



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

12. Tagung des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht „Entscheidungsfähigkeit in einem Umfeld politischer Fragmentierung“ Köln 2025, unter der Leitung von Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

Politische Fragmentierung und parlamentarische Entscheidungsfähigkeit

Constance Grewe¹

Diesen Artikel zitieren: Constance Grewe, „Politische Fragmentierung und parlamentarische Entscheidungsfähigkeit“, *Revue générale du droit public français et comparé*, 2026, PRGD_2026039.

¹ Prof. em. Dr. Dr. h.c., Universität Straßburg, frühere Richterin am Verfassungsgericht von Bosnien-Herzegowina.



Einleitung

Laut Pierre Avril ist „die Vergangenheit vorherzusagen eine natürliche Versuchung des Geistes. (...) Juristen sind dazu besonders geneigt, vor allem wenn es um die Verfassung geht, die für die Zukunft verfügt und dabei in sich potenziell enthält, was tatsächlich in der Praxis umgesetzt wurde. (...) Aber damit wird dem Wortlaut des Textes eine Wirksamkeit zugeschrieben, die durch die Freiheit des Interpreten und seine Nachgiebigkeit gegenüber politischen Opportunitäten widerlegt wird.“²

Diese Überlegung passt gut zur aktuellen Situation des französischen Parlaments, die das Ergebnis einer kontinuierlichen Fortentwicklung des Regierungssystems, doch zugleich höchst überraschend ist. Die parlamentarische Entscheidungskompetenz ermöglicht es, diese Ambivalenz zu veranschaulichen.

Einerseits sind die parlamentarischen Entscheidungen zahlreich und vielfältig. Abgesehen von den verschiedenen Gesetzen und der Inanspruchnahme der Verantwortlichkeit der Regierung betrifft das Parlamentsrecht viele andere Entscheidungen, sei es die Bildung von Fraktionen und Führungsgremien des Parlaments oder alltäglichere Entscheidungen wie die Abstimmung über die Tagesordnung oder über einen Beschluss, die Anrufung des Verfassungsrates oder die gegen einen Abgeordneten verhängten Disziplinarmaßnahmen. Auch die eigentliche Beratung impliziert zahlreiche Entscheidungen: Wortmeldungen, Sitzungsunterbrechungen, Rückverweisung an den Ausschuss usw. Es scheint daher unmöglich, eine einheitliche Antwort auf die Frage nach der parlamentarischen Entscheidungsfähigkeit zu geben.

Andererseits setzt die parlamentarische Entscheidung eine Mehrheitsabstimmung voraus und verweist insofern auf den Parlamentarismus. Dieser beruht auf der Vorstellung und der Notwendigkeit einer parlamentarischen Mehrheit, die in der Lage ist, die wesentlichen Entscheidungen zu treffen. Das britische Zweiparteiensystem, das zum großen Teil auf das dortige, besondere Wahlrecht zurückzuführen ist, dient dafür als Vorbild. Sowohl das deutsche Grundgesetz als auch die französische Verfassung von 1958 haben sich auf ihre jeweils eigene Weise bemüht, dieses System durch verschiedene Mechanismen der Rationalisierung und/oder der parlamentarischen Disziplin umzusetzen. Über viele Jahre hinweg war dieses institutionelle Nachahmungsmodell von Erfolg gekrönt. Seit einigen Jahren ist Europa jedoch von einer Infragestellung des klassischen repräsentativen Systems, vom Niedergang der traditionellen politischen Parteien und vom Aufkommen neuer, oft populistischer, illiberaler oder rechtsextremer Kräfte geprägt. Infolgedessen sieht sich der

² P. Avril, „Une analyse structurale de la Ve République Etat des lieux“, JP Blog 02.09.2024, <https://blog.juspoliticum.com/2024/09/02/une-analyse-structurale-de-la-ve-republique-etat-des-lieux/> (alle Links wurden zuletzt abgerufen am 25.10.2025) ("prévoir le passé est une tentation naturelle de l'esprit. (...) Les juristes y sont enclins, particulièrement lorsqu'il s'agit de la Constitution qui, disposant pour l'avenir, contiendrait en puissance ce qui s'est effectivement réalisé en acte. (...) Mais c'est attribuer à la lettre du texte une efficacité que démentent la liberté de l'interprète et sa complaisance à l'opportunité politique").



Parlamentarismus gezwungen, sich anzupassen und auch ohne eine Mehrheit zu funktionieren; die Fragmentierung der politischen Landschaft wird zu einer Bedrohung oder zur gelebten Realität. Während in Deutschland die Koalitionskultur zur Bewältigung dieses Phänomens beitragen kann, gilt dies für Frankreich nicht in gleicher Weise.

In Frankreich hat sich die Fragmentierung schrittweise entwickelt: von den Rebellen (*frondeurs*) während der Präsidentschaft Hollandes im Jahr 2016 über eine bloße relative Mehrheit im Jahr 2022 bis hin zum vollständigen Fehlen einer Mehrheit infolge der Auflösung der Nationalversammlung im Jahr 2024. Drei große, miteinander unversöhnliche und nahezu gleichgewichtige Blöcke dominieren die Nationalversammlung. Wie wirkt sich diese neue Situation auf die Entscheidungsfähigkeit des Parlaments aus? Obwohl viele Politiker und Verfassungsrechtler diese Entwicklung mit der Hoffnung auf eine Wiederbelebung des Parlaments begrüßten,³ wurden diese Erwartungen enttäuscht.

Tatsächlich ist es dem Parlament nicht gelungen, tragfähige Kompromisse zur Bildung von Koalitionen zu finden. Diese Unfähigkeit führt im Wesentlichen zu dem, was der derzeitige Justizminister als „*bordélisation*“⁴ oder, höflicher ausgedrückt, als Chaos bezeichnet hat (A). Die Handlungsunfähigkeit ist jedoch nicht vollständig; sie betrifft vor allem das, was man als *Governance* oder grundlegende Leitlinien bezeichnen könnte. Tatsächlich erleben wir eine rege, wenn auch ungeordnete parlamentarische Aktivität, die ein erhebliches Maß an Frustration hervorruft (B). Die Instrumentalisierung des Gesetzgebungsverfahrens birgt schließlich die Gefahr, die parlamentarischen Beratungen in den Hintergrund zu drängen (C).

A. Die Unfähigkeit, über die grundlegenden Leitlinien zu entscheiden: Chaos?

In diesem Zusammenhang wird manchmal auf das Fortbestehen einer Konfliktkultur, deren Ursprünge auf Rousseau zurückgeführt werden und die bis in die Gegenwart hineinwirkt, hingewiesen.⁵ Unter der V. Republik manifestierte sich diese Kultur in der Bipolarisierung des politischen Systems, im Mehrheitsprinzip oder was auch als Mehrheitsparlamentarismus bezeichnet wurde.⁶ Nahezu alles konnte durch das Prisma des

³ Vgl. B. Dangeron, Elections législatives de 2022 : la fin du présidentialisme majoritaire?, JP Blog 29.6.2022, <https://blog.juspoliticum.com/2022/06/29/elections-legislatives-de-2022-la-fin-du-presidentialisme-majoritaire-par-bruno-daugeron/>; D. Baranger/O. Beaud/J.-M. Denquin, La classe politique et les médias vont devoir apprendre ce qu'est un véritable régime parlementaire, Le Monde 9.7.2024.

⁴ Der Terminus stammt von G. Darmanin, Le Parisien, 28.1.2023; vgl. R. Vincent, À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire, RFDC 2024, 307 ff.

⁵ Siehe z.B. das Interview von O. Rozenberg in Le Monde: La culture française n'est pas très ouverte au pluralisme politique, Le Monde 28.6.2022.

⁶ M. Duverger, Le Parlementarisme majoritaire, Le Monde 27.11.1969; J.-M. Denquin, Recherches sur la notion de majorité sous la Ve République, RDP 1993, 958 ff.; J. de Saint Sernin, Les groupes parlementaires sous la XVIe législature : le renouveau de la notion de majorité sous la Ve République, RFDC 2024, 99 ff.



Rechts/Links-Gegensatzes betrachtet werden.⁷ Dank dieser Spaltung gelang es, die Abgeordneten der parteipolitischen Disziplin unterzuordnen. Ein Vorbote für das Ende dieser „glücklichen“ Republik zeigte sich jedoch im Jahr 2017, als die beiden traditionellen Regierungsparteien, *Les Républicains* (LR) und die *Parti Socialiste* (PS), nur ein Viertel der Stimmen erhielten.⁸

Das Aufkommen des *Rassemblement National* (RN) auf der rechten und *La France insoumise* (LFI) auf der linken Seite führte zu einer Dreiteilung der Nationalversammlung. Die Weigerung dieser drei Blöcke, auch nur das geringste Zugeständnis hinsichtlich ihres Programms zu machen, machte die Bildung einer regierungsfähigen parlamentarischen Mehrheitskoalition unmöglich (I). Ebenso wenig gelang es jedoch, zu einem parlamentarischen System zurückzukehren und ein starkes Parlament neu zu konstituieren (II).

I. Die Unfähigkeit, Koalitionen zu bilden

Es ist bezeichnend, dass die französische Rechtswissenschaft den Begriff der *Koalition*⁹ für jede Art von Allianz verwendet, etwa für die *Nouvelle Union Populaire Ecologique et Sociale* (NUPE), die von den linken Parteien im Vorfeld der Parlamentswahlen 2022 geschlossen wurde. Tatsächlich wirken die Entwicklung des politischen Systems, das Parteienrecht und das Parlamentsrecht in dieser Gesamtheit koalitionshemmend und tragen dazu bei, den Begriff der Mehrheit zu verschleiern.

1. Die Entwicklung des Regierungssystems

Die Entwicklung des Regierungssystems ist durch seine fortschreitende Dekonstruktion gekennzeichnet, die mit der Einführung der fünfjährigen Amtszeit des Präsidenten (*quinquennat*) eingesetzt hat.¹⁰ Die Angleichung der parlamentarischen und präsidentialen Amtszeiten, bei der die Parlamentswahlen nach den Präsidentschaftswahlen stattfinden, hat die parlamentarischen Komponenten des Systems weitgehend neutralisiert und den Präsidentialismus gestärkt.¹¹

⁷ O. Rozenberg, Clivage droite/gauche et Ve République : une longue tournée d’adieux?, *Pouvoirs* Nr. 179 (2021), 29 ff.; A. Chemin, L’impossible deuil de la majorité absolue pour le monde politique français, *Le Monde* 9.9.2025.

⁸ Chemin (Fn. 6), S. 6.

⁹ Die großen französischen Wörterbücher definieren „Koalition“ folgendermaßen: Larousse: Vereinbarung zwischen verschiedenen Parteien oder im Hinblick auf eine Wahl in einem parlamentarischen System, um eine Mehrheit zu bilden, die eine Regierung unterstützt, in der die verschiedenen Strömungen vertreten sind, aus denen sie sich zusammensetzt. Académie française: Zusammenschluss verschiedener politischer Parteien, Bündnis mehrerer Militärmächte gegen einen gemeinsamen Feind. Le Robert: Vorübergehender Zusammenschluss (von Mächten, Parteien oder Personen) zur Verfolgung eines gemeinsamen Interesses.

¹⁰ Avril (Fn. 1), S. 5 f.

¹¹ B.-L. Combrade, Gouverner sans majorité absolue. Un apprentissage difficile. *Chronique de droit constitutionnel français*, RDP 2024, 132 ff. gibt anschauliche Beispiele der Einmischung des Präsidenten in



2. Das Parteienrecht

Das wenig regulierende Parteienrecht lässt viel Spielraum für die Gründung und Organisation von Parteien und gewährleistet ihnen zugleich eine öffentliche Finanzierung. Diese Konstellation hat zu einer starken Zunahme von Kleinstparteien geführt.¹² Diese beiden Entwicklungen trugen zur Schwächung und Spaltung der traditionellen Regierungsparteien bei. Der bis dahin vorherrschende Rechts-Links-Gegensatz, der zudem durch das Mehrheitswahlrecht begünstigt wurde, löste sich in Macrons Slogan „zugleich“ rechts und links (*en même temps*) auf. Es lag daher nahe, dass sich das Parteiensystem hin zu einer breiten Mitte entwickeln würde, die den Präsidenten unterstützt. Diese Erwartung wurde durch die tatsächliche Entwicklung jedoch weitgehend widerlegt. Nicht nur ist es dem Präsidenten nie gelungen, sich mit einer starken, gut etablierten Partei zu umgeben. Auch haben neue, radikalere Kräfte den traditionellen Parteien Konkurrenz gemacht. Somit ist die Bipolarisierung endgültig einer Fragmentierung und einer radikalisierten Polarisierung gewichen.

Von da an wurde die Vorstellung eines zwischen den wichtigsten beteiligten Kräften ausgehandelten Koalitionsvertrags zunehmend illusorisch. Selbst eine Regierung, die von wechselnden Mehrheiten „Gesetz für Gesetz“ unterstützt wurde, wie Elisabeth Borne sie zu praktizieren versuchte, konnte sich nicht halten.

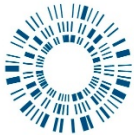
3. Das Parlamentsrecht

Die politische Landschaft verliert dadurch ihre Konturen. Das Parlamentsrecht verstärkt diese Entwicklung zusätzlich. Seit 2008 reichen bereits fünfzehn Abgeordnete aus, um eine Fraktion zu bilden. Zu Beginn der Amtszeit Emmanuel Macrons im Jahr 2017 gab es sieben Fraktionen, was damals einen Rekord darstellte; zugleich verzeichnete die Mehrheitsfraktion *La République en marche* (LRM) in dieser Legislaturperiode einen Verlust von 46 Abgeordneten, ebenfalls ein Rekord.¹³ Im Jahr 2022 gab es zehn Fraktionen und im Jahr 2024 schließlich elf. Als Spiegelbild der politischen Fragmentierung war diese Zersplitterung offenkundig nicht geeignet, die Herausbildung einer stabilen Mehrheit zu begünstigen.

Regierungskompetenzen wie den Bau von Untergrundbahnen in 10 Metropolen oder das Projekt Großraumgebiet Marseille, S. 11 f.

¹² D. Baranger, La constitution de 2022 à 2027: Les réformes institutionnelles à faire et à ne pas faire (2/2), JP Blog 25.2.2022, <https://blog.juspoliticum.com/2022/02/25/la-constitution-de-2022-a-2027-les-reformes-institutionnelles-a-faire-et-a-ne-pas-faire-2-2-par-denis-baranger/>; zu den Unterschieden in Bezug auf Deutschland, C.-D. Classen, Die Grundlagen parlamentarischer Willensbildung – ein deutsch-französischer Rechtsvergleich, JöR 2027 (im Erscheinen).

¹³ Zu den Fraktionen siehe *de Saint Sernin* (Fn. 5), S. 99 ff.



Um sich rechtmäßig zu bilden, müssen die Fraktionen entweder ihre Zugehörigkeit zur Opposition erklären oder sich als Minderheitsfraktion betrachten,¹⁴ wobei die verbleibende Fraktion sodann als Mehrheitsfraktion gilt. Obwohl der RN im Jahr 2024 mit 120 Mitgliedern die zahlenmäßig größte Fraktion stellte, hat er sich der Opposition angeschlossen. Infolgedessen bildet die Fraktion EPR (*Ensemble pour la République*, die in etwa der Partei *Renaissance* entspricht) mit ihren 79 Mitgliedern nun die „Mehrheit“, obwohl sie bei weitem nicht über die Mehrheit der Sitze verfügt. Der sogenannte „*socle commun*“ umfasst außerdem die anderen Fraktionen, die an der Regierung beteiligt sind: *Horizons* (HOR) mit 29 Mitgliedern, die Demokraten (Dem – MoDem) mit 39 Mitgliedern und die Republikanische Rechte (DR – LR) mit 42 Mitgliedern. Sämtliche dieser Fraktionen haben sich als Minderheitsfraktion deklariert und verfügen daher als Opposition über spezifische parlamentarische Rechte. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die DR-LR sich im Jahr 2022 dem Oppositionslager zugeordnet hatten.

Dieses Oppositionslager umfasst beeindruckende sieben Fraktionen, darunter das RN als zahlenmäßig stärkste Kraft, gefolgt von LFI–*Nouveau Front Populaire* mit 70 Sitzen. Danach folgen die Sozialisten (Soc – PS) mit 61 Mitgliedern, die ökologische und soziale Fraktion (EcoS) mit 38 Sitzen, die Fraktion *Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires* (LIOT ohne parteipolitisches Pendant) mit 22 Sitzen, die *Gauche Démocrate et Républicaine* (GDR) mit 17 Mitgliedern und die *Union des Droites pour la République* (UDR – Dissidenten von Ciotti) mit 16 Sitzen. Innerhalb dieses Fraktionsensembles kommt der LIOT-Fraktion eine besondere Rolle als Königsmacher oder Vermittler zwischen Opposition und Mehrheit zu. Bemerkenswert ist auch, dass die linken Fraktionen im Gegensatz zu 2022 nicht mehr unter ihrem gemeinsamen Namen NUPES auftreten, der aus ihrem Wahlbündnis stammt. Die Opposition erscheint somit stark zersplittert und uneinig.¹⁵

Dieses Bild zeigt meines Erachtens, wie farblos die Begriffe Mehrheit und Opposition geworden sind. Die quantitative Mehrheit befindet sich offensichtlich im Lager der Opposition; sie ist jedoch Gegner sowohl des Präsidenten als auch der Regierung. Gleichwohl scheint das Mehrheitsprinzip nicht tot: Die Tatsache, dass die EPR-Fraktion als „Mehrheit“ betrachtet wird und dass die Uneinigkeit der Opposition bisher die Handlungsfreiheit des Präsidenten nicht ernstlich bedroht hat, deutet darauf hin.

Dieses Bild illustriert zudem eine deutliche Rechtsverschiebung im politischen Spiel. Dies ging so weit, dass das Einwanderungsgesetz¹⁶ im Jahr 2024 von einer Mehrheit aus Rechten und Rechtsextremen verabschiedet wurde, sowie kürzlich eine vom RN vorgeschlagene

¹⁴ Die Erklärungen der Fraktionen sind in Art. 51-1 der Verfassung und Art. 19 RAN geregelt; siehe auch *P. Jensef Monge*, Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la 'conception moderne' de la séparation des pouvoirs, RFDC 2018, 803 ff.

¹⁵ So *de Saint Sernin* (Fn. 5), S. 115.

¹⁶ Gesetz Nr. 2024-42 vom 26. Januar 2024 zur Kontrolle der Einwanderung und zur Verbesserung der Integration, JORF Nr. 0022 vom 27. 1.2024; siehe auch *P. Türk*, Introduction. Premier bilan de la XVI^e législature : nouveau parlement, nouveaux équilibres?, RFDC 2024, 289.



Resolution zur Ablehnung des französisch-algerischen Abkommens.¹⁷ Während der parlamentarischen Debatten über das Einwanderungsgesetz hatte die Regierung eindeutig verfassungswidrige Änderungsanträge akzeptiert. Der Verfassungsrat hat zwar die meisten dieser Änderungsanträge kassiert, jedoch lediglich aus verfahrensrechtlichen Gründen (sog. *cavaliers législatifs*).¹⁸ Der aufkommende Populismus relativiert somit nicht nur den Begriff der Mehrheit,¹⁹ sondern auch das Recht selbst; es wird suggeriert, dass der Rechtsstaat (*État de droit*) lediglich der aktuelle Zustand des Rechts (*état du droit*) sei und dass dieses Recht beliebig geändert werden könne.²⁰

Zu der Unfähigkeit, Koalitionen zu bilden, tritt somit die Unfähigkeit, zu einem echten parlamentarischen System zurückzukehren.

II. Die Unfähigkeit, zum parlamentarischen System zurückzukehren

„Meine Damen und Herren Abgeordneten, die Macht mit dem Parlament zu teilen, stellt unbestreitbar eine Zäsur dar“, erklärte Premierminister Sébastien Lecornu am 13. Oktober 2025 und bestätigte damit, dass er auf die Anwendung des Art. 49 Abs. 3 der Verfassung verzichten werde, um den Haushalt für 2026 zu verabschieden.²¹

Diese Aussage überrascht. Zielte die Reform von 2008 nicht gerade auf eine Stärkung des Parlaments ab? Sind die Äußerungen Lecornus nicht folglich ein Eingeständnis des Scheiterns? So eindeutig ist es nicht, denn die Reform von 2008 zielte zwar darauf ab, „den Würgegriff des rationalisierten Parlamentarismus zu lockern“,²² ohne diesen jedoch grundlegend abzuschaffen. Entsprechend haben sich die Minderheitsregierungen zwischen 2022 und 2025 ausgiebig der Instrumente des rationalisierten Parlamentarismus bedient,

¹⁷ Pour la première fois, un texte porté par le RN a été approuvé par l'Assemblée nationale, *Le Monde* 3.11.2025.

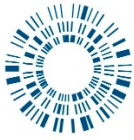
¹⁸ Cons. const., Nr. 2023-863 DC vom 25.1.2024, Gesetz zur Kontrolle der Einwanderung und zur Verbesserung der Integration; B. Fargeaud, On achève bien les chevaux : le Conseil constitutionnel, les cavaliers législatifs et la loi „immigration“, JP Blog 12.2.2024, <https://blog.juspoliticum.com/2024/02/12/on-acheve-bien-les-chevaux-le-conseil-constitutionnel-les-cavaliers-legislatifs-et-la-loi-immigration-par-benjamin-fargeaud/>; S. Benzina, Loi „immigration“ : une décision constitutionnelle habile aux frais des droits des parlementaires, JP Blog 5.2.2024, <https://blog.juspoliticum.com/2024/02/05/loi-immigration-une-decision-constitutionnelle-habile-aux-frais-des-droits-des-parlementaires-par-samy-benzina/>.

¹⁹ A. Le Divellec, Parlamentarisme négatif, gouvernement minoritaire, présidentielisme par défaut : la formule politico-constitutionnelle perdante de la démocratie française, JP Blog 5.4.2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/04/05/parlamentarisme-negatif-gouvernement-minoritaire-presidentielisme-par-defaut-la-formule-politico-constitutionnelle-perdante-de-la-democratie-francaise-par-armel-le-divellec/>; de Saint Sernin (Fn. 5), S. 115; Denquin (Fn. 5), S. 958.

²⁰ Bemerkung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, wiedergegeben von Türk (Fn. 15), S. 298.

²¹ Ce qu'il faut retenir du discours de politique générale de Sébastien Lecornu, *Le Monde* 14.10.2025.

²² Bericht des Comité Balladur, Une V^e République plus démocratique, La Documentation française 2008, S. 22; siehe auch J. Hummel, La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire, RFDC 2018, 723 ff.; J.-F. de Bujadoux, Chausse-trapes parlementaires pour un gouvernement minoritaire, JP Blog 5.7.2022, <https://blog.juspoliticum.com/2022/07/05/chausse-trapes-parlementaires-pour-un-gouvernement-minoritaire-par-jean-felix-de-bujadoux/>.



um das Parlament zu kontrollieren. Insbesondere bei der Rentenreform, der Verabschiedung der Haushaltsgesetze und der Gesetze zur Finanzierung der sozialen Sicherung kam diese harte Vorgehensweise zum Einsatz. Trotz der 2008 eingeführten Beschränkungen zu Art. 49 Abs. 3 der Verfassung, der die Verabschiedung eines Gesetzes ohne Abstimmung ermöglicht, wird dieser weiterhin häufig angewendet.²³ Der Art. 40 – Unzulässigkeit parlamentarischer Gesetzesinitiativen mit finanziellen Belastungen – und Art. 44 Abs. 3 der Verfassung – Gesamtabstimmung (sog. *vote bloqué*) – wurden 2008 nicht geändert. Die Regierung behält auch weiterhin weitreichende Kompetenzen bei der Festlegung der parlamentarischen Tagesordnung.²⁴ Sie ist nicht nur befugt, das Programm von zwei der vier Sitzungswochen frei zu bestimmen, sondern verfügt darüber hinaus während der beiden dem Parlament überlassenen Sitzungswochen weiterhin über einen Vorrang bei der Beratung der Haushaltsgesetze, der Gesetze zur Finanzierung der sozialen Sicherung sowie nach Art. 48 der Verfassung der Gesetzesentwürfe, die sich im Hin- und Her-Pendeln zwischen den beiden Parlamentskammern befinden.²⁵ Die Regierungen haben zudem gekonnt von all ihren parlamentarischen Rechten Gebrauch gemacht, insbesondere im Vermittlungsverfahren,²⁶ den besonderen Vorschriften für die Gesetze zur Finanzierung der sozialen Sicherung,²⁷ dem Verfahren der sog. „parlamentarischen Nischen“²⁸ sowie der Auswahl zwischen verschiedenen „gesetzgeberischen Vehikeln“, um eine neuere Terminologie aufzugreifen. All dies verdeutlicht die anhaltende institutionelle Schwäche des französischen Parlaments, mit anderen Worten das Scheitern einer Parlamentsaufwertung, Grundstein eines echten parlamentarischen Systems.

B. Die Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen: Frustrationen aufgrund der Versuche einer erneuten Re-Parlamentarisierung

Die Unfähigkeit des Parlaments, eine regierungsfähige Mehrheit zu bilden, bedeutet nicht, dass das Parlament untätig geblieben wäre. Im Gegenteil sind nahezu ebenso viele Gesetze verabschiedet worden wie in den vorangegangenen Legislaturperioden (I). Dagegen unterlag die Kontrolle der Regierung erheblichen Schwankungen, was einerseits auf eine Form der Selbstzensur, andererseits auf ein gewisses Bewusstsein hindeutet (II).

²³ *Combrade* (Fn. 10), S. 9: 23-mal unter der Regierung Borne.

²⁴ Dazu P. Chavy, *L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues*, RFDC 2017, 23 ff.

²⁵ Zu dieser sog. *navette*, Marsch/Vilain/Wendel (Hrsg.), *Französisches und deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich*, 2015, Rn. 53; Siehe auch *De Bujadoux* (Fn. 21), S. 3 f.; F.-E. Godefroy, *Le temps parlementaire*, RFDC 2018, 821 ff.

²⁶ Art. 45 der Verfassung; siehe auch S. Bernard, *La commission mixte paritaire*, RFDC 2001, 451 ff.

²⁷ Art. 47-1 der Verfassung; B. Morel, *Réforme des retraites et article 47-1 de la Constitution : coup de génie politique ou détournement de procédure?*, JP Blog 19.1.2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/01/19/reforme-des-retraites-et-article-47-1-de-la-constitution/%e2%80%89par-benjamin-morel/>.

²⁸ Für Gesetzesinitiativen der Opposition reservierte Sitzungen, daher die Bezeichnung der Nische: Art. 48 Abs. 5 der Verfassung.



Schließlich ist diese letzte Legislaturperiode durch eine deutliche Aufwertung des Senats gekennzeichnet (III).

I. Gesetzgeberische Tätigkeiten

Mit der Reform von 2008 wurde ein Teil der Mechanismen des rationalisierten Parlamentarismus²⁹ auf die parlamentarischen Organe übertragen; sie repräsentierte damit eine „moderne“ Ausprägung des rationalisierten Parlamentarismus.³⁰ So ist es nunmehr die Präsidentenkonferenz, die die Tagesordnung des Parlaments festlegt, die beschließen kann, dass ein Gesetzesentwurf oder Gesetzesvorschlag innerhalb einer festgelegten Frist beraten wird, die sich gegen die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach Art. 45 der Verfassung aussprechen kann oder die der Aufnahme eines Gesetzesentwurfs in die Tagesordnung widersprechen kann, wenn diesem keine oder nur eine unzureichende Folgenabschätzung beigefügt ist. Auf Vorschlag ihrer Präsidentin hat die Nationalversammlung eine neue Organisation der Wochen parlamentarischer Initiative beschlossen, um „überparteiliche Vorschläge“ zu fördern.³¹ Dennoch übt die „ehemalige Präsidentenmehrheit“ weiterhin großen Einfluss aus und besetzt wichtige Posten.³²

Auch die Rolle der ständigen Ausschüsse wurde aufgewertet, da die aus ihren Sitzungen hervorgegangenen Versionen der Gesetzesentwürfe nun die Grundlage der Beratungen im Plenum bilden,³³ mit Ausnahme der Haushaltsgesetze, der Gesetze zur Finanzierung der sozialen Sicherheit sowie der Gesetze zur Ratifizierung internationaler Verträge. Die nacheinander im Ausschuss angenommenen Änderungsanträge können jedoch die Kohärenz und Ausgewogenheit des ursprünglichen Gesetzesentwurfs beeinträchtigen. Die Regierung kann dieser Gefahr nur dadurch begegnen, dass sie ihrerseits Änderungsanträge einbringt.

Was die eingebrachten und/oder verabschiedeten Gesetze betrifft, ist zunächst anzumerken, dass jedem Abgeordneten das Recht der Gesetzesinitiative und das Recht auf Änderungsanträge zusteht.³⁴ Insofern zeigt sich das französische Verfassungsrecht gegenüber den Abgeordneten großzügig. Allerdings normiert Art. 40 der Verfassung, dass parlamentarische Vorschläge und Änderungsanträge unzulässig sind, „wenn ihre Annahme

²⁹ Zur Bilanz dieser Reform: *De Bujadoux* (Fn. 21).

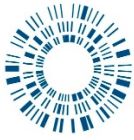
³⁰ *C. Vintzel*, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, 2011, S. 708, unterscheidet zwischen der klassischen Version des rationalisierten Parlamentarismus in den Händen der Regierung und der modernen Version, bei der die Disziplinargewalt bei den Präsidenten der Versammlungen, Ausschüsse usw. liegt.

³¹ *Türk* (Fn. 15), S. 293, nennt als Beispiel einen Gesetzesentwurf zu medizinischen Versorgungslücken oder einen anderen zum Recht, mit seinem Haustier begraben zu werden. Vgl. *V. Boiteau*, *À l'Assemblée, les idées transpartisanes bientôt mieux valorisées*, *Libération* 15.11.2023; *W. Borda*, *À l'Assemblée, les semaines transpartisanes font débat*, *Le Figaro* 19.12.2022.

³² In der Präsidentenkonferenz, die aus 28 Sitzen besteht, haben die drei Fraktionen der Allianz „Ensemble“ 16 Sitze inne; im Präsidium besetzen sie 12 von 19 Sitzen: *de Saint Sernin* (Fn. 5), S. 116 (Fn. 44).

³³ Art. 42 der Verfassung; vgl. *A. de Montis*, *Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ?*, *RFDC* 2018, 785 ff.

³⁴ Im Gegensatz zum deutschen Recht; siehe *Classen* (Fn. 11), B b).



entweder eine Verringerung der öffentlichen Einnahmen oder die Begründung bzw. Erhöhung einer öffentlichen Ausgabe zur Folge hätte". Dieses Hindernis schränkt den Handlungsspielraum der Parlamentarier stark ein.³⁵ Ein besonders aussagekräftiges Beispiel hierfür ist die parlamentarische Auseinandersetzung mit der Rentenreform.³⁶ Während sich in der Nationalversammlung eine Praxis der Duldung etabliert hatte, um zumindest die Einbringung von Gesetzesvorschlägen mit neuen Haushaltsbelastungen zu ermöglichen, wurde diese Duldung im Laufe dieses Verfahrens aufgegeben,³⁷ was im Übrigen im Einklang mit der Rechtsprechung des Verfassungsrats steht.³⁸

Die stete Gefahr der Unzulässigkeit wegen Finanzwirksamkeit erklärt auch teilweise die Frustration, die vielfach im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess empfunden wird. Tatsächlich schränkt diese Unzulässigkeit den Umfang möglicher Reformen erheblich ein.³⁹ Die weiteren Grenzen ergeben sich im Wesentlichen aus dem Fehlen einer Mehrheit und der Polarisierung der Positionen: Nur konsensfähige Themen haben eine Chance, die Fallstricke von Auseinandersetzungen und widersprüchlichen Änderungsanträgen zu überwinden. Daher beklagen Abgeordnete und Senatoren, „die Dinge nicht zu Ende zu bringen“,⁴⁰ und in der Rechtslehre wird „die geringe normative Tragweite und das Fehlen von Leitlinien“⁴¹ der meisten Gesetzentwürfe bedauert.

Dennoch wurden wichtige Gesetze verabschiedet.⁴² Erwähnt seien hier beispielsweise das Rahmengesetz des Innenministeriums (*loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur* – LOPMI),⁴³ das Gesetz zur Förderung der grünen Industrie,⁴⁴ das

³⁵ Vgl. R. Leatham, Article 40 de la Constitution : quand l'irrecevabilité financière interroge la recevabilité de l'initiative parlementaire, RFDC 2025, 917 ff.

³⁶ J.-F. de Bujadoux, La réforme des retraites : acmé de la dés-affectio societatis au Palais Bourbon, Jus politicum, Nr. 30, Juli 2023; D. Baranger, « Un spectacle lamentable » : la réforme des retraites entre opposition radicale et mauvaises pratiques gouvernementales, JP Blog 9.3.2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/03/09/un-spectacle-lamentable-la-reforme-des-retraites-entre-opposition-radicale-et-mauvaises-pratiques-gouvernementales-par-denis-baranger/>; Combrade (Fn. 10), S. 9.

³⁷ D. Baranger, La querelle de l'abrogation de la loi « retraites » : retour sur l'éclipse d'une convention parlementaire, JP Blog 22.11.2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/11/22/la-querelle-de-labrogation-de-la-loi-retraites-retour-sur-leclipse-dune-convention-parlementaire-par-denis-baranger/>; B. Fargeaud, Réforme des retraites, initiative parlementaire et article 40 de la Constitution : les riches heures du droit parlementaire et la pauvreté du parlementarisme, JP Blog 5.6.2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/06/05/reforme-des-retraites-initiative-parlementaire-et-article-40-de-la-constitution-les-riches-heures-du-droit-parlementaire-et-la-pauvrete-du-parlementarisme-par-benjamin-fargeaud/>.

³⁸ CC Nr. 85-203 DC vom 28.12.1985, Rn. 3.

³⁹ Au Parlement, les projets de lois éclipsés, Le Monde 2.6.2025, S. 8.

⁴⁰ Le Monde (Fn. 38).

⁴¹ J.-J. Urvoas, Crise ou renaissance de la fonction parlementaire ?, Le Club des Juristes 11.7.2025, <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/crise-ou-renaissance-de-la-fonction-parlementaire-11502/>.

⁴² Siehe insbesondere Combrade (Fn. 10), S. 4 und Türk (Fn. 15), S. 294 f.

⁴³ Gesetz Nr. 2023-22 vom 24. 1.2023 zur Ausrichtung und Programmplanung des Innenministeriums, JORF Nr. 0021 vom 25. Januar 2023.

⁴⁴ Gesetz Nr. 2023-973 vom 23. 10.2023 über die grüne Industrie, JORF Nr. 0247 vom 24. 10.2023.



Verfassungsgesetz zur Freiheit des freiwilligen Schwangerschaftsabbruchs⁴⁵ sowie das umstrittene Gesetz zur Kontrolle der Einwanderung und zur Verbesserung der Integration.⁴⁶

Auch wenn die gesetzgeberische Aktivität somit weiterhin rege war, ist zunächst festzuhalten, dass die Zahl der Gesetzesentwürfe – d.h. der Regierungsinitiativen – drastisch zurückgegangen ist.⁴⁷ Derzeit bewegen sich das Haushaltsgesetz und das Gesetz zur Finanzierung der sozialen Sicherheit nur mühsam durch das Labyrinth von Diskussionen und zugesagten, erwarteten oder widerrufenen Zugeständnissen, um – vielleicht – eine Verabschiedung des Haushalts per Verordnung (*ordonnance*) zu vermeiden. Zweitens wurden zahlreiche in erster Lesung beschlossenen Gesetzesvorschläge (noch?) nicht endgültig verabschiedet. Drittens blieb die Regierung nicht passiv, sondern inspirierte aktiv bestimmte Vorschläge, was für sie den Vorteil hat, auf Folgenabschätzungen und Stellungnahmen des Staatsrats verzichten zu können. Schließlich – und paradoxerweise – wurde ein Drittel der Gesetzesentwürfe einstimmig verabschiedet.⁴⁸

II. Die Kontrolle der Regierung

Insgesamt hat sich die parlamentarische Kontrolle der Regierung seit 2022 deutlich intensiviert. Es ist offensichtlich, dass die Abgeordneten mangels ausreichenden Einflusses auf die Gesetzgebung verstärkt die Kontrollfunktion wahrnehmen, die lange Zeit vernachlässigt worden ist. In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, dass die Reform von 2008 den Vorsitz des Finanzausschusses einem Mitglied der Opposition zuweist.⁴⁹ Gleichwohl unterlag diese Kontrolltätigkeit seit 2022 erheblichen Schwankungen, und es ist keineswegs sicher, dass sie tatsächlich wirksam ist oder zu konkreten Ergebnissen führt.

So ist festzustellen, dass während des langen Zeitfensters vom 16. Juli bis zum 21. September 2024, in dem nach der Auflösung der Nationalversammlung lediglich die laufenden Geschäfte weitergeführt wurden, keinerlei parlamentarische Kontrolle der Regierung stattfand.⁵⁰ Während die Regierung Attal in dieser Zeit 340 Dekrete und 1650

⁴⁵ Verfassungsgesetz Nr. 2024-200 vom 8.3.2024 über die Freiheit, einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen zu lassen, JORF Nr. 0058 vom 9.3.2024.

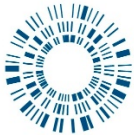
⁴⁶ Gesetz Nr. 2024-42 vom 26.1.2024 zur Kontrolle der Einwanderung und zur Verbesserung der Integration, JORF Nr. 0022 vom 27.1.2024.

⁴⁷ Le Monde (Fn. 38): von 154 in der XIV. Legislaturperiode (2012-2017) eingereichten Entwürfen sank die Zahl auf 115 in der XV. Legislaturperiode (2017-2022), auf 83 in der XVI. Legislaturperiode (2022-2024) und auf nur noch etwa 40 in der XVII. Legislaturperiode (seit 2024).

⁴⁸ *Urvoas* (Fn. 40), S. 4.

⁴⁹ Art. 39-3 RAN; siehe *D. Baranger*, Ni fait majoritaire ni cohabitation : la Cinquième République dans le monde d'après..., JP Blog 24.6.2022, <https://blog.juspoliticum.com/2022/06/24/ni-fait-majoritaire-ni-cohabitation-la-cinquieme-republique-dans-le-monde-dapres-par-denis-baranger/>.

⁵⁰ Siehe Le contrôle parlementaire, Pouvoirs 2010 (Nr. 134); *E. Lemaire*, Carence du contrôle parlementaire et contrôle politique par les experts. A propos de la mission d'évaluation de l'exécutif sur la gestion de la crise due au covid-19, JP Blog 9.11.2021, <https://blog.juspoliticum.com/2021/11/09/carence-du-contrôle-parlementaire-et-contrôle-politique-par-les-experts-a-propos-de-la-mission-devaluation-de-l-executif-sur-la-gestion-de-la-crise-due-au-covid-19-par-elina-lemai/>; *A. Carpentier*, Parlement en veilleur d'ombres. Brèves remarques sur le



Anordnungen erließ, blieb das Parlament passiv und wartete auf die Ernennung eines neuen Premierministers. Erst im Oktober leitete der Rechtsausschuss der Nationalversammlung eine *mission d'information flash* ein. Dabei wurden einige Verbesserungen vorgeschlagen, insbesondere die Möglichkeit für Fraktions- oder Ausschussvorsitzende, ein Verwaltungsgericht anzurufen, sowie die Verpflichtung der Regierung, das Parlament zu informieren. Dieser Text wurde in erster Lesung verabschiedet, ist aber noch nicht endgültig angenommen worden.

Demgegenüber haben die Berichte aus den ad-hoc Ausschüssen (*missions d'information*), den ständigen Ausschüssen oder den Untersuchungsausschüssen deutlich zugenommen.⁵¹ Einige davon erzielten eine erhebliche öffentliche Resonanz, insbesondere der Bericht des Senatsausschusses zur Benalla-Affäre,⁵² über die Verwendung öffentlicher Beihilfen für Großunternehmen,⁵³ und der Bericht der *Assemblée Nationale* zur Betharram-Affäre.⁵⁴ Zwar wurde die öffentliche Debatte dadurch bereichert, doch gab es meines Wissens keine legislativen Folgemaßnahmen.

In diesem Zusammenhang ist die Kontrolle durch ein Misstrauensvotum oder eine Vertrauensfrage natürlich viel wirksamer – vorausgesetzt, dass der Antrag angenommen oder das Vertrauen verweigert wird.⁵⁵ Dies war am 4. Dezember 2024 gegenüber der Regierung von Michel Barnier sowie am 8. September 2025 gegenüber der Regierung Bayrou der Fall. Letzterer hatte zunächst acht Misstrauensanträge überstanden, bevor er schließlich unterlag.

renforcement du contrôle parlementaire en période d'expédition des affaires courantes, JP Blog 13.5.2025, <https://blog.juspoliticum.com/2025/05/13/le-parlement-en-veilleur-dombres-breves-remarques-sur-le-renforcement-du-controle-parlementaire-en-periode-dexpedition-des-affaires-courantes-par-antoine-carpentier/>.

⁵¹ Urvoas (Fn. 40) S. 2: Von 196 zwischen 2017 und 2019 auf 279 zwischen 2022 und 2024, und bis Juli 2025 sind bereits 82 Berichte angekündigt.

⁵² M. Jourda/J.-P. Sueur, Sénat, Rapport d'information n° 324, session ordinaire 2018-2019 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (Bericht über die Zulässigkeit, Personen, die nicht den inneren Sicherheitskräften angehören, an den Aufgaben der öffentlichen Ordnungsbewahrung und dem Schutz hoher Persönlichkeiten zu beteiligen sowie über die Strafen im Fall der Unzulässigkeit), 20.2.2019.

⁵³ O. Rietmann/F. Gay, Sénat, Rapport n° 808, session extraordinaire de 2024-2025, 1.7.2025, fait au nom de la commission d'enquête (1) (Bericht über die Verwendung öffentlicher Unterstützungen für die Großunternehmen und deren Subunternehmer).

⁵⁴ F. Kelonabachi/V. Spillebout/P. Vannier, Assemblée nationale, Rapport n° 1642, 25.6.2025, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête (Bericht über die staatliche Kontrolle und die Verhinderung von Gewalt in den Schulen).

⁵⁵ D. Baranger, Le nouveau visage de l'article 49-3, JP Blog 16.11.2022, <https://blog.juspoliticum.com/2022/11/16/le-nouveau-visage-de-larticle-49-3-par-denis-baranger/>; J. de Saint-Sémin, '49.3 budgétaire' et '49.3 social'. Le recours à l'article 49 al. 3 de la Constitution en matière financière sous la Ve République, RFDC 2024, 333 ff; T. Ducharme, Le recours à l'article 49, alinéa 3, en matière budgétaire, RDP 2024, 162 ff.



III. Die Aufwertung des Senats

Diese Aufwertung ist so weitreichend, dass man von einer „Senatorisierung“ sprechen kann.⁵⁶ Tatsächlich verfügt der Senat über eine homogene, stabile und gemäßigte Mehrheit; die politischen Extreme (RN und LFI) sind dort nur marginal vertreten. Darüber hinaus kann die Regierung sich im Senat nicht eines dem Art. 49 Abs. 3 der Verfassung entsprechenden Verfahrens bedienen, sodass Debatten, die nicht mehr in der Nationalversammlung stattfinden, nun im Senat geführt werden können. Der Senat wird damit zu einer Art Verhandlungsforum, das umso unverzichtbarer ist, als er schon im Verfahren des Vermittlungsausschusses wie auch im Rahmen der sog. vorgezogenen Ablehnungsanträge (*motions de rejet préalable*) aktiv mitwirkt.⁵⁷ Über diese – 2009 eingeführten – vorgezogenen Ablehnungsanträge wird vor Beginn der Beratung in öffentlicher Sitzung abgestimmt, um „festzustellen, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf gegen eine oder mehrere Verfassungsbestimmungen verstößt, oder zu beschließen, dass keine Beratung erforderlich ist“. Ein vergleichbares Verfahren ist die *question préalable* (Vorab-Antrag/Vorfrage) im Senat.⁵⁸ Während dieses Verfahren ursprünglich zum Schutz der Opposition und der Minderheiten konzipiert war, wird es heute vor allem von Berichterstattern zu Gesetzesentwürfen oder -vorschlägen genutzt und entwickelt sich damit zu einem Mittel, die Nationalversammlung und die dort eingebrachten Änderungsanträge zu umgehen. So gelangt man unmittelbar entweder von dem zuständigen Ausschuss zum Senat oder, wenn dieser bereits Stellung genommen hat, zum Vermittlungsausschuss.⁵⁹ Dies war insbesondere bei dem sog. Duplomb-Gesetz der Fall, das bestimmte, für Bienen tödliche Pestizide wieder zuließ und zu einer von mehr als zwei Millionen Menschen unterzeichneten Petition führte. Im Rahmen beschleunigter oder zeitlich begrenzter Verfahren kommt derselbe Mechanismus zum Tragen: Die Nationalversammlung scheidet nach Ablauf der Frist zugunsten des Senats oder ggf. des Vermittlungsausschusses aus dem Gesetzgebungsverfahren aus. Schließlich ist die Regierung im ordentlichen Verfahren nicht verpflichtet, der Nationalversammlung das letzte Wort zu überlassen, sondern kann die parlamentarischen Pendelverfahren (*navettes*) bis zur Einberufung eines Vermittlungsausschusses fortsetzen lassen.

Gleichwohl übt die Regierung aufgrund der Zusammensetzung der Vermittlungsausschüsse und einer geschickten Gestaltung der Tagesordnung auch heute noch einen maßgeblichen Einfluss auf diese Ausschüsse aus. Die Aufwertung des Senats

⁵⁶ Türk (Fn. 15), S. 296.

⁵⁷ Art. 91 Abs. 5 RAN; N. Lefkopoulou, Les arguments mobilisés dans les motions de rejet préalable: une étude des XVe et XVIe législatures, RDP 2025, 48 ff.; B. Fargeaud, Changer 'Duplomb' en or ? Les limites des nouveaux habits de la motion de rejet à l'Assemblée nationale, JP Blog 17.6.2025, <https://blog.juspoliticum.com/2025/06/17/changer-duplomb-en-or-les-limites-des-nouveaux-habits-de-la-motion-de-rejet-a-lassemblee-nationale-par-benjamin-fargeaud/>; A. Bertoux, Coup de projecteur sur la motion de rejet, Le Club des Juristes 14.12.2023; M. Charité, La motion de rejet préalable, une procédure détournée?, D. 2025, 1336 ff.; J.-J. Urvoas, Motion de rejet préalable: le silence du Conseil constitutionnel, Le Club des Juristes 1.9.2025.

⁵⁸ Art. 44 Abs. 3 RS (Geschäftsordnung des Senats).

⁵⁹ Le Parlement adopte définitivement la controversée loi Duplomb sur l'agriculture, Le Monde 8.7.2025.



ist demnach unbestreitbar, ihr liegen jedoch eine Reihe von Verfahrens- und Rechtsmissbräuchen zugrunde.⁶⁰ Ob der Verfassungsrat diesen Missbräuchen ein Ende setzen wird, ist allerdings alles andere als sicher.

C. Obstruktion als Faktor des Bedeutungsverlusts der Beratungen

Das Wiederaufleben des parlamentarischen Aktivismus geht mit zunehmenden Störungen einher. Zwar ist das Phänomen der Obstruktion nicht neu,⁶¹ doch hat es im französischen Parlament in letzter Zeit eine bedeutende Entwicklung erfahren. Unter Obstruktion⁶² versteht man „eine Reihe von parlamentarischen Praktiken und Verhaltensweisen, deren Zweck es ist, den Fortgang der Beratungen bis zu ihrem Ende, nämlich der Mehrheitsentscheidung, zu behindern“⁶³ oder auch „einen Missbrauch der Verfahrensmittel, insbesondere des Rederechts“.⁶⁴ Diese Definitionselemente lassen die Komplexität des Phänomens erkennen. Seine vielfältigen Erscheinungsformen (I) werfen Fragen nach seinen Gründen (II) und seinen Zielen (III) auf.

I. Die Erscheinungsformen als Zeichen für die Verschlechterung der Debatten

„Er soll zurück nach Afrika gehen“, „Halt die Klappe, Alte!“, „Herr Minister, Sie sind erbärmlich, Sie sind ein Betrüger und ein Mörder“.⁶⁵ Das sind nur einige Beispiele für diesen Verfall der Debattenkultur. Zu den verbalen Beleidigungen kommen weitere Störungen der Ordnung hinzu, etwa obszöne Gesten, Kleidungssymbole (z.B. eine gelbe Weste), das Schwenken von Plakaten, das Ausstellen von Nudelpackungen und Dosen mit grünen Bohnen mitten im Plenarsaal oder provokante Haltungen.⁶⁶ Diese sehr offensichtlichen

⁶⁰ *Fargeau* (Fn. 56), S. 4-7; *Urvoas* (Fn. 40), S. 4 f.; *Türk* (Fn. 15), S. 296-298.

⁶¹ *C. Geynet-Dussauze*, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République. Etude de droit constitutionnel*, 2020 ; *S. Sanchez*, *De l'obstruction dans les chambres parlementaires françaises. Considérations historiques sur le paradigme délibératif*, RFDC 2023, 533 ff.

⁶² Siehe insbes. *C. Geynet-Dussauze*, *Les groupes d'opposition parlementaire n'ont pas le monopole de l'obstruction : réflexions sur la diversité des protagonistes du phénomène obstructionniste*, RFDC 2023, 557 ff.; *A. Buixan*, *Qu'est-ce que débattre 'en toute loyauté' ? Les représentations du parlementarisme au prisme de la pratique de l'obstruction parlementaire. (France, Grande-Bretagne, Allemagne)*, RFDC 2023, 683 ff.; *T. Ehrhard*, *L'obstruction : stigmat ou opportunité pour le Parlement?*, RFDC 2023, 637 ff.; *J. Souplet*, *Prévenir et limiter l'obstruction législative*, RFDC 2023, 577 ff.; *A. Vidal-Naquet*, *Le Conseil constitutionnel et l'obstruction parlementaire. Vers un nemo auditur institutionnel?*, RFDC 2023, 623 ff.; *Vincent*, (Fn. 3), S. 307.

⁶³ *M. de Villiers/A. Le Divellec*, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, 11. Aufl. 2017, S. 254 ("ensemble de pratiques et comportements parlementaires dont l'objet est de faire obstacle à la progression de la délibération vers son terme qui est la décision majoritaire"); siehe auch *Geynet-Dussauze*, (Fn. 60).

⁶⁴ *P. Avril/J. Gicquel*, *Lexique de droit constitutionnel*, 5. Aufl. 2016, S. 55 ("un abus des ressources de la procédure, notamment du droit de parole"). Siehe auch *Buixan*, (Fn. 61), S. 694 f.

⁶⁵ Beleidigungen zitiert nach *Vincent*, (Fn. 3), S. 307 ("Qu'il retourne en Afrique", "tais-toi la vieille!", "Monsieur le ministre, vous faites pitié, vous êtes un imposteur et un assassin").

⁶⁶ *Vincent* (Fn. 3), S. 308.



Störungen führen in der Regel zu Sanktionen im Rahmen des parlamentarischen Disziplinarrechts.⁶⁷

Subtilere Störungen äußern sich in wiederholten Wortmeldungen während der Diskussion von Änderungsanträgen, etwa durch Verfahrensankträge, Geschäftsordnungsrügen oder wiederholte Anträge auf Unterbrechung der Debatte. Diese Anträge können sich auf alle Arten von Gesetzesentwürfen beziehen.⁶⁸

Das klassischste Instrument der Obstruktion ist schließlich das Einreichen zahlreicher Änderungsanträge. Bei manchen neueren Gesetzestexten wurden mehrere zehntausend Änderungsanträge eingebracht.

II. Mögliche Gründe für diese Entwicklung

Der Amtsantritt von Emmanuel Macron fiel nicht nur mit dem Aufkommen neuer politischer Kräfte zusammen, sondern auch mit einer umfassenden Neubesetzung der Abgeordneten, darunter viele, die mit parlamentarischen Regeln und Gepflogenheiten nicht vertraut waren. Da sich die neuen politischen Kräfte an den Extremen positionieren, sind die Debatten zwangsläufig hitziger geworden. Die Strategien des RN und der LFI unterscheiden sich jedoch grundlegend: Während der RN alles getan hat, um sich zu „entdämonisieren“, indem er Krawatten und ein allgemein höfliches Verhalten vorschrieb, blühten die Mitglieder der LFI in der Provokation auf und zeigten damit ihre Verachtung gegenüber dem parlamentarischen Spiel sowie ihre Überzeugung, dass sie nichts zu gewinnen hätten, wenn sie sich an die parlamentarischen Regeln und Gepflogenheiten hielten, und den Willen, „die parlamentarischen Debatten auf andere Weise zu beeinflussen“.⁶⁹

Das Fehlen einer Mehrheit hat zweifellos dazu beigetragen, diese Tendenzen zu verschärfen, umso mehr als ihnen die Regierungsmitglieder in nichts nachstanden.

III. Die verfolgten Ziele

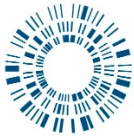
Zwei große Zielsetzungen scheinen die Akteure geleitet zu haben: einerseits Entscheidungen zu verhindern, statt sie herbeizuführen, und andererseits Sichtbarkeit zu erlangen.

Die Verabschiedung eines Gesetzes zu verhindern, ist natürlich das Ziel jeder Opposition gegenüber der Regierung, aber oft ist der Opposition sehr deutlich bewusst, dass sie dies nicht erreichen kann. In dieser Hinsicht hängt alles vom Kräfteverhältnis ab. Bei einer relativen Mehrheit oder in Ermangelung einer solchen ist es jedoch die „Mehrheit“, die ein

⁶⁷ Zu diesem Punkt *Vincent* (Fn. 3), *Türk* (Fn. 15), S. 289.

⁶⁸ *Geynet-Dussauze* (Fn. 61), S. 560.

⁶⁹ *Vincent* (Fn. 3), S. 314 f., 320 ("peser autrement sur les débats parlementaires").



Interesse daran hat, die Verabschiedung eines Gesetzesvorschlages der Opposition zu verhindern. Wenn Parlamentarier, sei es einzeln oder gemeinsam, Strategien zu diesem Zweck verfolgen, erweisen sie der Regierung einen großen Dienst, da diese so vermeiden kann, in den Konflikt verwickelt zu werden.⁷⁰ Die sog. parlamentarischen Nischen sind in dieser Hinsicht ein besonders aussagekräftiges Beispiel: Sie ermöglichen es den verschiedenen Fraktionen, insbesondere den Minderheits- und Oppositionsfraktionen, einen ihrer Gesetzesvorschläge auf die Tagesordnung zu setzen. Da die für diese Nischen vorgesehenen Debatten jedoch unter großem Zeitdruck stattfinden müssen, führen die vielfältigen und ausgeprägten Obstruktionsmanöver der regierungsstützenden Fraktionen dazu, dass die meisten Initiativen der Opposition scheitern.⁷¹

Das Ziel der Sichtbarkeit wird dabei häufig parallel verfolgt, insbesondere wenn die Obstruktion von einer Minderheitsfraktion oder sogar von einem einzelnen Abgeordneten ausgeht. Dieses Ziel mag in der Welt der Showpolitik wünschenswert erscheinen, kann aber ebenso den Wunsch nach direkterer Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausdrücken, vor allem mit den Wählern. Das Mehrheitswahlsystem spielt hier sicherlich eine Rolle; darüber hinaus entspricht eine solche direkte Verbindung ganz den von der LFI verfolgten Strategien, die auf eine direktere Demokratie abzielen.

In diesem Zusammenhang sind die sozialen Netzwerke zu erwähnen, die von den Abgeordneten intensiv genutzt werden. Dies geht so weit, dass einige Abgeordnete in öffentlichen Sitzungen ihre TikTok-Beiträge als parlamentarische Reden vorlesen.⁷² Laut einer von *Le Monde* zitierten Studie „äußern sich die Abgeordneten heute weit häufiger für ihre Follower als für andere Abgeordnete, mit allen negativen Auswirkungen der sozialen Netzwerke auf die Polarisierung der Debatten und die politische Gewalt“.⁷³

Die Parlamentsdebatten könnten sicherlich eine Auffrischung und Modernisierung vertragen, aber sollten sie sich dabei an X oder TikTok orientieren? Sicherlich nicht, denn Politik lässt sich nicht auf Emotionen reduzieren, sondern fordert Entscheidungen, die sich auf eine rationale und gründliche Debatte gründen.

Fazit

Abschließend würde ich jedoch behaupten, dass die Debatte nicht zu den spezifisch französischen Kompetenzen gehört. Dazu zählen eher Reden, Vorträge oder Monologe.

⁷⁰ *Geynet-Dussauze* (Fn. 61), S. 564.

⁷¹ Siehe (Fn. 27); siehe außerdem *L. Sanchez*, Comment la majorité présidentielle organise l'obstruction lors des niches parlementaires, *Le Monde* 11.1.2023; *Geynet-Dussauze* (Fn. 61), S. 575; *J.-F. de Bujadoux*, L'obstruction parlementaire vue de la rue de Varenne : Le regard et les armes de l'exécutif, RFDC 2023, 597 ff.

⁷² A l'Assemblée nationale, la multiplication des 'interventions TikTok' fait débat, *Le Monde* 12.8.2025, S. 8.

⁷³ *Le Monde* (Fn. 71). ("désormais les députés s'expriment bien davantage pour leurs followers que pour les autres députés, avec tous les effets pervers des réseaux sociaux sur la polarisation des débats et la violence politique").



Bei Debatten könnten die französischen Parlamentarier zweifellos von ihren deutschen Kollegen lernen.

Was die politische Fragmentierung und ihre Auswirkungen auf die Entscheidungsfähigkeit angeht, so nimmt Frankreich wohl an der allgemeinen Entwicklung hin zu Populismus und Illiberalismus teil, befindet sich allerdings dabei in einer Sonderstellung. Diese ergibt sich aus seinem sehr speziellen und stark personalisierten politischen System, das kaum wirkliche Gegengewichte kennt. Denn trotz fehlender Mehrheit bleibt der Präsidialismus das Herzstück des politischen Systems und zugleich eine Falle, der selbst die Opposition zum Opfer gefallen ist, da die endgültige Entscheidung über die Rentenreform politisch im Wege der Präsidentschaftswahlen 2027 entschieden werden dürfte. Jedenfalls ist es nicht der Verfassungsrat, der die Macht des Präsidenten ausgleichen könnte. Die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsrates scheint vielmehr zu zeigen, dass er die Verfassung keineswegs als oberste Norm zur Begrenzung der politischen Macht versteht, sondern eher als „Werkzeugkasten“, dessen sich die jeweiligen Inhaber der Macht beliebig bedienen können.