

Legislativwahlen in Frankreich: Macrons neue Machtbasis

Ein Kompass zur französischen Politik

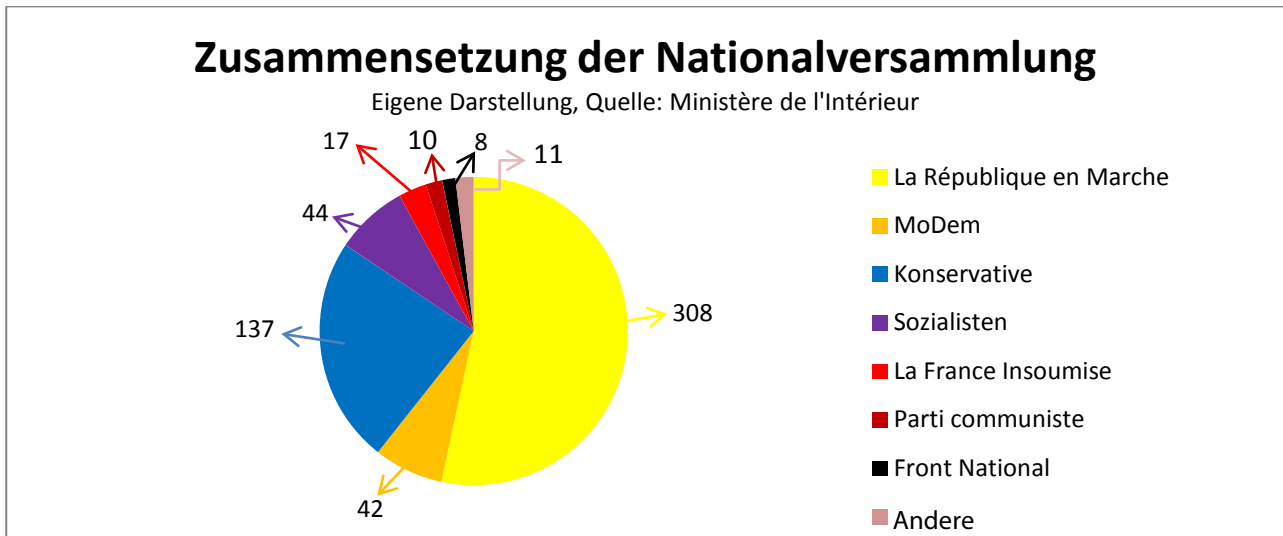
Anna Imhof



Am 18. Juni fand in Frankreich die zweite Runde der Legislativwahlen statt. Dieser cepAdhoc gibt einen Überblick über die neu zusammengesetzte Nationalversammlung, die Macron-Regierung sowie die künftige Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Abschließend wird eine Prognose zur praktischen Umsetzbarkeit der anstehenden Reformagenda abgegeben.

Der Staatspräsident Emmanuel Macron sowie der Premierminister Édouard Philippe bilden die Exekutiv-Doppelspitze Frankreichs. Die Ernennung des ehemaligen Konservativen Philippe erwies sich als gelungener taktischer Schachzug. „La République en Marche“ (LREM) erlangt selbst ohne die Abgeordneten der Zentrumsparterie „Mouvement Démocrate“ (MoDem), mit der „LREM“ gemeinsam Wahlkampf gemacht hat, die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung. Da Macron mit seinen „LREM“-Kandidaten die größte Fraktion stellt, kann er Philippe als Premierminister unproblematisch beibehalten. Auch alle Minister, die für ein Abgeordnetenamt in der Nationalversammlung kandidierten, haben die Wahl gewonnen und können im Kabinett verbleiben. Ihren Abgeordnetensitz müssen sie allerdings ihren Stellvertretern überlassen.

1 Die neue Nationalversammlung



Die „LREM“ Kandidaten (308 Sitze) konnten gemeinsam mit der Zentrumspartei „MoDem“ (42 Sitze) die meisten Sitze in der Nationalversammlung gewinnen. Die absolute Mehrheit (ab 289 von 577 Sitzen) ist damit gut gesichert. Der „Front National“ (FN) konnte zwar mit insgesamt 8 Abgeordneten gegenüber 2012 6 Abgeordnete hinzugewinnen, blieb aber hinter den Erwartungen zurück. Die Konservativen bilden mit 137 Sitzen eine solide Fraktion; sie haben jedoch gegenüber 2012 (229 Sitze) erhebliche Verluste eingebüßt. Die Sozialisten haben mit nur 44 Sitzen gegenüber 331 Sitzen in 2012 ein desaströses Wahlergebnis eingefahren. „La France Insoumise“ von Jean-Luc Mélenchon (17 Sitze) kann gemeinsam mit der „Parti communiste français“ (10 Sitze) eine linksextreme Front bilden.

Die Wahlbeteiligung in der zweiten Wahlrunde am 18. Juni 2017 liegt mit 42,6 % auf einem historisch niedrigen Rekordniveau. 57,4 % der Wahlberechtigten sind gar nicht wählen gegangen bzw. haben sich enthalten oder einen ungültigen Stimmzettel abgegeben.

Insgesamt ist das Durchschnittsalter der Nationalversammlung gesunken (48 Jahre statt 54 Jahre) und der Frauenanteil gestiegen (von 155 Abgeordnete auf 223 Abgeordnete).

2 Die Macron Regierung

Das Kabinett Macron besteht aus 23 Personen, die sowohl links als auch rechts der Mitte zu verordnen sind. Auch Vertreter der Zivilgesellschaft wurden ins Kabinett berufen. Im Folgenden werden die wichtigsten wirtschafts- und EU-politischen Akteure kurz dargestellt.

2.1 Édouard Philippe, Premierminister, bisher Les Républicains



Der 46-jährige Premierminister Philippe stand Alain Juppé politisch nahe, einem der Mitte-Rechts Präsidentschaftskandidaten der „Les Républicains“ der Vorwahlen. Seit 2010 ist er Bürgermeister von Le Havre. Zuvor arbeitete er bei dem französischen Atomkonzern Areva sowie bei einer amerikanischen Anwaltskanzlei. Sein Abitur machte er in Bonn an der Französischen Schule. Er spricht perfekt Deutsch. Der breiten französischen Öffentlichkeit war er bisher unbekannt. Nach Aufnahme seines Amtes in der Macron-Regierung schloss „Les Républicains“ ihn aus der Partei aus.

2.2 Bruno Le Maire, Wirtschaftsminister, bisher Les Républicains



Le Maire ist 48 Jahre alt und hat als Politiker und Diplomat unter Dominique de Villepin im Außenministerium und später im Innenministerium Karriere gemacht. In der Regierung von François Fillon war er von Juni 2009 bis Mai 2012 Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei. Seit 2012 schlug er einen Sonderweg in seiner politischen Familie der Konservativen ein und bemühte sich um Erneuerung sowie die Überwindung ideologischer Gräben. Bei den Vorwahlen der Konservativen trat er ohne Erfolg als Präsidentschaftskandidat an. Er besuchte drei Eliteschulen und spricht fließend Deutsch. Nach Aufnahme seines Amtes in der Macron-Regierung schloss „Les Républicains“ ihn aus der Partei aus. Er errang bei der aktuellen Wahl einen Sitz als Abgeordneter in der Nationalversammlung und setzte sich gegen seinen LR-Kontrahenten durch.

2.3 Gérald Darmanin, Minister für den Öffentlichen Dienst und den Staatshaushalt, bisher Les Républicains



Der 34-jährige Darmanin soll den Staatshaushalt in Ordnung bringen. Bei den Vorwahlen der Konservativen war er der Sprecher von Ex-Präsident Nicolas Sarkozy. In seiner politischen Karriere hatte er bisher verschiedene Ämter auf lokaler und regionaler Ebene inne. Als Abgeordneter der Konservativen in der Nationalversammlung stimmte er 2012 gegen den Europäischen Fiskalpakt. Nach Aufnahme seines Amtes in der Macron-Regierung schloss „Les Républicains“ ihn aus der Partei aus.

2.4 Jean-Yves Le Drian, Europa- und Außenminister, Parti Socialiste



Der Sozialist Le Drian ist 69 Jahre alt, kommt aus einer katholischen Arbeiterfamilie und war unter François Hollande Verteidigungsminister. Schon in seiner Zeit als Verteidigungsminister setzte der studierte Historiker sich für eine operative europäische Verteidigungsunion ein. Le Drian strebt eine europäische Verteidigungspolitik an, die sich als ergänzend und autonom zur Nato versteht.

2.5 Marielle de Sarnez, beigeordnete Europaministerin, Mouvement démocrate



Die 66 Jahre alte Sarnez gehört der Zentrumspartei „MoDem“ an und ist seit 1999 EU-Parlamentsabgeordnete der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europe (ALDE). Zuletzt war sie dort im Ausschuss für Internationalen Handel tätig. Politisch steht sie François Bayrou, dem Gründer von „MoDem“ und jetzigem Justizminister, nahe und leitete 2007 dessen Präsidentschaftskampagne. De Sarnez konnte sich einen Sitz in der Nationalversammlung sichern – und damit auch ihren Kabinettsposten.

2.6 Muriel Pénicaut, Arbeitsministerin, aus der Zivilgesellschaft



Die 62-jährige Pénicaut war Personalchefin beim Weltkonzern Danone und in verschiedenen Aufsichtsräten von börsennotierten, internationalen Unternehmen tätig. Außerdem war sie Generaldirektorin von Business France, der französischen Agentur für die internationale Entwicklung der französischen Wirtschaft. Von Arbeitgeberorganisationen wird ihre Ernennung als Arbeitsministerin begrüßt. Pénicaut wird die hochumstrittene Arbeitsmarktreform durchsetzen müssen.

3 Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament

Es erscheint auf den ersten Blick ungewöhnlich, dass Macron seine Regierung bereits vor den Legislativwahlen ernannte und diese nicht vom Parlament bestätigt werden muss. In Deutschland ist die Reihenfolge genau andersherum: Abhängig vom Wahlausgang zum Bundestag wird anschließend das Kabinett gebildet. In Frankreich ist das anders und erklärt sich nicht zuletzt durch das politische System der Fünften Republik. Üblicherweise bekommt bei den Legislativwahlen die Partei des Präsidenten eine Mehrheit im Parlament. Diese „Tradition“ hat sich nun auch beim anfangs vergleichsweise unpopulären Präsidenten Macron wieder bestätigt: Die „LREM“ hat eine absolute Mehrheit in der Nationalversammlung. Nur wenn ausnahmsweise eine andere Partei die größte Fraktion stellt, steigt der politische Druck auf den Präsidenten, einen anderen Premierminister zu ernennen. Ungeschriebene Regel ist, dass die größte Fraktion der Nationalversammlung den Premierminister stellt. Außerdem müssen die Minister, die gleichzeitig als Abgeordnete für die Nationalversammlung kandidiert und verloren haben, von ihrem Ministerposten zurücktreten.

In Deutschland verhandeln die Regierungsparteien einen Koalitionsvertrag. In Frankreich ist die Kompromisskultur weniger ausgeprägt und mit parteiübergreifenden Koalitionen gibt es kaum Erfahrung. „La République En Marche“ hat sich mit „MoDem“ bei der Aufstellung der Kandidaten abgesprochen und in vielen Wahlkreisen einen gemeinsamen Kandidaten bestimmt. Mit dem jetzigen Wahlergebnis braucht „LREM“ weder die Stimmen der „Les Républicains“ noch von „MoDem“, um mehrheitsfähig zu sein. Sollte der Koalitionspartner „MoDem“ nicht allen Projekten zustimmen, könnte das die Abstimmungen in der Nationalversammlung nicht blockieren. Je nach Projekt wird „LREM“ auch auf die zusätzlichen Stimmen der Konservativen zählen können.

3.1 Gesetzesvertretende Verordnungen

Macron will als eine seiner ersten Prioritäten den französischen Arbeitsmarkt reformieren, liberalisieren und flexibler gestalten. Das Arbeitsrecht soll vereinfacht und entschlackt werden, indem nur noch die wichtigsten Grundpfeiler – etwa der Mindestlohn – gesetzlich festgelegt werden. Der soziale Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern soll gestärkt werden. Die effektiven Arbeitsstunden und die Arbeitsorganisation sollen künftig durch Vereinbarungen auch auf Unternehmensebene festgelegt werden können. Macron plädiert zwar nicht für die Abschaffung der gesetzlichen 35-Stunden Woche, de facto soll die Arbeitszeit aber durch abweichende Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene verlängert werden können. Macron möchte außerdem die Entschädigungszahlungen bei rechtswidrigen Kündigungen deckeln.

Um hier möglichst schnell Erfolge vorweisen zu können, hat Macron angekündigt auf das Instrument der sog. gesetzesvertretenden Verordnungen gemäß Art. 38 der Verfassung zurückgreifen zu wollen.

Das Arbeitsrecht wird grundsätzlich durch Gesetz geregelt (Art. 34 der Verfassung „domaine de la loi“). Jedoch kann das Parlament die Regierung während eines begrenzten Zeitraums zu sog. gesetzesvertretenden Verordnungen ermächtigen. Die Legislative überträgt ihre Gesetzgebungskompetenz damit also

zeitweilig auf die Exekutive. Allerdings muss das Parlament die von der Exekutive erlassenen Verordnungen anschließend in einem „Ratifizierungsgesetz“ bestätigen. Das Ermächtigungsgesetz legt den Zeitpunkt fest, bis zu dem das Ratifizierungsgesetz im Parlament eingebracht werden muss. Anderenfalls wird die gesetzesvertretende Verordnung durch Zeitablauf ungültig. Erst mit dem vom Parlament verabschiedeten Ratifizierungsgesetz erhält die gesetzesvertretende Verordnung dann Gesetzesrang. Weigert sich das Parlament, die Verordnung zu bestätigen, behält diese Verordnungscharakter und steht in der Hierarchie der Normen unter den Gesetzen. Die Folge wäre eine erhöhte Rechtsunsicherheit, weil die geltende Verordnung jederzeit von einem entgegenstehenden Gesetz ausgehebelt werden kann.

Die Regierung von Philippe könnte etwa im Bereich des Arbeitsrechtes Reformen im Verordnungswege vorantreiben und dadurch schneller handeln. Gegen den Willen der Mehrheit im Parlament lässt es sich auf Dauer jedoch auch mit Verordnungen nicht „durchregieren“.

3.2 Instrument des 49.3

Art. 49 Abs. 3 der Verfassung erlaubt es dem Premierminister Philippe, nach Beratung des Ministerrates vor der Nationalversammlung die politische Verantwortung für einen Gesetzesentwurf zu übernehmen. In diesem Falle gilt dieser Entwurf als angenommen, wenn nicht innerhalb der darauffolgenden vierundzwanzig Stunden ein Misstrauensantrag gegen die gesamte Regierung eingebracht und angenommen wird. Ein solcher Antrag kann bereits mit der Unterstützung von einem Zehntel der Mitglieder der Nationalversammlung eingereicht werden. Er muss von der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung angenommen werden (Art. 49 Abs. 2 der Verfassung).

Der 49.3 ist in Frankreich für viele Bürger und die Gewerkschaften ein rotes Tuch und wird daher mit Vorsicht verwendet. Die Arbeitsgesetze El Khomri 2016 und Macron 2015 wurden von der Regierung Manuel Valls beide mit Hilfe des 49.3 durchgesetzt. Beide Gesetze zielten u.a. auf Erleichterungen beim Kündigungsschutz und flexiblere Arbeitszeiten. Sie führten zu monatelangen Demonstrationen und gewalttätigen Ausschreitungen.

3.3 Einfache Gesetze

Um einfache Gesetze zu verabschieden, genügt im Parlament grundsätzlich die relative Mehrheit. Enthaltungen werden nicht mitgezählt und ein Mindestquorum der Abstimmenden gibt es nicht. Die Abgeordneten von „LREM“ in der Nationalversammlung verfügen über die absolute Mehrheit der Stimmen, sodass das Erreichen der jeweils relativen Mehrheit wahrscheinlich ist. Die Nationalversammlung hat gegenüber dem traditionell konservativen Senat bei Uneinigkeit über einen Gesetzestext das letzte Wort.

4 Die praktische Umsetzbarkeit der Reformagenda

Macron hat seine Regierung mit viel Pragmatismus zusammengestellt. Wenn sich dieser Pragmatismus nicht nur in der Nationalversammlung, sondern auch auf der Straße durchsetzt, haben Macron und seine Regierung Philippe sehr gute Aussichten, ihre Reformvorschläge umzusetzen. Eine politische Blockadesituation wird es in der Nationalversammlung aufgrund der absoluten Mehrheit von „LREM“ nicht geben. Die Konservativen dürften die liberalen Strukturreformen von Macron zumeist begrüßen und die entsprechenden Gesetze daher mittragen. Der Ausschluss der drei ehemaligen konservativen Regierungsmitglieder Philippe, Le Maire und Darmanin aus der Partei und die konfrontative Haltung gegenüber „LREM“ war vor allem Wahlkampfaktik im Hinblick auf die Legislativwahlen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die konservativen Abgeordneten unterschiedlicher politischer couleur zusammenraufen und – da wo es möglich ist – gemeinsame Politik machen.

4.1 Auf nationaler Ebene

Ob es Macron und der Regierung Philippe gelingt, die notwendigen Strukturreformen umzusetzen, ist entscheidend für die Entwicklung der französischen Wettbewerbsfähigkeit. Mit der vorhandenen absoluten Mehrheit im Parlament stehen die Chancen für die Umsetzung der Reformen gut. In der Nationalversammlung können die Gesetze selbst gegen einen Zusammenschluss von links- und rechtsextremen Abgeordneten verabschiedet werden. Sobald das Ermächtigungsgesetz verabschiedet ist, kann die Regierung die Arbeitsmarktreform im Verordnungswege durchbringen. Das Ermächtigungsgesetz soll bereits zu Beginn des Sommers verabschiedet werden; die Verordnungen sollen Anfang September ergehen. Allerdings sind die Reaktionen der Gewerkschaften und auf der Straße nicht absehbar. Nicht nur extrem linke Gewerkschaften wie CGT und Force Ouvrière haben bereits ihren Widerstand gegen die geplante Arbeitsmarktreform ausgedrückt. Sicherlich wird es nach der Sommerpause ab September zu massenhaften Demonstrationen *gegen*, aber möglicherweise auch *für* die neuen Verordnungen kommen.

4.2 Auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene kann Macron zunächst einmal ohne Parlament agieren. Gemäß Art. 52 Abs. 1 der französischen Verfassung verhandelt und ratifiziert der Präsident die internationalen Verträge. Änderungen der europäischen Verträge werden jedoch gleichzeitig eine Änderung der französischen Verfassung beinhalten, wofür das Parlament gem. Art. 89 der französischen Verfassung mit einer Mehrheit von drei Fünfteln zustimmen muss. Ein Referendum ist hingegen nicht zwingend notwendig. Jacques Chirac hatte 2005 das gescheiterte Referendum für eine europäische Verfassung freiwillig auf Basis des Art. 11 der Verfassung abgehalten.

5 Schlussfolgerung

Die Partei Macrons „La République en Marche“ (LREM) erlangt aus dem Stand die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung. Die beiden etablierten Parteien (LR und PS) können von ihren bisher 560 Sitzen nur noch 181 behalten. Macron hat damit freie Bahn für seine Reformagenda. Bereits in wenigen Wochen soll das Parlament die Regierung zum Erlass von „gesetzesvertretenden Verordnungen“ ermächtigen. Die ersten Regierungsverordnungen zur Flexibilisierung des französischen Arbeitsrechts werden bereits für September erwartet. Sie müssen allerdings anschließend vom Parlament bestätigt werden. Ein nächster Test für die Handlungsfähigkeit Macrons wird die Reaktion der Gewerkschaften und der allgemeinen Öffentlichkeit auf diese Verordnungen sein.