

# Frankreichs Verfassungsrat setzt Ämterhäufung bei Parlamentariern ein Ende

 [verfassungsblog.de/frankreichs-verfassungsrat-setzt-aemterhaeuftung-bei-parlamentariern-ende/](http://verfassungsblog.de/frankreichs-verfassungsrat-setzt-aemterhaeuftung-bei-parlamentariern-ende/)

Carolyn Moser Mi 12 Mrz 2014

Mi 12 Mrz  
2014

Mitte Februar hat der französische Verfassungsrat das Schlusskapitel eines Politik- und Verfassungskrimis geschrieben, der seit drei Jahrzehnten andauert: Die Weisen haben das verfassungsausführende Gesetz (*loi organique*) zum Verbot der Ämterhäufung bei Parlamentariern (*cumul des mandats*) – eine in Frankreich beliebte Praxis – für [weitestgehend verfassungskonform](#) erklärt.

Aufgrund der [neuen Bestimmungen](#) wird es den Mitgliedern des nationalen Parlaments, bestehend aus *Assemblée Nationale* und *Sénat*, ab 2017 nicht mehr möglich sein, neben ihrem Parlamentsmandat ein lokales Exekutivamt auszuüben. Diese Neuerungen, welche im Vorfeld zu hitzigen Debatten und zu einem Zerwürfnis der beiden Kammern des Parlaments geführt hatten, dürften das institutionelle Gefüge der Legislative und somit den Politikbetrieb der Republik in naher Zukunft auf den Kopf stellen.

## Schluss mit der „exception française“

Bisher wurde neben der Inkompatibilität des Parlamentsmandates mit anderen öffentlichen Ämtern nur die horizontale, nicht aber die vertikale Ämterhäufung verboten. Einem nationalen Volksvertreter war es bislang also nicht möglich, zugleich [beiden Kammern des Parlaments](#) anzugehören, ein [Ministeramt](#) innezuhaben oder [Europaabgeordneter](#) zu sein. Doch das Parlamentsmandat war mit der Ausübung lokaler Ämter (*mandats*) kompatibel, wobei nur eines einen Exekutivcharakter haben durfte. In diese Kategorie fallen beispielsweise das Bürgermeisteramt (*maire*) oder der Vorsitz einer Versammlung auf regionaler (*Conseil régional*) oder departementaler Ebene (*Conseil général*).

Trotz dieser gesetzlichen Beschränkungen sind die [cumulards](#) unter den Parlamentariern weit verbreitet: Knapp 75% aller Abgeordneter und Senatoren üben parallel ein weiteres Amt aus, und in rund 60% der Fälle handelt es sich um ein lokales Amt exekutiver Natur. [Im europäischen Vergleich](#) ist Frankreich damit Spitzenreiter: In anderen Ländern beläuft sich die Zahl der Parlamentarier mit einem zusätzlichen Exekutivamt auf durchschnittlich unter 20%.

Die Entscheidung des Verfassungsrates setzt dieser „*exception française*“ nun ein Ende: Ab 2017 kann ein Volksvertreter im Falle der Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und lokalem Exekutivamt nach einer Übergangsfrist von 30 Tagen nur die zuletzt erworbene Position behalten.

Zudem wird durch die Reform neu geregelt, welche Bezüge den Amtsträgern zustehen. Seit 1992 sind die Bezüge [nationaler](#) sowie [lokaler Vertreter](#) auf 1,5 Mal die Höhe der Grundbezüge eines Parlamentariers gedeckelt, was [derzeit etwas über 10.000 Euro entspricht](#). Wer diesen Betrag durch Ämterhäufung überschreitet, kann den Überhang stellvertretend an einen oder mehrere lokale [Volksvertreter seiner Wahl ausbezahlen](#) – und nicht etwa dem Staat zurückgeben. Ab 2017 soll es dieses undurchsichtige und der Klientelwirtschaft zuträgliche System nicht mehr geben: Parlamentarier können dann lediglich die Bezüge des zuletzt erworbenen Mandates oder Amtes beziehen.

## Durchbrechen alter Strukturen

Das nun gebilligte Gesetz ist nicht nur das Ende einer Reform-Saga, es ist auch ein Neuanfang. Die Praxis des *cumul* ist zum festen Bestandteil des französischen Politikbetriebes geworden und das Verbot kommt gewissermaßen einer Erfrischungskur gleich: Würden die neuen Regeln bereits jetzt Anwendung finden, dann müssten rund [750 öffentliche Schlüsselpositionen](#) mit neuen Entscheidungsträgern besetzt werden – 2017 dürfte das nicht anders aussehen.

Doch wieso ist die Praxis der Ämterhäufung jenseits der Rheins so verbreitet? Sie hat ihren Ursprung in der starken zentralistischen Ausrichtung der 5. Republik. Um in Paris an wesentlichen Entscheidungen teilhaben zu können, ohne jedoch die Anbindung an lokale Wähler und Interessen einzubüßen, übten nationale Volksvertreter zunehmend parallel lokale Ämter aus.

Ab den frühen 80-er Jahren wurden im Rahmen der Dezentralisierung wichtige Entscheidungen von Paris in die Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) verlagert, wodurch sich der französische Politikbetrieb nicht mehr nur auf die Hauptstadt beschränkte. Kurz darauf wurden erste Forderungen laut, die Ämterhäufung einzudämmen. Seither ist das Thema aus keinem Präsidentschaftswahlkampf oder weitreichenden Reform der politischen Landschaft mehr wegzudenken. Das Verbot der Ämterhäufung stand 2012 auch auf der Liste der Wahlversprechen von Präsident Hollande.

## Der Senat als Stolperstein

Im April 2013 war auf [Empfehlung einer Expertenkommission](#) eine weitere Reform angestoßen worden – wie bereits 1985 und 2000 von einer sozialistischen Regierung. Der Gesetzesvorschlag hatte zum Ziel, die Häufung von nationalem Parlamentsmandat und lokalem Exekutivamt nicht weiter einzuschränken, sondern gänzlich zu verbieten.

Von Befürwortern der Ämterhäufung wurde (und wird noch immer) argumentiert, dass die Wahrung lokaler Interessen trotz Dezentralisierung nicht ausreichend gewährleistet sei – und diese ist von der [Verfassung](#) geboten: Laut Art. 24 soll der Senat die Repräsentation der Gebietskörperschaften sicherstellen. Die Ämterhäufung zu verbieten würde dem institutionellen Gefüge schaden.

Verfassungsrechtler wie auch [Berichterstatter des Senates](#) und der [Nationalversammlung](#) teil(t)en diese Auffassung nicht. Durch ein Verbot erhoffen sich die *cumul*-Gegner vor allem mehr Transparenz und Klarheit über Aufgaben und Verantwortlichkeiten, weniger Interessenskonflikte, eine bessere Repräsentation der Bürger sowie ein offeneres politisches System.

Es war vorherzusehen, dass es zu Reibereien von Befürwortern und Gegnern der neuerlichen Reform kommen würde – insbesondere mit den Vertretern des Senats. Denn bisher hatte eine Mehrheit der Senatoren mit außergewöhnlicher Vehemenz am *cumul* festgehalten. Die Reform im Jahr 2000 beispielsweise wurde von der damals bürgerlichen Senatsmehrheit so stark abgeschwächt, dass kaum noch etwas davon übrig blieb. Auch [nicht bei allen Senatoren der sozialistischen Regierungspartei](#) ist das Verbot beliebt.

## Zerwürfnis im Parlament

Um dem Reformversuch bessere Chancen einzuräumen, hatte die Regierung dieses Mal auf ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren gesetzt (*procédure accélérée*), bei dem die Nationalversammlung gemäß Art. 45 der Verfassung im Falle einer Uneinigkeit der beiden Kammern des Parlaments das letzte Wort hat.

Tatsächlich kam es zu einem Zerwürfnis des Parlaments. Ähnlich wie im Jahr 2000 setzten die Senatoren beim [Entwurf der Nationalversammlung](#) genau dort den Rotstift an, wo die neuen Regelungen sie selbst betrafen. (Demgegenüber blieb ein weitgehend identisches [Gesetz für Europaabgeordnete](#) – von den Weisen ebenfalls [als verfassungskonform eingestuft](#) – von den Senatoren im Kern unverändert.) Der [Textversion des Senats](#) zufolge hätte das Verbot der Ämterhäufung ausschließlich die Mitglieder der Nationalversammlung betroffen – Senatoren, hingegen, hätten wie gehabt mehrere *mandats* gleichzeitig ausüben können. Ob das mit der Verfassung konform gewesen wäre, ist eine andere Frage, denn laut Art. 24 haben alle Parlamentarier den gleichen Auftrag – wieso sie also unterschiedlich behandeln? Auf alle Fälle dürfte dieses Manöver am sonst hohen Ansehen des Senates gekratzt haben.

Da im Vermittlungsausschuss (*Commission paritaire mixte*) [keine Einigung](#) erzielt werden konnte und die beiden Textversionen auch nach einer weiteren Lesung in beiden Kammern unterschiedlich blieben, verabschiedete die Nationalversammlung am 22. Januar mit absoluter Mehrheit das [Gesetz](#), welches das Verbot der Ämterhäufung für alle Parlamentarier vorsieht.

Doch verfassungsausführenden Gesetze müssen laut Art. 46, Abs. 5 und Art. 61, Abs. 1 der Verfassung von den Weisen auf ihre Verfassungskonformität geprüft werden. Und so rief der Premierminister den Verfassungsrat am 23. Januar an.

## Ein Schritt vor, zwei zurück?

Am 13. Februar erklärte der Verfassungsrat dann die [Verabschiedung wie auch den Inhalt des Gesetzes zum Verbot der Ämterhäufung für weitestgehend verfassungskonform](#). Was den Gesetzgebungsprozess anbelangt, so müssen nach Art. 46, Abs. 4 der Verfassung verfassungsausführende Gesetze, die den Senat betreffen (*lois organiques relatives au Sénat*), von beiden Kammern des Parlaments mit gleichem Wortlaut verabschiedet werden. Auf einen gemeinsamen Wortlaut hatte man sich im Falle des Verbots der Ämterhäufung aber nicht einigen können – so blieb die Frage, ob es sich tatsächlich um einen den Senat betreffenden Text handelte. Der Verfassungsrat verneinte dies (Rn. 5): Das Gesetz führe gleiche Bestimmungen für Mitglieder der Nationalversammlung und des Senates ein, sei also nicht Senat-spezifisch, weswegen der Text auch nicht mit identischem Wortlaut von beiden Kammern verabschiedet werden müsse. Dies verhalte sich anders bei der partiellen Wiederwahl von Senatoren im Falle einer Vakanz, weswegen diese Bestimmungen von den Weisen gestrichen wurden (Rn 4).

Bezüglich des Inhaltes erklärte der Verfassungsrat die neu eingeführten Unvereinbarkeiten von Parlamentsmandat und lokalem Exekutivamt alle für verfassungskonform (und erweiterte sie sogar in einem Fall noch). Zudem ist es laut Verfassungsrat verfassungsmäßig, dass ein ämterhäufender Parlamentarier das zuletzt erworbene Mandat oder Amt beibehält – und sich nicht wie zuvor frei zwischen den beiden Positionen entscheiden kann. Auch die neue Regelung zu den Bezügen von Parlamentariern wurde gebilligt.

Die Entscheidung des Verfassungsrates hat das Inkrafttreten des Gesetzes und damit eine „[demokratische Revolution](#)“ ermöglicht. Doch die extreme Linke und insbesondere die [Parlamentarier des bürgerlichen Lagers haben bereits zu verstehen gegeben, dass sie diese Revolution wieder rückgängig machen möchten](#). Ihre Hoffnungen liegen auf den Wahlen im Jahr 2017: Sollten die Bürgerlichen eine Parlamentsmehrheit bekommen, dann würde das Verbot der Ämterhäufung noch vor Ablauf der 30-tägigen Übergangsphase, in der die Parlamentarier ein Mandat abgeben müssen, gekippt werden. Und das ginge nun gemäß der jüngsten Entscheidung des Verfassungsrates lediglich mit einer absoluten Mehrheit in der Nationalversammlung...A month ago, the French Constitutional Council conducted the final episode of a political and constitutional saga which has lasted for three decades: The [judges declared largely constitutional an Institutional Act \(loi organique\) prohibiting the plurality of offices \(cumul des mandats\) with national MPs](#), that is to say members of the *Assemblée Nationale* and the *Sénat*.

According to the [new provisions](#), MPs will from 2017 onwards no longer be permitted to hold a local public office of executive nature in parallel to their parliamentary mandate – which is a widespread practice in France. It is expected that the reform, which had led to heated public debate and to a discord of the two chambers of Parliament, will profoundly alter the institutional landscape of the legislative branch and, hence, French politics.

## Calling a halt to the “exception française”

Besides the incompatibility of a national parliamentary mandate with other public offices, French legislation has so far only prohibited the horizontal, but not the vertical *cumul*. Accordingly, an MP could not simultaneously sit in [both chambers of the national Parliament](#), nor concurrently hold a [ministerial function](#) or be a [member of the European Parliament](#). The parliamentary mandate was, however, compatible with the exercise of public local offices (*mandats*), while only one of them could be of executive nature. This latter category includes the office of the city mayor (*maire*) as well as the (vice-) presidency of an assembly at the regional (*Conseil régional*) or departmental level (*Conseil général*).

Despite these legal restrictions, the proportion of the so-called [cumulards](#) amongst French MPs is considerable: some 75% of the members of the National Assembly and the Senate concurrently hold another public office, and in almost 60% of the cases, they hold local office of executive character. This makes France the front-runner [in](#)

[comparison to its European neighbours](#) where, on average, less than 20% of MPs combine their parliamentary mandate with an additional executive office.

The decision of the Constitutional Council brings this “*exception française*” to an end: As of 2017, MPs who find themselves in a situation of incompatibility will, after a transitional period of 30 days, be entitled to keep the most recently acquired office only.

In addition, the reform changes the regime applicable to parliamentary allowances. Since 1992, the compensation of [national](#) and [local representatives](#) has been limited to 1.5 times the basic parliamentary allowance, which currently corresponds to [approximately 10.000 Euro](#). MPs with allowances exceeding this ceiling (because they hold several offices) can allocate the surplus to one or several local [representatives of their choice](#) – instead of returning it to the State. This somewhat opaque system, easily lending itself to patronage, will be partly abolished in 2017.

## Breaking up long-standing patterns

The approved Institutional Act hence constitutes the final episode of a reform saga while, at the same time, marking a new beginning. The practice of holding several offices has become an integral part of French politics and so the proscription thereof amounts to an institutional overhaul. If the new regulation was to apply immediately, [750 key public positions](#) would have to be filled with new decision-makers – and the picture will largely be the same in 2017.

But why is the *cumul*-practice so widespread in France? The tradition has its roots in the strong centralist characteristics of the Fifth Republic: crucial decision-making processes used to take place in Paris only, which in turn led national representatives to take up local offices so as to stay in touch with their constituency and local interests.

Yet, the decentralisation process launched in the early 1980s altered the political landscape: French politics were no longer confined to the capital as important decision-making powers were transferred to territorial authorities (*collectivités territoriales*). This, however, prompted first criticism as regards the widely practiced plurality of offices and there were first calls for restrictions. Ever since, the topic of simultaneously holding several public offices has been a recurrent feature of presidential campaigns and political agendas. Prohibiting the *cumul* was also one of President Hollande’s electoral promises.

## Stumbling over the Senate

In April 2013, a new reform was launched upon [recommendation of an expert commission](#) – as in 1985 and 2000 by a socialist government. The draft bill aimed not at further restricting the simultaneous exercise of a national parliamentary mandate and a local executive office, but at prohibiting this *cumul*-option altogether.

Those advocating in favour of the plurality of offices have argued (until this day) that, despite the decentralisation, local interest would not be given sufficient consideration – which, however, is mandated by the [Constitution](#): according to article 24, the Senate is to ensure the representation of the territorial authorities (*collectivités territoriales*). Forbidding the conjunction of national and local offices would therefore endanger the institutional structure.

Many constitutional lawyers as well as [rapporteurs of the Senate](#) and the [National Assembly](#) have not followed the same line of argument and are opposed to the plurality of offices. To them, the interdiction of the *cumul des mandats* would enhance transparency, clarify remits and responsibilities, reduce conflicts of interest, improve the representation of the citizenry and, last but not least, provide for a more open political system.

And so it was reasonably predictable that the draft bill would lead to friction between the supporters and the opponents of the new reform, in particular with regard to the Senate. It is true that, so far, a majority of Senators has vigorously held on to the practice of the plurality of offices. In 2000, for instance, the conservative senatorial majority amended the then draft bill to such an extent that barely no reform was left. In addition, [not all Senators](#)

belonging to the governing socialist party are fond of an interdiction.

## Discord in Parliament

To enhance the chances of success of the new reform draft bill, government opted for an accelerated legislative procedure (*procédure accélérée*), hence entrusting the National Assembly according to article 45 of the Constitution with passing the final vote in case of a discord of the two chambers of Parliament.

Indeed, a major disagreement between the two chambers occurred. In like fashion as in 2000, the Senators did not shy away from substantially amending the [draft bill of the National Assembly](#) by crossing out provisions related to them. (In stark contrast, a largely similar draft bill dealing with members of the European Parliament – which [was also declared constitutional by the judges](#) – was in its essence left unchanged by the Senators.) According to the [draft bill of the Senate](#), the new rules on parliamentary allowances would have been dropped and, even more importantly, the prohibition of the plurality of offices regarding the parliamentary mandate and a local executive office would only have been applicable to members of the National Assembly, but not to the Senators. One might wonder whether this would have been compatible with constitutional provisions, as article 24 of the Constitution assigns the same remit to all MPs. So why grant Senators a special treatment? In any case, this manoeuvre might not prove beneficial to the otherwise high public esteem for the Senate.

[No agreement could be reached in the conciliation committee](#) (*Commission paritaire mixte*) and another reading in both chambers left Parliament with two divergent versions of the draft bill. On 22 January, the decisive vote took place in the National Assembly which passed the [bill](#) introducing a *cumul*-prohibition for all MPs with absolute majority.

Yet, prior to coming into force, Institutional Acts have to be examined by the Constitutional Council according to article 46, paragraph 5 and article 61, paragraph 1 of the Constitution. This is why on 23 January the Prime Minister seized the Constitutional Court in that matter.

## One step forth, two steps back?

On 13 February, the Constitutional Council [declared the passage as well as the content of the bill largely constitutional](#). As regards the legislative process, article 46, paragraph 4 of the Constitution foresees that Institutional Acts related to the Senate (*lois organiques relatives au Sénat*) have to be passed with identical wording by both chambers of Parliament. But no such identical wording could be agreed upon in the case of the prohibition of the *cumul*. The key question was hence whether the bill actually related to the Senate in the sense of the constitutional provisions. The judges denied this. According to them, the bill is not Senate-specific as it introduces the same provisions for members of the National Assembly and the Senate; therefore, it did not have to be passed with identical wording by both chambers. This reasoning would, however, not be applicable to the stipulation regarding the partial reelection of vacant seats of Senate, and so the provision in question was struck down.

As to the content of the law, the judges found constitutional the incompatibilities between the national parliamentary mandate and local executive offices. Furthermore, the Council declared constitutional to prescribe that MPs finding themselves in a situation of incompatibility could only keep the most recently acquired position – instead of leaving the choice of offices to the MP. The judges also approved of the new rules on parliamentary allowances.

The decision of the Constitutional Council has sanctioned the entry into force of the law. This, in turn, has been described as a [“democratic revolution”](#). But MPs affiliated with the extreme left as well as [members of the conservative party have already made clear that they wish to revoke the law](#). They center their hopes on the elections after 2017: in case the elections bring about a conservative parliamentary majority, the reform provisions would be overturned before the end of the transitional period of 30 days. And, according to the decision of the judges, this would then be possible with an absolute majority in the National Assembly...

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Moser, Carolyn: *Frankreichs Verfassungsrat setzt Ämterhäufung bei Parlamentariern ein Ende*, *VerfBlog*, 2014/3/12, <http://verfassungsblog.de/frankreichs-verfassungsrat-setzt-aemterhaeufung-bei-parlamentariern-ende/>.