

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 160**

**Gesetz und Verordnung in der  
Verfassung der 5. französischen Republik  
vom 4. Oktober 1958**

**Von**

**Rupert Klisch**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**RUPERT KLISCH**

**Gesetz und Verordnung in der Verfassung  
der 5. französischen Republik vom 4. Oktober 1958**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 160**

**Gesetz und Verordnung in der  
Verfassung der 5. französischen Republik  
vom 4. Oktober 1958**

**Von**

**Dr. jur. Rupert Klisch**  
Master of Arts



**DUNKER & HUMBLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02417 6**

**Meinen Eltern  
und meinen Geschwistern  
insbesondere meiner Schwester Christa  
in Dankbarkeit gewidmet**



# Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i> .....	15
-------------------------	----

## *Erster Teil*

### **Gesetz und Verordnung im Verfassungsrecht und in der Verfassungspraxis der 3. und 4. französischen Republik (1875 - 1940 und 1946 - 1958)**

<i>Erstes Kapitel: Gesetz und Verordnung in der 3. französischen Republik (1875 - 1940)</i> .....	18
I. Die Grundstruktur der Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung	18
1. Der traditionelle französische Gesetzesbegriff .....	18
2. Die Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung .....	20
a) Das Gesetz als Ausgangspunkt für den Erlaß von Verordnungen	20
b) Der Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung .....	21
c) Der Bereich der Verordnung .....	22
d) Die gerichtliche Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verordnung	22
II. Die Ausdehnung der Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive in der Verfassungspraxis der 3. Republik .....	24
1. Die autonomen Verordnungen (règlements autonomes) .....	24
2. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt auf die Exekutive durch Ermächtigungsgesetze zum Erlaß von gesetzesvertretenden Verord- nungen (décrets-lois) .....	27
a) Die Ermächtigungsgesetze der 3. Republik .....	27
b) Die Gründe für die Ermächtigungsgesetzgebung .....	31
c) Die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der décrets-lois	33
<i>Zweites Kapitel: Gesetz und Verordnung in der 4. französischen Republik (1946 - 1958)</i> .....	37



I. Von der Ausübung rechtsetzender Gewalt durch Gremien der nationalen Befreiungsfront bis zur Verfassung der 4. Republik von 1946 . . . . .	37
II. Die Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung in der Verfassung der 4. französischen Republik vom 27. Oktober 1946 . . . . .	38
III. Die Rückkehr zur Praxis der Ermächtigungsgesetze zum Erlaß von décrets-lois in der 4. Republik . . . . .	40
1. Die Gründe für die Wiederaufnahme der Ermächtigungsgesetzgebung . . . . .	40
2. Die verschiedenen Ermächtigungstechniken und die Ermächtigungspraxis der 4. Republik . . . . .	41
a) Die Abgrenzung „von Natur aus Verordnungscharakter tragenden Materien“ im Ermächtigungsgesetz vom 17. August 1948 . .	43
b) Befristete und mit Ratifikationsklausel versehene Ermächtigungsgesetze . . . . .	46
c) Ermächtigungsgesetze als Rahmengesetze des Parlaments (lois-cadres) . . . . .	50

### *Zweiter Teil*

## **Die rechtsetzende Gewalt von Legislative und Exekutive in der Verfassung der 5. französischen Republik vom 4. Oktober 1958**

<i>Drittes Kapitel: Die wichtigsten Neuerungen der Verfassung von 1958 für die Ausübung rechtsetzender Gewalt durch Legislative und Exekutive in normalen Zeiten . . . . .</i>	55
I. Die Ausarbeitung der Verfassung von 1958 und die Rangordnung der Verfassungsorgane . . . . .	55
II. Die Abgrenzung der Bereiche von Gesetz und Verordnung in der Verfassung . . . . .	60
III. Die Einführung der präventiven Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch den Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel) . . . .	61
IV. Die Einführung des Referendums . . . . .	65
V. Die Beschränkung parlamentarischer Rechte im Gesetzgebungsverfahren durch Vorrechte der Regierung . . . . .	70
 <i>Viertes Kapitel: Der Werdegang der Vorschläge zur Trennung der Rechtsetzungskompetenzbereiche von Parlament und Regierung in den vorbereitenden Arbeiten zur Verfassung . . . . .</i>	 73

Inhaltsverzeichnis	9
I. Der Regierungs-Vorentwurf (l'avant projet) .....	74
II. Die Änderungsvorschläge des Beratenden Verfassungsausschusses (Comité consultatif constitutionnel) zu Art. 31 und 33 - 35 des Regie- rungs-Vorentwurfs .....	76
1. Ergänzungsvorschläge zu Art. 31 des Vorentwurfs (= reservierter Gesetzesbereich) .....	76
2. Die Beratungen und Empfehlungen zu Art. 33 und 35 des Vorent- wurfs (= reservierter Verordnungsbereich) .....	79
3. Die Beratungen und Empfehlungen zu Art. 34 des Vorentwurfs (= Ermächtigungsgesetze zum Erlaß von gesetzesvertretenden Ver- ordnungen im reservierten Gesetzesbereich) .....	83
III. Die Änderungen im endgültigen Verfassungsentwurf des Ministerrats (= Text der Verfassung vom 4. Oktober 1958) .....	84
 <i>Fünftes Kapitel: Die Abgrenzung der Kompetenzbereiche des Gesetzgebers     und der Regierung als autonomer Ordnungsgeber in der Verfassung</i>	
I. Der Gesamtbereich legislativer Materien .....	88
II. Die Möglichkeit der Präzisierung und Ergänzung des Katalogs legisla- tiver Materien des Art. 34 durch verfassungsergänzendes Gesetz (loi organique) nach Art. 34 Abs. 7 .....	90
III. Einzelfragen aus dem Bereich der Verordnung .....	93
1. Der Inhaber der autonomen Verordnungsgewalt .....	93
2. Autonome Verordnungen und gesetzesabhängige Ausführungsver- ordnungen .....	94
3. Autonome Verordnungen zur Ausfüllung von Rahmengesetzen ...	96
IV. Der Erlaß von Gesetzen im reservierten Verordnungsbereich mit Dul- dung der Regierung .....	97
 <i>Sechstes Kapitel: Der Einfluß der Trennung der Kompetenzbereiche von     Gesetzgeber und autonomem Ordnungsgeber auf die Definitionen     von Gesetz und Verordnung</i>	
I. Der Begriff des Gesetzes .....	101
II. Der Begriff der Verordnung .....	108
 <i>Siebentes Kapitel: Die Kontrolle von Gesetzen und autonomen Verordnun-     gen im Hinblick auf die Einhaltung der verfassungsmäßig abgegrenz-     ten Kompetenzbereiche von Parlament und Regierung</i>	
	116

I. Die Kontrolle von Rechtsetzungsakten des Parlaments .....	117
1. Vorkonstitutionelle Gesetze .....	117
2. Nachkonstitutionelle Gesetze .....	119
a) Die Kontrolle nachkonstitutioneller Gesetze während des Gesetzgebungsverfahrens .....	119
b) Die Kontrolle bereits in Kraft getretener, nachkonstitutioneller Gesetze .....	121
II. Die Kontrolle autonomer Verordnungen .....	123
1. Die Anfechtungsklage vor dem Conseil d'Etat (recours pour excès de pouvoir) .....	125
2. Die Einrede der Rechtswidrigkeit (exception d'illégalité) .....	126
III. Mängel des Kontrollsystems .....	129
<i>Achtes Kapitel: Die Rechtsetzung der Regierung im reservierten Gesetzesbereich durch Ordonnanzen (= gesetzesvertretende Verordnungen) aufgrund von Ermächtigungsgesetzen nach Art. 38 der Verfassung ....</i>	<i>133</i>
I. Die Anerkennung von Ermächtigungsgesetzen zum Erlaß von décrets-lois („Ordonnanzen“) in Art. 38 der Verfassung .....	133
II. Die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der Ordonnanzen nach Art. 38 der Verfassung .....	138
1. Die parlamentarische Kontrolle der Ordonnanzen .....	138
2. Die gerichtliche Kontrolle der Ordonnanzen .....	142
III. Die Ermächtigungsgesetze der 5. Republik .....	146
<i>Neuntes Kapitel: Besondere Fälle der Rechtsetzung von Regierung und Staatspräsident im legislativen Bereich .....</i>	<i>152</i>
I. Ordonnanzen nach Art. 92 der Verfassung .....	152
1. Ordonnanzen nach Art. 92 mit der Kraft von einfachen Gesetzen ..	153
2. Ordonnanzen nach Art. 92 mit der Kraft von lois organiques .....	157
3. Die Frage der Abänderungsbefugnis des Parlaments für Ordonnanzen nach Art. 92 .....	159
II. Ordonnanzen nach Art. 47 der Verfassung .....	160
III. Entscheidungen des Staatspräsidenten aufgrund der Notstandsklausel des Art. 16 der Verfassung .....	162
1. Die Voraussetzungen für die Erklärung des Notstandes .....	163

2. Die Befugnisse des Staatspräsidenten nach Verkündung des Notstandes .....	165
3. Die Rechtsnatur der Rechtsetzungsakte nach Art. 16 .....	165
IV. Ordonnanzen des Staatspräsidenten aufgrund einer ihm durch Referendum erteilten Ermächtigung .....	167
 <i>Zehntes Kapitel: Die Kontrolle autonomer Verordnungen durch den Conseil d'Etat im Hinblick auf die Einhaltung der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ (principes généraux du droit) durch die Regierung .....</i>	
I. Die Bedeutung der „principes généraux du droit“ vor 1958 .....	170
1. Die Anerkennung allgemeiner Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des Conseil d'Etat .....	170
2. Die Rechtsnatur der allgemeinen Rechtsgrundsätze .....	173
II. Die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze nach 1958 .....	176
1. Die Grundsatzentscheidung des Conseil d'Etat vom 26. Juni 1959 (Syndicat général des Ingénieurs-Conseils) .....	176
2. Die neu zu stellende Frage nach der Rechtsnatur der allgemeinen Rechtsgrundsätze .....	179
 <i>Elftes Kapitel: Die wichtigsten Entscheidungen des Conseil Constitutionnel und des Conseil d'Etat zur Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzbereiche von Parlament und Regierung (= Gesetzes- und Verordnungsbereich der Verfassung) .....</i>	
I. Die Rechtsprechung zu den Rechtsetzungskompetenzen von Parlament und Regierung im Bereich des materiellen Strafrechts .....	184
1. Die Rechtssituation vor 1958 .....	184
2. Die Rechtssituation nach 1958 .....	186
a) Die autonome Verordnungsgewalt der Regierung im Bereich des materiellen Strafrechts .....	186
b) Die rechtlichen Konsequenzen aus der Befugnis der Regierung zur Bestimmung der Tatbestände und Strafen für Übertretungen durch autonome Verordnungen .....	189
II. Die Rechtsprechung zu den legislativen Materien „Errichtung von Kategorien öffentlich-rechtlicher Anstalten“ und „Errichtung neuer Gerichtsbarkeiten“ (bzw. neuer Gerichtstypen) .....	193
1. Die Errichtung von Kategorien öffentlich-rechtlicher Anstalten . . .	193
2. Die Errichtung neuer Gerichtsbarkeiten und neuer Gerichtsarten . .	197

III. Die Abgrenzung der Rahmenkompetenz des Gesetzgebers von der Ausfüllungskompetenz des autonomen Verordnunggebers im Bereich der semi-legislativen Materien des Art. 34 Abs. 4 .....	201
1. Die Rechtsprechung zu den „grundlegenden Prinzipien“ (principes fondamentaux) des Eigentumsrechts und des Schuldrechts .....	202
2. Die Rechtsprechung zu den „grundlegenden Prinzipien“ (principes fondamentaux) der sozialen Sicherheit (sécurité sociale) .....	207
3. Die allgemeine Regel für die Abgrenzung der Rahmenkompetenz des Gesetzgebers von der Ausfüllungskompetenz des autonomen Verordnunggebers .....	212
IV. Die Anwendung der Regeln für die Abgrenzung der Kompetenzen von Parlament und Regierung im Bereich der semi-legislativen Materien des Art. 34 Abs. 4 auf einige der Materien des Art. 34 Abs. 2 und Abs. 3	214
<i>Zwölftes Kapitel: Zusammenfassung und kritische Würdigung .....</i>	<i>216</i>

**Literaturverzeichnis**

228

## Abkürzungen

A.J.D.A.	= l'Actualité juridique. Droit administratif
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
C.C.	= Conseil Constitutionnel
C.E.	= Conseil d'Etat
Dalloz	= Recueil Dalloz
Dalloz-Sirey	= Recueil Dalloz-Sirey
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt
J.C.P.	= Jurisclasseur périodique. La semaine juridique
J.O.	= Journal officiel
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
N.E.D.	= Notes et études documentaires
R.D.P.	= Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec. C.C.	= Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel
Rec. C.E.	= Recueil des décisions du Conseil d'Etat
Revue admin.	= Revue administrative
R.P.D.A.	= Revue pratique. Droit administratif
Sirey	= Recueil Sirey
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht



## Einleitung

Durch das enge Zusammenrücken der in den Europäischen Gemeinschaften zusammengeschlossenen Staaten gewinnen für den deutschen Juristen die Kenntnis französischen Rechts und das Verständnis französischen Rechtsdenkens zunehmende Bedeutung. Das gilt nicht nur für Rechtsfragen aus dem Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, sondern es gilt, vor allem im Hinblick auf einen künftigen stärkeren politischen Zusammenschluß mit Frankreich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, auch für Fragen des französischen Verfassungsrechts.

Es ist deshalb von Interesse, die Lösungen des französischen Verfassungsrechts für ein allgemeines Problem des demokratischen Rechtsstaates, die Regelung der Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung, d. h. die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen rechtsetzender Gewalt der Legislative und rechtsetzender Gewalt der Exekutive, näher zu untersuchen.

In der Verfassungspraxis aller parlamentarischen Demokratien ist die Ausübung von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Exekutive, in der Regel auf der Grundlage von Verordnungsermächtigungen des Gesetzgebers, zum nahezu unentbehrlichen Mittel geworden, um das Parlament von der Fülle seiner Gesetzgebungsaufgaben im modernen Wirtschafts- und Sozialstaat zu entlasten. Diese Praxis wirft im demokratischen Rechtsstaat grundlegende Fragen des Verfassungsrechts auf. Dazu gehören die Zulässigkeit und bejahendenfalls die Voraussetzungen und die Grenzen für die Ausübung von rechtsetzender Gewalt durch die Exekutive, die Überprüfung des Gesetzesbegriffs im Verhältnis zum Verordnungsbegriff, ferner das Vorhandensein und die Wirksamkeit parlamentarischer und gerichtlicher Kontrollen über die Rechtsetzung durch die Exekutive.

Im Verfassungsrecht der 3. und 4. französischen Republik (1875 -1940 und 1946 - 1958) wurden die Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung von den Grundsätzen des Vorranges des Gesetzes und des unbeschränkten Gesetzesbereichs beherrscht. Das Gesetz war der Verordnung übergeordnet, die Verordnung war dem Gesetz untergeordnet. Während der Gesetzesbereich unbeschränkt war, d. h. durch Gesetz jegliche Materie geregelt werden konnte, wurde der Bereich der Verordnung durch die Gesetze bestimmt und beschränkt. Der Gesetzesbegriff



des französischen Verfassungsrechts vor 1958 war ein rein formeller: Gesetz war jeder in Gesetzesform zustandegekommene Beschluß des Parlaments.

Die am 4. Oktober 1958 in Kraft getretene Verfassung der 5. französischen Republik hat diese traditionelle Struktur der Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung tiefgreifend verändert. Der Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung ist durchbrochen; der Grundsatz des unbeschränkten Gesetzesbereichs ist aufgehoben; der traditionelle, rein formelle Gesetzesbegriff ist nicht mehr gültig.

Den Kernpunkt der Neuregelung der Beziehungen zwischen Gesetz und Verordnung bildet die grundsätzliche Trennung zwischen Gesetzes- und Verordnungsbereich in der Verfassung. Die der Regelung durch Gesetz vorbehaltenen Materien werden von der Verfassung aufgezählt, alle übrigen, nicht aufgezählten Materien weist die Verfassung dem Verordnungsbereich zu. Der reservierte Gesetzesbereich umfaßt vor allem die Grundrechte und die Regeln über den Aufbau und über das Funktionieren des Staates. Der Verordnungsbereich, dem alle nicht ausdrücklich dem reservierten Gesetzesbereich zugewiesenen Materien angehören, ist durch Regierungsverordnungen zu regeln.

Das Besondere an der grundsätzlichen Trennung der Kompetenzbereiche von Gesetzgeber und Verordnunggeber in der französischen Verfassung von 1958 liegt darin, daß die Verordnungsgewalt der Regierung für die Materien ihres Kompetenzbereichs nicht gesetzesabhängig, sondern in dreifacher Hinsicht gesetzesunabhängig oder „autonom“ ist: Die Verordnungen der Regierung in diesem Bereich bedürfen keiner gesetzlichen Grundlage; die bestehenden Gesetze im Verordnungsbereich können von der Regierung durch „autonome“ Verordnungen aufgehoben oder abgeändert werden; schließlich kann die Regierung jeden Versuch des Parlaments zur gesetzlichen Regelung von Verordnungsmaterien verhindern, indem sie in einem besonderen Verfahren das Vorhaben des Parlaments als verfassungsrechtlich unzulässig rügt und gegebenenfalls den Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel) einschaltet.

Ergänzend zu den Bestimmungen über die Abgrenzung von Gesetzes- und von Verordnungsmaterien und über die „Autonomie“, d. h. die Gesetzesunabhängigkeit der Rechtsetzungsgewalt der Regierung im Bereich der Verordnungsmaterien, sieht die Verfassung vor, daß die Regierung vom Parlament die befristete Ermächtigung verlangen kann, Materien des reservierten Gesetzesbereichs durch gesetzvertretende Verordnungen (ordonnances) zu regeln. Während der Dauer der Ermächtigungsfrist kann die Regierung den Gesetzgeber von der Regelung der von der Ermächtigung erfaßten, legislativen Materien in gleicher Weise ausschließen wie sonst von der Regelung von Materien des Verordnungsbereichs der Verfassung.