Frankreich im Ausnahmezustand: Eine Verfassungsänderung à la française

Ruth Weber

24.12.2015 doi: 10.17176/20170530-181520

Ein verfrühtes Weihnachtsgeschenk? Am 23. Dezember 2015 legte der französische Ministerrat den Vorschlag für die Aufnahme zweier neuer Artikel in die Verfassung vor. Unmittelbar nach den Anschlägen in Paris vom 13. November 2015 hatte François Hollande bereits eine Verfassungsreform gefordert (s. dazu Robert Poll im Verfassungsblog). Die Regierung arbeitete darauf einen Vorschlag aus, der zwei neue Artikel für die Verfassung vorsieht. Ein neuer Artikel 3-1 soll die Möglichkeit eines Entzugs der französischen Staatsangehörigkeit schaffen, wenn ein Doppelstaatler wegen eines Verbrechens gegen die grundlegenden Interessen der Nation oder eines Terroraktes verurteilt wurde. Mit Artikel 36-1 soll der Notstand, der bisher nur im einfachen Gesetzesrecht normiert ist (Loi relative à l´état d´urgence von 1955), in die Verfassung integriert werden.

Dieser Vorschlag wurde am 1. Dezember 2015 dem Conseil d´État zugeleitet, der neben seiner Funktion als oberstes Verwaltungsgericht auch als Beratungsgremium der Regierung tätig wird. Der Conseil d´État beriet und erstellte eine Stellungnahme. Diese wird grundsätzlich nur auf Veranlassung der Regierung veröffentlicht. Im vorliegenden Fall wollte die Regierung eine Veröffentlichung der Stellungnahme wohl verhindern, was sich damit erklären lässt, dass die Antwort des Conseil d´États nicht unbedingt die erhoffte war. Es scheint aber eine undichte Stelle im Conseil d´État gegeben zu haben: Dessen Stellungnahme erschien im Onlineblog von Le Monde am 17. Dezember 2015. Der Conseil d´État befürwortete alles in allem die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen.

Der Entzug der Staatsangehörigkeit

Gerade was den Entzug der Staatsangehörigkeit angeht, war dies wohl nicht das von der linken Regierung erwünschte Ergebnis. Der Vorschlag stammte ursprünglich aus dem rechten Lager und wurde von der Linken abgelehnt. Trotzdem hatte François Hollande die Änderung unmittelbar nach den Anschlägen gefordert. Durch eine negative Stellungnahme des Conseil d´États hätte man sich des Vorschlags entledigen können, ohne die für die Verfassungsänderung erforderlichen Stimmen der Konservativen zu verlieren, wäre aber gleichzeitig als entschiedener Terrorismusbekämpfer erschienen.

Ein wirksames Mittel zur Terrorismusbekämpfung sieht der Conseil d´État in der Neuregelung allerdings gerade nicht: Sie habe nur sehr geringe praktische Auswirkungen. So kann bereits nach Artikel 23-7, 25 Code Civil eingebürgerten Franzosen mit doppelter Staatsangehörigkeit wegen terroristischen Straftaten die französische Staatsbürgerschaft entzogen werden. Die neue Regelung würde daher nur auf geborene Franzosen Anwendung finden. Der Anwendungsbereich wäre zudem dadurch beschränkt, dass es sich aus Verhältnismäßigkeitsgründen nur um sehr schwere Straftaten handeln dürfte.

Die vom Conseil d´État vorgeschlagene Neuformulierung verzichtet zudem auf die explizite Nennung des Wortes „Terrorismus“ in der Verfassung. Der Conseil d´État teilt die Auffassung, dass die Einführung des Artikels in die Verfassung rechtlich möglich sei. Demgegenüber sei eine Einführung der Regelung als einfaches Gesetzesrecht womöglich verfassungswidrig. Die einzige Möglichkeit, der Regelung Geltung zu verschaffen, sei daher die Verfassungsänderung. Damit hat der Conseil d´État letztlich die Regierung unter Zugzwang gesetzt, ihre Anti-Terror-Politik konsequent durchzusetzen.

Trotz gegenteiliger Äußerungen der Justizministerin Christiane Taubira noch am Vortag sieht der

Vorschlag des Ministerrats nun eine Regelung über den Entzug der Staatsbürgerschaft vor. Dies offenbart die Unsicherheiten innerhalb der Linken, die wohl vor allem um die Stimmen der Konservativen bei der Abstimmung über die Verfassungsänderung fürchten. Für Freiheitlichkeit und Rechtsstaat bedeutet die Regelung eine ernsthafte Bedrohung.

Der Notstand

Eine weitere Änderung sieht die Konstitutionalisierung des Notstands vor. Dieser soll die sonstigen Regelungen der französischen Notstandsverfassung, die vollständige Machtübertragung auf den Präsidenten in Artikel 16 und den in Artikel 36 vorgesehenen Belagerungszustand, ergänzen. Die Voraussetzungen des Notstands nach dem neuen Vorschlag sind deutlich geringer als die bisher von der Verfassung geregelten Fälle. Daher sprechen sich auch einige Stimmen für eine Konstitutionalisierung aus: Sie beuge damit letztlich Machtmissbrauch vor (so Pierre Rosanvallon). Dominique Rousseau schlägt vor, die bisherigen Regelungen der Notstandsverfassung gänzlich zu streichen, da sie historisch bedingt und nicht mehr zeitgemäß seien. Die Rechte von Conseil constitutionnel und Parlament auch im Notstand seien bei der Neuregelung allerdings stärker zu berücksichtigen. Demgegenüber wird befürchtet, dass die Einführung in die Verfassung zu einer Institutionalisierung bzw. Banalisierung des Notstands führe, der letztlich nur dem Rechtsstaat schade (so Olivier Beaud).

Eines der Hauptargumente Hollandes, die Einführung schaffe eine sichere Rechtsgrundlage und vermeide damit die verfassungsrechtliche Infragestellung, ist angesichts einer bisher nicht erfolgten Verwerfung durch den Conseil constitutionnel mehr politisches Kalkül als ernsthafte Sorge um den Rechtsstaat. So entschied der Conseil constitutionnel nach mündlicher Verhandlung am 22. Dezember 2015, dass Artikel 6 des Gesetzes von 1955 in der Fassung des Gesetzes zur Verlängerung des Notstands vom 20. November 2015 mit der Verfassung konform ist. Der Conseil constitutionnel war in einem QPC-Verfahren von einem Umweltaktivisten, der auf Grundlage von Artikel 6 unter Hausarrest gestellt worden war, angerufen worden. Dies verdeutlicht, dass die Konstitutionalisierung vor allem einen hohen Symbolwert hat.

Während also einerseits viele der Regelungen aus dem bisherigen Gesetz zum Notstand übernommen werden, gibt es auch Neuerungen, die der Conseil d´État in seiner Stellungnahme unter anderem wegen ihrer Unbestimmtheit kritisierte. Aufgrund dieser Kritik sieht der Änderungsvorschlag nun davon ab, dass der Notstand um sechs Monate verlängert werden kann, soweit „weiterhin das Risiko eines Terroranschlags besteht“. Insbesondere die weitreichenden polizeilichen Befugnisse führen zu einer Machtverschiebung zugunsten der Exekutive und stellen ein Einfallstor für schwerwiegende Beschränkungen von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten dar. Durch die Konstitutionalisierung des Notstands wird die (verfassungs-)gerichtliche Überprüfbarkeit der Maßnahmen deutlich eingeschränkt. Frankreich werde damit zum „Einzelfall unter den Demokratien“, mahnt Catherine Haguenau-Moizard an. Auch die deutsche Verfassung sieht keinen derartigen Notstand vor, regeln die 1968 als „Notstandsverfassung“ eingeführten Artikel doch allesamt Notstände, die auf einen terroristischen Anschlag gerade nicht anwendbar wären. So gilt insbesondere der Verteidigungsfall (Artikel 115a-f GG) nur für Angriffe von außen.

Ausblick auf das weitere Verfahren

Für eine Verfassungsänderung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen im Kongress, also der gemeinsamen Versammlung von Nationalversammlung und Senat, erforderlich (s. Artikel 89 der französischen Verfassung). Ab 3. Februar 2016 sollen die Änderungen zunächst in der Nationalversammlung diskutiert werden. Nachdem die Verlängerung des Notstands vom Kongress direkt nach den Anschlägen noch nahezu einstimmig beschlossen wurde, ist mittlerweile von einer größeren Opposition, insbesondere auch von den linken Parteien, auszugehen. Im Zusammenhang mit der Verfassungsreform sind zudem weitere Gesetzesprojekte geplant. So sollen einerseits die polizeilichen Eingriffsbefugnisse während des Notstands sowie außerhalb des Notstands im Strafverfahren die Befug-

nisse von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Terrorismusbekämpfung ausgebaut werden.

Die politische Reaktion auf die Anschläge ist nachvollziehbar. Die Verfassungsänderung wird hier allerdings als Mittel der Regierungspolitik benutzt. Sie hat vor allem Symbolwirkung und stellt gleichzeitig eine Gefahr für den Rechtsstaat dar. Im April 2017 stehen die nächsten Präsidentschaftswahlen bevor. Sicherheitsmaßnahmen durch verfassungspolitische Maßnahmen mit hohem Symbolcharakter sind daher auch ein Mittel, die an das konservative und rechtsextreme Lager verlorenen Stimmen zurückzuholen. Der Rechtsruck der französischen Gesellschaft wurde in den Regionalwahlen im Dezember 2015 mehr als deutlich.

Angesichts dessen ist die vorgeschlagene Verfassungsreform vor allen Dingen eines: ein Lehrstück darüber, wie in Frankreich Politik und Recht gemacht werden und wer in diesem Land die Fäden in der Hand hält. Der Präsident gibt die politische Richtung an, im Conseil d´État konzentriert sich die juristische Macht. Ein Weihnachtsgeschenk für die Bürgerinnen und Bürger stellt die Vorlage des Ministerrats aber mit Sicherheit nicht dar. Die Zeichen stehen auf Sicherheit um jeden Preis – auch um den der *liberté*. Hoffnung geben allein die immer zahlreicher werdenden Aufrufe von Rechtsprofessoren: Es sei an der Zeit, auf den Terrorismus mit Vernunft, Wahrung der Freiheitsrechte und Frieden zu antworten.

AUTOR*IN

Ruth Weber
Ruth Weber ist Postdoktorandin am DFG-Graduiertenkolleg DynamInt an der Humboldt-Universität zu Berlin und Associate Editor beim Verfassungsblog.

EMPFOHLENE ZITATION
Weber, Ruth: Frankreich im Ausnahmezustand: Eine Verfassungsänderung à la française, Verfassungsblog, 24.12.2015, doi: 10.17176/20170530-181520.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170530-181520.