

Einführung in das französische Recht

Cossalter / Dubarry

2024

ISBN 978-3-406-76501-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Regierung durch ein Misstrauensvotum gestürzt, als der Präsident der Republik auf Art. 11 zurückgegriffen hat, um die Verfassung zu ändern und die allgemeine unmittelbare Wahl des Präsidenten der Republik einzuführen. Nach Auflösung der Nationalversammlung durch General de Gaulle haben ihm neue Parlamentswahlen eine stärkere Mehrheit im Parlament verschafft und das Referendum des Art. 11 verlief erfolgreich. Ein zweites Mal hat General de Gaulle die Nationalversammlung nach den Ereignissen im Mai 1968 am 30.5.1968 aufgelöst. Auch hieraus ging er mit einer verstärkten parlamentarischen Mehrheit hervor. Die zweite Rückgriffsmöglichkeit auf Art. 12 der Verfassung steht im Zusammenhang mit dem Wahlkalender. Von 1873 bis 2002 wurde der Präsident der Republik für 7 Jahre gewählt. Die Abgeordneten hingegen werden unter der Fünften Republik für eine Legislaturperiode von 5 Jahren gewählt. Ein neugewählter Präsident der Republik möchte sich jedoch auf eine parlamentarische Mehrheit stützen können. Darum hat der 1981 und 1988 zum Präsidenten der Republik gewählte François Mitterand zweimal die Nationalversammlung aufgelöst. Zu einer letzten Auflösung kam es am 21.4.1997. Jacques Chirac, der die Nationalversammlung nach seiner Wahl 1995 nicht aufgelöst hatte, holte dies 1997 nach, um sich die Mehrheit bis zum Ende seiner Amtszeit zu sichern. Die anschließenden Parlamentswahlen haben allerdings zu einer Niederlage seiner Partei und einer Koalition politisch linksorientierter Parteien unter der Leitung des Premierministers Lionel Jospin geführt.

- **Art. 16 der Verfassung.** Abgesehen von der Befugnis des Präsidenten der Republik, Nuklearwaffen einzusetzen, stellt Art. 16 der Verfassung die bedeutendste „institutionelle Waffe“ dar. Art. 16 ermöglicht es ihm, vergleichbar mit einem Ermächtigungsgesetz, die Ausübung der Zuständigkeiten der Regierung und der gesetzgeberischen Gewalt in seinen Händen zu vereinen. Aus dem Wortlaut des Art. 16 geht dies nicht hervor. Die Voraussetzungen des Art. 16 sind absichtlich weit und ungenau gehalten: „Wenn die Einrichtungen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Unversehrtheit ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und wenn die ordnungsgemäße Ausübung der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ist, trifft der Präsident der Republik nach förmlicher Beratung mit dem Premierminister, mit den Präsidenten der Kammern sowie mit dem *Conseil constitutionnel* die unter diesen Umständen nötigen Maßnahmen“³⁵⁹. Art. 16 der Verfassung wurde nur ein einziges Mal angewandt. General de Gaulle hat bei der Entscheidung vom 23.4.1961 angesichts eines drohenden Staatsstreichs durch Teile des Militärs, die einer Unabhängigkeit Algeriens kritisch gegenüberstanden, davon Gebrauch gemacht. Im Rahmen der förmlichen Beratung gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verfassung³⁶⁰ hat der *Conseil constitutionnel* die Notwendigkeit der Anwendung dieser außerordentlichen verfassungsrechtlichen Bestimmung anerkannt. Der *Conseil d'État* qualifizierte die von General de Gaulle getroffene Entscheidung als Regierungsakt (*acte de gouvernement*) (→ Rn. 368).³⁶¹ Art. 16 wurde bis zum 29.9.1961 angewandt.

Die akzessorische Verwaltungskompetenz. Der Präsident der Republik übt außerdem einen Teil der Verwaltungsfunktion aus. Art. 9 der Verfassung bestimmt, dass er dem Ministerrat (*Conseil des ministres*) vorsitzt. Dabei handelt es sich um das Organ, in dem die wichtigen Dekrete beraten werden, ebenso wie Gesetzesentwürfe

384

³⁵⁹ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁶⁰ CC, 23.4.1961, Nr. 61-1 AR16*, avis du 23 avril 1961.

³⁶¹ CE Ass., 2.3.1962, Rubin de Servens*, n°55049, 55055.

und Entwürfe für gesetzvertretende Verordnungen i. S. d. Art. 38 der Verfassung. Art. 13 Abs. 1 der Verfassung schreibt vor, dass der „Präsident der Republik die im Ministerrat beschlossenen gesetzvertretenden Verordnungen und Dekrete [unterzeichnet]“³⁶². Der hier verwendete Indikativ wird im französischen Recht für gewöhnlich als Imperativ betrachtet. Der Präsident der Republik François Mitterrand hatte jedoch in einem Interview vom 14.7.1986 angekündigt, einen Entwurf für eine gesetzvertretende Verordnung nicht unterzeichnen zu wollen, der die Privatisierung öffentlicher Unternehmen vorsah.³⁶³ Es besteht keine verfassungsrechtliche Möglichkeit, den Präsidenten der Republik zu verpflichten, einen Akt zu unterzeichnen. Die normative Rolle des Präsidenten der Republik ist nicht bloß symbolisch.

- 385 Der Präsident der Republik verfügt des Weiteren über Ernennungsbefugnisse gemäß Art. 13 Abs. 2 der Verfassung, wonach „er die Ernennungen zu den zivilen und militärischen Staatsämtern vor[nimmt].“³⁶⁴ Die bisher letzte und, nach ihren Änderungen zu urteilen, eine der wichtigsten Verfassungsreformen Nr. 2008-724 vom 23.7.2008 hat in Art. 13 einen Abs. 5 eingefügt. Er sieht einen parlamentarischen Kontrollmechanismus über die wichtigsten vom Präsidenten der Republik vorgenommenen Ernennungen vor und erinnert an jenen des amerikanischen Verfassungssystems.³⁶⁵

(3) Aufzählung der bisherigen Präsidenten der Republik

- 386 Die Liste der Präsidenten der Fünften Republik beinhaltet:
- Charles de Gaulle (8.1.1959 – 28.4.1969);
 - Alain Poher (28.4.1969 – 20.6.1969), Senatspräsident, Interimspräsident der Republik;
 - Georges Pompidou (20.6.1969 – 2.4.1975);
 - Alain Poher (2.4.1974 – 27.5.1974), Senatspräsident, Interimspräsident der Republik;
 - Valéry Giscard d’Estaing (27.5.1974 – 21.5.1981);
 - François Mitterrand (21.5.1981 – 17.5.1995);
 - Jacques Chirac (17.5.1995 – 16.5.2007);
 - Nicolas Sarkozy (16.5.2007 – 15.5.2012);
 - François Hollande (15.5.2012 – 14.5.2017);
 - Emmanuel Macron (seit 14.5.2017).

³⁶² Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁶³ Es kann daran erinnert werden, dass Jacques Chirac, seit der Parlamentswahl von 1986 Führer der rechten Mehrheit in der Nationalversammlung, sich François Mitterrand, dem Präsidenten der Republik entgegenstellte, dessen Mehrheit schwer abgeschlagen war.

³⁶⁴ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>. Abs. 4 desselben Art. 13 sieht vor, dass ein Organgesetz die anderen vom Ministerrat zu besetzenden Stellen bestimmt. Die gesetzvertretende Organverordnung Nr. 58–1136 v. 28.11.1958 (*ordonnance portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l’État*) stellt die Liste der Stellen auf, die per Dekret des Präsidenten der Republik zu besetzen sind. Zur Liste des Art. 13 Abs. 3 kommen gemäß Art. 2 dieser *ordonnance organique* die Mitglieder des *Conseil d’État* und der *Cour des comptes* hinzu, die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit (*ordre judiciaire*), Hochschulprofessoren und Offiziere der Landstreitkräfte, der Marine und der Luftwaffe.

³⁶⁵ Das – geänderte – Organgesetz Nr. 2010-837 v. 23.7.2010 listet diejenigen Stellen auf, die dieser Kontrolle unterliegen. Das Organgesetz Nr. 2010-838 stellt die Liste der Kommissionen auf, die in jeder der beiden parlamentarischen Versammlungen dafür zuständig sind.

bb) Der Premierminister und die Regierung**(1) Der Premierminister**

Der Premierminister ist nach dem Wortlaut der Verfassung die exekutive Behörde mit den meisten Befugnissen. Art. 20 der Verfassung bestimmt in seinem Abs. 1: „Die Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation.“³⁶⁶ Abs. 2 fügt hinzu, dass die Regierung „über die Verwaltung und die Streitkräfte“³⁶⁷ verfügt. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 gilt: „Der Premierminister leitet die Geschäfte der Regierung. Er ist für die Landesverteidigung verantwortlich. Er gewährleistet die Ausführung der Gesetze.“³⁶⁸ Es ist jedoch der folgende Satz, der den Umfang seiner Verwaltungsfunktion am besten beschreibt: „Vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 13 [zu den Ernennungsbefugnissen des Präsidenten der Republik] übt er das Verordnungsrecht aus und nimmt die Ernennungen zu den zivilen und militärischen Ämtern vor.“³⁶⁹ Der Premierminister verfügt über eine politische Legitimität, die daraus folgt, dass er vor dem Parlament verantwortlich ist. Der Premierminister ist damit die demokratisch legitimierte höchste Autorität der vollziehenden Gewalt im parlamentarischen Gefüge. Später wird die vorherrschende Stellung des Präsidenten der Republik in seinem Verhältnis zum Premierminister dargestellt.

Gemäß Art. 21 und Art. 37 der Verfassung übt der Premierminister einen wesentlichen Teil des Verordnungsrechts aus. Er unterzeichnet die Dekrete, die nicht im Ministerrat (*Conseil des ministres*) beraten werden, und die Minister zeichnen lediglich gegen. Zur eigenen Verordnungsbefugnis des Premierministers gehört die aus Art. 37 der Verfassung abgeleitete Zuständigkeit für die allgemeine Gefahrenabwehr auf dem gesamten Staatsgebiet. Dies ergibt sich auch aus einer alten Verwaltungsrechtsprechung.³⁷⁰

Die Ernennung des Premierministers obliegt dem Präsidenten der Republik nach Art. 8 der Verfassung³⁷¹. Selbst wenn sie durch den Präsidenten der Republik ausgeführt wird, kann die Ernennung des Premierministers praktisch nicht ohne die Zustimmung der Mehrheit der Nationalversammlung erfolgen, da diese ein Misstrauensvotum gegen die Regierung einleiten kann (Art. 49 Abs. 2 der Verfassung). Die Minister werden ebenfalls von dem Präsidenten der Republik ernannt, aber auf Vorschlag des Premierministers (Art. 8 Abs. 2 der Verfassung). Es stellte sich die Frage, ob die Regierung nach ihrer Bildung die Zustimmung des Parlaments im Sinne einer doppelten Amtseinsetzung benötigte. Art. 49 Abs. 1 der Verfassung sieht in diese Richtung gehend in der Tat vor: „Der Premierminister ersucht auf Beschluss (*délibération*) des Ministerrates der Nationalversammlung, der Regierung das Vertrauen über ihr Programm oder gegebenenfalls über eine Erklärung zur allgemeinen Politik auszusprechen.“³⁷² Die erste Regierung der Fünften Republik hat es allerdings unterlassen, vor der Nationalversammlung eine Rede zu halten und ihr Programm vorzustellen, nachdem sie von dem Präsidenten der Republik eingesetzt

³⁶⁶ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁶⁷ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁶⁸ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁶⁹ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁷⁰ CE Sect., 8.8.1919, Labonne*, n°56377, Rec.737; CE, 4.6.1975, Bouvet de la Maisonneuve, n°92161, Rec.

³⁷¹ Art. 8 Abs. 1 der Verfassung lautet: „Der Präsident der Republik ernennt den Premierminister. Er entlässt ihn aus seinem Amt, wenn dieser ihm den Rücktritt der Regierung anbietet“. Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

³⁷² Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

worden war. Es hat sich daher kein Verfassungsgewohnheitsrecht in Richtung einer doppelten Amtseinsetzung der Regierung entwickelt.

- 390 In einigen Bereichen scheinen sich die Befugnisse des Premierministers und des Präsidenten der Republik zu überschneiden, insbesondere in militärischen Angelegenheiten. Der Präsident der Republik ist der „Oberbefehlshaber der Streitkräfte“³⁷³ und führt den Vorsitz in den obersten Räten und Ausschüssen für die Landesverteidigung (Art. 15 der Verfassung), wohingegen der Premierminister für die Landesverteidigung verantwortlich ist (Art. 21 der Verfassung) und die Regierung über die Streitkräfte verfügt (Art. 20 Abs. 2 der Verfassung). Der scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass der Präsident die Politik in Militärangelegenheiten bestimmt, während der Premierminister mit ihrer Verwaltung betraut ist. Vereinfacht kann festgestellt werden, dass der Präsident die militärischen Ziele festsetzt und der Premierminister die Besoldung sicherstellt.
- 391 Die Liste der Premierminister der Fünften Republik beinhaltet:
- Michel Debré (8.1.1959 – 14.4.1962);
 - Georges Pompidou (14.4.1962 – 10.7.1968);
 - Maurice Couve de Murville (10.7.1968 – 20.6.1969);
 - Jacques Chaban-Delmas (20.6.1969 – 5.7.1972);
 - Pierre Messmer (5.7.1972 – 27.5.1974);
 - Jacques Chirac (27.5.1974 – 25.8.1976);
 - Raymond Barre (25.8.1976 – 21.5.1981);
 - Pierre Mauroy (21.5.1981 – 17.7.1984);
 - Laurent Fabius (17.7.1984 – 20.3.1986);
 - Jacques Chirac (20.3.1986 – 10.5.1988) – Cohabitation;
 - Michel Rocard (10.5.1988 – 15.5.1991);
 - Edith Cresson (15.5.1991 – 2.4.1992);
 - Pierre Bérégovoy (2.4.1992 – 29.3.1993);
 - Edouard Balladur (29.3.1993 – 17.5.1995) – Cohabitation;
 - Alain Juppé (17.5.1995 – 2.6.1997);
 - Lionel Jospin (2.6.1997 – 6.5.2002) – Cohabitation;
 - Jean-Pierre Raffarin (6.5.2002 – 31.5.2005);
 - Dominique de Villepin (31.5.2005 – 17.5.2007);
 - François Fillon (17.5.2007 – 15.5.2012);
 - Jean-Marc Ayrault (15.5.2012 – 31.3.2014);
 - Bernard Cazeneuve (6.12.2016 – 15.5.2017);
 - Edouard Philippe (15.5.2017 – 3.7.2020);
 - Jean Castex (3.7.2020 – 16.5.2022);
 - Elisabeth Borne (16.5.2022 – 9.1.2024);
 - Gabriel Attal (seit 9.1.2024).

(2) Minister, Staatssekretäre, interministerielle Beauftragte und Hohe Kommissare

- 392 **Ernennung und Zuständigkeiten der Minister:** Gemäß Art. 8 Abs. 2 der Verfassung werden die Minister vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Premierministers ernannt. Stützt die Mehrheit im Parlament den Präsidenten der Republik, übt dieser entscheidenden Einfluss auf die Auswahl der Minister aus. Während der Cohabitation kann sich der Präsident nur zurückhaltend zu den verschiedenen Kandidaten äußern; der Premierminister bestimmt üblicherweise selbständig die Zusammensetzung seiner Regierung. Die Befugnisse der Minister werden durch

³⁷³ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

Dekret (*décret*) bestimmt,³⁷⁴ da Art. 34 der Verfassung dem Gesetzgeber keine Zuständigkeit in dem Bereich überträgt.³⁷⁵ Die wichtigsten Ministerien haben dauerhaft bestehende Zuständigkeitsbereiche und werden nach den Standorten ihrer Hauptgebäude benannt.³⁷⁶ Im Gegensatz zum Premierminister verfügen die Minister über keine eigenständige Regelungsbefugnis. Sie zeichnen Dekrete des Präsidenten der Republik oder des Premierministers gegen, wenn diese im Ministerrat (*Conseil des ministres*) beraten worden sind, ebenso wie Dekrete des Premierministers, die nicht im Ministerrat beraten worden sind. Die verordnungsrechtliche Befugnis der Minister ist auf die Organisation ihrer eigenen Ressorts beschränkt.³⁷⁷ Wenn sie jedoch durch Gesetz oder Verordnung dazu ermächtigt werden, verfügen Minister über eine Verordnungsbefugnis und die Befugnis, Individualverwaltungsakte in Form sog. „Erlasse“ (*arrêtés*) zu erlassen.

Die verschiedenen Kategorien der Regierungsmitglieder: Unter den Ministern befinden sich sog. *ministres d'État* (Staatsminister). Dabei handelt es sich um einen reinen Ehrentitel, der Ministern verliehen wird, um sie als Person oder in ihrem Amt zu ehren. Neben gewöhnlichen Ministern und den *ministres d'État* gibt es manchmal auch beigeordnete Minister.³⁷⁸ Wie der Name erahnen lässt, handelt es sich bei beigeordneten Ministern um Minister, die einem anderen Minister beigeordnet werden und die über dauerhafte oder vorübergehende Befugnisse verfügen. Die Abteilungen des aufnehmenden Ministeriums werden dem beigeordneten Minister zur Verfügung gestellt, ohne dass dieser jedoch eine Aufsicht über sie ausübt. Darüber hinaus gibt es Staatssekretäre, die keinen Ministertitel tragen und in der Folge, außer wenn sie ausdrücklich eingeladen werden, nicht am Ministerrat (*Conseil des ministres*) teilnehmen können. Einige Staatssekretäre waren bis Anfang der 1990er Jahre selbständig. Ohne dem Premierminister oder einem Minister zugeordnet zu sein, übten sie die Aufgaben eines Ministers aus, trugen aber nicht den entsprechenden Titel. In jüngerer Zeit werden Staatssekretäre nunmehr einem Minister oder dem Premierminister zugeordnet.

Weitere nicht-ministerielle Ämter: Es können noch zwei Ämter genannt werden, die nicht Teil der Regierung sind, aber mit ihr in Zusammenhang stehen. Unterschieden wird zwischen Interministeriellen Beauftragten (*Délégués interministériels*) und Hohen Kommissaren (*Hauts commissaires*):

– **Interministerielle Beauftragte** verfügen, wie Staatssekretäre, über keine eigenen Abteilungen und kein eigenes Budget. Sach- und Personalmittel werden ihnen von den verschiedenen Ministerien zur Verfügung gestellt. Interministerielle Beauf-

³⁷⁴ Granger, Les décrets portant attributions des membres du Gouvernement, RFDC 2013/2 (Nr. 94), S. 335–355.

³⁷⁵ CC, 9.7.1969, n°69-56 L, Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 19 décembre 1961 instituant un Centre national d'études spatiales et article premier de la loi du 3 janvier 1967 portant création d'organisme de recherche, Erwägungsgrund 1.

³⁷⁶ So erlauben die Paläste der Republik und manchmal modernere Gebäude, die Ministerien und darüber hinaus die Minister und ihre Funktionen zu bezeichnen: Beauvau (Innenministerium, gelegen am Place Beauvau), Bercy (Wirtschafts- und Finanzministerium, gelegen in der rue de Bercy), Matignon (Premierminister, im hôtel de Matignon), Quai d'Orsay (Adresse des Ministerium für Äußere Angelegenheiten), Grenelle (Ministerium für nationale Bildung). Das Justizministerium ist am Place Vendôme gelegen, aber nur selten wird es mit „place Vendôme“ bezeichnet; wohingegen man häufiger auf „le quai d'Orsay“ oder „Matignon“ trifft. Das Justizministerium wird als „la Chancellerie“ bezeichnet und der Justizminister als „le garde des Sceaux“.

³⁷⁷ CE Sect., 7.2.1936, Jamart*, n°43321.

³⁷⁸ Zu diesen Fragen: *Gohin/Sorbara*, Institutions administratives, 8. Aufl. 2019, Rn. 376–385.

tragte sind für ressortübergreifende Aufgaben zuständig, die mehrere Ministerien betreffen können.³⁷⁹ In einigen Fällen werden diese ressortübergreifenden Aufgaben „interministeriellen Abteilungen“ (*missions interministérielles*)³⁸⁰ oder Generalsekretariaten (*secrétariats généraux*)³⁸¹ zugeordnet.

- Auf die Figur des **Hohen Kommissars** trifft man seltener als auf die oben beschriebenen Ämter. Oft von nur kurzer Dauer werden Stellen für Hohe Kommissare im Umfeld eines Ministeriums oder den Abteilungen des Premierministers geschaffen, um eine spezielle Aufgabe von besonderer politischer Bedeutung zu begleiten. Ein aktuelles Beispiel ist der 2020 eingesetzte Hohe Kommissar für Planung, um „die im Auftrag des Staates durchgeführte Planung und zukunftsorientierte Überlegung zu leiten und zu koordinieren“ mit dem Ziel, die Entscheidungen der staatlichen Gewalten zu erleichtern.³⁸²

cc) Die Beziehungen innerhalb der zweiköpfigen vollziehenden Gewalt (Staatsoberhaupt und Premierminister)

- 395 Die französische Exekutive ist „**zweiköpfig**“: An ihrer Spitze stehen der Präsident der Republik und der Premierminister. Wie die Beziehungen zwischen den beiden Amtsträgern ausgestaltet sind, hängt maßgeblich davon ab, ob der Präsident der Republik die Unterstützung der Mehrheit im Parlament genießt oder nicht. Im ersten Fall besteht eine Konkordanz zwischen den Mehrheiten hinter dem Präsidenten der Republik und dem Premierminister, sodass der Premierminister dem Staatsoberhaupt politisch unterworfen ist. Im zweiten Fall besteht eine Cohabitation: Da in dieser politischen Konstellation Spannungsverhältnisse nicht ausgeschlossen sind, beschränkt sich das Handeln des Präsidenten der Republik auf seinen *domaine réservé*, eine Art von politischem Entscheidungsvorbehalt.

(1) Die Beziehungen in Zeiten übereinstimmender Mehrheiten

- 396 Die Beziehungen zwischen dem Präsidenten der Republik und dem Premierminister sind in Zeiten übereinstimmender Mehrheiten durch eine Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber dem Premierminister geprägt. Aufgrund des Wahlkalenders, der vor der Wahl der Abgeordneten die Wahl des Präsidenten vorsieht, wird der Präsident zum wahren Leiter der politischen Mehrheit erhoben. Dies ergibt sich nicht nur aus den Wahlmodalitäten, sondern auch aus der Ernennung und „Entlassung“ des Premierministers: Der Präsident kann den Premierminister bitten, ein Entlassungsgesuch vorzulegen, um einen anderen Premierminister zu ernennen, ohne diese Entscheidungen begründen zu müssen. Zweimal haben Präsidenten der Republik aus rein politischen Gründen einen Premierminister zum Rücktritt gedrängt, der beliebter war als sie selbst: François Mitterand hat Michel Rocard am 15.5.1991 um seinen Rücktritt gebeten, um die wenig populäre Edith Cresson zu ernennen. Und Edouard Philippe ist am 2.7.2020 auf Verlangen Emmanuel Macrons zurückgetreten, um seinen Platz dem unbekanntem Jean Castex zu überlassen. Selten wird eine Regierung vom Parlament gestürzt. Grundsätzlich beherrscht der Präsident der Republik faktisch die Dauer des Regierungsmandats, obwohl er gemäß der Ver-

³⁷⁹ Hier einige Beispiele für ständige interministerielle Beauftragte: *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité des régions (DATAR)*, *Délégué interministériel à la sécurité routière (DISR)*.

³⁸⁰ Siehe z. B. die *Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)* für die Überwachung und Bekämpfung von Sekten.

³⁸¹ Siehe z. B. das *Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)* für europäische Angelegenheiten.

³⁸² Siehe das Dekret Nr. 2020-1101 v. 1.9.2020 *instituant un haut-commissaire au plan*.

fassung über kein verfassungsrechtliches Mittel verfügt, die Regierung zum Rücktritt zu drängen.

Dieses politische Übergewicht ist an eine wichtige administrative Vormachtstellung gekoppelt. Zum einen äußert sich dieses Phänomen darin, dass der Präsident der Republik die Minister vorschlägt oder seine diesbezügliche Wahl durchsetzt. Außerdem übt er einen entscheidenden Einfluss auf die Ernennung hoher Verwaltungsämter aus. Zum anderen zeigt sich die bedeutsame Rolle im Rahmen der Verwaltung dadurch, dass der Mitarbeiterstab des Präsidenten der Republik über beträchtliche Ressourcen verfügt. Während das politische Personal³⁸³ der Ministerkabinette begrenzt ist,³⁸⁴ kann der Präsident der Republik auf über 100 Mitarbeiter zurückgreifen, die alle Themenbereiche abdecken und die Dominanz des Präsidenten der Republik in allen Bereichen sicherstellen.³⁸⁵ Angesichts dieser „Hyper-Präsidentialisierung“ des nicht mehr den Voraussetzungen des parlamentarischen Regimes genügenden Systems, in dem die Regierung aber vor dem Parlament verantwortlich bleibt, sprechen einige Autoren von einem „semi-präsidentiellen Regime“.³⁸⁶ 397

(2) Die von der Cohabitation verursachten Spannungsverhältnisse

Der Begriff der Cohabitation wurde entwickelt, um die inzwischen selten gewordene Situation zu bezeichnen, in der die Nationalversammlung und der Präsident der Republik verschiedenen politischen Mehrheiten angehören. Angesichts der Tatsache, dass Koalitionen in Frankreich viel weniger verbreitet sind als in Deutschland, können daraus starke politische Oppositionen entstehen. Im Fall einer Cohabitation ist der Präsident der Republik nicht mehr frei darin, den Premierminister zu ernennen, er muss vielmehr von der Mehrheit der Nationalversammlung vorgeschlagenen Kandidaten ernennen. Der Präsident der Republik konzentriert sich in einem solchen Fall auf seine *domaine réservé*, die Landesverteidigung und Auswärtigen Angelegenheiten.³⁸⁷ 398

dd) Unabhängige Verwaltungsbehörden

Art. 20 der Verfassung erklärt, dass die Regierung „über die Verwaltung [verfügt]“³⁸⁸. Die Verwaltungsstruktur des Staates ist damit vollständig hierarchisch 399

³⁸³ Unter politischem Personal werden hier alle Mitarbeiter verstanden, die nicht Teil des ständigen Verwaltungsapparats sind, wie Pressesprecher, PR-Berater, Ghostwriter, politische Berater und anderes Kommunikationspersonal, der Kabinettsdirektor (*directeur de cabinet*), der der engste Mitarbeiter des Ministers ist und der Kabinettschef (*chef de cabinet*), der seinen Dienst organisiert.

³⁸⁴ Das Dekret Nr. 2017-1063 v. 18.5.2017 *relatif aux cabinets ministériels* legt die Anzahl der Kabinettsmitglieder eines Ministers auf 10 fest, für einen beigeordneten Minister auf 8 und einen Staatssekretär auf 5.

³⁸⁵ *Madinier*, L'évolution présidentielle des services de la présidence de la République. Du service de la Maison d'un chef d'État parlementaire au pilotage du gouvernement, RGD 2020, Nr. 51298 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51298).

³⁸⁶ *Donnarumma*, Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française, RFDC 2013, Nr. 93, S. 37–66.

³⁸⁷ Wie bereits an anderer Stelle gesehen, gab es während der Fünften Republik drei Cohabitationsperioden: 1. Cohabitation (1986–1988): Der Premierminister Jacques Chirac stand dem Präsidenten der Republik François Mitterrand (1981–1995) gegenüber; 2. Cohabitation (1993–1995): Balladur stand dem Präsidenten der Republik François Mitterrand gegenüber; 3. Cohabitation (1997–2002): Lionel Jospin stand dem Präsidenten der Republik Jacques Chirac (1995–2007) gegenüber. Diese letzte Cohabitation war weniger konfliktreich als die erste und zweite Cohabitation unter Mitterrand.

³⁸⁸ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.

organisiert. „Unabhängige Verwaltungsbehörden“ (*autorités administratives indépendantes*, AAI) stellen eine Ausnahme zu diesem Prinzip dar. Die unabhängigen Verwaltungsbehörden „befinden sich außerhalb der Hierarchie, wodurch sie sich jeder Weisungsbefugnis und Aufsicht entziehen und über eine rechtlich gewährleistete Handlungsfreiheit verfügen“³⁸⁹. Die Schaffung unabhängiger Verwaltungsbehörden ist eine Antwort auf die Notwendigkeit, die Neutralität der Verwaltungstätigkeit in besonders fachspezifischen Bereichen sicherzustellen. Die erste unabhängige Verwaltungsbehörde war 1967 die *Commission des opérations de bourse* (COB). Zahlreiche unabhängige Verwaltungsbehörden wurden in der Folge geschaffen, vor allem in liberalisierten Wirtschaftsbereichen, wo das freie Spiel des Marktes das monopolistische Eingreifen des Staats ersetzt hat: Strom (*Commission de régulation de l'énergie*, CRE), Telekommunikation (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, ARCEP), Bahn- und Straßenverkehr (*Autorité de régulation des activités ferroviaires et de la route*, ARAFER) etc.

- 400 Innerhalb der Kategorie der unabhängigen Verwaltungsbehörden (*autorités administratives indépendantes*) können die „unabhängigen öffentlichen Behörden“ (*autorités publiques indépendantes*, API) abgegrenzt werden, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und somit juristische Personen des öffentlichen Rechts sind. Die Kategorien der unabhängigen Verwaltungsbehörden und der unabhängigen öffentlichen Behörden wurden lange nur von der Literatur bestimmt und untersucht. Nunmehr gibt es aber ein Gesetz³⁹⁰ zur allgemeinen Stellung der unabhängigen Verwaltungsbehörden und der unabhängigen öffentlichen Behörden, das die 26 betroffenen Behörden auflistet. Unabhängige Verwaltungsbehörden nehmen, obwohl sie nicht Teil der Hierarchie der Regierung sind, an der Ausübung der Verwaltungsfunktion teil.³⁹¹ Auf verfassungsrechtlicher Ebene stellte sich allerdings die Frage, ob eine Behörde, die nicht der Regierung unterstellt ist, verordnungsrechtliche Akte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erlassen kann, auch wenn sie vom Gesetzgeber ausdrücklich dazu ermächtigt wurde. Der *Conseil constitutionnel* hat dies bestätigt und entschieden, dass Art. 21 der Verfassung dem nicht im Wege steht, wenn ein Gesetz einer anderen staatlichen Behörde als dem Premierminister „die Aufgabe überträgt, in einem bestimmten Bereich und innerhalb des durch die Gesetze und Verordnungen festgelegten Rahmens Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Durchführung des Gesetzes ermöglichen“³⁹².

2. Die gesetzgebende Gewalt

- 401 Das französische Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen: der Nationalversammlung (*Assemblée nationale*) und dem Senat (*Sénat*). Art. 24 Abs. 1 der Verfassung sieht vor: „Das Parlament beschließt die Gesetze. Es kontrolliert die Tätigkeit der Regierung. Es bewertet die öffentlichen Politikbereiche.“³⁹³ Im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Gesetzen und der politischen Kontrolle der

³⁸⁹ „[...] structures placées hors hiérarchie, échappant à tout pouvoir d'instruction et de contrôle et disposant d'une liberté d'action juridiquement garantie“, Chevalier, *Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, JCP G, 1986.I.3254.

³⁹⁰ Gesetz Nr. 2017-55 v. 20.1.2017 *portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*.

³⁹¹ CE Ass., 10.7.1981, Retail, n°05130, Rec., S. 303 (RDP 1981, S. 1441, Schlussantrag *Franc* u.S. 1687 m. Anm. *Auby* S. 1687).

³⁹² CC, 18.9.1986, n°86-217 DC, *Commission nationale communication et libertés* (CNCL): „le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements des normes permettant de mettre en œuvre la loi“.

³⁹³ Die Übersetzung stammt von <https://www.bijus.eu/?p=10432>.