Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 212

Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel

Von

Peter Ernst Goose



Duncker & Humblot · Berlin

PETER ERNST GOOSE

Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel

Schriften zum Öffentlichen Recht Band 212

Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel

Von

Dr. Peter Ernst Goose



Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02888 0

Vorwort

Die Arbeit hat im Winter 1971/72 der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld als Dissertation vorgelegen. Das Schrifttum wurde, soweit möglich, bis Mitte 1972 nachgetragen.

Für die Betreuung der Arbeit und zahlreiche Anregungen danke ich Herrn Professor Dr. Jochen Abr. Frowein.

Peter Ernst Goose

Inhaltsverzeichnis

Einleitung			
	1. Kapitel		
Gesch	nichte der Kontrolle von Gesetzen in Frankreich; Voraussetzungen für die Gesetzeskontrolle in der V. Republik	20	
_	I. Gründe für das Fehlen einer Gesetzeskontrolle in der französischen Verfassungstradition		
	Das Gewaltenteilungsverständnis	20	
	Die Lehre vom Gesetz als Ausdruck der "volonté générale"	21	
	Das Mißtrauen gegenüber zu starken Machtbefugnissen der Richter	23	
4.	Die Befürchtung, Gesetzeskontrolle werde fortschrittshemmend wirken	24	
II. A	nsätze zu einer Gesetzeskontrolle	25	
1.	Der Sénat conservateur des ersten Kaiserreichs	25	
2.	Der Sénat des zweiten Kaiserreichs	25	
3.	. Das Comité constitutionnel der IV. Republik	26	
4.	Forderungen nach weitergehender Normenkontrolle	27	
III. D	Die Kontrollfunktionen des Conseil d'Etat	27	
1.	Die richterliche Kontrolle der Verwaltung	27	
2.	Die Beratung des Gesetzgebers	28	
IV. Neuerungen in der Verfassung der V. Republik, die zur Einführung einer Gesetzeskontrolle geführt haben			
1	Die Neuordnung des Verhältnisses von Gesetz und Verordnung	30	
1.	a) Die Entwicklung des Verhältnisses von Gesetz und Verord- nung seit dem 1. Weltkrieg	31	
	aa) Entwicklungstendenzen am Ende der III. Republik	31	
	bb) Die Entwicklung in der IV. Republik	33	
	b) Die Regelung in der Verfassung von 1958	35	
	aa) Das Prinzip der Zuständigkeitsabgrenzung	35	
	bb) Zuständigkeitsregelungen außerhalb von Art. 34	36	
	cc) Der Zuständigkeitskatalog des Art. 34; Kritikα) Die Unterscheidung von "règles" und "principes fon-	37	
	damentaux"	37	
	β) Verwirklichung des Prinzips, wonach der Gesetzgeber Materien von grundsätzlicher Bedeutung regelt	38	

		 γ) Probleme der Auslegung einzelner Formulierungen δ) Erfahrungen bei der Anwendung von Art. 34 ε) Schlußfolgerungen
	2.	Die Einführung von lois organiques als besonderer Kategorie von Normen
		a) Die neue Definition der lois organiques
		b) Zweck und Konsequenzen der Einführung dieser Gruppe von Normen
		2. Kapitel
		Stellung und Funktion des CC
I.	Z υ	ständigkeiten
	1.	Die Zuständigkeiten in Normenkontrollverfahren
	2.	Die Zuständigkeiten bei Wahlen und Referenden
	3.	Die Zuständigkeiten in außergewöhnlichen Situationen
	4.	Erweiterung der Zuständigkeiten durch lois organiques?
	5.	Zusammenfassung der Zuständigkeitsbegrenzungen
II.	Di	e Zusammensetzung des CC
	1.	Die Bestimmung der Mitglieder
		b) Kritik an den Regeln für die Ernennung der CC-Mitglieder
	2.	Fälle des Ausscheidens aus dem CC
	3.	Die tatsächliche Zusammensetzung des CC
		a) Die ernannten Mitglieder
		bb) Fachliche Qualifikation
		cc) Alter
		b) Die ehemaligen Präsidenten der Republik
III.	Di	e Rechtsstellung der CC-Mitglieder
	1.	Inkompatibilitäten
	2.	Die Pflichten der CC-Mitglieder
		a) Die Pflicht zur Eidesleistung
		b) Andere Pflichten
		diese Pflichten?
IV.	Ve	rfahrensvorschriften
v.	Di	e Rechtsstellung des CC: Ist der CC ein Gericht?

Inhaltsverzeichnis	
Die Diskussion über die "Alternative" zwischen Gericht politischem Organ	
2. Die Beurteilung des Gerichtscharakters nach den vom CE wickelten Kriterien für ein Gericht	
a) Eindeutige Qualifizierung durch den Verfassungsgeber?	
b) Materielle Kriterien	
c) Formelle Kriterien	
3. Kapitel	
Übersicht über die Verfahren der Normenkontrolle	
I. Die Verfahren zur Kontrolle einfacher Gesetze: Erläuterung Wortlauts und Entstehungsgeschichte	
1. Das Verfahren nach Art. 41 II	
2. Das Verfahren nach Art. 61 II	
3. Das Verfahren nach Art. 37 II 2	
II. Die Verfahren zur Kontrolle einfacher Gesetze: gemeinsame Grakteristika und Vergleich mit der Normenkontrolle durch der	
1. Gemeinsame Charakteristika der Verfahren	
a) Gesetze als Prüfungsgegenstand	
b) Präventive Kontrolle	
c) Die Abgrenzung der Bereiche von Gesetz und Verordr als wichtigster Gegenstand der Verfahren	
d) Fakultative Kontrolle	
2. Zur Abgrenzung der Normenkontrollbefugnisse von CC und	1 CE
a) Unterschiede der Verfahren vor CC und CE	
b) Kritik der Zuständigkeitsabgrenzung	• • • •
II. Die praktische Bedeutung der Verfahren zur Kontrolle einfa Gesetze	
1. Das Verfahren nach Art. 41 II	
2. Das Verfahren nach Art. 61 II	
3. Das Verfahren nach Art. 37 II 2	
V. Die übrigen Normenkontrollverfahren	
1. Das Verfahren nach Art. 61 I	
2. Das Verfahren nach Art. 54	
a) Grund für die Einführung einer besonderen Normenkonts für internationale Verträge	rolle
b) Erläuterung des Wortlauts von Art. 54	

4. Kapitel

	Normen, die überprüft werden können	89
I.	. Im Referendum angenommene Gesetze als Prüfungsgegenstand im	
	Rahmen des Art. 61 II?	89
	1. Die CC-Entscheidung Nr. 62—20 DC	90
	2. Beurteilung dieser Entscheidung	91
	a) Das Wortlautargument	91
	b) Das Argument aus Art. 60 und 11 der Verfassung	92
	c) Das Argument aus Art. 17 und 23 loi org. CC	92
	d) Der Hinweis darauf, daß ein im Referendum angenommenes Gesetz "unmittelbarer Ausdruck der souveraineté nationale" ist	93
	aa) Ausschluß einer Kontrolle aus staatstheoretischen Überlegungen?	93
	bb) Ausschluß einer Kontrolle nach der geltenden Verfassung?	94
	e) Bedeutung der Entscheidung	97
II.	. Verfassungsändernde Gesetze (nach Art. 89) als Prüfungsgegenstand im Rahmen des Art. 61 II?	97
	1. Folgerungen aus der Entscheidung Nr. 62—20 DC für die vom Volk beschlossenen Verfassungsänderungen	98
	2. Möglichkeit der Überprüfung von Verfassungsänderungen, die im Kongreß beschlossen werden?	99
	3. Mögliche Bedeutung einer solchen Kontrolle	99
III.	Nach Art. 92 erlassene Ordonnanzen als Prüfungsgegenstand im Rahmen des Art. 37 II 2?	100
	1. Die Rechtsprechung des CC	100
	2. Möglichkeiten der Begründung dieser Rechtsprechung	101
IV.	Der Begriff des "nachkonstitutionellen Gesetzes" i. S. des Art. 37 II 2	103
	5. Kapitel	
	Normen, die Prüfungsmaßstab sein können	106
I.	Die Präambel der Verfassung	106
	1. Die Rechtsprechung des CC	107
	a) Die Entscheidung Nr. 60—6 DC	107
	b) Die Entscheidung Nr. 63—22 L	108
	c) Die Entscheidung Nr. 70—39 DC	109
	aa) Inhalt der Entscheidung	109
	bb) Gesichtspunkte, unter denen der CC eine Verletzung der	110
	Präambel geprüft haben kannd) Die Entscheidung Nr. 71—44 DC	110 111
	a, Die Emissaleitung 111. 11—11 DC	TIT

		b) Die Einbeziehung in den Prüfungsmaßstab wegen der Verweisung der Verfassung auf lois organiques?	139
		c) Die Einbeziehung in den Prüfungsmaßstab wegen des höheren Ranges der lois organiques gegenüber einfachen Gesetzen?	139
		aa) Vergleich mit der Interpretation des Begriffs "Verfassungs- mäßigkeit" in der BRD und in Italien	140
		bb) Beantwortung der Frage nach der Sanktionsbedürftigkeit der lois organiques	142
IV.	Di	e unter Art. 55 fallenden Vorschriften des internationalen Rechts	142
	1.	Die CC-Entscheidung Nr. 70—39 DC	143
	2.	Gründe für die mögliche Einbeziehung des nach Art. 55 höherrangigen internationalen Rechts in die Verfassungsmäßigkeits-	
		prüfung	144
		a) Die zur Gesetzeskontrolle des CC vertretenen Ansichtenb) Die Auseinandersetzung zu der Frage, ob das Verbot der Verfassungsmäßigkeitsprüfung (für andere Gerichte) auch für die	144
		Prüfung der Vereinbarkeit mit internationalen Verträgen gilt	144
		c) Gründe für die Sanktionierung von Art. 55 durch den CC	146
	3.	Probleme bei der Einbeziehung von europäischem Gemeinschaftsrecht in den Prüfungsmaßstab	147
		a) Die Einbeziehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht in den Prüfungsmaßstab	147
		b) Die Anwendung der Gegenseitigkeitsklausel	148
V.		sondere Probleme des Prüfungsmaßstabs bei der obligatorischen ormenkontrolle nach Art. 61 I	148
	1.	Der Kontrollmaßstab für lois organiques, die gem. Art. 34 VII	148
		ergehen a) Das Problem	140
		b) Lösungsvorschläge, wonach Erweiterungen des Gesetz- gebungskatalogs unbegrenzt zulässig oder ganz ausgeschlos-	110
		sen sind	150
	9	c) Lösungen, die einen Mittelweg suchen	150
	۷.	Die Einbeziehung von Gesetzen in den Prüfungsmaßstab für parlamentarische Geschäftsordnungen	151
		6. Kapitel	
Ein	zelí	fragen zur Prüfungsbefugnis des CC und zur Wirkung seiner Entscheidungen	154
I.		e Problematik des Prüfungsgegenstands im Verfahren nach t. 37 II 2	154
		Das Problem	154

	2.	Konsequenzen aus der Rechtsprechung des CC zur Grenzziehung zwischen Gesetz und Verordnung	
		a) Die Divergenz zwischen dieser Grenzziehung und derjenigen, die in Art. 37 II vorausgesetzt ist	
		b) Die daraus resultierenden Schwierigkeiten	
II.	De	er Umfang der Prüfungsbefugnis im Verfahren nach Art. 61 II	
		Die Rechtsprechung des CC	
III.	Di	e Bedeutung und Wirkung der CC-Entscheidungen nach Art. 62 II	
	1.	Das Verhältnis von Abs. I und Abs. II des Art. 62	
	2.	Der Inhalt der Bindungswirkung nach Abs. II	
	3.	Der Umfang der Bindungswirkung nach Abs. II	
		7. Kapitel	
		Zur bisherigen Rechtsprechung des CC	
I.	Di	e Methoden des CC	
	1.	Die Form der Entscheidungen	
	2.	Die "Obersätze" der Entscheidungen	
	3.	Die Verwendung von Auslegungsargumenten	
	4.	Insbesondere: die verfassungskonforme Auslegung	
		a) Fälle verfassungskonformer Auslegung	
		b) Stellungnahme	
II.	Zι	einzelnen Ergebnissen der Rechtsprechung des CC	
	1.		
		taux" i. S. des Art. 34	
		b) Der Begriff "règles"	
		aa) Die Entwicklung der Rechtsprechung	
		bb) Beurteilung	
		c) Der Begriff "principes fondamentaux"	
		lungsgegenstand	
		bb) Die zweite Auslegung: principes fondamentaux als Rah-	
		menbestimmungen	
	2.	Die Kompetenz des Gesetzgebers für den Erlaß von Strafbestim-	
		mungen	
		a) Die Auslegungsmöglichkeiten	
		b) Die ursprüngliche Auslegung des CC	
		c) Die rasemandersetzung zwischen CC und CE	

Inhaltsverzeichnis

13

8. Kapitel

Die	Beurteilung des CC und die Chancen für eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit	189
I.	Die Beurteilung des CC	189
	1. Das Bild des CC in der Öffentlichkeit; die bekanntesten Ent- scheidungen	189
	2. Die Beurteilung der CC-Rechtsprechung durch die Juristen	191
	3. Eigene Beurteilung	192
II.	Chancen für eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich	194
	1. Der Wegfall der Gründe, die früher einer Verfassungsmäßig- keitskontrolle der Gesetze entgegenstanden	194
	2. Die Forderungen nach einer Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit	194
	3. Die Problematik des Prüfungsmaßstabs	196
Aus	zug aus der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958	197
Fur	dstellen der CC-Entscheidungen	200
Lite	eraturverzeichnis	211

Abkürzungsverzeichnis

AFDI Annuaire français du droit international

(Jahr und Seite)

A.J.D.A. Actualité juridique, Droit administratif

(Jahr und Seite)

AöR Archiv des öffentlichen Rechts

(Band, Jahr und Seite)

AWD Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters

(Jahr und Seite)

CC Conseil Constitutionnel

CCC Comité consultatif constitutionnel

CE Conseil d'Etat

D. Recueil Dalloz

— chron. = chronique:

— jur. = jurisprudence (Jahr, Abteilung und Seite)

EDCE Etudes et documents du Conseil d'Etat

(Jahr und Seite)

JCP Juris-classeur périodique = La semaine juridique

(Jahr und Nummer des Artikels)

JO Journal officiel

ohne nähere Angabe = Ausgabe Lois et Décrets
Débats A. N. = Ausgabe Débats Assemblée Nationale

JöR Jahrbuch des öffentlichen Rechts

(Band, Jahr und Seite)

KSE Kölner Schriften zum Europarecht

(Band und Seite)

loi org. CC Ordonnance n° 58—1067 du 7. novembre 1958 portant

loi organique sur le Conseil constitutionnel

NED Notes et Etudes documentaires

pgd principes généraux du droit

PVS Politische Vierteljahresschrift

(Jahr und Seite)

RDP Revue du droit publique et de la science politique en

France et à l'Etranger (Jahr und Seite)

Rec. Recueil des décisions du Conseil constitutionnel

Rec. Lebon Recueil des arrêts du Conseil d'Etat

Rev. adm. Revue administrative

(Jahr und Seite)

Rev. trim. dr. civ. Revue trimestrielle de droit civil

(Jahr und Seite)

Rev. trim. dr. eur. Revue trimestrielle de droit européen

(Jahr und Seite)

RFSP Revue française de la science politique

(Jahr und Seite)

RPII Revue politique des idées et des institutions

(Jahr und Seite)

RPP Revue politique et parlementaire

(Jahr, Monat und Seite)

S. Recueil Sirey

chron. = chroniquejur. = jurisprudence(Jahr, Abteilung und Seite))

ZaöVR Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völker-

recht

(Jahr und Seite)

Artikel ohne nähere Angaben sind solche der französischen Verfassung. Die Entscheidungen des Conseil Constitutionnel werden mit ihren Nummern nach der amtlichen Sammlung zitiert.

Dabei bedeutet:

DC Déclaration de conformité à la Constitution (Verfahren

nach Art. 54 und 61 der Verfassung)

FNR Examen des fins de non-recevoir

(Verfahren nach Art. 41 II)

L Examen de texte de forme législative

(Verfahren nach Art. 37 II 2)

Einleitung

Der 1958 geschaffene französische Conseil Constitutionnel (CC) blieb weit davon entfernt, eine ähnliche Berühmtheit zu erlangen wie das deutsche Bundesverfassungsgericht oder die italienische Corte costituzionale. Während nahezu jedermann in Frankreich den traditionsreichen Conseil d'Etat kennt, ist der CC weitgehend unbekannt geblieben. In Deutschland wissen nur verhältnismäßig wenige Spezialisten von seiner Existenz.

In der Tat kann man den CC nicht mit den nationalen Verfassungsgerichtshöfen in Deutschland und Italien vergleichen; seine Befugnisse sind ungleich geringer. Gleichwohl kommt ihm eine erhebliche Bedeutung zu. Diese ergibt sich einmal daraus, daß der Grundsatz von der Unüberprüfbarkeit der Gesetze, ein jahrhundertealtes Prinzip des französischen Verfassungsrechts, aufgegeben worden ist. Erstmalig ist eine wirksame Verfassungsmäßigkeitskontrolle eingeführt worden; es ist eine Institution geschaffen, deren Kompetenzen zu einem vollständigeren System der Verfassungskontrolle ausgebaut werden können. Was die bisherigen Kompetenzen anbetrifft, so sind diese vor allem in engem Zusammenhang mit der 1958 eingeführten Grenzziehung zwischen den Bereichen von Gesetz und Verordnung zu sehen. Die Schaffung des CC dient in erster Linie zur Absicherung dieser Grenzziehung. Die Konkretisierung der Normen, die die Kompetenzen des Parlaments bestimmen, hängt - außer vom Conseil d'Etat - entscheidend von der Rechtsprechung des CC ab. Von erheblicher Bedeutung ist daneben die obligatorische CC-Kontrolle bestimmter Normgruppen, nämlich der Geschäftsordnungen von Nationalversammlung und Senat und der lois organiques. Die Entwicklung des Parlamentsrechts und wichtiger Bereiche des materiellen Verfassungsrechts kann dadurch vom CC gesteuert werden.

Eine Untersuchung über die Normenkontrolle des CC nach mehr als zehnjähriger Rechtsprechung dieses Organs kann in erheblichem Umfang praktische Erfahrungen, das Selbstverständnis des CC und die Ergebnisse seiner Rechtsprechung berücksichtigen. Sie kann in zahlreichen Fällen ermitteln, welche Veränderungen sich durch die Verfassung von 1958 im Verhältnis der verschiedenen Normengruppen zueinander ergeben haben. So stellt sich neben dem zentralen Problem der neuen

18 Einleitung

Abgrenzung von Gesetz und Verordnung die Frage nach dem Rang der 1958 neu definierten lois organiques im Vergleich zu den einfachen Gesetzen und nach den Unterschieden zwischen parlamentarischen Gesetzen und den im Referendum angenommenen. Die Frage nach dem Rang der Präambel gewinnt neue Bedeutung, diejenige nach der Funktion der principes généraux du droit stellt sich angesichts der neuen Abgrenzung von Gesetz und Verordnung in veränderter Form.

Diese Andeutungen zeigen bereits, daß eine Untersuchung über Funktion und Ergebnisse der Rechtsprechung des CC zentrale Fragen der französischen Verfassungsrechtsentwicklung zu behandeln hat. Sie scheint aus der Sicht eines mit Frankreich besonders eng verbundenen Nachbarlandes um so eher gerechtfertigt, als in Frankreich selbst noch keine Monographie über den CC erschienen ist¹ und zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit seinen Aufgaben noch nicht diskutiert worden sind. Die Untersuchung war allerdings zweckmäßigerweise auf die Normenkontrollfunktion des CC zu begrenzen, weil die anderen Kompetenzen des Verfassungsrats sehr heterogen und weniger bedeutsam sind; auch wäre es dafür nicht notwendig, eine Darstellung im Lichte der bisherigen Rechtsprechung zu geben.

Im übrigen beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf das geltende Recht. Zu den Gründen für das Verbot der Verfassungsmäßigkeitsprüfung und den Versuchen zu seiner Überwindung gibt es — auch in der deutschen Literatur — verschiedene Darstellungen²; der Verfasser hat sie deswegen nur ganz kurz skizziert.

Nach einer Darstellung derjenigen Neuerungen in der Verfassung von 1958, die die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit notwendig machten, wird zunächst die Institution geschildert, der die Normenkontrollbefugnisse übertragen sind. Den Hauptteil der Arbeit bildet eine Untersuchung der Normenkontrollverfahren. Nach einem Überblick über die einzelnen Verfahren und ihre praktische Bedeutung wird untersucht, welche Normen vom CC überprüft werden können und welche Prüfungsmaßstab sein können. Ein weiteres Kapitel ist Einzelfragen der Prüfungsbefugnis des CC und der Wirkung seiner Entscheidungen gewidmet.

¹ Allerdings wurde 1967 ein sehr ausführlicher Aufsatz von *Favoreu* über die Normenkontrollfunktion des Conseil Constitutionnel veröffentlicht (Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, RDP 1967, 5—120).

² Vgl. Wilhelm Buerstedde: Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in Frankreich, Diss. Göttingen 1955; Collofong, Elemente einer Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich — Von Sieyès bis zum Verfassungsrat der V. Republik —, Diss. Mainz 1964.

Nach einer kurzen Darstellung der Methoden des CC und besonders wichtiger Einzelergebnisse der Rechtsprechung zur Abgrenzung von Gesetz und Verordnung wird die bisherige Beurteilung des CC geschildert und die Frage nach den Chancen für eine Weiterentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich gestellt.