein numerisch nicht bestand.

In diesen drei Zeitperioden zwischen 1981 und 1993 wird deutlich, dass das Argument, dass die Regelung von 49.3 lediglich dabei hilft, nicht-konstruktive Meinungsverschiedenheiten auszuschalten, nicht trägt. Der Artikel wurde nämlich vielmehr dann angewendet, wenn die Partei, die jeweils die Regierung stellte, erhebliche politische Krisen erlebte, in denen zentrale

Parteiwerte und -orientierungen zur Disposition standen. Aber – auch das wird deutlich – 49.3 war nie ein Mittel, um innerparteiliche Krisen zu lösen, wie es beispielsweise Parteitage vermögen.

Die Situation normalisierte sich nach der Parlamentswahl von 1993; der Artikel wurde wie vor den 1980er Jahren nur noch selten angewendet. Gleichzeitig änderte sich die öffentliche Wahrnehmung: In den wenigen Fällen, in denen der Artikel genutzt wurde, waren jeweils Gesetzesvorlagen betroffen, die nicht nur unter den Abgeordneten umstritten waren, sondern auch in der Gesamtbevölkerung. Im Jahr 2005 nutzte der konservative Premierminister Dominique de Villepin beispielsweise die Regelung aus 49.3, um eine Gesetzesvorlage, die unter anderem eine neue Art von Arbeitsverträgen, die weniger gesetzlichen Schutz für junge Arbeiter bot, einzuführen. Nachdem die Gesetzesvorlage ohne Abstimmung angenommen worden war, da ein eingereichter Misstrauensantrag nicht genügend Unterstützung gefunden hatte, gab es so viele anhaltende Streiks und Proteste im Land, dass der damalige Präsident Jacques Chirac ankündigte, die Umsetzung des Gesetzes so lange zu verzögern, bis eine neue Gesetzesvorlage verabschiedet wurde, die die Ursprungsfassung korrigierte und kontroverse Maßnahmen entfernte. Sie wurden beseitigt, ohne je in Kraft getreten zu sein. Zwei weitere Anwendungen von Artikel 49.3 in den Jahren 2015 und 2016, als François Hollande als Präsident und Manuel Valls als Premierminister amtierten, waren ebenso umstritten; auch hier gab es landesweite lange Proteste. Beide Fälle wirkten sich gravierend aus und führten de facto zu einer Spaltung der Sozialistischen Partei, die dadurch am Ende der Wahlperiode im Jahr 2017 beinahe komplett kollabierte.

Die zunehmend kontroverse Regelung in 49.3 war im Zuge der großen Verfassungsreform 2008, die unter anderem das Parlament gegenüber der Exekutive stärken sollte, verändert worden. Seitdem ist die Zahl der Nutzungen des Artikels durch Regierungen begrenzt, nämlich nur noch auf eine Gesetzesvorlage pro Parlamentssession (wobei eine Session normalerweise neun Monate dauert und jeweils im Oktober beginnt); zusätzlich ist die Anwendung aber bei jedem Haushaltsgesetzentwurf und jeder Vorlage, die das Sozialversicherungssystem betrifft, möglich. Da der Artikel aber für jeden Gesetzentwurf auf einzelne Teile davon oder die Gesamtvorlage angewendet werden kann und zudem für jede einzelne und alle Lesungen im Parlament, passiert es oft, dass Artikel 49.3 mehrmals für ein und dieselbe Gesetzesvorlage genutzt wird. Die zugrunde liegende Idee der Reform von 2008 war, dass 49.3 zu einem außerordentlichen Mittel werden sollte – für Situationen, in denen wirklich keine anderen Möglichkeiten bestehen – und nicht zu einem Normalfall im Regierungsgeschäft. Seit dem letzten Jahr ist die Nutzung aber erneut gestiegen.

3. Artikel 49.3 seit 2022: Was nun?

2022 war Wahljahr in Frankreich. Präsident Emmanuel Macron wurde im Mai für eine zweite Amtszeit wiedergewählt. Während seiner ersten Präsidentschaft profitierte er davon, dass seine Partei über eine komfortable absolute Mehrheit an Sitzen in der Nationalversammlung verfügte. Seitdem hat sich das ursprünglich einigermaßen stabile Parteiensystem sehr schnell fragmentiert. Die Parlamentswahl im Juni 2022 zeigte im Vergleich zur vorherigen Wahl 2017 viele Veränderungen: Die inzwischen aus drei Parteien bestehende Koalition (Renaissance⁵, MoDem, Horizons), die Macron stützt, erzielte nur 250 Sitze in der Nationalversammlung, so dass 39 Mandate für eine absolute Mehrheit fehlen. Die drei Parteien versuchten, die

⁵ Die von Macron gegründete Partei „La République en marche“ (zuerst nur „En marche“) nannte sich im September 2022 um in „Renaissance“.

Konservative Partei von einem Eintritt in eine gemeinsame Koalition zu überzeugen, scheiterten aber damit, so dass sie eine Minderheitsregierung bilden mussten. Da diese drei Parteien in der politischen Mitte platziert sind, ist es mathematisch nicht möglich, dass eine andere Koalition am linken oder rechten Rand gebildet werden könnte, die eine Koalition dieser drei zahlenmäßig überträfe (vgl. Abbildung 3).

Diese Konstellation ist ungewöhnlich für die Institutionen der V. Republik und fast ohne Präzedenzfall. Während Macron versprach, die ungewöhnliche Situation zu bewältigen, indem er fallweise – wechselnde – Mehrheiten bilden würde, kam diese Strategie in der Realität schnell an ihre Grenzen, wenn Kompromisse nicht gefunden werden konnten.

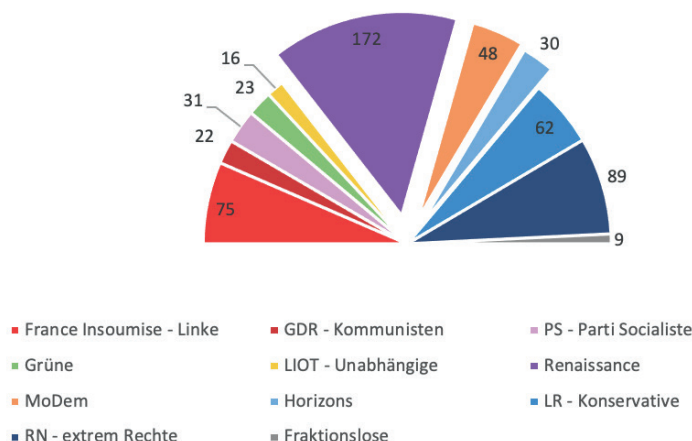
Blickpunkt | IParl

Nr. 12 | Dezember 2023

Artikel 49.3 wurde zum ersten Mal für die Entscheidung über den Haushalt für das Jahr 2023 genutzt – sowohl für das allgemeine Haushaltsgesetz als auch für das spezifische zum Sozialversicherungssystem. Danach wurde er eingesetzt, nun viel kontroverser und mit mehr Aufmerksamkeit, als es darum ging, das Rentensystem zu reformieren. Dabei entstand zunächst eine erste Kontroverse darüber, dass die Regierung nicht den Weg wählte, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sich ausschließlich mit einer Reform des Rentensystems befasste, sondern einen Vorschlag vorlegte, „der den Haushalt für das Sozialversicherungssystem 2023 verändern“ sollte. Somit war es ein Haushaltsgesetz und kein „normales“, so dass es nicht in die restriktive Zählung der Anwendungen („ein Gesetzesvorschlag pro Session“) des Artikels 49.3 fallen würde – obwohl es tatsächlich wenig mit dem tatsächlichen Haushalt für das Jahr 2023 zu tun hatte. Die Regierung entschied sich zweitens, eine Gesamtabstimmung (Art. 44.3) im Parlament festzusetzen, statt eine abgestufte Abstimmung über die einzelnen Artikel der Gesetzesvorlage (Artikel-nach-Artikel) zu ermöglichen. Drittens wendete die Regierung ein besonders beschleunigtes Verfahren an, das speziell für Haushaltsgesetze zur Verfügung steht, um eine schnelle Verabschiedung vor dem Start eines neuen Jahres zu erreichen. Sie nutzte dies, obwohl es bei der Rentenreform um einen Vorschlag ging, der im März im Parlament debattiert wurde und damit nicht als eilig im Sinne eines nahenden Jahresendes zu bezeichnen ist. Zu diesen Umständen kamen eine große Ablehnung der Reform in der französischen Bevölkerung und wachsende Zweifel über die Wirkung der Reform im Allgemeinen. Dies alles zusammen genommen führte nach dem Gebrauch von Artikel 49.3 dazu, dass fast jede Oppositionsgruppe im Parlament für einen Misstrauensantrag stimmte, der von einem unabhängigen Mitte-rechts-Abgeordneten eingebracht worden war. Die Regierung überstand dieses Votum dank der Unterstützung einiger Abgeordneter aus der Konservativen Fraktion, von denen 19 den Misstrauensantrag unterstützten und 42 dagegen stimmten. Der Antrag verfehlte die notwendige Mehrheit nur um neun Stimmen.

Abbildung 3: Zusammensetzung der französischen Nationalversammlung seit der Wahl im Juni 2022

Blickpunkt | IParl
Nr. 12 | Dezember 2023



Die regierungstragenden Fraktionen sind in der Abbildung als leicht herausgelöste Segmente dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben der Nationalversammlung.

Auch wenn der Verfassungsrat den kombinierten Einsatz dieser Instrumente nicht als Verletzung der Verfassung wertete, bezeichnete er ihn doch als „unüblich“⁶. Die Venedig-Kommission, die den Europarat in Verfassungsfragen berät und unterrichtet, war nicht so freundlich: In einer Entscheidung im Juni 2023 nannte sie den Artikel 49.3 „eine signifikante Beeinträchtigung der Macht und Rolle des Parlaments durch die Exekutive“, „anscheinend einzigartig in europäisch-vergleichender Perspektive“ und „problematisch“. Sie bezeichnete den potentiellen Gebrauch als „übertrieben breit“ und die Möglichkeit, den Artikel mit anderen Instrumenten zu kombinieren, als potentiell „unangemessen“ bzw. „unverhältnismäßig“⁷. In diesem Fall war ein Gegenargument der französischen Regierung vor der Venedig-Kommission, dass die Abgeordneten nichts daran hindert, einen anderen Gesetzesvorschlag, der das über 49.3 angenommene Gesetz verändert, einzubringen und anzunehmen, wenn sie dies wollten. In der Realität trifft dies allerdings gar nicht zu, insbesondere nicht bei Finanzierungsgesetzen, da Abgeordnete hier über kein Initiativrecht verfügen, oder bei mit Finanzierungen im Zusammenhang stehenden Gesetzen, denn auch hier verbietet die Verfassung den Abgeordneten, Gesetzentwürfe und Änderungsanträge einzubringen, die Ausgaben erhöhen oder Einnahmen verringern würden (Artikel 40). Dies bedeutet, dass es für Abgeordnete nicht ohne weiteres möglich ist, eine großzügigere Reform des Rentensystems einzubringen. Einige Parlamentarier haben aber versucht, das geschilderte Hindernis zu überwinden, und scheiterten damit im November 2023.⁸

⁶ Decision n° 2023-849 DC, 14. April 2023, point 70. Die Entscheidung lässt sich hier, auf Französisch, nachlesen: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023849DC.htm>.

⁷ European Commission for Democracy through Law, „Interim opinion on article 49.3 of the Constitution“, 135th Plenary Session, Venedig, 9./10. Juni 2023, S. 12-14. Es handelt sich hierbei um eine so genannte „interim opinion“, keine endgültige; sie zieht keine rechtlichen Konsequenzen nach sich. Verfügbar hier: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)024-e).

⁸ Für eine detaillierte Erklärung der Ereignisse aus der Perspektive des parlamentarischen Verfahrens siehe: Denis Baranger, „La querelle de l'abrogation de la loi « Retraites » : retour sur l'eclipse d'une convention parlementaire“, Jus Politicum, 22. November 2023, zugänglich hier: <https://blog.juspoliticum.com/2023/11/22/la-querelle-de-labrogation-de-la-loi-retraites-retour-sur-leclipse-dune-convention-parlementaire-par-denis-baranger/>.

Eine weitere kontroverse Nutzung des Verfassungsartikels gab es kürzlich. So wie es im Verfassungstext seit der Reform von 2008 kodifiziert ist, kann 49.3 nur für ein Nichtfinanzierungsgesetz pro parlamentarische Session eingesetzt werden. Frankreich hat eine parlamentarische Session pro Jahr, der Premierminister kann allerdings außerordentliche parlamentarische Sessionen planen, um spezifische Themen zu besprechen. Die Anzahl letzterer ist nicht begrenzt, so dass in der Praxis die seit 2008 in der Verfassung niedergelegte Begrenzung der Nutzung von Artikel 49.3 auf ein Mal pro Session sinnlos wird, da es dem Premierminister möglich ist, jeweils außerordentliche Sessionen einzuberufen, um Artikel 49.3 neu nutzen zu können. Genau so geschah es im September 2023, als Premierministerin Elisabeth Borne eine außerordentliche parlamentarische Session anberaumte, um einen Gesetzesvorschlag über die Staatsplanungsstrategie bis zum Jahr 2027 einzubringen, und Artikel 49.3 nutzte, um ihn annehmen zu lassen. Die Prüfung dieses Entwurfs im Senat und dann zurück in der Nationalversammlung dauerte allerdings zu lange für die zeitlich festgelegte Dauer einer außerordentlichen Session, so dass er erst Mitte November im Rahmen einer normalen Session – wiederum unter Nutzung von 49.3 – angenommen wurde. Die Regierung argumentiert nun, dass dies nicht in den Gebrauch von Artikel 49.3 von einer Nutzung pro normaler Session zu zählen ist, da die parlamentarische Prüfung des Gesetzesvorschlags im Rahmen einer außerordentlichen Session begonnen hatte. Zudem hat die Regierung angedeutet, 49.3 während der normalen Session noch einmal, vor dem Frühling, anzuwenden, und zwar bei einem Migrationsgesetz. Verfassungsrechtler argumentieren, dass dies einen klaren Bruch der Verfassung darstellen würde.⁹ In den vergangenen Wochen wurde Artikel 49.3 ebenso für einige Teile des allgemeinen Haushaltsgesetzes für das Jahr 2024 genutzt sowie für das Haushaltsgesetz zur Sozialversicherung.

4. Nur Verlierer am Ende?

Artikel 49.3 zu nutzen ist offenkundig effizient: Er ermöglicht, Gesetzesvorschläge schnell durchs Parlament zu bringen, und hat noch keinen Premierminister das Amt gekostet. Aber die demokratischen Risiken, die in seiner Nutzung liegen, sind ebenso offensichtlich: Sein zur Routine gewordener Gebrauch bei allen haushaltsbezogenen Gesetzen motiviert Abgeordnete nicht, konstruktive Einstellungen dazu zu entwickeln: Sie werden darüber letztendlich sowieso nicht abstimmen, und es wird ihnen nicht möglich sein, Änderungsanträge einzubringen, die die Regierung nicht selbst eingereicht hätte. So wird zivile Diskussion zu einer Energieverschwendung, und laute, störende Opposition erscheint als einziger Weg, Wirkung zu entfalten, da darüber möglicherweise in Medien berichtet wird. Aber diese Wirkung ist zweischneidig: Sie befeuert das Image, die Nationalversammlung sei ein unseriöser Zirkus, und daher sei mehr Zwang nötig, um im Parlament überhaupt etwas zu erreichen. Sie nährt darüber hinaus Gefühle des Misstrauens gegenüber Politik und Politikern, das in Frankreich ohnehin schon sehr groß ist, verwischt weiter die Gewaltenteilung und bedroht das Kernkonzept, dass Entscheidungen von einer Mehrheit getragen und somit demokratisch legitimiert werden. Es wird höchstwahrscheinlich einige Zeit vergehen, bevor vollständig klar werden wird, wie tief der Schaden für demokratische Repräsentation reicht.

⁹ Für eine detaillierte Erklärung: Mathieu Carpentier, "49.3 sur 49.3 ne vaut. Spéculations sur une étrange session extraordinaire", Jus Politicum, 5. Oktober 2023, zugänglich hier: <https://blog.juspoliticum.com/2023/10/05/49-3-sur-49-3-ne-vaut-speculations-sur-une-etrange-session-extraordinaire-par-mathieu-carpentier/>.

Autor



Dr. Calixte Bloquet ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) und assoziiertes Mitglied des CESSP (Paris).

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2023.03.de

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



STIFTUNG
Eine Einrichtung der Wissenschaft &
Demokratie

