

Die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess – Deutschland und Frankreich im Vergleich

Politikwissenschaft / 2007

Robin Rühling, M.A.

Friedrich-Schiller-Universität Jena · Historische Studienarbeit

Überarbeitete Archivfassung: neutrales Deckblatt, private Kontaktdaten entfernt.

Entstehungsstand der Arbeit; keine Aktualisierung der damaligen Literatur und Aussagen.

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
1. Einleitung	1
2. Das politische System	
2.1. Einführung	1
2.2. Politische Institutionen und Organe Deutschlands	3
2.3. Politische Institutionen und Organe Frankreichs	5
2.4. Rolle der Parteien und Interessengruppen	7
3. Gesetzgebung	
3.1. Gesetzgebungsprozess in Deutschland	9
3.2. Gesetzgebungsprozess in Frankreich	11
4. Sozialpolitik	
4.1. Einführung	13
4.2. Sozialpolitik in Deutschland	14
4.3. Sozialpolitik in Frankreich	14
5. Fazit	15
6. Literaturverzeichnis	16

Aufgabenstellung:

Regierungen sind um die konkrete Gestaltung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen bemüht. Zu diesem Zweck werden Gesetze vorbereitet, beschlossen und durchgesetzt. Diskutieren Sie *vergleichend* die Rolle der Regierungen im Gesetzgebungsprozess und stellen Sie diese im Bezug zu bzw. in Abgrenzung zum Parlament dar. Berücksichtigen Sie dabei die Rolle der Interessengruppen und Parteien. Wählen Sie dazu zwei politische Systeme aus und erläutern Sie die Zusammenhänge an einem konkreten Politikfeld!

Abstract

Ein Vergleich der politischen Systeme der Bundesrepublik Deutschland und der V. Republik Frankreichs soll die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess darstellen. Zusätzlich wird der Einfluss auf das Politikfeld der Sozialpolitik betrachtet. Zu diesem Zweck wird eingangs die Hypothese aufgestellt: Je mehr Einfluss eine Regierung auf den Gesetzgebungsprozess nimmt, desto höher ist die soziale Sicherung in einem Land. Der Vergleich wird mit der Methode des Most Different Systems Design durchgeführt.

1. Einleitung

Gesetze dienen dazu, die zahlreichen Aspekte des Lebens zu regeln und gesellschaftliche Verhältnisse zu steuern und zu gestalten. Zu diesem Zweck werden in politischen Systemen Gesetze erlassen. „Die Gesetzgebung umfasst begrifflich sowohl den Prozess der Herstellung von Gesetzen als auch dessen Ergebnis.“¹ Regierungen sind am Gesetzgebungsprozess beteiligt und um die konkrete Gestaltung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen bemüht. Doch wie beeinflusst die Rolle der Regierungen im Gesetzgebungsprozess die Sozialpolitik? Dies ist die zentrale Fragestellung, die dieser Arbeit zugrunde liegt. Es gilt somit zu klären, welchen Einfluss die politics-Ebene auf die policy-Ebene nimmt. Somit lässt sich die Hypothese generieren: Je mehr Einfluss eine Regierung auf den Gesetzgebungsprozess nimmt, desto höher ist die soziale Sicherung in einem Land. Daraus erschließt sich die unabhängige Variable (Einfluss der Regierung) und die abhängige Variable (soziale Sicherung). Der Einfluss der Regierung wird dabei durch eine Analyse des konkreten Gesetzgebungsprozesses operationalisiert. Die Höhe der sozialen Sicherung soll an ausgestalteten Sozialgesetzen messbar gemacht werden. Für die Fallauswahl ist es erforderlich, zwei möglichst unterschiedliche Systemtypen auszuwählen, welche beide den Charakter eines Sozialstaates tragen. Es wird also die Methode des Most Different Systems Design verwendet. Als Untersuchungsgegenstände dienen somit das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland und das semi-präsidentielle System der V. Republik Frankreichs.

2. Das politische System

2.1. Einführung

Der Begriff des politischen Systems geht auf die politikwissenschaftliche Systemtheorie zurück, welche insbesondere von *David Easton* entwickelt wurde. Dabei unterscheidet er zwischen den folgenden Begriffen: dem internationalen und internen Umfeld – (enviroment), wobei dies der noch nicht geformten und ihre Interessen noch nicht

¹ Schüttemeyer, Suzanne, Gesetzgebung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, Bonn 2002, S. 164.

artikulierten Gesellschaft entspricht; den gesellschaftlichen Interessenartikulationen, die zu Eingaben (inputs) in das politische System führen; das politische System im engsten Sinne (polity), welches die Eingaben zu Entscheidungen verarbeitet und als Entscheidungsmaschine bezeichnet werden kann; den Ausgaben des Systems (outputs), also den Entscheidungen, in Form von policies²; sowie die Rückkopplung (feedback) mit der Gesellschaft.³

Im Entscheidungszentrum des politischen Systems, in dem politische Interessen in politische Entscheidungen umgewandelt werden, stehen die Institutionen, die als Verfassungsorgane gelten: Parlament, Regierung, Justiz. Im Parlament befinden sich die Parteien, welche auch die Regierung bilden. Diese Regierungen nutzen als Instrument die Bürokratie, also den Beamtenapparat und die Verwaltung. Dieser Beamtenapparat ist dabei an die Weisungen der Regierungen gebunden und prinzipiell ab- oder versetzbar. Richter der Justiz sind im Gegensatz dazu, als Garantie richterlicher Unabhängigkeit, weisungsfrei und unabsetzbar.⁴

Die Ordnung des politischen Systems wird durch die Verfassung gewährt, wobei die wichtigste Aufgabe der Verfassung die Begrenzung der Macht darstellt. Dies wird erreicht, durch die Differenzierung der Staatsaufgaben zur Vermeidung von Machtkonzentration, also durch Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative.⁵

In der horizontalen Gewaltenteilung zeichnet sich das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland durch die dafür typische Gewaltenintegration aus. Die Regierung und das Parlament sind personell eng miteinander verflochten. Das System der Gewaltenverschränkung steht dabei unter der Prädominanz der Regierung, welche die Richtlinien der Politik bestimmt und das Parlament über die Regierungsparteien zur Mitregierung verpflichtet. Die Opposition nimmt dabei in begrenztem Umfang die parlamentarische Kontrollfunktion wahr. Weiterhin erfolgt eine, durch die föderative

² Ein solches policy- Politikfeld stellt auch die Sozialpolitik dar.

³ Vgl. Pelinka, Anton, Vergleich politischer Systeme, Wien 2005, S. 16f.

⁴ Vgl. ebd., S. 17f.

⁵ Vgl. ebd., S. 32-34.

Struktur hervorgerufene, vertikale Gewaltenteilung zwischen den drei Ebenen von Bund, Länder und Gemeinden.⁶

Das semi-präsidentielle System der V. Republik Frankreichs stellt eine Mischform aus parlamentarischem und präsidentiellem System dar. Dieses System verfügt über eine doppelköpfige Exekutive aus Präsident und Regierung, in denen der Präsident exekutive und legislative Kompetenzen besitzt, diese aber mit einem vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Premierminister teilen muss. Wie in der üblichen Kategorisierung von präsidentiellen Systemen weist das semi-präsidentielle System zwei eigenständige Zentren politischer Handlungsfähigkeit auf – das Parlament und die Exekutive. Diese sind jedoch institutionell miteinander verbunden, so kann der Präsident nicht vom Parlament abberufen werden, während der Premierminister und die Regierung abberufbar sind.⁷ Eine vertikale Gewaltenteilung auf Verwaltungsebene erfolgt durch die Einführung der Dezentralisierungsgesetze von 1982, durch die drei Gebietskörperschaften: Regionen, Departments und Gemeinden.⁸ In der politischen Praxis ist jedoch Paris weiterhin das eigentliche politische Entscheidungszentrum.

In der vergleichenden Politikforschung stehen im Mittelpunkt der typologischen und klassifikatorischen Bemühungen der vergleichenden Institutionenkunde vor allem die Organe Staatsoberhaupt, Regierung und Parlament sowie deren Interaktion. Weiterhin umfasst es die zur politischen Willensbildung relevanten Institutionen Parteien und Interessengruppen⁹. Anlehnend an die zu untersuchende Hypothese, werde ich mich bei der anschließenden Betrachtung der Institutionen nur auf die angegebenen relevanten Organe beziehen.

2.2 Politische Institutionen und Organe Deutschlands

⁶ Vgl. Stammen, Theo, Gewaltenteilung, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems, 5., akt. Aufl., Bonn 2003, S.228.

⁷ Vgl. Croissant, Aurel, Regierungssysteme und Demokratieformen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung, Wiesbaden 2002, S. 137.

⁸ Vgl. Hoffmann-Marinet, Vincent, Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Kimmel, Adolf (Hrsg.) Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2005, S. 323-330.

⁹ Vgl. Croissant, Aurel, Regierungssysteme und Demokratieformen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2002, S. 134.

Parlament und Regierung bilden das Führungszentrum im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Dabei ist die Regierung als der aktive, gestaltende Teil zu sehen, während das Parlament unterstützt, kontrolliert oder behindert.¹⁰

Die Bundesregierung setzt sich aus dem Bundeskanzler, der gleichzeitig Regierungschef ist, und den Bundesministern zusammen. Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsident ernannt und entlassen.¹¹ Allgemeingefasst hat die Bundesregierung die Aufgaben, die staatlichen Tätigkeiten zu lenken und zu leiten und als Impulsgeber zu handeln. Dies wird als die Regierungstätigkeit bezeichnet. In der Verwaltungstätigkeit gestaltet sie die politischen Verhältnisse durch konkrete Maßnahmen. Bezogen auf die zu untersuchende Problemstellung dieser Arbeit, ist als konkrete Aufgabe der Regierung das Recht zur Einbringung einer Gesetzesvorlage in den Bundestag zu nennen.

Der Bundestag wird als einziges Bundesorgan direkt vom Volk gewählt und verfügt somit über eine herausragende demokratische Legitimation. Er setzt sich zusammen aus den Abgeordneten, die Vertreter des ganzen Volkes sind, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind und nur ihrem Gewissen unterworfen sind.¹² Zu seinen zentralen Funktionen zählen die Artikulationsfunktion, Wahlfunktion, Kontrollfunktion, sowie die Legislative Funktion.¹³ Der Bundestag spielt somit die zentrale Rolle bei der Gesetzgebung.

Der Bundesrat stellt als Vertretung der Länder das föderative Bundesorgan. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Er besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen.¹⁴ Zu den Aufgaben des Bundesrates zählt unter anderem die Mitwirkung an der

¹⁰ Hesse, Joachim Jens/ Ellwein Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8., völlig Neubearb. und erw. Aufl., Wiesbaden 1997, S. 290.

¹¹ Vgl. Kirchhof, Paul/ Kreuter-Kirchhof, Charlotte, GG Art. 62ff, in: Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland. Mit Europarecht, 41., Neubearb. Aufl., Heidelberg 2006, S. 28.

¹² Vgl. ebd. GG Art. 38, S. 22.

¹³ Vgl. Rudzio, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7., akt. und erw. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 197.

¹⁴ Vgl. Kirchhof, Paul/ Kreuter-Kirchhof, Charlotte, GG Art. 50f, in: Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland. Mit Europarecht, 41., Neubearb. Aufl., Heidelberg 2006, S. 25.

Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. So hat der Bundesrat das Recht in einem „ersten Durchgang“ sich noch vor dem Bundestag zu einem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu äußern. In einem „zweiten Durchgang“ hat der Bundesrat das Recht, bei Zustimmungspflichtigen Gesetzen, dem Gesetz zu zustimmen, seine Zustimmung zu verweigern oder den Vermittlungsausschuss anzurufen. Der Bundesrat hat ebenso, wie die Bundesregierung und der Bundestag ein Initiativrecht in der Gesetzgebung.¹⁵

Somit kann festgehalten werden, dass die Gesetzgebung ausschließlich durch Bundestag und Bundesrat erfolgen kann. Die Bundesregierung besitzt lediglich ein Recht zur Gesetzesinitiative, welches jedoch auch Bundestag und Bundesrat besitzen.

2.3 Politische Institutionen und Organe Frankreichs

Der Staatspräsident nimmt durch die Verfassung der V. Republik von 1958 unter den Regierungsorganen den ersten Rang ein¹⁶ und bildet somit die „erste Hälfte“ der doppelköpfigen Exekutive. Er wird direkt vom Volk für sieben Jahre gewählt. Zu seinen Machtbefugnissen, zählt vor allem die Bestellung des Premierministers, die Auflösung der Nationalversammlung, die Anwendung des Notstandartikels, die Ausschreibung von Referenden sowie die Beantragung von Verfassungsänderungen.¹⁷ Im Gesetzgebungsprozess hat der Präsident keine besondere Stellung, da er hierbei auf die Zustimmung des Premierministers oder der Regierung angewiesen ist.¹⁸

Die „zweite Hälfte“ der doppelköpfigen Exekutive stellt die Regierung mit dem Premierminister, welcher gleichzeitig der in der Verfassung verankerte Regierungschef ist. In der politischen Praxis ist es jedoch der Präsident, der die Richtlinien der Politik bestimmt und somit, bei entsprechender Parlamentsmehrheit den eigentlichen

¹⁵ Vgl. Bundesrat (Hrsg.), Struktur und Aufgaben, (http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_9542/DE/struktur/aufgaben/gesetzgebung/aufgaben-gesetzgebung-inhalt.html) am 15.01.2007).

¹⁶ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 28.

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 39.

Regierungschef darstellt.¹⁹ Der Premier wird durch den Staatspräsidenten ernannt. Die Verfassung stützt ihn und die Regierung mit weitreichenden Regierungskompetenzen aus. So leitet er die Tätigkeit der Regierungsmitglieder, die auf seinen Vorschlag durch den Präsidenten ernannt und erlassen werden. Ihm obliegt die Realisierung der vom Staatspräsidenten beschlossenen Militär und Verteidigungspolitik. Weiterhin gewährleistet er die Ausführung der Gesetze und übt die Verordnungsgewalt aus. Im Gesetzgebungsprozess obliegt ihm das Recht zur Gesetzesinitiative.²⁰

Die Regierung wird, wie bereits angemerkt, auf Vorschlag des Premierministers durch den Präsidenten ernannt und hängt vom Vertrauen der Nationalversammlung ab. Sie kann also von ihr gestürzt werden.²¹ Neben dem Premierminister und den Ministern umfasst die Regierung auch Staatssekretäre von unterschiedlichem Status. Im Gegensatz zum parlamentarischen System der BRD ist die Mitgliedschaft in der Regierung und ein parlamentarisches Mandat unvereinbar – die enge Verflechtung von Regierung und Mehrheitsfraktion wird von der Verfassung ausdrücklich untersagt.²² Die Regierung erörtert und verabschiedet die vom Premierminister vorgelegten Gesetzesentwürfe und hat mehrere Möglichkeiten, in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. So kann die Regierung jede Gesetzesvorlage des Parlaments als unzulässig erklären, wenn diese eine Verminderung der öffentlichen Einnahmen oder eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zum Gegenstand hat. Weiterhin obliegt es der Regierung durch Artikel 49 Absatz 3 der Verfassung mit einer Gesetzesvorlage die Vertrauensfrage zu verbinden. Reagiert das Parlament nicht innerhalb von 24 Stunden, so ist die Gesetzesvorlage automatisch angenommen.²³ Die Gesetzgebung mittels Verordnungen²⁴ unterliegt ebenfalls der Beschlussfassung der Regierung.

Das Parlament besteht aus zwei Kammern: der Nationalversammlung und dem Senat. Die Nationalversammlung setzt sich aus Abgeordneten zusammen, die direkt vom Volk

¹⁹ Vgl. Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006, S. 85.

²⁰ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 73f.

²¹ Vgl. Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006, S. 86.

²² Vgl. ebd., S. 87-89.

²³ Vgl. ebd., S. 102-103.

²⁴ Hierbei handelt es sich um Verordnungen, mit denen die Regierung auf Grundlage eines Ermächtigungsgesetzes für eine begrenzte Dauer Maßnahmen ergreifen kann, die normalerweise einem Gesetz vorbehalten sind.

gewählt werden. Der Senat, der mit dem Bundesrat vergleichbar ist, wird indirekt auf Departmentsebene von einem Wahlkollegium gewählt. Der Senat ist jedoch, im Gegensatz zum deutschen Bundesrat, nur ein eher konservatives Element in der Gesetzgebung, aufgrund der Untervertretung der Städte und einer überproportionalen Vertretung der kleinen Landgemeinden im Senat.²⁵ Somit sind die Machtbefugnisse beider Häuser ungleichmäßig, denn letzten Endes entscheidet die Nationalversammlung über Annahme oder Ablehnung eines Gesetzesentwurfs sowie über Unterstützung oder Sturz der Regierung.²⁶ Das Recht zur Gesetzesinitiative obliegt beiden Kammern. Gesetzesvorlagen müssen mit gleichem Wortlaut von beiden Kammern verabschiedet werden.

Es lässt sich somit feststellen, dass ebenso wie im System der Bundesrepublik Deutschland, Exekutive und Legislative das Recht zur Gesetzesinitiative haben. In der Exekutiven in Frankreich geschieht dies zwar durch den Premierminister, dieser handelt jedoch im Namen der Regierung. Die Gesetzgebung erfolgt im Normalfall, wie in Deutschland, durch das Parlament. Zusätzlich kann in Frankreich jedoch auch die Regierung Verordnungen erlassen. Weiterhin kann sie, aufgrund der angegebenen Möglichkeiten, aktiv in den Gesetzgebungsprozess eingreifen. Somit kann festgehalten werden, dass der Gesetzgebungsprozess im politischen System Frankreichs eindeutig durch die Regierung beherrscht wird.²⁷ Die starke Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess führt dazu, dass Gesetzesvorlagen aus dem Parlament nur selten angenommen werden.²⁸

2.4 Rolle der Parteien und Interessengruppen

Die Formulierung der inputs ist in modernen politischen Systemen vor allem Aufgabe der Interessengruppen und Parteien, wobei Interessengruppen sich nicht selbst in die polity begeben, sondern von außen auf diese Druck ausüben. Parteien hingegen artikulieren Interessen und sind in Parlamenten und Regierungen auch an der

²⁵ Vgl. Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006, S. 96-99.

²⁶ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 105.

²⁷ Vgl. ebd., S. 119.

²⁸ Vgl. Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006, S. 103.

Umwandlung dieser Interessen in Entscheidungen beteiligt.²⁹ Zu den Aufgaben von Parteien gehört die Rekrutierungsfunktion. Sie regeln also den Zugang zu den politischen Entscheidungszentralen – insbesondere zu den Parlamenten und Regierungen. Somit erfolgt der Weg in politische Spitzenpositionen über und durch Parteien. Weiterhin erfüllen sie die Integrationsfunktion. Sie vermitteln also zwischen der Gesellschaft und dem politischen System und bündeln eine Vielzahl von Interessen. Des Weiteren erfüllen Parteien die Legitimationsfunktion. Hiermit geben sie, durch die Rekrutierung von politischem Führungspersonal und durch die von ihnen hergestellte Überschaubarkeit der politischen Angebote, dem gesamten System Legitimation.³⁰ Die Hauptaufgabe der Interessengruppen ist die Repräsentation der unmittelbar aus dem gesellschaftlichen Umfeld stammenden Interessen. Sie beteiligen sich, im Gegensatz zu Parteien, nicht an Wahlen und können sich somit ein prinzipielles Beharren auf eine für unverzichtbar gehaltene Position erlauben.³¹

Im Mehrparteiensystem der Bundesrepublik Deutschland erhalten die organisierten Parteien eine breit definierte Funktion, durch die im Artikel 21 GG gesetzliche Bestimmung, das die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Durch dieses „Parteienprivileg“ geraten sie in den Rang von Verfassungsorganen, weshalb man Deutschland auch als einen Parteienstaat bezeichnet.³² Im Bereich der weniger organisierten Interessengruppen, herrscht ein Interessenpluralismus. Eine Vielzahl von verschiedenen Interessengruppen vertritt eine Vielzahl von Interessen. Die Adressaten der Interessengruppen sind hierbei Parteien, das Parlament und die Regierung.

Im Mehrparteiensystem der V. Republik Frankreichs weisen die Parteien einen wesentlich geringeren Organisationsgrad auf. Ihre eher schwache Rolle lässt sich in normativer Ebene an ihrer verfassungsrechtlichen Stellung ablesen. So haben sie laut Artikel 4 der Verfassung lediglich die Aufgabe der Mitwirkung bei Wahlen.³³ Die

²⁹ Vgl. Pelinka, Anton, Vergleich politischer Systeme, Wien 2005, S. 17.

³⁰ Vgl. ebd., S. 73.

³¹ Vgl. ebd., S. 82f.

³² Vgl. Holtmann, Everhard, Politik-Lexikon, 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München 2000, S. 589.

³³ Vgl. Schild, Joachim, Politische Parteien und Parteiensysteme im Wandel, in: Kimmel, Adolf (Hrsg.), Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2005, S. 271.

ebenso organisatorisch schwachen Interessengruppen stehen häufig als ideologisch rivalisierende Gruppen zueinander in heftiger Konkurrenz. Bei den Parteien und Interessengruppen Frankreichs zeigt sich der immer noch in der Praxis herrschende Zentralismus. So verfügen regionale Parteien und Interessengruppen, kaum über Einfluss, wenn sie nicht auch in Paris präsent sind.³⁴

Es ist festzustellen, dass Parteien und Interessengruppen keinen direkten Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben. Durch ihre Funktion der Formulierung der inputs nehmen sie jedoch Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung von Gesetzen.

3. Gesetzgebung

3.1 Gesetzgebungsprozess in Deutschland

Da die Bundesrepublik Deutschland einen föderalen Bundesstaat darstellt, erfolgt eine Aufteilung der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Nach Artikel 70 GG liegt das Primärrecht zur Gesetzgebung bei den Ländern.³⁵ Viele Bereiche müssen jedoch im Bundesgebiet einheitlich geregelt werden, wofür die Zuständigkeiten für bestimmte Materien ganz oder teilweise dem Bundesgesetzgeber zugewiesen werden. Es werden dabei folgende Zuständigkeiten unterscheiden: die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes; die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes; die Rahmengesetzgebung des Bundes; die ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes; die ausschließliche Gesetzgebung der Länder.³⁶ Das Verfahren wird in drei Stationen untergliedert: das Einleitungsverfahren, das Hauptverfahren, das Abschlussverfahren.

Die Impulse für das Einleitungsverfahren von Gesetzesentwürfen können verschiedene Ursprünge haben. Im Bereich der Sozialpolitik kommen die Impulse für einen Gesetzesentwurf häufig durch Parteien oder Interessengruppen, aufgrund ihrer bereits

³⁴ Vgl. Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006, S.157-159.

³⁵ Vgl. Schüttemeyer, Suzanne, Gesetzgebung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, 2. Aufl., Bonn 2002, S. 164.

³⁶ Vgl. Heyer, Christian/ Liening, Stephan, Gesetzgebung, Berlin 2006, S. 11.

erörterten Funktion. Die meisten Gesetzgebungsvorhaben beruhen auf Vorschlägen der Bundesregierung.³⁷

Im Einleitungsverfahren der Bundesregierung wird ein „Erster Referentenentwurf“ dem Kabinett zur Abstimmung vorgelegt, der mit den verschiedenen einzelnen Referaten des zuständigen Ministeriums und gegebenenfalls mit anderen Ministerien abgestimmt ist. Mit dem Beschluss des Kabinetts existiert ein förmlicher Regierungsentwurf, welcher als erstes an den Bundesrat zur Stellungnahme weitergeleitet wird. Die anschließende Stellungnahme des Bundesrates und deren Gegenäußerung der Bundesregierung wird im nächsten Schritt durch Übersendung an den Bundestagspräsidenten in das Parlament eingebracht.³⁸ Gesetzesentwürfe „aus der Mitte des Bundestages“³⁹ werden meist von einer oder mehreren Fraktionen, beispielsweise den Fraktionen der Regierungskoalition, eingebracht. Bei diesen Entwürfen ist keine vorherige Zuleitung an Bundesrat oder Regierung zur Stellungnahme nötig.⁴⁰

Die im Bundestag eingebrachten Gesetzesentwürfe durchlaufen im Hauptverfahren zunächst drei Beratungen, die als Lesungen bezeichnet werden. Gegenstand der Zweiten und Dritten Lesungen sind die am Ende der jeweils vorhergehenden Lesung, unter Umständen bearbeiteten, vorliegenden Entwürfe. Nach einer erfolgreichen Schlussabstimmung am Ende der Dritten Lesung wird der Text dieses Beschlusses vom Bundestagspräsidenten dem Bundesrat zum so genannten „Zweiten Durchgang“ zugeleitet.⁴¹ Durch den Bundesrat wirken die 16 Länder durch ihre entsandten Vertreter prinzipiell bei jedem Gesetz mit. Hierbei wird jedoch zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen unterschieden. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat lediglich einen Einspruch erheben, der später wieder vom Bundestag überstimmt werden kann. Bei Zustimmungsgesetzen ist die ausdrückliche Zustimmung des Gesetzes erforderlich.⁴²

³⁷ Die Bundesregierung initiiert 70 bis 80 Prozent der tatsächlich verabschiedeten Gesetze.

³⁸ Vgl. Heyer, Christian/ Liening, Stephan, Gesetzgebung, Berlin 2006, S. 15-20.

³⁹ Das Initiativrecht beruht nicht auf dem gesamten Bundestag als Verfassungsorgan, sondern steht den einzelnen Abgeordneten zu. Einen solchen Gesetzesentwurf müssen jedoch mindest fünf Prozent der Mitglieder gemeinsam einbringen.

⁴⁰ Vgl. Heyer, Christian/ Liening, Stephan, Gesetzgebung, Berlin 2006, S. 21f.

⁴¹ Vgl. ebd., S. 22-32.

⁴² Vgl. ebd., S. 34.

Wenn der Gesetzesentwurf angenommen wurde erfolgt im Abschlussverfahren die Gegenzeichnung durch die Bundesregierung, welche durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister erfolgen kann, die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die anschließende Verkündung im Bundesgesetzblatt.⁴³

Zusammenfassend und in Bezugnahme auf den zu untersuchenden Fall, lässt sich feststellen, dass die Regierung nur an der Ausarbeitung und Gesetzesinitiative direkt beteiligt ist. Durch das Prinzip der Gewaltenverschränkung hat sie jedoch indirekten Einfluss auf das Abstimmungsverfahren im Bundestag.

3.2 Gesetzgebungsprozess in Frankreich

Die V. Republik Frankreich stellt im Gegensatz zu Deutschland keinen föderalen Staat dar und weist somit eine ausschließlich zentralistische Gesetzgebung auf. Der Verfassungstext in Artikel 34 beschränkt die Gesetzgebung auf bestimmte, genau definierte Bereiche. Andere Sachgebiete werden nach Artikel 37 der Verfassung auf dem Verordnungsweg durch die Regierung geregelt.⁴⁴ Das zu untersuchende Politikfeld Sozialpolitik zählt zur „normalen Gesetzgebung“. Das Verfahren des Gesetzgebungsprozesses lässt sich rein formell ebenfalls in ein Einleitungsverfahren, ein Hauptverfahren und ein Abschlussverfahren untergliedern. Im Gegensatz zur BRD ist dies jedoch nicht so in der Verfassung festgeschrieben.

Im Einleitungsverfahren kann die Gesetzesinitiative, wie bereits erwähnt, vom Premierminister (im Namen der Regierung) oder durch Mitglieder der beiden Kammern erfolgen. Ebenso wie im Deutschen System beruhen hierbei die meisten Gesetzgebungsvorhaben auf Vorschlägen der Regierung.⁴⁵ In welchem der beiden Kammern der Gesetzesentwurf eingebracht wird, bleibt dem Antragsteller überlassen.

⁴³ Vgl. Heyer, Christian/ Liening, Stephan, Gesetzgebung, Berlin 2006, S. 43-45.

⁴⁴ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., Neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 120.

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 128.

Eine Ausnahme bilden jedoch Haushaltsverordnungen, welche zuerst von der Nationalversammlung behandelt werden müssen.⁴⁶

Nachdem ein Gesetzesentwurf beziehungsweise ein Gesetzesvorschlag des Premierministers beim Präsidium einer Kammer hinterlegt und registriert worden ist, erfolgt das eigentliche Hauptverfahren. Der Entwurf wird umgehend einem Ausschuß überwiesen, wo anschließend ein Berichterstatter für das Gesetzesvorhaben bestellt wird. Es erfolgt eine Debatte des Gesetzentwurfs im Plenum auf Grundlage der Regierungsvorlage. In den anschließenden Lesungen können Parlamentarier, wie auch Regierung Zusatzanträge einbringen. Innerhalb dieses Prozesses hat die Regierung mehrere Möglichkeiten des direkten Eingriffs. So kann sie den Verfahrensablauf durch eine Dringlichkeitserklärung abkürzen, wobei nur eine Lesung in beiden Kammern stattfindet.⁴⁷ Weiterhin steht es der Regierung zu, die vorzeitige Abstimmung über den Gesamttext des Gesetzentwurfs oder Teile desselben zu verlangen. Auf diese Weise kann die parlamentarische Debatte teilweise oder ganz unterbunden werden und Ergänzungsanträge aus der Mitte des Parlaments diskussionslos abgelehnt werden.⁴⁸ Eine Besonderheit des französischen Verfahrens ist, das die Regierung nach Beginn der Plenardebatte jedem Zusatzantrag widersprechen kann, welcher vorher nicht dem Ausschuß unterbreitet worden ist.⁴⁹

Wenn die Gesetzesvorlage von beiden Kammern mit gleichem Wortlaut verabschiedet wurde, erfolgt im Abschlussverfahren, ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland, die Gegenzeichnung durch den Präsidenten. Die Verkündung des Gesetzes erfolgt innerhalb von 15 Tagen. Mit der anschließenden Veröffentlichung im Staatsanzeiger erhält es Gesetzeskraft.⁵⁰

Zusammenfassend zeigt sich an der Darstellung des Gesetzgebungsprozesses, das die Regierung der V. Republik Frankreichs, im Vergleich zur Regierung der

⁴⁶ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 120.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 123.

⁴⁸ Vgl. ebd.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 120f.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 123.

Bundesrepublik Deutschland, weitmehr Rechte und Möglichkeiten besitzt, aktiv und direkt in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Legitimation wird der Gesetzgebungsprozess in Frankreich somit eindeutig durch die Regierung beherrscht.⁵¹

Die konkrete Ausgestaltung und Auswirkung der Gesetzgebung werde ich nun im anschließenden Kapitel an dem zu untersuchenden Politikfeld der Sozialpolitik darstellen.

4. Sozialpolitik

4.1. Einführung

Sozialpolitik bezeichnet „die institutionellen (polity), prozessualen (politics), und entscheidungsinhaltlichen (policy) Dimensionen der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Regelung der sozialen Sicherheit durch Staat, Verbände, Betriebe, Familien und Eigenvorsorge“.⁵² Wirtschaftlich entwickelte Demokratien besitzen als gemeinsames politisches Strukturmerkmal ein ausgebautes Netz der sozialen Sicherung. So zielt eine staatliche Sozialpolitik in OECD-Demokratien auf den Schutz gegen materielle Risiken wie Armut und Einkommensverlust, welche durch Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität, dauerhafte Pflegebedürftigkeit, vorübergehende, krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit sowie soziale Benachteiligung infolge von Mutterschaft hervorgerufen werden können.⁵³ In der komparativen Politikforschung erfolgt eine Typologisierung der sozialpolitischen Leitkonzeption und ihre Zuordnung zur jeweiligen Wohlfahrtsstaatspraxis. Deutschland und Frankreich lassen sich hierbei in die konservative oder kooperatistische Wohlfahrtsstaatenwelt, mit vorherrschendem sozialem Versicherungsprinzip einordnen.⁵⁴ Im folgenden Vergleich sollen drei

⁵¹ Vgl. Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997, S. 119.

⁵² Vgl. Schmidt, Manfred, Sozialpolitik, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5., akt. Aufl., Opladen 2003, S. 578.

⁵³ Vgl. Siegel, Nico, Sozialpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2002, S. 345.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 348f.

Bereiche der sozialen Sicherung näher betrachtet werden: die Kranken-, die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung.

4.2 Sozialpolitik in Deutschland

Die Krankenversicherung in Deutschland ist eine gesetzlich geregelte Pflichtversicherung. Damit erhält jeder nach dem Solidaritätsprinzip eine Krankenversicherung. Selbständige müssen sich privat versichern. Die soziale Fürsorge tritt bei Personen ein, die ihre Beiträge nicht selber erbringen können.⁵⁵ Die Arbeitslosenversicherung ist ebenso eine Pflichtversicherung. Dauer und Bezug des Arbeitslosengeldes erfolgt nach einem Staffelungssystem, wobei die Leistungen mit der Dauer abnehmen.⁵⁶ Auch die gesetzlich geregelte Rentenversicherung zählt zu den Pflichtversicherungen. Sie stellt in Deutschland den größten Sozialversicherungszweig dar. Die gesetzliche Rentenversicherung kann durch effektive private Zusatzleistungen erweitert werden.⁵⁷ Die Finanzierung der drei Bereiche erfolgt durch Beiträge der Versicherten beziehungsweise des Arbeitgebers sowie durch allgemeine Haushaltsmittel.

4.3 Sozialpolitik in Frankreich

Die drei Bereiche der sozialen Sicherung gestalten sich in Frankreich fast identisch. Die Krankenversicherung zählt in Frankreich zum System der sozialen Sicherung und ist somit auch eine Pflichtversicherung. Hierbei herrscht, ebenso wie in Deutschland, das Solidaritätsprinzip. Erwerbstätige sind im Krankheitsfall gesetzlich versichert, Selbständige können sich zusätzlich privat versichern um Zusatzleistungen abzudecken. Personen, die nicht in der Lage sind, die Beiträge selbst zu erbringen, werden durch die soziale Fürsorge unterstützt.⁵⁸ Auch die Arbeitslosenversicherung zählt zu den Pflichtversicherungen. Die Zahlung des Arbeitslosengeldes ist gestaffelt und erfolgt für vier bis maximal sechzig Monate. Ebenso ist auch die Höhe des Arbeitslosengeldes

⁵⁵ Vgl. Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 6., überarb. Aufl., Berlin 2001, S. 237-254.

⁵⁶ Vgl. ebd., S. 280-284.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 257-279.

⁵⁸ Vgl. Henkel, Michael, Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Erfurt 2002, S. 138.

gestaffelt und nimmt mit der Dauer ab. Personen die länger als sechzig Monate arbeitslos sind, erhalten eine staatlich finanzierte Arbeitslosenhilfe, wenn sie in den zehn Jahren vor der Arbeitslosigkeit mindestens fünf Jahre gearbeitet haben.⁵⁹ Auch die Rentenversicherung zählt in Frankreich zu den Pflichtversicherungen. Sie basiert auf einem System von Basisversicherungen, welche durch freiwillige Zusatzversicherungen erweitert werden kann, die meist berufsbezogen organisiert sind. Die Basisrente errechnet sich auf der Grundlage der Einkünfte der zwanzig Berufsjahre mit dem besten Einkommen.⁶⁰ Die Finanzierung dieser wichtigsten öffentlichen Sicherungseinrichtungen erfolgt durch Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.⁶¹

5. Fazit

Die politischen Systeme der Bundesrepublik Deutschland und der V. Republik Frankreichs weisen eine unterschiedlich starke Exekutive auf. Zwar obliegt beiden das Recht zur Gesetzesinitiative, doch ist die Regierung Frankreichs verfassungsrechtlich mit mehr Rechten ausgestattet, um aktiv und direkt in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. Trotz dieser unterschiedlich starken Ausprägung werden in beiden Demokratien die meisten verabschiedeten Gesetze durch die jeweiligen Regierungen initiiert. Die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess der zu untersuchenden Fälle kann somit als maßgeblich bezeichnet werden. Im Hinblick auf die zu untersuchende abhängige Variable der sozialen Sicherheit ist festzustellen, dass diese, trotz der unterschiedlichen Systemtypen, fast identisch ausgeprägt ist. Ein erweiterter Einfluss der Regierung im Gesetzgebungsprozess bewirkt also keinen Einfluss auf die Ausprägung der Sozialpolitik. Die aufgestellte Hypothese: Je mehr Einfluss eine Regierung auf den Gesetzgebungsprozess nimmt, desto höher ist die soziale Sicherung in einem Land, gilt somit als falsifiziert.

⁵⁹ Vgl. Henkel, Michael, Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Erfurt 2002, S. 138f.

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 139.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 137f.

6. Literaturverzeichnis

Bundesrat (Hrsg.), Struktur und Aufgaben, (http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_9542/DE/struktur/aufgaben/gesetzgebung/aufgaben-gesetzgebung-inhalt.html> am 15.01.2007).

Croissant, Aurel, Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung, Wiesbaden 2002.

Henkel, Michael, Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Erfurt 2002.

Hesse, Joachim Jens/ Ellwein Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8., völlig Neubearb. und erw. Aufl., Wiesbaden 1997.

Heyer, Christian/ Liening, Stephan, Gesetzgebung, Berlin 2006.

Hoffmann-Marinet, Vincent, Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Kimmel, Adolf (Hrsg.) Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2005.

Holtmann, Everhard, Politik-Lexikon, 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München 2000.

Kempf, Udo, Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs, 3., Neubearb. und erw. Aufl., Opladen 1997.

Kirchhof, Paul/ Kreuter-Kirchhof, Charlotte, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland. Mit Europarecht, 41., Neubearb. Aufl., Heidelberg 2006.

Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 6., überarb. Aufl., Berlin 2001.

Pelinka, Anton, Vergleich politischer Systeme, Wien 2005.

Rudzio, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7., akt. und erw. Aufl., Wiesbaden 2006.

Schild, Joachim, Politische Parteien und Parteiensysteme im Wandel, in: Kimmel, Adolf (Hrsg.), Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2005.

Schmidt, Manfred, Sozialpolitik, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5., akt. Aufl., Opladen 2003.

Schüttemeyer, Suzanne, Gesetzgebung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, 2. Aufl., Bonn 2002.

Siegel, Nico, Sozialpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2002.

Stammen, Theo, Gewaltenteilung, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems, 5., akt. Aufl., Bonn 2003.

Tümmers, Hans, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, München 2006.