Problematik und Bedeutung der französischen Verfassungsänderung vom Herbst 1962 über die Wahl des Präsidenten der Republik durch das Volk

Helmut Steinberger *)

I.

Am 7. November 1962 wurde das Gesetz N. 62–1962 vom 6. November 1962 über die Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk verkündet [1]). Der Entwurf dieses Gesetzes war am 28. Oktober 1962 durch Referendum mit 13 150 516 Stimmen gegen 7 974 538 Stimmen gebilligt worden [2]). Wesentlicher Inhalt des Gesetzes ist die Ersetzung der bisherigen Artikel 6 und 7 der Verfassung durch neue Bestimmungen. Art. 6 lautet in der neuen Fassung nunmehr:

> «Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.
>
> Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique» [3]).

---

*) Verfasser, Dr. iur., ist Referent am Institut.

1) Journal Officiel de la République Française, Lois et Décrets (J. O.) 1962, S. 10762.

2) Vgl. die Proklamation des Abstimmungsergebnisses durch den Conseil Constitutionnel in J. O. vom 7. 11. 1962, S. 10775. Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten betrug 28 185 478, die der gewerteten Stimmen 21 125 054, die erforderliche absolute Mehrheit 10 562 528.

3) Diese Modalitäten sind in Art. 3 des Gesetzes N. 62–1962 geregelt, durch den die Ordonnance N. 58–1064 vom 7. 11. 1958 aufgehoben und durch neue Bestimmungen, die den Rang einer *loi organique* haben, ersetzt wird; diese Bestimmungen werden ergänzt durch das Dekret N. 64–231 vom 14. 3. 1964, J. O. vom 16. und 17. 3. 1964, S. 2491. Danach müssen u. a. die Kandidaturen spätestens am 19. Tag vor dem ersten Wahlgang beim Conseil Constitutionnel eingereicht werden, der daraus die Liste der Kandidaten aufstellt. Eine Kandidatur muß von mindestens 100 Mitgliedern des Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialrats, der Departements-Räte oder gewählten Bürgermeistern, die aus mindestens zehn verschiedenen Departements oder überseeischen Territorien stammen, unterstützt werden. Die Liste der Kandidaten wird spätestens am 16. Tag vor dem ersten Wahlgang im J. O. veröffentlicht. Jede vorgeschlagene Person kann binnen 24 Stunden nach Veröffentlichung gegen die Aufstellung der Liste Rekurs beim Conseil Constitutionnel erheben. Die Durchführung der Wahl richtet sich nach den Vorschriften des Wahlgesetzes. Der Conseil Constitutionnel überwacht die Ordnungsmäßigkeit der Wahlen und prüft

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Nach dem neuen Artikel 7 wird der Präsident mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gewählt. Wird sie beim ersten Wahlgang nicht erreicht, findet am zweiten Sonntag danach ein weiterer Wahlgang statt. Dabei dürfen sich nur jene beiden Kandidaten zur Wahl stellen, die beim ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt haben; tritt ein Kandidat zwischen den beiden Wahlgängen zurück, bleiben die auf ihn entfallenen Stimmen hierfür außer Betracht [4]).

Der Zeitpunkt der Wahl wird von der Regierung festgesetzt; sie soll wenigstens 20 und höchstens 35 Tage vor Ablauf der Befugnisse des amtierenden Präsidenten stattfinden. Das entspricht den bisherigen Bestimmungen.

Die in Art. 7 Abs. 4 der Verfassung schon bisher getroffene Regelung, daß im Falle einer Vakanz des Präsidentenamtes oder der vom Conseil Constitutionnel festgestellten Verhinderung der Amtsausübung die Funktionen des Präsidenten, abgesehen von den in Art. 11 und 12 der Verfassung enthaltenen Befugnissen, vorläufig vom Präsidenten des Senats wahrgenommen werden, wurde dahin ergänzt, daß, wenn auch der Senatspräsident verhindert ist, die Regierung diese Funktionen wahrnimmt; in diesen Fällen muß, außer wenn der Conseil Constitutionnel den Fall höherer Gewalt festgestellt hat, die Wahl wenigstens 20 und spätestens 35 [5]) Tage nach Eintritt der Vakanz oder der Feststellung, daß die Verhinderung endgültig sei, erfolgen.

Eine wichtige Neuerung bringt der letzte Absatz des Art. 7: Während das Präsidentenamt vakant ist oder in der Zeit zwischen der Feststellung, daß die Verhinderung des Präsidenten einen endgültigen Charakter trägt, und

---

eventuelle Beschwerden; er stellt die Wahlergebnisse fest und verkündet sie. Die Wahlkampagne beginnt mit dem Tag der Veröffentlichung der Kandidatenliste und endet am Freitag vor dem Wahltag; für einen eventuellen zweiten Wahlgang beginnt sie mit der Veröffentlichung der Liste der beiden Kandidaten und endet am Freitag vor dem zweiten Wahltag. Alle Kandidaten genießen für die Wahlkampagne die gleichen Möglichkeiten seitens des Staates. Während der Wahlkampagne stehen jedem Kandidaten für einen Wahlgang jeweils 2 Stunden für Fernseh- und 2 Stunden für Rundfunksendungen über den staatlichen Rundfunk zur Verfügung; die Gleichheit der Berichterstattung durch den staatlichen Rundfunk soll gewährleistet werden. Eine nationale Kommission für die Kontrolle der Wahlkampagne überwacht die Einhaltung dieser Vorschriften. Sie setzt sich aus dem Vizepräsidenten des Conseil d'Etat, den Präsidenten des Rechnungshofes und des Kassationshofes sowie zwei hohen Richtern zusammen. In jedem Departement und in jedem Territorium wird eine lokale Kontrollkommission errichtet, die der nationalen Kommission untersteht.

[4]) Ungeklärt ist, was geschieht, wenn einer der beiden für den 2. Wahlgang verbliebenen Kandidaten nach der Veröffentlichung der amtlichen Kandidatenliste noch zurücktreten sollte; wahrscheinlich müßte der Conseil Constitutionnel eine neue Liste aufstellen und die Wahl eventuell verschoben werden.

[5]) Bislang 50 Tage.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Wahl des Nachfolgers darf von den Artt. 49, 50 und 89 der Verfassung nicht Gebrauch gemacht werden [6]).

Kern der Verfassungsänderung ist die Einführung der Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk. Die bislang geltende, ursprüngliche Fassung des Art. 6 der Verfassung der V. Republik vom 4. Oktober 1958 hatte vorgesehen, daß der Präsident der Republik auf sieben Jahre mittelbar durch ein Wahlkollegium gewählt wird, das sich aus den Mitgliedern des Parlaments, der Departements-Räte und der Territorial- oder Provinzial-Versammlungen der überseeischen Territorien sowie den gewählten Vertretern der Stadt- und Gemeinderäte zusammensetzte [7]) [8]). Eine Wahl unmittelbar durch das Volk wurde bei Ausarbeitung der Verfassung zwar erörtert, aber von allen Beteiligten abgelehnt [9]). Sie wäre als entscheidender Schritt zur Errichtung eines Präsidialregimes angesehen worden [10]), den man in der konkreten politischen Situation des Sommers 1958 nicht vollziehen wollte. In dem Verfassungsgesetz vom 3. Juni 1958 [11]) waren neben dem Verfahren auch materielle Grundsätze festgelegt, die bei Ausarbeitung der neuen Verfassung berücksichtigt werden sollten. Darunter war der Grundsatz aufgeführt, daß die Regierung vor dem Parlament verantwortlich zu sein habe [12]). Das war als Aufforderung zu verstehen, die parlamentarische Regierungsform beizubehalten. Auch standen die engsten Mit-

---

[6]) Artt. 49 und 50 betreffen die von der Regierung gestellte Vertrauensfrage, das Mißtrauensvotum der Nationalversammlung und den Rücktritt der Regierung im Anschluß an ein Mißtrauensvotum; Art. 89 betrifft die Verfassungsänderung.

[7]) Vgl. die Ausführungsbestimmungen der Ordonnance N. 58–1064 vom 7. 11. 1958 «portant loi organique relative à l'élection du Président de la République» ergänzt durch Ordonnance N. 58–1215 vom 15. 12. 1958, J. O. 1958, S. 10126 und 1958, S. 11279. Dieser Wahlmodus hatte eine erhebliche Privilegierung der Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern, also praktisch der Landbevölkerung zur Folge, die bei einem Anteil von 33 v. H. an der Gesamtbevölkerung (1954) über 51 v. H. der Stimmen bei den Präsidentschaftswahlen verfügten (bei den Wahlen zum Senat sogar über 53 v. H.); das hat der Verfassung von 1958 den Vorwurf eingebracht, ein «Régime de Notables» einzuführen, vgl. Duverger, Les Institutions de la Cinquième République, in: Revue Française de Science Politique (Rev. Fr. Sc. Pol.) Bd. 9 (1959), S. 123 ff.

[8]) Nach den Verfassungen der III. wie der IV. Republik wurde der Staatspräsident von dem aus beiden Kammern des Parlaments gebildeten Kongreß gewählt. Die Verfassung der V. Republik erweiterte das Wahlkollegium beträchtlich, um dem Präsidenten gerade auch gegenüber dem Parlament eine stärkere Legitimität zu verschaffen.

[9]) Vgl. die Ausführungen des Senators R. Bruyneel am 17. 7. 1962 im Senat, J. O., Déb. Parl., Sénat, S. 964. Im Beratenden Verfassungsausschuß wurde, soweit ersichtlich, die Frage einer unmittelbaren Volkswahl des Präsidenten überhaupt nicht aufgeworfen, sondern lediglich die Vergrößerung des Wahlkollegiums erörtert, vgl. Travaux préparatoires de la constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel (1960), S. 123 ff., 194 f.

[10]) Vgl. auch Azar, Genèse de la Constitution du 4 Octobre 1958, S. 216.

[11]) J. O. 1958, S. 5326.

[12]) Ziff. 3 des einzigen Artikels des Gesetzes vom 3. 6. 1958.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

arbeiter de Gaulle's in der Regierung dem Präsidialregime ablehnend gegenüber [13]). Der damalige Justizminister Michel Debré vertrat vor der Generalversammlung des Conseil d'Etat anläßlich der Beratung des Verfassungsentwurfs am 27. August 1958 [14]) die Auffassung, die Demokratie in Frankreich setze ein mit politischen Machtbefugnissen ausgestattetes Parlament voraus; ein Präsidialregime beschränke das Parlament praktisch auf bloße Gesetzgebungsfunktionen [15]), seine Einführung sei unter den gegebenen Umständen geradezu gefährlich.

Als weiterer Grund gegen eine Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk wurden die Aufgaben des Präsidenten gegenüber den überseeischen Gebieten angeführt. Er sollte nach der neuen Verfassung zugleich Präsident der Communauté sein. Eine Wahl unmittelbar durch die Bevölkerung aller Glieder der Communauté, also auch der Gebiete in Afrika, erschien als wenig wünschenswert.

Angesichts der zahlreichen und scharfen parteipolitischen Gegensätze hegte man aber auch für eine Volkswahl allein im französischen Mutterland die Befürchtung, daß der Präsident nur die Stimmen einer Minderheit werde auf sich vereinigen können; ein Minderheitspräsident aber sei von vornherein schwach; das Ziel der neuen Verfassung müsse dagegen gerade eine starke Exekutive sein [16]).

---

[13]) Nach Erklärungen Guy Mollet's, der im Sommer 1958 der Regierung de Gaulle als Minister angehört hatte, soll der General selbst in der Kabinettsitzung vom 13. 6. 1958 bei Beratung der künftigen Verfassung den Gedanken einer Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk entschieden abgelehnt haben; vgl. Le Monde vom 24. 9. 1962.

[14]) Seine Rede ist abgedruckt in Rev. Fr. Sc. Pol. Bd. 9 (1959), S. 7 ff.; vgl. ferner die Ausführungen der Arbeitsgruppe in: Commentaires sur la Constitution du 4 Octobre 1958, Doc. Franç., Notes et Etudes, N. 2.530, S. 9 sowie die Ausführungen Guy Mollet's am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, J.O., Déb, Parl., Ass. Nat., vom 5. 10. 1962, S. 3210 ff.

[15]) Sollte Debré dabei das Präsidialsystem der Vereinigten Staaten vor Augen gehabt haben, was zu vermuten ist, so läge ein gründliches Mißverständnis der politischen Funktion und des tatsächlichen Gewichts des Kongresses vor, dessen politische Kontrollfunktion gegenüber der Regierung ungleich stärker ist als etwa die des britischen Parlaments (vgl. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem [1960], S. 279 ff.). Fraenkel hat auch, unter Hinweis auf englische Untersuchungen, darauf aufmerksam gemacht, daß in einem funktionierenden parlamentarischen System die Regierung das Parlament kontrolliert und nicht das Parlament die Regierung. Das mag überpointiert sein, die Tendenz, daß das funktionierende parlamentarische System etwa in Großbritannien, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland, eher zu einer Schwächung als zu einer Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung geführt hat, läßt sich schwerlich in Abrede stellen (vgl. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat [1958], S. 25). Die starke Stellung des Parlaments in der IV. französischen Republik beruhte auf der durch die Instabilität der Parteienverhältnisse bedingten Entartung des Parlamentarismus.

[16]) Debré, a. a. O. oben Anm. 14, S. 9 f.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Man fürchtete nicht zuletzt das Gewicht der kommunistischen Wähler, die, wenn nicht einem Kommunisten, so doch einem Kandidaten der Linken zum Sieg verhelfen könnten.

Schließlich war in der politischen Situation des Sommers 1958 die Furcht vor einer Militärdiktatur im Lande so verbreitet[17]), daß die Volkswahl des Präsidenten als erster Schritt zu einer großen Machtkonzentration in der Hand einer Person angesehen und mit größtem Mißtrauen betrachtet worden wäre. Für de Gaulle indes mußte es zunächst um eine Konsolidierung und Stabilisierung der Verhältnisse gehen.

Die folgenden Jahre brachten eine grundlegende Veränderung der politischen Ausgangslage der V. Republik und eine Entwicklung der Stellung des Präsidenten, die im Herbst 1958 wohl nur wenige erahnen konnten [18]).

Bereits die Volksabstimmung vom 28. September 1958 über die Verfassung der V. Republik [19]) wurde gleichzeitig als Vertrauenserweis für die Person de Gaulle's gewertet [20]); die Wahlen zur Nationalversammlung am 23. und 30. November 1958, aus denen die gaullistische UNR, dank des neu eingeführten Mehrheitswahlrechts, als stärkste Partei hervorging, und die Präsidentschaftswahlen vom 21. Dezember 1958, bei denen de Gaulle 62 394 von 79 470 abgegebenen gültigen Wahlmännerstimmen erhielt [21]), verstärkten diese Tendenz. Die Algerien-Referenden vom 8. Januar 1961 und vom 8. April 1962 endlich trugen ausgesprochen plebiszitären Charakter; sie dienten politisch zwar in erster Linie als Demonstration gegen die rechtsradikalen Kreise besonders in Algerien und in der Armee und sollten die Legitimität des Regimes unterstreichen und die Nation gegen die Bedrohungen mobilisieren [22]); unvermeidlich aber wurden sie so zu einer Vertrauensabstimmung für de Gaulle; gleichzeitig schwächten sie die Rolle des Parlaments in wichtigsten politischen Fragen stark ab [23]). Hinzu kam, daß de Gaulle sich die unmittelbare Führung der Politik auf zentralen Gebieten wie der Algerienfrage, der Dekolonisierung, der Verteidigung, der Außen- und Europapolitik persönlich vorbehalten hatte. Der Präsident wurde zur

---

17) Vgl. etwa Guy Mollet, 13 mai 1958 – 13 mai 1962, S. 4.

18) Vgl. allgemein Sattler, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) Bd. 87 (1962), S. 335 ff.; J. Rivero, Zur Verfassungsentwicklung der V. Republik, in: Der Staat Bd. 2 (1963), S. 265 ff.

19) Im metropolitanen Frankreich wurde die Verfassung mit 17 668 790 Stimmen (= 79,26%) gegen 4 624 511 (= 20,74%) Stimmen gebilligt; die Mehrheit in den überseeischen Departements und Territorien war verhältnismäßig noch viel größer; vgl. J.O. 1958, S. 9177.

20) Duverger, Les Institutions Françaises, 1962, S. 72.

21) J. O. 1959, S. 673.

22) J. Fauvet, in: Le Monde vom 14. 11. 1960.

23) Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, S. 343 ff., 347 f.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

entscheidenden politischen Kraft der V. Republik; die ihm von der Verfassung zugewiesene Aufgabe des Schiedsrichters [24]) trat immer mehr in den Hintergrund gegenüber der aktiven Gestaltung der Politik. Als im Frühjahr und Sommer 1962 die Algerienfrage gelöst wurde – fast allen ehemals französischen Gebieten in Afrika war bereits in den vorangehenden Jahren die Unabhängigkeit gewährt worden –, trat die Entwicklung der V. Republik in eine neue Phase. Es hätte sein können, daß de Gaulle die Leitung der Politik in den Bereichen, die er sich vorbehalten hatte, künftig der Regierung überlassen würde, und sich auf seine Aufgabe als »Schiedsrichter« zurückziehen würde. Eine derartige Entwicklung schwebte offenbar Premierminister Michel Debré vor, als er kurze Zeit nach Abschluß der Vereinbarungen von Evian zurücktrat und die Auflösung der Nationalversammlung zum Zwecke von Neuwahlen anstrebte [25]). De Gaulle indes entschied sich anders. Er war entschlossen, als Präsident die bisherige Linie fortzuführen. Eine Rückkehr zu dem von ihm verachteten parlamentarischen Regime, wie es unter der IV. Republik gehandhabt worden war, erschien ihm verhängnisvoll. Er wollte die Rolle des Präsidenten vor allem auch im Hinblick auf Nachfolger institutionell stärken. Freilich erkannte de Gaulle, daß sich damit die Frage der Legitimierung der politischen Führungsrolle des Präsidenten, der vor der Nationalversammlung, der Repräsentantin des Volkes, nicht verantwortlich ist, stellen mußte. Der Gedanke an eine Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk mußte naheliegen, um so mehr als de Gaulle sehr stark einem Legitimitätsdenken verbunden ist und als Quelle der Legitimität die Nation ansieht.

Nach dem Algerienreferendum vom 8. Januar 1961 wurden in der Öffentlichkeit erste Stimmen laut, die die Einführung eines Präsidialregimes mit der Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk erörterten [26]). Auf

---

[24]) Art. 5 der Verfassung umreißt die Aufgabe des Präsidenten: «Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics aussi que la continuité de l'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités».

[25]) Vgl. Le Monde vom 12. 4. 1962.

[26]) M. Duverger in: Le Monde vom 4., 5./6., 7., 8. und 18. 3. 1961. Schon früher hatte der fraktionslose Senator Marcilhacy im Senat einen Vorschlag zur Änderung der Verfassung mit dem Ziel der Einführung des Präsidialregimes eingebracht, der jedoch nicht diskutiert worden war; vgl. Proposition de loi constitutionnelle N. 166, Sénat, 12 mai 1960. Vgl. auch J. Fauvet, Le Monde vom 14. 11. 1960. Während der IV. Republik waren in dem krisenreichen Jahr 1956 ähnliche Gedanken geäußert worden, die indes bei den politisch entscheidenden Kräften keinen Anklang gefunden hatten; vgl. die Nachweise bei Goguel, in: Rev. Fr. Sc. Pol. Bd. 6 (1956), S. 493ff.; Azar, a. a. O. oben Anm. 10, S. 175; Parodi, in: Rev. Fr. Sc. Pol. Bd. 12 (1962), S. 858.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dem Kongreß der gaullistischen UNR [27]) im März 1961 in Straßburg wurde die Forderung nach einer Umgestaltung der Verfassung der V. Republik erhoben und der Ruf nach einer Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk laut [28]).

Obwohl das Informationsministerium kurze Zeit nach dem Parteikongreß der UNR bekanntgab, daß alle Informationen über Hypothesen zur Änderung der Verfassung jeglicher Grundlage entbehrten [29]), erscheint es wenig wahrscheinlich, daß die in Straßburg vorgebrachten Pläne nicht mit de Gaulle abgestimmt worden wären. Wenige Zeit später, auf seiner Pressekonferenz vom 11. April 1961, spielte de Gaulle zum ersten Male selbst öffentlich auf die Möglichkeit an, zur Stärkung der Stellung des Präsidenten die Wahl unmittelbar durch das Volk vorzusehen. Er behielt sich vor, diese Frage, die von großer Bedeutung für die Zukunft Frankreichs sei, zu gegebener Zeit aufzurollen [30]). Denn noch war der algerische Konflikt nicht gelöst.

Im März 1962 wurde in Evian nach langen Verhandlungen zwischen Frankreich und den Vertretern der algerischen Aufständischen eine Einigung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Algerien erzielt und ein Waffenstillstand geschlossen. Obwohl die folgenden Monate bis zur Volksabstimmung in Algerien und der förmlichen Erklärung der Unabhängigkeit

---

27) Union pour la Nouvelle République.

28) Der Generalsekretär der UNR, Senator Richard, verlangte in seinem politischen Lagebericht die Wahl des Staatspräsidenten unmittelbar durch das Volk, sprach sich indes gegen die Einführung eines Präsidialregimes nach amerikanischem Muster und für die Beibehaltung des parlamentarischen Regimes der Verfassung von 1958 aus. Vor allem der damalige Justizminister Roger Frey setzte sich dafür ein, den Präsidenten künftig unmittelbar vom Volk wählen zu lassen, einen häufigeren Gebrauch des Referendums vorzusehen und dem Präsidenten die Befugnis zu geben, selbst in Parlamentssitzungen aufzutreten. In der offiziellen Erklärung der Partei wurde der Wunsch nach einer institutionellen Entwicklung in Richtung auf eine Entfaltung der unmittelbaren Demokratie ausgedrückt; die Wahl des Staatspräsidenten unmittelbar durch das Volk stelle ein Mittel dar, die Staatsgewalt dem Volk näherzubringen und die Autorität des Präsidenten zu erhöhen, dem die Nation die höchste Verantwortung auferlegt habe. Gleichzeitig wird ein häufigerer Gebrauch des Referendums empfohlen; das Volk sollte über alle großen Fragen, die sein künftiges Geschick bestimmen, auf Antrag der Regierung oder des Parlaments konsultiert werden können; vgl. Le Monde, 21. 3. 1961; Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 20. 3. 1961. Premierminister Michel Debré stand den Revisionsvorschlägen mit Zurückhaltung gegenüber (vgl. z. B. sein Schreiben vom 20. 1. 1961 an Paul Reynaud, Le Monde, 3. 2. 1961). Er hatte sich Anfang März 1961 für eine begrenzte Verfassungsänderung ausgesprochen, durch die der Umfang des Wahlkollegiums, das den Präsidenten zu wählen hatte, erweitert werden sollte; die Einführung eines Präsidialregimes und damit der unmittelbaren Wahl durch das Volk lehnte er indes als Schwächung des Parlaments ab; vgl. Le Monde, 11. 3. 1961. Auf dem Straßburger Parreikongreß trat er lediglich für eine Reform des Senats ein, vgl. Le Monde, 21. 3. 1961.

29) Le Monde, 22. 3. 1961.

30) Le Monde, 13. 4. 1961; L'Année Politique (1961), S. 47.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

am 3. Juli 1962 [31]) voll größter Spannung waren, war damit die politische Lösung der Algerienfrage gefunden. Nunmehr traten auch die Pläne de Gaulle's für eine Verfassungsänderung in eine neue Phase ein.

Auf seinen Reisen in die Provinz machte de Gaulle erste Andeutungen in der breiteren Öffentlichkeit über eine künftige Verfassungsänderung, die die Kontinuität und Stabilität der Republik gewährleisten und die Rolle des Präsidenten verstärken solle [32]). In seiner Rundfunkrede vom 8. Juni 1962 erklärte er, daß zu gegebener Zeit im Wege der Volksabstimmung «nous aurons . . . à assurer que, dans l'avenir et par-delà les hommes qui passent, la République puisse demeurer forte, ordonnée et continue» [33]). Das wurde allgemein als Ankündigung einer Verfassungsänderung verstanden, die im Wege der Volksabstimmung zustandegebracht werden sollte [34]). In der Öffentlichkeit wurden die Gedanken einer Verfassungsänderung mit zunehmendem Interesse erörtert [35]). Die Frage, was nach dem Abtreten de Gaulle's aus der V. Republik werden solle, trat immer mehr in den Vordergrund. Im Parlament wurde die Frage nach einer Verfassungsänderung erstmals am 17. Juli 1962 in einer Fragestunde des Senats aufgeworfen [36]). Dabei erklärte der Regierungssprecher, daß weder der Premierminister noch die Regierung gegenwärtig beabsichtigten, dem Präsidenten der Republik eine Änderung der Institutionen vorzuschlagen [37]).

Wenige Wochen später, am 22. August 1962, wurde in dem Pariser Vorort Petit Clamart auf de Gaulle ein Attentat verübt, bei dem der Präsident nur knapp dem Tode entging. Dieser Vorfall scheint die Überlegungen de Gaulle's zur Verfassungsänderung beschleunigt zu haben. Bereits eine Woche nach dem Attentat gab das Informationsministerium bekannt [38]), daß der Staatspräsident vor dem Ministerrat die Notwendigkeit betont habe, die Kontinuität des Staates und der Institutionen der Republik zu sichern, und daß er die zu diesem Zwecke erforderlichen Initiativen ergreifen werde. Damit waren die Pläne zur Verfassungsänderung in ihr akutes Stadium getreten.

---

31) Erklärung vom 3. 7. 1962, Text in: La Documentation Française (Doc. Fr.), Articles et Documents, N. 0.1262, 7. 7. 1962.

32) Vgl. Le Monde vom 20./21. 5. 1962 und vom 18. 6. 1962.

33) L'Année Politique (1962), S. 668.

34) Le Monde, 10./11. 6. 1962, S. 1.

35) Vgl. z. B. M. Duverger in: Le Monde vom 12., 13./14. 5. 1962; J. Fauvet in: Le Monde vom 19. und 20. 7. 1962; L. Hamon, Sur quelques projets de réforme constitutionnelle (Supplément au N. 60 de Notre République); Viansson-Ponté in: Le Monde vom 30. 8. 1962.

36) J. O., Déb. Parl., Sénat, 1962, S. 948 ff.

37) A. a. O., S. 966.

38) Le Monde, 31. 8. 1962.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Neben der Frage, welchen Inhalt die Verfassungsänderung haben solle – unmittelbare Wahl des Präsidenten durch das Volk; Einführung des Amtes eines Vizepräsidenten; Abschaffung der Befugnis, die Nationalversammlung aufzulösen; Änderung der Zusammensetzung des Senats – erregte vor allem das Verfahren, in dem die Verfassungsänderung beschlossen werden würde, immer brennenderes Interesse. Die Absicht de Gaulle's, die Verfassungsänderung nicht nach Art. 89 [39]) der Verfassung dem Parlament zur Beschlußfassung, sondern unmittelbar einer Volksabstimmung nach Art. 11 zu unterbreiten, wurde schon bald erkennbar und traf auf heftigsten Widerstand in der Öffentlichkeit, zumal bei den Oppositionsparteien, wie den Kommunisten, Sozialisten, Radikalsozialisten und den Unabhängigen [40]).

Am 19. September 1962 wurde die geplante Verfassungsänderung im Ministerrat erörtert [41]) und im Grundsatz sowie in ihren Grundzügen gebilligt [42]). Dabei hielt de Gaulle am Inhalt wie an dem geplanten Referendum-Verfahren fest; Vorschläge, die auf Einrichtung des Amtes eines Vizepräsidenten und auf eine Beschränkung oder Abschaffung der Befugnis des Staatspräsidenten, die Nationalversammlung aufzulösen, gerichtet waren, lehnte er ab.

---

[39]) Text des Art. 89 vgl. unten S. 587 Anm. 71.

[40]) Vgl. z. B. Le Monde, 14., 19., 22., 23./24. 9. 1962. Conti, Le reazioni dei partiti al referendum costituzionale di de Gaulle, Storia e Politica, Bd. 2 (1963), S. 526 ff.

[41]) Die 23 anwesenden Mitglieder gaben in Gegenwart de Gaulle's einzeln ihre Stellungnahmen ab. Dabei trugen einzelne Mitglieder Auffassungen vor, die der Verfassungsänderung teils einen anderen Inhalt geben wollten, teils Bedenken gegen das geplante Verfahren enthielten (vgl. Le Monde, 21. 9. 1962). Innenminister Frey sprach sich für die Einrichtung des Amtes eines Vizepräsidenten aus, der gleichfalls unmittelbar vom Volk gewählt werden solle; dadurch würde die Kontinuität des Regimes im Falle einer plötzlichen Vakanz des Präsidentenamtes, etwa bei einem Putsch, am besten gewährleistet. Die Minister Foyer, Pisani, Sudreau und in etwa auch Minister Joxe sahen in der geplanten Änderung eine Verschiebung des Gleichgewichts der Machtverteilung, die nach einer Einschränkung oder Abschaffung der Befugnis des Präsidenten, die Nationalversammlung aufzulösen, rufe. Auch gegen das Verfahren, die Verfassungsänderung unmittelbar im Wege des Referendums und nicht gemäß Artikel 89 erst nach Beschlußfassung des Parlaments zu verabschieden, wurden Bedenken laut. Die Minister Frey, Peyrefitte und de Broglie rieten dazu, zunächst zu versuchen, die Verfassungsänderung im Parlament durchzubringen; erst wenn das scheitere, solle – bei gleichzeitiger Auflösung der Nationalversammlung und Neuwahlen – das Volk unmittelbar angerufen werden. Justizminister Foyer sprach sich gegen den Weg des Referendums nach Art. 11 aus; ein Referendum könne lediglich *indicatif* ohne Beschlußkraft sein, das Parlament werde sich ihm bei seiner Entscheidung nach Art. 89 nicht entziehen können. Klar gegen die Verfassungsänderung nahm der Erziehungsminister Sudreau Stellung; er hielt sie für politisch verfehlt und gefährlich, da sie das Land spalte und nicht befriede; Sudreau trat kurze Zeit später zurück.

[42]) Vgl. das Communiqué, Le Monde, 21. 9. 1962.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In einer Rundfunkansprache am 20. September 1962 wandte sich de Gaulle an das französische Volk und gab seine Absicht, die Verfassung im Wege eines Referendums zu ändern, förmlich bekannt[43]).

Am 2. Oktober 1962 beschloß der Ministerrat endgültig über den Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung, der einem Referendum unterbreitet werden sollte[44]). Der Zeitpunkt des Referendums wurde auf den 28. November 1962 festgesetzt. Der von der Regierung ausgearbeitete Entwurf war vorher dem Conseil d'Etat zur Begutachtung unterbreitet worden[45]); die Vollversammlung des Conseil d'Etat war nur bei einer Gegenstimme der Auffassung, daß es verfassungswidrig sei, die geplante Verfassungsänderung im Wege des Referendum-Verfahrens nach Art. 11 vorzunehmen[46]). Auch der Conseil Constitutionnel, dem der Entwurf des Dekrets über die Abhaltung des Referendums zur Konsultation mitgeteilt worden war[47]), hielt, wie verlautet, mit großer Mehrheit das Referendum-Verfahren nach Art. 11 für verfassungswidrig[48]).

Ungeachtet dessen hielt de Gaulle an seiner Entscheidung fest. Am 3. Oktober 1962 wurde das Dekret N. 62–1127 vom 2. Oktober 1962 über die Abhaltung des Referendums im Journal Officiel veröffentlicht[49]). Sein Art. 2 lautete:

> «Les électeurs auront à répondre par OUI ou par NON à la question suivante:
>
> ‹Approuvez-vous le projet de loi soumis au Peuple français par le Président de la République et relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel›?»

Die Auseinandersetzung um die Verfassungsänderung ergriff nunmehr praktisch die gesamte politisch interessierte Öffentlichkeit. Mit Ausnahme der gaullistischen Blätter lehnte nahezu die gesamte französische Presse das eingeschlagene Verfahren und zumeist auch den Inhalt der Verfassungsänderung in dieser Form ab. Alle politischen Parteien mit Ausnahme

---

43) Wortlaut der Ansprache in Doc. Fr., Articles et Documents, N. 0.1295.

44) Communiqué, Doc. Fr., Articles et Documents, N. 0.1298, vom 4. 10. 1962.

45) Gemäß Art. 39 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung.

46) Vgl. den Bericht in Le Monde vom 3. 10. 1962; das Gutachten des Conseil d'Etat vom 1. 10. 1962 ist nicht veröffentlicht. Zum Inhalt der Verfassungsänderung soll der Conseil d'Etat mit Mehrheit erklärt haben, daß eine Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk nur empfehlenswert sei, wenn gleichzeitig ein neues Gleichgewicht der Kräfte herbeigeführt werde.

47) Vgl. Art. 60 der Verfassung und Chap. VII der Ordonnance N. 58–1067 vom 7. 11. 1958 «portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel», J. O. 1958, S. 10129, geändert durch Ordonnance N. 59–223 vom 4. 2. 1959, J. O. 1959, S. 1683.

48) Vgl. Le Monde, 4. 10. 1962.

49) J. O. 1962, S. 9522; als Anhang zu dem Dekret ist der Text des Gesetzentwurfs über die Verfassungsänderung abgedruckt, a. a. O., S. 9523.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Gaullisten und eines Teiles des MRP [50]) nahmen gegen das Vorhaben de Gaulle's Stellung. Ihr Widerstand manifestierte sich besonders im Parlament.

Am 2. Oktober 1962 hatte der Staatspräsident in beiden Kammern des Parlaments eine Botschaft verlesen lassen [51]). In ihr teilte de Gaulle den Abgeordneten mit, er halte zur Sicherung der Kontinuität des Staates den Zeitpunkt für gekommen, die Verfassung dahin zu ändern, daß der Präsident der Republik künftig unmittelbar vom Volk gewählt werde. Er habe es für richtig gehalten, zu diesem Zweck ein Verfassungsgesetz dem Volk für einen Referendumsentscheid zu unterbreiten, weil es keinen besseren Weg gebe, die Verfassung, die das französische Volk 1958 angenommen habe, in einer Weise zu ändern, die jeden einzelnen Staatsbürger angehe. Auch biete sich der Nation so die Gelegenheit, den neuen Einrichtungen eine neuerliche und feierliche Gewährleistung zu verschaffen. Der Gesetzentwurf über die Verfassungsänderung war dem Parlament nicht übermittelt worden. Wenige Stunden später, nachdem die Sitzung wieder aufgenommen worden war, stellten in der Nationalversammlung 53 Abgeordnete der Fraktionen der demokratischen Mitte [52]) einen Mißtrauensantrag gegen die Regierung [53]). Der Antrag bezichtigte den Präsidenten der Verfassungsverletzung, weil er eine Beschlußfassung der Kammern, die von der Verfassung für Verfassungsänderungen vorgeschrieben sei [54]), umgehe. Im Senat gestaltete sich die nahezu einstimmige [55]) Wiederwahl von Gaston Monnerville zum Präsidenten des Senats zu einer Demonstration gegen de Gaulle [56]).

Am 5. Oktober 1962 sprach die Nationalversammlung mit der erforderlichen absoluten Mehrheit [57]) ihrer Mitglieder der Regierung Pompidou das

---

50) Vgl. Le Monde vom 16. 10. 1962; das Nationalkomittee des MRP (Mouvement Républicain Populaire) sprach sich gegen die Regierung aus und warf ihr eine Verfassungsverletzung vor, vgl. Le Monde vom 9. 10. 1962.

51) J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1962, S. 3191.

52) Unabhängige, Volksrepublikaner, Sozialisten, Entente démocratique sowie einige fraktionslose Abgeordnete.

53) J. O., a. a. O. oben Anm. 51, S. 3208.

54) Vgl. Art. 89.

55) Die gaullistischen Senatoren hatten weiße Stimmzettel abgegeben.

56) Vgl. auch die Ansprache Monnerville's aus diesem Anlaß, in der er heftige Vorwürfe dagegen erhob, daß er nicht über die Pläne zur Verfassungsänderung, nicht einmal über den Wortlaut des geplanten Gesetzentwurfs, unterrichtet worden sei, J. O., Déb. Parl., Sénat, 1962, S. 1272 ff.

57) Vgl. Art. 49 Verfassung; für den Mißtrauensantrag stimmten 280 von 480 Mitgliedern, vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1962, S. 3256. Für den Mißtrauensantrag hatten neben den Unabhängigen, den Sozialisten, den Kommunisten, der Entente démocratique vor allem auch die Volksrepublikaner (MRP) gestimmt, deren Haltung zuvor noch offen gewesen war und deren Stimmen die Entscheidung brachten.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Mißtrauen aus [58]), – in der V. Republik das erste und bisher einzige Mal, daß eine Regierung von der Nationalversammlung gestürzt wurde. Daraufhin löste de Gaulle durch Dekret vom 9. Oktober 1962 [59]) die Nationalversammlung auf [60]).

Die Referendumskampagne wurde mit großer Leidenschaft geführt. Mit Ausnahme einiger Kreise des MRP lehnten alle Oppositionsparteien die Verfassungsänderung ab [61]). Wenige Tage vor der Volksabstimmung hielt de Gaulle über Rundfunk und Fernsehen Ansprachen an die französische Nation, in denen er sie aufforderte, die Verfassungsänderung zu billigen, den Rückfall in das unglückselige Regime der alten Parteien zu vermeiden und die Rolle des Präsidenten als *guide de la France* feierlich zu bestätigen. Der plebiszitäre Charakter der kommenden Abstimmung fand insbesondere in der Drohung de Gaulle's Ausdruck, er werde unwiderruflich zurücktreten, wenn die Verfassungsänderung abgelehnt werde oder nur eine schwache, mittelmäßige oder lediglich zufällige Mehrheit erhalte [62]).

Die Volksabstimmung vom 28. Oktober 1962 ergab eine Mehrheit von 62,1 v. H. der eingeschriebenen gültigen Stimmen, die jedoch bei einer Wahlbeteiligung von 77,25 v. H. nur 46,5 v. H. aller eingeschriebenen Abstimmungsberechtigten repräsentierten. Das war die geringste Mehrheit, die de Gaulle bis dahin je bei einer Volksabstimmung erzielt hatte [63]). Nach zweitägigem Schweigen erklärte de Gaulle schließlich in der Kabinettssitzung vom 31. Oktober 1962, daß eine »große Mehrheit« erreicht sei [64]); er blieb im Amt.

Am 6. November 1962 entschied der Conseil Constitutionnel, er besitze keine Kompetenz, über einen Antrag des Präsidenten des Senats [65]) zu befinden, die Verfassungsmäßigkeit des durch die Volksabstimmung vom 28. Oktober 1962 gebilligten Gesetzes über die Verfassungsänderung nachzuprüfen [66]). Einen Tag später wurde das Gesetz verkündet.

---

58) Unmittelbar vor Beginn der Debatte in der Nationalversammlung hatte de Gaulle am 4. 10. 1962 eine neuerliche Rundfunkansprache an das französische Volk gehalten (Doc. Fr. N. 0.1301, vom 11. 10. 1962), offensichtlich in der Absicht, die Auswirkungen der Kritik der Nationalversammlung in der Öffentlichkeit abzuschwächen.

59) J. O. 1962, S. 9818.

60) Die Befugnis des Präsidenten, die Nationalversammlung aufzulösen, beruht auf Art. 12 Abs. 1 der Verfassung.

61) Demgegenüber ist bemerkenswert, daß in den nichtkommunistischen Gewerkschaften die Pläne de Gaulle's keineswegs einhellig abgelehnt wurden; vgl. Le Monde vom 27. 10. 1962.

62) Vgl. den Wortlaut in L'Année Politique (1962), S. 674, 678, 684, 685.

63) Zur Analyse des Abstimmungsergebnisses vgl. F. Goguel, Rev. Fr. Sc. Pol. Bd. 13 (1963), S. 289 ff.

64) Le Monde vom 1. 11. 1962.

65) Vgl. Art. 61 Abs. 2 der Verfassung.

66) J. O. 1962, S. 10778.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Bei den infolge der Auflösung der Nationalversammlung notwendig gewordenen Neuwahlen am 18. und 25. November 1962 errangen die gaullistischen Parteien [67]) zusammen mit den ihnen nahestehenden Unabhängigen Republikanern die Mehrheit der 480 Sitze, obwohl weithin mit ihrer Niederlage gerechnet worden war [68]). De Gaulle, der mit massiven Angriffen gegen die Oppositionsparteien in den Wahlkampf eingegriffen hatte, wertete diesen Wahlsieg als neuerliche Bestätigung seiner Politik und des Regimes [69]).

*

Im folgenden soll zunächst die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Änderungsverfahrens geprüft werden (II); sie stand im Brennpunkt der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen. Anschließend werden die politischen Motive (III) und die verfassungspolitische Bedeutung der Einführung der Volkswahl innerhalb des Verfassungssystems der V. Republik (IV) untersucht.

II.

Die französische Verfassung vom 4. Oktober 1958 enthält einen besonderen Abschnitt über die Änderung der Verfassung. Dieser Abschnitt *(Titre XIV)* [70]), der nur den Art. 89 [71]) umfaßt, sieht vor, daß das Initiativrecht

---

[67]) UNR und UDT (Union Démocratique du Travail); sie errangen zusammen 234, die Unabhängigen Republikaner 33 Sitze.

[68]) Zur Analyse des Wahlergebnisses vgl. F. Goguel, a. a. O. oben Anm. 63, S. 299 ff.

[69]) Le Monde vom 31. 10. 1962.

[70]) Für die Verfassungsbestimmungen über die Einrichtungen der Communauté (vgl. Abschnitt XII, Art. 77 ff.) ist in Art. 85 ein besonderes Änderungsverfahren vorgesehen; sie können, außer im Gesetzgebungsverfahren, auch durch Abkommen zwischen allen Mitgliedstaaten der Communauté geändert werden, eine Möglichkeit, die durch die Verfassungsänderung vom 4. 6. 1960 (J. O. 1960, S. 5103) geschaffen worden ist.

[71]) Art. 89 lautet: «L'initiative de la revision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de revision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La revision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de revision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de revision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

Aucune procédure de revision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une revision».

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

für eine Verfassungsänderung einmal beim Präsidenten der Republik, der dabei auf Vorschlag des Premierministers handelt, und zum andern bei den Mitgliedern des Parlaments liegt [72]).

Für die Beschlußfassung sind zwei Verfahren möglich:

a) Das eine Verfahren erfordert [73]), daß beide Kammern einen gleichlautenden Änderungsentwurf beschließen, der dann einem Referendum unterbreitet wird und nach seiner Annahme bindend ist.

b) Demgegenüber wird der Änderungsentwurf nicht einem Referendum unterbreitet, wenn der Präsident der Republik beschließt, ihn dem als Kongreß einberufenen Parlament (Nationalversammlung und Senat) zu unterbreiten, und dieser Kongreß den Entwurf mit einer Mehrheit von mindestens drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen verabschiedet [74]).

Beide Verfahren sehen demnach die Mitwirkung des Parlaments vor. Bei der Verfassungsänderung vom Herbst 1962 jedoch wirkte das Parlament nicht mit. Der Gesetzentwurf über die Verfassungsänderung wurde vielmehr vom Präsidenten der Republik unter Berufung auf Artt. 3 und 11 der Verfassung unmittelbar der Volksabstimmung unterbreitet [75]). Das Parlament blieb vom Beschlußverfahren ausgeschaltet; de Gaulle hatte lediglich in beiden Kammern eine Botschaft verlesen lassen, in der er seine Absicht mitteilte, ein Gesetz über die Verfassungsänderung dem Volk für einen Referendumsentscheid zu unterbreiten [76]); der Gesetzentwurf selbst war dem Parlament nicht übermittelt worden. Das Verfahren des Art. 89 wurde also nicht eingehalten.

De Gaulle und die Regierung beriefen sich zur Rechtfertigung ihres Vorgehens einmal auf Art. 11 der Verfassung. Nach dieser Bestimmung kann der Präsident auf Vorschlag der Regierung oder auf gemeinsamen Vorschlag beider Kammern des Parlaments u. a. jeden Gesetzentwurf «portant sur l'organisation des pouvoirs publics» einem Referendum unterbreiten [77]).

---

[72]) Nach der Verfassung von 1946 hatten allein die Mitglieder des Parlaments das Initiativrecht.

[73]) Art. 89 Abs. 2.

[74]) Art. 89 Abs. 3. Dieses Verfahren wurde beispielsweise bei Änderung des Art. 28 der Verfassung durch das Gesetz vom 30. 12. 1963 (N. 63–1327, J. O. 1963, S. 11 892) eingeschlagen.

[75]) Vgl. Décret N. 62–1127 vom 2. 10. 1962 und das Schreiben des Premierministers an den Präsidenten vom gleichen Tag, J. O., S. 9522.

[76]) J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1962, S. 3191.

[77]) Art. 11 lautet: «Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Wahl des Präsidenten falle unter den Begriff der *organisation de pouvoirs publics* im Sinne des Art. 11 [78]); Art. 11 decke insoweit auch Verfassungsänderungen; Art. 89 stelle keine abschließende Regelung des Änderungsverfahrens dar. In der Verfassungspraxis sei diese Auffassung durch die beiden Algerien-Referenden bekräftigt worden, die auch von den Oppositionsparteien gebilligt worden seien [79]).

Gegen diese Auffassung der Regierung bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, sie ist mit Recht weithin abgelehnt worden. Freilich sind nicht alle gegen den Standpunkt der Regierung vorgebrachten Einwände schlüssig.

So hat man etwa im Wege einer reinen Wortauslegung aus dem bloßen Begriff der *loi*, den Art. 11 verwendet, schließen wollen, Referendumsgesetze seien inhaltlich auf den Regelungsbereich des Art. 34 beschränkt. Art. 34 begrenzt bekanntlich enumerativ die Materien, die durch Gesetz *(loi ordinaire)* geregelt werden können. Nach dieser Auffassung [80]) darf ein Referendumsgesetz des Art. 11 nur im Bereich der Gesetzesmaterien des Art. 34 ergehen, also etwa nach Art. 34 Abs. 3 das Wahlrecht zu den parlamentarischen und den lokalen Versammlungen oder nach Art. 34 Abs. 4 die Organisation der nationalen Verteidigung regeln; nicht aber darf es in Gesetzgebungsmaterien eingreifen, die anderen Rechtsetzungsarten, etwa den *lois organiques* oder den – von der Verfassung freilich nicht als solchen bezeichneten – *lois constitutionnelles* des Art. 89 vorbehalten sind. Diese Auslegung ist alles andere als zwingend. Vom Wortlaut her erscheint es nämlich keineswegs als ausgeschlossen, die Referendumsgesetze des Art. 11 als eine Gesetzesart aufzufassen, deren Regelungsbereich selbständig zu dem der anderen Gesetzesarten hinzutritt, so daß Referendumsgesetze die *organisation des pouvoirs publics* regeln können, gleichgültig ob sie dabei in Gesetzesmaterien der übrigen Gesetzesarten *(lois ordinaires, organiques* oder *constitutionnelles)* eingreifen. Von der Regierung zumal wurde diese letz-

---

tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent».

78) Vgl. die Ansprachen de Gaulle's vom 20. 9. 1962 und vom 7. 11. 1962.

79) Vgl. Premierminister Pompidou am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., Sitzung vom 4. 10. 1962, S. 3221.

80) Sie wurde von Senatspräsident Gaston Monnerville in einem Schreiben vom 27. 2. 1962 an die Mitglieder des Senats, abgedruckt in Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger (Rev. Dr. Publ.) Bd. 78 (1962), S. 316 ff., vertreten. Gleiche Auffassungen vertraten die Senatoren Courrière und G. Petit am 17. 7. 1962 im Senat, J. O., Déb. Parl., Sénat, S. 951 und 959 sowie der Abgeordnete Coste-Floret am 4. 10. 1962 in der Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., S. 3216 und XX, in Le Monde vom 19. 9. 1962.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

tere Auffassung vertreten [81]). Eine bloße Wortauslegung des Begriffes *projet de loi* in Art. 11 vermag hier nicht weiter zu helfen.

Nicht eindeutig ist ferner der Begriff der *organisation des pouvoirs publics*, den Art. 11 verwendet. Die französische Verfassung von 1958 entspricht dem Typ der Organisationsverfassung. Sie regelt fast ausschließlich den staatlichen Aufbau, die Bildung, Funktionen und Kompetenzen der höchsten Staatsorgane und ihre Beziehungen zueinander. Im Grunde genommen bezieht sich die gesamte Verfassung auf die *organisations des pouvoirs publics*. Ob Art. 11 den Begriff in diesem weiten Umfang meint oder ob er ihm eine engere Bedeutung beilegt, etwa nur die Struktur im Sinne der Zusammensetzung und des Verfahrens zur Bildung eines Staatsorgans im Auge hat, läßt sich gleichfalls nicht aus dem bloßen Wortlaut entscheiden. Denn beide Bedeutungen lassen sich unter den Wortsinn des Begriffes *organisation des pouvoirs publics* fassen, der offensichtlich sehr weit ist.

Die Regierung hat versucht, den Begriff durch eine historische Interpretation in ihrem Sinne zu deuten. Premierminister Pompidou berief sich darauf, daß das Verfassungsgesetz der III. Republik vom 25. Februar 1875 «relative à l'organisation des Pouvoirs publics» [82]) auch die Wahl des Präsidenten zum Gegenstand gehabt habe [83]); in Art. 11 der Verfassung von 1958 könne dieser Begriff entsprechend ausgelegt werden. Der *organisation des pouvoirs publics* stellte er die Beziehungen zwischen den *pouvoirs publics* gegenüber, die in der III. Republik in dem Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1875 «sur les rapports des Pouvoirs publics» [84]) geregelt gewesen seien. Der Gesetzentwurf der Regierung falle in den Bereich der Organisation, nicht aber in den der Beziehungen zwischen den *pouvoirs publics* [85]). Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Zwar nicht deshalb, weil, wie man etwas vorschnell behauptete, die Verfassung von 1958 nicht von einem Gesetz der III. Republik her interpretiert werden dürfte – das ist bei gewissen Grundbegriffen des Verfassungsrechts nicht schlechthin unzulässig. Wohl aber deshalb, weil in dem Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1875 Bestimmungen enthalten sind, die sowohl die »Organisation« als auch die Beziehungen zwischen den *pouvoirs publics* regeln; von einer

---

[81]) Premierminister Pompidou vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 80, S. 3221; vgl. ferner die Ausführungen des Abgeordneten M. Habib-Deloncle, *ibid.*, S. 3228; Lampué, Rev. Dr. Publ. Bd. 78 (1962), S. 931 ff.

[82]) J. O. vom 28. 2. 1875.

[83]) Art. 2.

[84]) J. O. vom 18. 7. 1875.

[85]) Pompidou am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 80, S. 3223.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

klaren Scheidung dieser Materien durch beide Gesetze kann keine Rede sein [86]); sie haben nicht einen fest umrissenen Bereich der *organisation des pouvoirs publics* begründet; das aber wäre erste Voraussetzung einer historischen Interpretation dieses Begriffes.

Im übrigen war auch die Behauptung der Regierung, der Gesetzentwurf betreffe nur die Organisation des Präsidentenamtes, nicht aber die Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen, unzutreffend. Denn Art. 2 des Gesetzes vom 6. November 1962 enthält auch eine Ergänzung des Art. 7 der Verfassung, wonach während der Vakanz des Präsidentenamtes oder während der endgültigen Verhinderung *(empêchement)* kein Gebrauch von den Artt. 49, 50 und 89 der Verfassung gemacht werden darf. Artt. 49 und 50 betreffen das zum Rücktritt der Regierung führende Mißtrauensvotum der Nationalversammlung, Art. 89 die Verfassungsänderung. Man kann schlechterdings nicht bestreiten, daß diese Regelung, die man politisch für wünschenswert halten mag, die Beziehungen zwischen *pouvoirs publics* betrifft. Schon nach dem eigenen Vorbringen der Regierung würde eine derartige Regelung daher nicht mehr in den Anwendungsbereich des Art. 11 der Verfassung fallen [87]).

Im Schrifttum zur Verfassung von 1958 hat man den Begriff der *organisation des pouvoirs publics* dahin ausgelegt, daß er alle wesentlichen Elemente der Struktur, des Funktionierens und der Kompetenzen der Verfassungsorgane umfasse [88]). Das erscheint zutreffend, denn es ist nicht anzunehmen, daß die Verfassung ein politisch so gewichtiges Verfahren wie das Referendumsverfahren, das 1958 neu eingeführt wurde, auf die Organisation im engeren Sinne beschränken und die mindestens ebenso wichtigen Fragen der Funktionen und Kompetenzen der *pouvoirs publics* ausschließen wollte [89]).

Legt man den Begriff der *organisation des pouvoirs publics* in diesem weiteren Sinne aus, so stellt sich unausweichlich die Frage, ob im Wege des Referendumverfahrens nach Art. 11 auch die Verfassung abgeändert werden kann, soweit sie die *organisation des pouvoirs publics* regelt [90]). Diese

---

[86]) So statuiert das Gesetz vom 25. 2. 1875 über die Organisation der *pouvoirs publics* in Art. 5 die Befugnis des Präsidenten der Republik, die Deputierten-Kammer aufzulösen, begründet also die wichtigste Befugnis in den Beziehungen zwischen diesen beiden *pouvoirs publics* (wobei auch noch ein *avis conforme* des Senats zur Voraussetzung gemacht wird).

[87]) Insoweit zutreffend die Ausführungen Monnerville's am 9. 10. 1962 vor dem Senat, J. O., Déb. Parl., Sénat, S. 1306.

[88]) Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (6. Aufl. 1962), S. 509; Vedel, Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques (1958/1959), S. 844.

[89]) Insoweit noch zutreffend Lampué, a. a. O. oben Anm. 81, S. 933.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Frage ist zu verneinen. Das ergibt eine Auslegung der Verfassung, die sich an dem spezifischen Sinn der Vorschriften über die Verfassungsänderung ausrichtet.

Seit dem Entstehen der geschriebenen Verfassungen im Gefolge des Konstitutionalismus hat man den Vorgang der Verfassungsänderung – im Sinne einer ausdrücklichen Änderung des Wortlauts – mit besonderen Kautelen umgeben. In fast allen westlichen Demokratien mit geschriebener Verfassung ist als Regel ein gegenüber dem normalen Gesetzgebungsverfahren erschwertes Verfahren vorgeschrieben [91]). Nahezu immer ist dabei das Parlament eingeschaltet, in manchen Staaten ist zusätzlich ein Volksentscheid erforderlich [92]). Der Grund für diese erschwerten Verfahren liegt darin, daß der Verfassung, die in aller Regel im Wege der Volksabstimmung angenommen worden ist [93]), eine erhöhte Legitimität und Bestandskraft zugemessen wird; an sie soll nur Hand angelegt werden dürfen in einem Verfahren, das einer gleichen oder ähnlichen gesteigerten Legitimität teilhaftig ist. Die Verfassung wird als einer der wesentlichsten Faktoren angesehen, der eine Nation zur politisch-staatlichen Einheit integriert und eine rechtliche Grundordnung stiftet [94]). Sie beruht in demokratischen Staaten vielfach auf einem Kompromiß zwischen verschiedenen politischen, weltanschaulichen, sozialen und anderen Kräftegruppen, der nicht im Wege der einfachen Gesetzgebung soll bedroht werden können. Das Erfordernis qualifizierter Parlamentsmehrheiten oder von Volksentscheiden soll einen möglichst breiten Konsens und damit möglichst hohe Legitimität herbeiführen [95]).

Auch die französische Verfassung von 1958 steht in diesem, aus dem Gedanken der Volkssouveränität entspringenden geistesgeschichtlichen Zusammenhang. Das besondere Gewicht, das Erfordernis der erhöhten Legitimierung einer Verfassungsänderung hat zur Folge, daß das zu diesem Zwecke von der Verfassung zur Verfügung gestellte Verfahren ein ausschließliches Verfahren ist. Diese Folgerung muß auch für Art. 89 gezogen

---

[90]) Diese Folgerung zieht Lampué, a. a. O. oben Anm. 81, S. 932 ff.; vgl. auch N. N. [anonym], in: Le Monde vom 2. 10. 1962.

[91]) Eine Ausnahme bildet Neu-Seeland, vgl. C. F. Strong, Modern Political Constitutions (1963), S. 149 ff.

[92]) Vgl. La révision constitutionnelle dans les pays démocratiques, Revue Politique des Idées et des Institutions, Jg. 6 (1963), S. 161 ff. K. Loewenstein, Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung (1961), S. 27 ff.

[93]) Vgl. K. Loewenstein, Verfassungslehre (1959), S. 138 ff.

[94]) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928); Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates (1945).

[95]) Loewenstein, a. a. O. oben Anm. 92, S. 29.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

werden. Man könnte einwenden, daß Art. 11 ja immerhin einen Volksentscheid vorsehe, dem die für Verfassungsänderungen geforderte erhöhte Legitimation innewohne. Aber dieser Einwand kann angesichts der besonderen Ausgestaltung, die das Verfassungsänderungsverfahren in Art. 89 gefunden hat, nicht durchdringen. Die Vorschaltung des Parlaments auch dort, wo die endgültige Annahme einem Volksentscheid vorbehalten ist, hat ihren guten Sinn. Sie soll einmal gewährleisten, daß der Verfassungsänderung öffentliche Deliberation und Diskussion vorangehen, ohne die das Volk bei seiner Entscheidung des Konsiliums entriete. Vor allem aber ist das Volk mit den in ihm enthaltenen Kräftegruppierungen überhaupt nur durch das Parlament in der Lage, auf die Verfassungsänderung gestaltend Einfluß zu nehmen; es wird allein durch seine Repräsentanten postulationsfähig. Die Gestaltung der Referendumsgesetze des Art. 11 liegt demgegenüber ausschließlich in den Händen der Exekutive. Gerade wegen der Vorschaltung des Parlaments kommt dem Verfahren des Art. 89 eine gegenüber Art. 11 erhöhte Legitimitätswirkung zu. Aus diesem Grund kommt dem Art. 89 ein Vorrang und eine Ausschlußwirkung gegenüber Art. 11 zu, die Verfassungsänderungen im Wege des Referendums nach Art. 11 unzulässig machen. So unsicher und vage eine Argumentation mit Legitimitätsüberlegungen im Bereich des Staatsrechts auch sein mag, für die Fragen der Verfassungsgebung und Verfassungsänderung ist sie in einem demokratischen Staat unvermeidlich.

Dieses Ergebnis wird auch noch durch einige weitere Überlegungen aus der Systematik der Verfassung heraus bestätigt: Es wäre wenig wahrscheinlich, daß weder in Art. 89 noch in Art. 11 ein Vorbehalt oder Verweis enthalten wäre, wenn Art. 11 als zusätzliche Möglichkeit der Verfassungsänderung neben Art. 89 gedacht wäre [96]). Wo die Verfassung eine Abweichung von dem Änderungsverfahren des Art. 89 zuläßt, sagt sie das ausdrücklich: Art. 85 sieht für Verfassungsvorschriften, die das Funktionieren der gemeinsamen Institutionen der Communauté betreffen, ein besonderes Revisionsverfahren vor; er beginnt mit den Worten: «Par dérogation à la procédure à l'article 89, ...» [97]). Die Gegenauffassung müßte ferner die inhaltlichen Schranken für eine Verfassungsänderung, die Art. 89 enthält [98]), für das Verfahren nach Art. 11 als unbeachtlich erklären –

[96]) Vgl. dazu Berlia, in Rev. Dr. Publ. (1962), S. 936 ff., S. 938 f., und die Ausführungen des Abgeordneten Guy Mollet am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., S. 3211.

[97]) Vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten B. Le Douarec am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, a. a. O., S. 3232.

[98]) Bezüglich der Integrität des Staatsgebiets und der für unabänderlich erklärten republikanischen Regierungsform, vgl. Absätze 3 und 4 des Art. 89, oben S. 587 Anm. 71.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ein sicherlich absurdes Ergebnis [99]). Andererseits enthält gerade Art. 11 für den Fall eines im Wege des Referendums gebilligten Gesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag den Vorbehalt, daß der Vertrag nicht gegen die Verfassung verstoßen dürfe [100]). Dieser Vorbehalt wäre wenig verständlich, wenn schon durch das Referendumsgesetz nach Art. 11 selbst eine Verfassungsänderung bewirkt werden könnte. Der Schluß, daß auch ein Referendum bezüglich der Organisation der *pouvoirs publics* unter dem Vorbehalt der Verfassung stehe, liegt immerhin nahe, mag er auch deshalb nicht völlig zwingend sein, weil im Bereich der Organisation der *pouvoirs publics* nicht dieselbe Interessenlage gegeben ist wie im Bereich der internationalen Verpflichtungen [101]). Das Ergebnis dieser Analogie fügt sich jedenfalls besser in den Sinnzusammenhang der Artt. 89 und 11 ein als ein Gegenschluß.

Ein weiteres Argument der Regierung ging dahin, das Gleichgewicht zwischen den Gewalten verlange, daß der Präsident im Wege des Art. 11 eine Verfassungsänderung ohne Einschaltung des Parlaments dem Volk zur Entscheidung unterbreiten dürfe, weil das Parlament seinerseits nach Art. 89 auch gegen den Widerstand des Präsidenten eine Verfassungsänderung herbeiführen könne [102]). Auch diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Machtträgern ist zwar im gewaltenteilenden demokratischen Staat ein verfassungspolitisches Prinzip erster Ordnung. Rechtlich faßbar ist dieses Prinzip jedoch immer nur insoweit, als es im Verfassungsrecht konkretisiert und aktualisiert ist. Es gibt kein abstraktes Schema, nach dem sich mit rechtlich bindender Kraft das Gleichgewicht zwischen den Machtträgern bestimmte. Vor allem dürfen nicht aus typologischen Klassifikationsbegriffen und Gleichgewichtsmodellen normativ verbindliche Rechtsinhalte für eine konkrete Verfassung abgeleitet werden, um so weniger als die Verfassung der V. Republik – zum Leidwesen mancher Klassifikatoren – so gar nicht in die überkommenen Kategorien paßt. Ein Gleichgewicht besteht nur in dem Maße als es im Verfassungsrecht festgelegt und in der Verfassungspraxis verwirklicht ist.

---

[99]) Berlia, a. a. O. oben Anm. 96, S. 939.

[100]) Nach Art. 54 der Verfassung darf die Ermächtigung zur Ratifizierung oder Billigung eines *engagement international,* bezüglich dessen der Conseil Constitutionnel auf Antrag des Präsidenten der Republik, des Premierministers oder eines Präsidenten der beiden Kammern des Parlaments festgestellt hat, daß es eine der Verfassung zuwiderlaufende Bestimmung enthält, erst erteilt werden, nachdem die Verfassung insoweit geändert worden ist.

[101]) Hieraus indes ein *argumentum a contrario* zu ziehen, wie Lampué, a. a. O. oben Anm. 81, S. 934, das tut, ist verfehlt.

[102]) Vgl. die Ausführungen des Premierministers Pompidou am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 96, S. 3220 ff., 3223 unter Berufung auf eine anonyme Stellungnahme in Le Monde vom 2. 10. 1962.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In der Verfassung der V. Republik sind solche ein Gleichgewicht bestimmende Momente etwa die Auflösungsbefugnis des Präsidenten gegenüber der Nationalversammlung auf der einen, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Nationalversammlung auf der anderen Seite oder die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments nach Art. 34 gegenüber der Verordnungsbefugnis der Exekutive nach Art. 37. Gewiß müssen Verfassungsbestimmungen in ihrem geistesgeschichtlichen Zusammenhang gesehen und von den Grundwerten (wie z. B. Demokratie, Gewaltenkontrolle) her ausgelegt werden, die in der Verfassung als der politischen Grundentscheidung niedergelegt sind. Es geht aber nicht an, wie die Regierung es tat, Artt. 89 und 11 gewissermaßen von einem abstrakten Schema her zu betrachten und über ein mechanistisches Symmetriedenken, das in der Jurisprudenz ohnehin kaum jemals angebracht ist, eine Umschichtung verfassungsrechtlicher Kompetenzen zu versuchen. Vor allem auf dem Gebiet der Verfassungsänderung ist das unangemessen. In einer Demokratie gilt es, wie erwähnt, für Verfassungsänderungen einen möglichst breiten Konsens der politischen Kräfte zu erreichen; deshalb ist es unangebracht, die Verfassungsänderung in erster Linie als Gegenstand der Machtverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Machtträgern zu betrachten [103]) und unter diesem Gesichtspunkt ausschließliche oder primäre Kompetenzen und Zuständigkeiten für das eine oder das andere beteiligte Organ zu vindizieren. Wenn sich der Anwendungsbereich des Art. 11, wie dargelegt, nicht auf Verfassungsänderungen erstreckt, dann kann eine solche Erstreckung auch nicht über das angebliche Erfordernis bewerkstelligt werden, dadurch ein Gleichgewicht zwischen Präsident und Parlament herbeizuführen.

Mit derartigen Argumentationen könnte man schließlich auch ein Initiativrecht des Parlaments für Volksentscheide nach Art. 11 oder eine Demissionspflicht des Präsidenten für den Fall der Parlamentsauflösung in die Verfassung hineinlesen, unter Berufung darauf, daß nur auf diese Weise das »Gleichgewicht zwischen den Gewalten« wiederhergestellt werde. Daß auf diese Weise die von der Verfassung selbst vorgenommene Machtverteilung aufgelöst würde, bedarf keiner Ausführung. Diese Argumentation der Regierung entspricht auch nicht den Überlegungen, die bei Ausarbeitung der Verfassung angestellt worden waren. In dem beratenden Verfassungsausschuß war großes Gewicht darauf gelegt worden, daß das Referendum

[103]) Selbstverständlich können Befugnisse und Kompetenzen der an einer Verfassungsänderung beteiligten Organe auch unter diesem Gesichtspunkt klassifiziert werden; dabei kann es auch zulässig sein, implizierte Befugnisse, Hilfs- und Anhangsbefugnisse, Befugnisse kraft Sachzusammenhangs oder aus der Natur der Sache zu gewinnen. Aber nicht darum ging es der Regierung, sondern um die Inanspruchnahme einer primären Befugnis zur Verfassungsänderung aus Art. 11.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht dazu herhalten dürfe, Regierung und Parlament gegeneinander auszuspielen [104]).

Die Regierung stützte sich zur Begründung ihres Vorgehens ferner auf Art. 3 der Verfassung [105]).

Art. 3 Abs. 1 lautet:

> «La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum».

Dem Volk komme vor allem im Bereich der Verfassungsgebung Souveränität zu; es habe die Verfassung 1958 ohne vorherige Entscheidung des Parlaments beschlossen, es könne sie auch in gleicher Weise ändern [106]).

Auf die Grundsatzbestimmung des Art. 3 kann jedoch nur insoweit zurückgegriffen werden, als nicht besondere Vorschriften der Verfassung die Ausübung der »Souveränität« regeln. Für die Verfassungsänderung ist das in Art. 89 geschehen. Die »Souveränität des Volkes«, was immer sie bedeuten möge, darf hier nur nach Maßgabe der besonderen Bestimmungen des Art. 89 ausgeübt werden [107]). Daß die Verfassung 1958 ohne vorhergehende Entscheidung des Parlaments vom Volk angenommen wurde, kann daran nichts ändern, denn mit der Verfassung wurde auch ihr Art. 89 angenommen, der eben das Verfahren für künftige Verfassungsänderungen festlegt [108]).

Nach alldem ist der Schluß nicht zu vermeiden, daß das zur Verfassungsänderung eingeschlagene Verfahren verfassungswidrig war [109]).

---

104) Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Ausschusses Paul Reynaud vom 14. 8. 1958 an de Gaulle mit den Erläuterungen des Ausschusses zu Art. 9 des Entwurfs, dem späteren Art. 11 der Verfassung, Travaux Préparatoires, a. a. O. oben Anm. 9, S. 203.

105) Das Dekret N. 62–1127 vom 2. 10. 1962 des Präsidenten der Republik über die Anordnung des Referendums beruft sich ausdrücklich auf Art. 3 der Verfassung. Vgl. auch die Ansprache de Gaulle's, Le Monde vom 20. 9. 1962.

106) Vgl. die Ausführungen Pompidou's am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 96, S. 3221 ff. und in Le Monde vom 26. 10. 1962 sowie Staatssekretär Dumas in Le Monde vom 18. 10. 1962.

107) XX in Le Monde vom 19. 9. 1962 weist zutreffend darauf hin, daß andernfalls auch die in Art. 3 erwähnten Repräsentanten die Souveränität ohne Beachtung der übrigen Vorschriften ausüben und etwa die Verfassung ohne Rücksicht auf Art. 89 ändern könnten – ein *argumentum ad horrendum.* Vgl. auch Guy Mollet am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 96, S. 3211; J. L. Quermonne in: La Croix vom 12. 10. 1962.

108) J. L. Quermonne, a. a. O. oben Anm. 107.

109) Das entspricht der Auffassung der Mehrheit der Nationalversammlung, die der Regierung das Mißtrauen aussprach, sowie den Stellungnahmen des Conseil Constitutionnel, des Conseil d'Etat, des Senatspräsidenten Monnerville (vgl. J. O., Déb. Parl., Sénat, vom 9. 10. 1962, S. 1305 ff.) und einer Reihe führender Verfassungsjuristen wie Vedel, in: France-Observateur vom 31. 5. 1962; Berlia, a. a. O. oben Anm. 96, S. 936 ff.; A. Hauriou, in: Le Monde vom 21./22. 10. 1962; J. L. Quermonne, a. a. O. oben Anm. 107; Duverger, in: Le Monde vom 14. 9., 17. und 21./22. 10. 1962; er spricht allerdings lediglich von einer *irrégularité* des Referendums.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die juristisch zweifellos interessanteste Frage dieser verfassungsrechtlichen Kontroverse besteht darin, ob trotz der Verfassungswidrigkeit des Verfahrens die Verfassung als solche materiell gültig geändert worden ist oder ob die Verfassungswidrigkeit des Verfahrens auch die Ungültigkeit der Verfassungsänderung selbst zur Folge hatte. Man hat in diesem Zusammenhang die Problematik des *pouvoir constituant originaire*, der elementaren verfassunggebenden Gewalt im Gegensatz zum *pouvoir constituant institué*, der – von der konkreten Verfassung jeweils – eingesetzten verfassunggebenden Gewalt aufgeworfen [110]). Die Theorie des *pouvoir constituant originaire* ist in Frankreich bekanntlich vor allem von Sieyès [111]) entwickelt worden [112]). Er sieht die Nation als den Träger der verfassunggebenden Gewalt an. Die Nation befinde sich in einem »Naturzustand«, aus dem sie niemals heraustreten könne. In diesem Zustand sei ihr Wille frei. Damit dieser Wille eine Wirkung entfalte, genüge das Vorliegen natürlicher Merkmale (im Gegensatz zu rechtlich gebundenen Formen), er sei unabhängig von jeder Form und Bindung; es genüge, daß die Nation will, in welcher Form auch immer. Ihr Wille sei dann oberstes Gesetz, sei immer legal und kenne nur das *droit naturel* über sich; vor ihm weiche jedes positive Recht. Die Nation könne sich nicht einer verfassungsrechtlichen Bindung unterwerfen, ihren Willen künftig nur noch in einer bestimmten Weise auszudrücken; sie könne sich nicht des Rechts begeben, zu wollen oder ihren Willen zu ändern, sobald ihr Interesse das erfordert, und könne sich hierfür keinen verfassungsrechtlichen Formen unterwerfen [113]). Von diesem immer gegenwärtigen *pouvoir constituant originaire* seien die von der Verfassung eingesetzten Organe, die *pouvoirs constitués*, zu unterscheiden, die nur im Rahmen der Verfassung handeln können [114]).

---

110) Vgl. Duverger in Le Monde vom 4. 9. 1962; Berlia, a. a. O. oben Anm. 96, S. 943 ff.; Quermonne, a. a. O. oben Anm. 107.

111) In seiner Schrift aus dem Jahre 1789: Qu'est-ce que le tiers état? (hier zitiert nach dem Separatabdruck aus der von Sieyès durchgesehenen und vermehrten, von Carl Friedrich Cramer herausgegebenen Sammlung seiner Schriften, Dresden 1875). In Deutschland hat Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 75 ff., Gedanken von Sieyès übernommen.

112) Vgl. dazu Paul Bastid, Sieyès et sa Pensée (Paris 1939). Marcel Prélot, Histoire des Idées Politiques (2. Aufl. 1961), S. 420 ff.; J. Bourdon, La constitution de l'an VIII (1942); E. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir Constituant (1909).

113) Jean Jacques Rousseau, auf den die Vorstellungen von der Volkssouveränität jedenfalls in neuerer Zeit zurückgehen, verneint zwar, daß ein politisches Gemeinwesen sich unabänderliche Gesetze auferlegen könne; doch sei es weder gegen die Natur noch gegen die Vernunft, wenn diese Gesetze nur in denselben feierlichen Formen widerrufen werden könnten, in denen sie erlassen wurden; er bejaht also gerade auch für Verfassungsänderungen die Möglichkeit einer Bindung an Verfahrensvorschriften (vgl. Considérations sur le Gouvernement de Pologne, Chap. IX).

114) Sieyès, a. a. O. oben Anm. 111, Ch. V.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Im Grunde hatte man damit für die »Nation« [115]) das in Anspruch genommen, was zu Zeiten des Absolutismus für den Monarchen behauptet worden war, daß nämlich der »Souverän«, der ja das Recht setze, nicht selbst dem Recht unterworfen, daß er *legibus solutus* sei [116]). Zugleich konnte diese Formel zur Legitimierung revolutionärer Verfassungsgebung dienen, und das war auch ihr politischer Zweck.

In der französischen Verfassungslehre hat man auf die Vorstellungen [117]) von der elementaren verfassunggebenden Gewalt der Nation insbesondere in den Fällen zurückgegriffen, wo die bisherigen Verfassungen, sei es auf Grund einer Revolution, wie z. B. 1789, 1793 oder 1848, sei es nach grundlegenden Veränderungen der politischen Verhältnisse, wie etwa nach den Kriegen 1870/71 und 1944/45 [118]), als nicht mehr wirksam angesehen wurden. Für Verfassungsänderungen innerhalb einer bestehenden Verfassung, deren Fortbestand im übrigen nicht angetastet werden soll, wurden diese Vorstellungen bislang nicht in Anspruch genommen, jedenfalls dann nicht, wenn die Verfassung selbst Vorschriften über ihre Änderung enthielt [119]). Doch würden die Vertreter dieser Auffassung von der elementaren verfassunggebenden Gewalt wahrscheinlich einen Schluß *a maiore ad minus* ziehen: Wenn schon eine gänzlich neue Verfassung ohne Bindung an die bis-

---

115) Zur Konzeption der Begriffe »Volk« und »Nation« in der klassischen französischen Doktrin vgl. G. Burdeau, La Démocratie, S. 15 ff.

116) Sieyès erkannte immerhin noch die Bindung an ein *droit naturel* an; der radikale Demokratismus wirft auch sie über Bord; er sieht die demokratische Legitimität nicht in inhaltlichen Werten begründet, sondern in der Macht der letztinstanzlichen Entscheidung durch die Mehrheit; vgl. W. Kägi, Rechtsstaat und Demokratie, in: Festgabe für Giacometti (1953), S. 109; Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (8. Aufl. 1959), S. 70 ff., erkennt die in der Rechtsidee liegenden Begrenzungen des *pouvoir constituant originaire* an.

117) Eingehend G. Burdeau, Traité de Science Politique, Bd. 3 (1950), S. 171 ff.; A. Esmein, Eléments de Droit Constitutionnel (7. Aufl. 1921) Bd. 1, S. 564 ff., 579 ff.; kritisch: Carré de Malberg, Contribution à la Théorie Générale de l'Etat (1922, Neudruck 1962), Bd. 2, S. 483 ff.

118) In einem Referendum vom 21. 10. 1945, verbunden mit Wahlen zur Nationalversammlung, hatte das französische Volk darüber abgestimmt, ob die zu wählende Nationalversammlung eine verfassunggebende Nationalversammlung sein solle und, wenn ja, ob die öffentlichen Gewalten vorläufig bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung nach einem gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Gesetz über die vorläufige Organisation der öffentlichen Gewalten ausgeübt werden sollten (vgl. Ordonnance N. 45–1836 vom 17. 8. 1945, J. O. vom 19. 8. 1945, S. 5154). Mit der Annahme wurden die Verfassungsgesetze der III. Republik als aufgehoben betrachtet. Weder dieses Verfahren noch die ausschließende Verfassungsgebung von 1946 entsprachen den Vorschriften des Gesetzes vom 25. 2. 1875 (Art. 8) über Verfassungsänderung.

119) Die Verfassung vom 13. 12. 1799 (sog. *22. Frimaire an VIII)* enthielt auf Grund der Sieyès'schen Gedanken bewußt keine Änderungsbestimmungen, weil der *pouvoir constituant* ohnehin nicht an sie gebunden werden könne.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

herige Verfassung gegeben werden könne, müsse das auch für bloße Änderungen der bestehenden Verfassung gelten.

Selbst wenn man unterstellt, daß diese Auffassung, gegen die erhebliche Einwände möglich sind [120]), richtig wäre, ließe sich das Verfahren im vorliegenden Fall dadurch nicht ohne weiteres rechtfertigen. Eine für ihr Verständnis zentrale Unterscheidung dieser Theorie liegt darin, die elementare verfassunggebende Gewalt von der normalen gesetzgebenden und allen anderen erst durch die Verfassung selbst eingesetzten Gewalten zu unterscheiden, eine Unterscheidung, die selbst dann aufrechterhalten wird, wenn bei Ausübung einer »eingesetzten Gewalt« das Volk selbst mitwirkt, etwa bei der Verfassungsänderung im Wege von Volksentscheiden und Referenden [121]). Auch für diesen Fall sollen die Beschränkungen der »eingesetzten Gewalt« durch die Verfassung gelten. Das Referendumsverfahren des Art. 11 ebenso wie das Verfassungsänderungsverfahren des Art. 89 stellen nun gerade Musterbeispiele für Fälle dar, bei denen das Volk als *pouvoir institué* an einem Gesetzgebungs- und Verfassungsänderungsverfahren beteiligt ist. Bei dem Referendum vom 28. Oktober 1962 wurde das Volk im Rahmen des Art. 11 der Verfassung als *pouvoir institué* tätig – und war damit den verfassungsimmanenten Bindungen unterworfen. Damit zeigt sich, daß auch die Theorie von der elementaren verfassunggebenden Gewalt des Volkes in ihrer herkömmlichen Form im vorliegenden Fall keine befriedigende Begründung der Gültigkeit der Verfassungsänderung zu liefern vermag. Eine befriedigende Erklärung vom Standpunkt dieser Theorie aus ließe sich nur dann finden, wenn man annimmt, daß die elementare ver-

---

120) Vor allem verleugnet sie eine der wichtigsten Errungenschaften des abendländischen Rechtsdenkens seit dem Mittelalter, daß nämlich auch der Inhaber der höchsten Gewalt, der »Souverän« selbst an das von ihm gesetzte Recht gebunden ist. Zur Kritik an den Auffassungen von einer schrankenlosen verfassunggebenden Gewalt vgl. insbesondere W. Kägi, a. a. O. oben Anm. 116, S. 107 ff.; H. Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung (1953) und H. Haug, Die Schranken der Verfassungsrevision (1947). Freilich vermag auch Haug seine These, daß eine Verfassungsänderung im Verfassungsstaat ausschließlich im verfassungsgesetzlichen Revisionsverfahren zulässig sei, für den Fall nicht ohne jeden Bruch durchzuhalten, daß die Verfassung ausdrückliche Änderungsverbote enthält (S. 182 ff.); diese Verbotsbestimmungen seien zwar »verbindliche, aber nicht ewige, unumstößliche Vorschriften«; ihre Unabänderlichkeit anzunehmen, sei eine Einengung der Legalität, sie liege nicht im Sinne der Verfassungsidee.

Der richtige Kern der Lehre von der ursprünglichen verfassunggebenden Gewalt liegt darin, daß solche Verbotsbestimmungen dann umgestoßen werden dürfen, wenn andernfalls durch den Wandel der politisch-staatlichen Verhältnisse die Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Verfassung zerstört zu werden droht. Die Änderung stellt einen, gemessen an der bisherigen Verfassung, illegalen Akt dar, der durch seine Orientierung am Gemeinwohl und den Konsens des Volkes legitimiert werden kann.

121) Carl Schmitt, a. a. O. oben Anm. 111, S. 98; Burdeau, a. a. O. oben Anm. 117, S. 212 f., 257.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

fassunggebende Gewalt des Volkes sich auch in einem von der Verfassung selbst instituierten Verfahren äußern kann, selbst wenn dieses Verfahren nicht für Verfassungsänderungen gedacht ist [122]).

Es ist bemerkenswert, daß die Regierung sich für ihr Vorgehen nicht auf die Ungebundenheit der elementaren verfassunggebenden Gewalt des Volkes berief; sie stellte die Verfassungsänderung keineswegs als revolutionären Akt hin, sondern pries sie als gewissermaßen kontinuierliche organische Fortentwicklung des Systems der V. Republik [123]); de Gaulle sprach von einer feierlichen Bestätigung der Institutionen der Republik durch die Volksabstimmung und die Wahlen [124]). Zwar führte Premierminister Pompidou vor der Nationalversammlung in Wendungen, die eine Berufung auf den unbeschränkten *pouvoir constituant originaire* von Sieyès zu enthalten scheinen, aus:

> «Cette souveraineté ne peut être abdiquée. Autrement dit, le peuple ne peut en aucun cas s'en dessaisir dans des conditions telles qu'il lui soit impossible de s'en servir s'il le juge nécessaire».

Er fügte aber sogleich hinzu, daß diese Souveränität nur in den von der Verfassung vorgesehenen Formen, nämlich durch die Repräsentanten des Volkes und durch das Referendum, ausgeübt werde [125]). Vor allem aber dürften die Grundprinzipien der Verfassung nicht angetastet werden, um

---

[122]) Den Auffassungen von Sieyès würde das eindeutig zuwiderlaufen. Für ihn ist der Grundsatz der Repräsentation entscheidend: das Volk kann seinen Willen überhaupt nur durch Repräsentanten ausdrücken, es kann nur durch sie handeln (vgl. Bastid, a. a. O. oben Anm. 112, S. 352 ff.), und zwar im Falle der Verfassunggebung nur durch außerordentlich bevollmächtigte Repräsentanten. Demgegenüber ist z. B. für Carl Schmitt (a. a. O. oben Anm. 111, S. 83 f.) die Akklamation der Menge, die sich in modernen Großstaaten als »öffentliche Meinung« äußere, die natürliche Form der unmittelbaren Willensäußerung des Volkes. Am leichtesten scheint eine solche Erklärung noch vom Standpunkt Burdeau's aus möglich, der von einer Annäherung des *pouvoir constituant originaire* an den *pouvoir constitué* für den Fall spricht, daß das Volk in das von der Verfassung vorgesehene Revisionsverfahren eingeschaltet ist, obgleich er auch hier an der theoretischen Unterscheidung beider Gewalten festhält (a. a. O. oben Anm. 117, S. 212 f., 257). Andererseits erblickt er in einem Plebiszit geradezu eine Parodie der Ausübung der Souveränität des Volkes, denn dieses entscheide dabei in Wirklichkeit nicht frei, da es nur die Alternative habe, dem Verfassungsentwurf zuzustimmen oder ihn abzulehnen, ohne von sich aus gestalten oder ändern zu können (a. a. O. oben Anm. 117, S. 230 ff.).

[123]) Vgl. Premierminister Pompidou in Le Monde vom 26. 10. 1962.

[124]) In seiner Botschaft an die neu gewählte Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., vom 12. 12. 1962, S. 23 f., und auf der Pressekonferenz vom 14. 1. 1963, Le Monde vom 16. 1. 1963.

[125]) 1. Sitzung vom 4. 10. 1962, a. a. O., S. 3221.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

was für ein Revisionsverfahren auch immer es sich handele [126]), also auch dann, wenn das »souveräne« Volk im Wege des Referendums in das Verfahren eingeschaltet ist. Diese – politisch recht durchsichtige – Argumentation läßt für eine unbeschränkte elementare verfassunggebende Gewalt gegenüber der Verfassung der V. Republik keinen Raum.

Die Geltung des Gesetzes vom 6. November 1962 läßt sich nicht aus der bisherigen Verfassung begründen. Doch scheint niemand in Frankreich bereit zu sein, aus der Verfassungswidrigkeit des Verfahrens die Konsequenz zu ziehen, die Verfassungsänderung als nichtig anzusehen, nachdem das Volk sie nun einmal gebilligt hat [127]). Im Grunde handelt es sich um eine Art revolutionären Aktes im weiteren Sinn [128]), um ein Excedieren der im übrigen legalen und legitimen Macht. Die Begründung der rechtlichen Geltung eines revolutionären Aktes ist bekanntlich eines der schwierigsten Probleme der Jurisprudenz, das noch keine befriedigende, allseits akzeptierte Lösung gefunden hat. Sie kann in dem hier verfügbaren Rahmen nicht annähernd dargestellt werden [129]). Für eine positivistische wie für eine dezisionistische

---

126) «Il est d'ailleurs des principes de base que la Constitution elle-même interdit de toucher. De telles dispositions s'imposent aussi bien à l'exécutif qu'au législatif et à toutes les procédures de revision quelles qu'elles soient.

Mais j'irai plus loin. On ne saurait envisager une revision, ni à plus forte raison une revision sans l'intervention des deux pouvoirs, qui ait pour conséquence soit de supprimer l'un des deux pouvoirs, soit de modifier les attributions de l'un des deux dans des conditions qui vicieraient l'équilibre de notre système constitutionnel.

Sur ce point, les délibérations gouvernementales ont été parfaitement claires. Comment pourrait-on imaginer, par exemple, la suppression du droit de dissolution sans que le Président de la République, qui le détient, ait à intervenir. Comment pourrait-on, inversement, supprimer le droit de contrôle fondamental qu'exerce l'Assemblée nationale par la motion de censure sans que cette Assemblée soit amenée à participer à l'élaboration du texte? . . .». Pompidou, a. a. O. oben Anm. 125, S. 3223.

127) So erklärte z. B. der sozialistische Präsidentschaftskandidat Gaston Deferre auf einem Parteikongreß Mitte Januar 1964: «Il n'est pas possible ni sérieux de prétendre que désormais le président de la République ne sera plus élu au suffrage universel alors que la majorité de la nation en a ainsi décidé», Le Monde vom 14. 10. 1964, und etwas später erklärte er vor Journalisten zur Wahl des Präsidenten durch das Volk: «Nous sommes des républicains conséquents. Le peuple s'est prononcé et la Constitution a été modifiée sur ce point. Nous acceptons sa décision», Le Monde vom 7. 2. 1964. In ähnlichem Sinne äußerte sich auch der schärfste Opponent der Regierung, der Senatspräsident Monnerville.

Der Conseil d'Etat setzte bei der Begutachtung des Dekrets N. 64–231 vom 14. 3. 1964 über die Modalitäten der Präsidentschaftswahlen offenbar die Gültigkeit des Gesetzes vom 6. 11. 1962 voraus.

Vgl. auch J. R. von Salis, Die Konsolidierung der Fünften Republik, NZZ vom 1. 12. 1962.

128) Im Sinne Kelsen's, Reine Rechtslehre (2. Aufl. 1960), S. 213.

129) Vgl. aus dem deutschen Schrifttum etwa Heinrich Herrfahrdt, Revolution und Rechtswissenschaft (1930); Erwin Albrecht, Das Recht der Revolution (1934); Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl. [4. Neudruck] 1922), S. 340, 342 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechtsbetrachtung stellt sich diese Frage nicht als Rechts-, sondern als tatsächliche Machtfrage: Recht kann setzen, wer die Macht hat, seine Anordnungen durchzusetzen; ein revolutionär gesetzter Rechtsakt erlangt Geltung, wenn er durchgesetzt wird [130]).

Hält man dafür, zum Wesen des Rechts gehöre neben der Bedingung der Effektivität noch die Ausrichtung an der »Rechtsidee« oder am »Gemeinwohl«, also an einem materialen Prinzip, so läßt sich die Geltung eines revolutionär gesetzten Rechtsaktes nur von diesem materialen Rechtsprinzip her begründen: Wenn der revolutionäre Akt sich durchgesetzt hat, allgemein tatsächlich beachtet wird, dann soll das gemeine Wohl, sollen Rechtssicherheit und Ordnung nicht mehr dadurch gefährdet werden dürfen, daß die Geltung des Aktes verneint wird; er wird verbindlich [131]). In einer demokratischen Gesellschaft wird für verfassungsändernde Akte eine demokratische Legitimation hinzukommen müssen.

Von beiden Standpunkten aus kann man die französische Verfassungsänderung vom Herbst 1962 als nunmehr geltendes Recht ansehen. Denn sie hat sich insofern tatsächlich durchgesetzt, als sie von keiner entscheidenden Seite mehr rechtlich ernsthaft in Frage gestellt wird. Sie jetzt noch etwa bei der kommenden Präsidentenwahl in Frage zu stellen, würde in der Tat eine erhebliche Bedrohung der allgemeinen Verfassungsordnung und des Rechts-

---

[130]) Diese Auffassung wurde in der deutschen Staatslehre vorwiegend vertreten. Vgl. z. B. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (7. Aufl. 1919), S. 26; Entscheidungen des Reichsgerichtshofs in Zivilsachen (RGZ) Bd. 100, S. 25, 27; weitere Nachweise bei Herrfahrdt, a. a. O. oben Anm. 129, S. 57 ff.; G. Radbruch, Rechtsphilosophie (4. Aufl. 1950), S. 179; der Bundesgerichtshof führte in Anlehnung an die Rechtsprechung des Reichsgerichts aus: »Es ist anerkannten Rechts, daß eine gelungene Revolution neues Verfassungsrecht und neue Gesetzgeber schafft, die neues, formalrechtlich gültiges Recht setzen können. Die durch die Umwälzung geschaffene neue Staatsgewalt muß staatsrechtlich anerkannt werden; die Rechtswidrigkeit ihrer Begründung steht dem nicht entgegen, weil die Rechtmäßigkeit der Begründung kein wesentliches Merkmal der Staatsgewalt ist. Der Staat kann ohne Staatsgewalt nicht bestehen; mit der Beseitigung der alten Gewalt tritt die sich durchsetzende neue Gewalt an ihre Stelle. Voraussetzung ist lediglich, daß die neue Gewalt sich bis zur verfassungsmäßigen Macht und Anerkennung durchgesetzt hat«, Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (BGHZ) Bd. 5, S. 76, 96; ähnliche Gedanken enthält das Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 3. 1957, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 6, S. 309, 331, die Geltung der auf Grund der revolutionär geschaffenen Kompetenzordnung erlassenen Gesetze hänge von ihrem Inhalt ab, sie dürften nicht gegen das Wesen und den möglichen Inhalt des Rechts verstoßen (S. 332); dieses Erfordernis gilt indes für jede Kompetenzordnung.

Im französischen Schrifttum vertritt etwa Carré de Malberg, a. a. O. oben Anm. 117, S. 489 ff., entsprechende Auffassungen.

[131]) Vgl. z. B. J. Messner, Das Naturrecht (3. Aufl. 1958), S. 690 ff., ähnliche Gedanken, wenngleich auf andersartigen rechtsphilosophischen Voraussetzungen fußend, bei G. Radbruch, a. a. O. oben Anm. 131, S. 180; R. Thoma, Grundriß der Allgemeinen Staatslehre (1948), S. 60.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

friedens darstellen. Ihre demokratische Legitimation läßt sich nach dem Referendum vom 28. Oktober 1962 schwerlich in Abrede stellen, so sehr man auch Vorbehalte gegen den plebiszitären Charakter dieser Abstimmung haben kann.

Wahrscheinlich ist in Fällen von der hier aufgezeigten Problematik, in denen rechtmäßig gebildete Staatsorgane verfassungswidrig verfahren, nur eine Verfassungsgerichtsbarkeit geeignet, die Einhaltung der Verfassung in einem geordneten Verfahren zu gewährleisten. Freilich findet in Staaten, in denen, wie gerade in Frankreich oder der Schweiz [132]), der Gedanke der Volkssouveränität aus historischen Gründen stark verankert ist, das richterliche Prüfungsrecht nur sehr zögernd Einlaß [133]); gilt das schon für Akte des Parlaments, um wieviel mehr für unmittelbare Akte des Volkes, wie Referenden und Volksabstimmungen. Der Conseil Constitutionnel hat in seiner Entscheidung vom 6. November 1962 [134]) eine Überprüfung von Referendumsgesetzen für unzulässig erklärt, unter anderem aus dem Grunde, weil sie einen unmittelbaren Ausdruck der nationalen Souveränität darstellten [135]).

III.

Das Hauptmotiv de Gaulle's, die Verfassung der V. Republik durch die Einführung der Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk zu ändern, ist in seinem Bestreben zu finden, eine Rückkehr der politischen Verhältnisse, wie sie während der III. und zumal während der IV. Republik geherrscht hatten, unter allen Umständen zu verhindern. Das System der

---

132) Vgl. M. Imboden, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Länderberichte und Rechtsvergleichung (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 36, 1962), S. 509.

133) Zur präventiven Normenkontrolle des Conseil Constitutionnel gegenüber Parlamentsgesetzen vgl. Art. 61 der Verfassung und den Bericht von Eisenmann und Hamon, La Juridiction Constitutionnelle en Droit Français (1875–1961), in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, a. a. O. oben Anm. 132, S. 231 ff.

134) J. O. vom 7. 11. 1962, S. 10778.

135) Duverger in Le Monde vom 17. 10. 1962, glaubt, die Geltung der Verfassungsänderung, deren »Irregularität« er einräumt, allein aus der Tatsache herleiten zu können, daß es kein Verfahren gebe, die Verfassungsmäßigkeit von Referendumsgesetzen zu überprüfen. Indes vermag das bloße Fehlen einer Kontrollmöglichkeit niemals den Geltungsgrund für eine Rechtsnorm abzugeben. Quermonne, a. a. O. oben Anm. 107, meint, aus dem Postulat der Demokratie folge, daß ein unmittelbar vom Volk gebilligter Gesetzentwurf auch Gesetzeskraft erlange; wenn eine Entscheidung dem Souverän zugerechnet werden könne, gelte nicht mehr der Grundsatz *fraus omnia corrumpit*. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum der »Souverän« – zumindest in Normalsituationen – nicht an Verfahrensvorschriften gebunden sein sollte, deren Verletzung die Gültigkeit des Aktes entfallen ließe.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Parlaments- und Parteienherrschaft, das in den letzten Jahren der IV. Republik bekanntlich zu zahlreichen Regierungskrisen geführt hatte, ist dem General verhaßt. Es ist für ihn gleichbedeutend [136]) mit einem Zustand der inneren und äußeren Erniedrigung Frankreichs, der Zerspaltenheit in Gruppen- und Parteiinteressen, der wirtschaftlichen und finanziellen Schwäche [137]), der permanenten Unfähigkeit, die großen politischen Probleme der Nation zu lösen, ein Zustand, der bis zum Sommer 1958 zum Verlust der Autorität des Staates, zum Abfall der Armee von Gehorsam und Disziplin, zur Gefahr eines Bürgerkrieges und zu allgemeiner Konfusion und Anarchie geführt hatte. Unter dem Regime der V. Republik war es gelungen, die Autorität der Staatsgewalt wiederherzustellen, das Algerienproblem und die Dekolonisierung zu lösen, die Stabilität der Währung zu sichern, ein stetes Wachstum der Wirtschaft zu erreichen und die Verhältnisse insgesamt zu stabilisieren.

Diese Errungenschaften sah de Gaulle für den Fall gefährdet, daß nach seinem Ausscheiden aus dem Amt die politischen Praktiken der IV. Republik wieder aufleben würden. Die Möglichkeit hierzu war nicht von der Hand zu weisen. Es war kein Geheimnis, daß die Oppositionsparteien seit der Lösung der algerischen Frage im Frühjahr 1962 danach trachteten, das Gewicht des Präsidenten in der aktiven Politik zurückzudrängen und die alte Machtposition des Parlaments wieder aufzurichten. Zuzeiten der IV. Republik war es ja nicht selten vorgekommen, daß eine Regierung nur bis zur Lösung eines bestimmten Problems im Parlament eine Mehrheit gefunden hatte, danach aber sehr bald gestürzt wurde [138]). Auch von de Gaulle glaubte man, er habe nach der Liquidierung der leidigen Algerienfrage seine Schuldigkeit getan [139]); man hatte ihn im Sommer 1958 ja nur unterstützt, weil er allein in der Lage war, den Bürgerkrieg und eine Militärdiktatur zu verhindern sowie die Lösung der algerischen Frage in Angriff zu nehmen.

Eine Rückkehr zu den Praktiken der IV. Republik erschien auch verfassungsrechtlich keineswegs ausgeschlossen, zumal nach einem Ausscheiden de Gaulle's aus dem Amt des Präsidenten [140]). Hält doch die Verfassung von

---

[136]) Zu den zahlreichen Äußerungen de Gaulle's in diesem Sinn sei hier nur verwiesen auf seine Reden während seiner Reisen in die Provinz im Frühjahr 1962, vgl. Le Monde vom 20./21. 5. 1962, und während der Referendumskampagne, Wortlaut in Le Monde vom 22. 9., 5. und 27. 10. 1962.

[137]) In Wirklichkeit waren gerade auf wirtschaftlichem Gebiet die Leistungen der IV. Republik sehr beachtlich.

[138]) Etwa zur Beendigung des Indochinakonflikts und der Frage der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft das Kabinett Mendès-France.

[139]) Vgl. Viansson-Ponté, De Gaulle's Verfassungsreform, in: Dokumente, Zeitschrift für internationale Zusammenarbeit, Jg. 18 (1962), S. 333 ff., 334.

[140]) So schrieb etwa Roger Pinto am 25. 5. 1961 in Le Monde: «. . . ce régime, par sa nature même, est indissolublement lié à la personne du chef de l'Etat plébiscitaire et

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1958 grundsätzlich an einem parlamentarischen Regime fest [141]). Zwar bedarf nunmehr der vom Präsidenten der Republik ernannte [142]) Premierminister nicht mehr der Investitur durch die Nationalversammlung, doch kann die Regierung durch ein Mißtrauensvotum der Nationalversammlung gestürzt werden [143]). Die Anforderungen an das Mißtrauensvotum sind zwar gegenüber der Verfassung von 1946 erschwert, insbesondere bedarf es zu seiner Annahme nunmehr der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung [144]), indes bietet diese Regelung [145]) keine Gewähr dagegen, daß nicht wieder die Gepflogenheit aus der Zeit der IV. Republik auflebt, derzufolge Ministerpräsidenten, die keine feste Mehrheit mehr hinter sich wissen, von sich aus zurücktreten [146]). Man hat zutreffend bemerkt [147]), daß es nur minimaler Änderungen der verfassungsrechtlichen Praxis, nicht einmal einer Änderung des Wortlauts der Verfassung der V. Republik bedürfe, um die Praktiken der IV. Republik wieder aufleben

---

disparaît avec lui. Le départ, la mort du général de Gaulle, sans qu'une Constitution différente ait été adoptée, entraîne un vide constitutionnel. La Constitution de 1958, même maintenue, ne peut avoir qu'une validité provisoire.

Dans la tradition républicaine la fin d'un régime autoritaire ou plébiscitaire entraîne la convocation d'une assemblée constituante élue au suffrage universel (1848, 1870). Elle exige en tout cas la dissolution immédiate des assemblées – Chambre des députés et Sénat – et des organes politiques du pouvoir plébiscitaire – notamment du Conseil constitutionnel, – suivie d'élections générales. La Constitution de 1958 pourrait alors subsister tant que sa révision ne serait pas intervenue, en tout ou partie; mais ses dispositions devraient être interprétées conformément aux principes de la démocratie parlementaire.

Cette interprétation de la nature juridique du régime politique actuel ...». Die Verachtung der Verfassung von 1958, die in diesen Ausführungen liegt, läßt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig; sie steht der Geringschätzung der Vorschriften über die Verfassungsänderung durch de Gaulle nicht nach.

141) Zur Einschränkung der Befugnisse des Parlaments vgl. Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, S. 349 ff.

142) Vgl. Art. 8 der Verfassung.

143) Art. 20 Abs. 3 in Verbindung mit Artt. 49, 50.

144) Art. 49 Abs. 2 Satz 4.

145) Bei der Abstimmung werden nur noch die Stimmen gezählt, die für den Mißtrauensantrag abgegeben werden, Art. 49 Abs. 2 Satz 4. Zu den Motiven dieser Regelung, vgl. Goguel, Les institutions politiques de la France (1959/1960), S. 456; Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, S. 351. Zu einem konstruktiven Mißtrauensvotum nach Art des Art. 67 des Bonner Grundgesetzes konnte man sich nicht entschließen, es stünde auch in einem unüberbrückbaren Gegensatz zum Ernennungsrecht des Präsidenten nach Art. 8 der Verfassung.

146) So kann etwa anläßlich der Abstimmung über das Programm einer Regierung, über politische Erklärungen oder über Gesetzesvorlagen (auch vom Fall des Art. 49 Abs. 3 der Verfassung abgesehen) deutlich werden, daß keine tragfähige Mehrheit in der Nationalversammlung hinter der Regierung steht (dabei muß nicht notwendigerweise immer ein Demissionsfall des Art. 50 der Verfassung gegeben sein).

147) Duverger in Le Monde vom 1. 9., 20. und 21./22. 12. 1962.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zu lassen; im Grunde werde diese Restauration von der gesamten sogenannten «politischen Klasse» gewünscht.

De Gaulle hatte diese Situation erkannt. Er versuchte, ihr auf zwei Weisen zu begegnen. Einmal trachtete er danach, durch eine Ausweitung der Referendumspraxis über den von Art. 11 der Verfassung umschriebenen Bereich hinaus dem Präsidenten der Republik die Möglichkeit zu verschaffen, wichtige Gesetzentwürfe unmittelbar dem Volk zur Verabschiedung zu unterbreiten [148]), um auf diese Weise die Blockierung der Gesetzgebung durch das Parlament durchbrechen zu können; äußerstenfalls würden sich die Notstandsbefugnisse des Art. 16 anbieten. Zum anderen sollte die Stellung des Präsidenten gestärkt werden. Nach Auffassung de Gaulle's kann nur der vor der Nationalversammlung nicht verantwortliche Präsident die Stabilität der Regierung und die Kontinuität der Republik gewährleisten. Er soll die höchste politische Entscheidungsinstanz, der *guide de la France* [149]) sein. Diese Rolle, in der sich de Gaulle seit fünf Jahren weiß, könne der Präsident nur wirksam wahrnehmen, wenn er sich auf die Designation durch das Volk, auf das direkte Vertrauen des Volkes stützen könne [150]). Die Wahl unmittelbar durch das Volk soll ihm eine Legitimation verleihen, die, wenn nicht höher, so der der Nationalversammlung zumindest ebenbürtig ist. Auf diese Weise soll der Präsident das nötige Gewicht erhalten, um die führende Stellung gegenüber dem Parlament zu wahren. De Gaulle dachte nicht so sehr daran, seine eigene Position zu stärken, weiß er sich doch der Nation verbunden durch ein «lien exceptionnel, qui m'investit et qui m'oblige» [151]), als vielmehr die Stellung seines Nachfolgers im Amt des Präsidenten zu sichern, dessen Legitimität von gänzlich anderer Art als die de Gaulle's sein würde. Gleichzeitig versuchte de Gaulle mit der Volksabstimmung über die Verfassungsänderung, die bisherige Verfassungspraxis, also insbesondere die Stellung des Präsidenten, wie de Gaulle sie über vier Jahre entwickelt hatte, sowie den erweiterten Gebrauch des Referendums billigen zu lassen [152]).

---

148) Vgl. die Ansprache de Gaulle's anläßlich des zweiten Algerien-Referendums, Le Monde vom 8./9. 4. 1962.

149) Le Monde vom 22. 9. und 5. 10. 1962; vgl. diese – schon früher gelegentlich verwendete Formulierung in der Rundfunkansprache de Gaulle's vom 18. 10. 1962 (Wortlaut in: L'Année Politique [1962], S. 684).

150) *Ibid.;* vgl. auch Pompidou, Le Monde vom 26. 10. 1962 sowie die Ausführungen des Premierministers am 4. 10. 1962 vor der Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., vom 5. 10. 1962, S. 3252 ff.

151) Vgl. Le Monde vom 22. 9. 1962.

152) Vgl. Botschaft des Präsidenten vom 11. 12. 1962 an die neugewählte Nationalversammlung, Déb. Parl., Ass. Nat., 12. 12. 1962, Année 1962–63, S. 23 ff., sowie die Ausführungen auf der Pressekonferenz vom 14. 1. 1963.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Opposition sah in den Plänen de Gaulle's den Versuch, die bisherige Verfassungspraxis mit ihrer weitgehenden Konzentrierung der politischen Entscheidungsgewalt beim Präsidenten, der Depolitisierung der Regierung und der Ausschaltung des Parlaments, wo immer das möglich war, zu sanktionieren. Die Volkswahl des Präsidenten in Verbindung mit der Tatsache, daß er vor der Nationalversammlung nicht verantwortlich ist, daß er aber andererseits die Befugnis behält, die Nationalversammlung aufzulösen, bedeutete nach ihrer Auffassung eine unerträgliche Verschiebung des Gleichgewichts der Gewalten. Gegen de Gaulle wurde der Vorwurf erhoben, die *personnalisation du pouvoir*, zu der es bislang schon gekommen sei, noch zu verschärfen. Volkswahl und erweiterter Gebrauch des Referendums beschwörten die Gefahr eines plebiszitären Regimes mit seinen bekannten Neigungen zum Totalitarismus herauf [153]), Befürchtungen, die sich weniger gegen die Person de Gaulle's als gegen das ungewisse Verhalten künftiger Nachfolger richteten. Die Oppositionsparteien sahen ihren Einflußbereich im Parlament und im ganzen System der V. Republik noch mehr als schon bislang bedroht. Vor allem aus diesen politischen Gründen ist der erbitterte Widerstand der Opposition gegen die Verfassungsänderung zu erklären.

IV.

Die Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk ist politisch und verfassungsrechtlich von großer Bedeutung. Wie die verfassungsgeschichtliche Erfahrung insbesondere auch der Weimarer Republik zeigt [154]), wird der strukturelle Kern und die Funktionsfähigkeit parlamentarischer Regierungsformen entscheidend berührt, wenn die Volkswahl des Präsidenten eingeführt und seine Stellung gegenüber Regierung und Parlament verstärkt wird. Und in der Tat sprach de Gaulle selbst – freilich erst n a c h dem 28. Oktober 1962 – von einer »neuen Verfassung«, einer neuen

---

153) Vgl. z. B. die Vorwürfe auf dem Parteikongreß des MRP im Mai 1961, Le Monde vom 14./15. 5. 1961; die Vorwürfe des Senatspräsidenten Monnerville, Le Monde vom 27. 10. 1962, die Resolution des Nationalrats der Unabhängigen, Le Monde vom 10. 10. 1962, das Kommuniqué der Parlamentsfraktionen und des Direktionsausschusses der Sozialisten (SFIO), Le Monde vom 23./24. 9. 1962; J. Fauvet in: Le Monde vom 20. 7. 1962; v o n S a l i s, a. a. O. oben Anm. 127; die Stellungnahmen einer Reihe führender Politiker (Monnerville, Reynaud, Mollet, Maurice Faure, Bonnefous, Barrachin, Lecanuet) in: Revue Politique et Parlementaire (Rev. Pol. Parl.), Octobre 1962, N. 727.

154) Vgl. L o e w e n s t e i n, a. a. O. oben Anm. 93, S. 172, 196 mit Hinweisen auf die Beispiele der II. französischen Republik (1848), der Weimarer Republik und des republikanischen Spanien.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Republik [155]). Mochte man bis zum Sommer 1962 noch glauben, nach der Lösung des leidigen Algerienproblems werde die Verfassung von 1958 wieder den gewohnten, bestenfalls etwas gemäßigteren Formen des politischen Lebens angepaßt werden, wie sie während der III. und IV. Republik im Schwange waren, der Machtvorrang des Präsidenten, bis dahin als eine Art Sondervollmacht zur Bewältigung der Algerienfrage hingenommen, werde sich nunmehr zugunsten der Stellung des Parlaments abschwächen, spätestens aber mit dem Ausscheiden de Gaulles aus dem Amt beseitigen lassen – seit der Volksabstimmung vom 28. Oktober 1962 ist eine entscheidende Wende eingetreten [156]). Diese Wende in der verfassungspolitischen Entwicklung vollzog sich nicht schlagartig [157]). Vielmehr manifestiert und institutionalisiert das Referendum vom 28. Oktober 1962 eine Verfassungswandlung, die gekennzeichnet ist durch einen stetigen politischen Machtzuwachs in den Händen des Präsidenten gegenüber Regierung und Parlament sowie das Vordringen der plebiszitären zu Lasten der repräsentativen Komponenten im demokratischen Kräftespiel der französischen Verfassung. Alle großen politischen Entscheidungen im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik, der Entkolonisierung und der Algerienpolitik wurden von de Gaulle gefällt. Die Regierung übte bestenfalls beratende Funktionen aus. Das Parlament blieb praktisch ausgeschaltet; es mochte einige politische Debatten abhalten – die Pressekonferenzen und Rundfunkansprachen des Generals, die heute die Funktion von Regierungserklärungen haben, waren wichtiger. Wenn er politischen Rückhalt nötig hatte, wie bei der Bewältigung der Algerienfrage und der in ihrem Gefolge aufgetretenen Putschversuche, suchte de Gaulle ihn weder bei der Regierung noch beim Parlament noch bei der – ohnehin von unsicheren Kräften durchsetzten – Armee, sondern beim Volk. Diese Entwicklung als Verfassungswandlung zu kennzeichnen, ist nur insofern unzulänglich, als de Gaulle von Anfang an die nach der Verfassung der Regierung zukommende politische Entscheidungsgewalt übernommen

---

155) Auf seiner Pressekonferenz vom 31. 1. 1964, Le Monde vom 2./3. 2. 1964 = Rev. Dr. Publ. 1964, S. 133 ff.

156) Darin stimmen zahlreiche Beobachter überein, vgl. z. B. André Philip, L'avenir de la démocratie, in: Res Publica Bd. 5 (1963), S. 313 ff.; Williams, in: Parliamentary Affairs Bd. 16 (1963), S. 165.

157) Allgemein zur Verfassungsentwicklung der V. Republik vgl. G. Vedel, Droit constitutionnel et Institutions politiques (cours polycopié) (1960–61); G. Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (9. Aufl. 1962); M. Duverger, a. a. O. oben Anm. 88; A. de Laubadère, La Constitution française de 1958, in: ZaöRV Bd. 20 (1959/1960), S. 506 ff.; E. Giraud, in: Rev. Dr. Publ. (1961), S. 1006; A. Baring, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1961), S. 101; Ehrmann, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 10 (1961), S. 353 ff.; Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, S. 335 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

hat; in der politischen Wirklichkeit ist die Verfassung von 1958 von Beginn an in einer Weise gehandhabt worden, die sich vom Verfassungswortlaut weit entfernt hat [158]).

Erstmals wieder seit der II. Republik von 1848 sieht eine französische Verfassung die Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk vor. Damit wird ein stark plebiszitäres Moment innerhalb des Verfassungssystems institutionalisiert. Waren die III. und die IV. Republik geprägt durch die Vorherrschaft des Repräsentationssystems, verkörpert im allgewaltigen Parlament, das ungefährdet von einem nahezu [159]) obsolet gewordenen Auflösungsrecht die Regierung jederzeit beherrschte, bewahrte die Verfassung vom 4. Oktober 1958 noch eine gemäßigte parlamentarische Regierungsform, so hat nunmehr das Pendel der Verfassungsgeschichte wieder in Richtung der plebiszitären Herrschaftsform ausgeschlagen [159a]). Sie ist in der französischen Verfassungsgeschichte seit der Revolution von 1789 immer wieder durchgebrochen, unter Napoleon I. und Napoleon III., in dem gescheiterten Versuch des Generals Boulanger.

Es scheint einem Bedürfnis des Staatsbürgers in der modernen Massendemokratie zu entsprechen, die politische Macht gewissermaßen in die Hände einer ihm – über die Massenmedien – im wörtlichen Sinne »nahegebrachten«, ihm bekannt und vertraut erscheinenden Person zu legen [160]). Untrügliche Kennzeichen sind die Wahlkampfmethoden, die selbst in parlamentarisch regierten Staaten immer weniger auf Sachprogramme und immer mehr auf einzelne Personen ausgerichtet werden, die bestenfalls solche Programme »verkörpern«. Die Wahl wird weithin zur Vertrauensabstimmung für einen bestimmten Kandidaten, sie wird zum Plebiszit. Aber auch umgekehrt besteht ein solches Bedürfnis: Der zur Regierung berufene Politiker tritt heutzutage einem hochdifferenzierten, kaum noch zu überblickenden, mit großer Sachkunde ausgestatteten Staatsapparat gegenüber, dessen Funktionäre, zumal in Frankreich, mit nicht geringem Selbstbewußtsein ausgestattet sind. Die unmittelbare Legitimierung durch das Volk verleiht gegenüber diesen Kräften ein größeres Gewicht. Während in den angelsächsischen Demokratien und, wenngleich in erheblich schwächerer und noch

---

158) Über die verfassungsrechtlichen Konflikte auf dem Weg zur gegenwärtigen Situation unterrichten eingehend Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, und Parodi, a. a. O. oben Anm. 26, sowie die Chronique Constitutionnelle et Parlementaire Française, in: Rev. Dr. Publ. seit 1959.

159) In der III. Republik kam es nur ein einziges Mal (1877) zur Auflösung der Deputiertenkammer.

159a) M. Imboden, Die politischen Systeme (1962), S. 45.

160) F. Goguel, in: Rev. Fr. Sc. Pol. Bd. 14 (1964), S. 7; Duverger, La VIe République et le Régime présidentiel (1961), S. 34 ff.; E. Forsthoff, Strukturwandlungen der modernen Demokratie (1964), S. 10 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

labiler Weise auch in der Bundesrepublik Deutschland, über die politischen Parteien der unmittelbaren Einflußnahme des Volkes auf die politischen Entscheidungen eine gewisse Möglichkeit eröffnet ist, blieb auf Grund der Struktur der französischen Parteien diese Möglichkeit in den Repräsentationssystemen der III. und IV. Republik verschlossen [161]). Vermutlich hatten die französischen Wähler im Oktober und November 1962 erstmals die Vorstellung, über das Schicksal der Staatsführung entscheidend mitzubestimmen, eine Vorstellung, die sie zu Zeiten der III. oder IV. Republik kaum je hatten hegen können [162]).

Wie stark der plebiszitäre Charakter der V. Republik, abgesehen von der Volkswahl des Präsidenten, werden wird, hängt davon ab, in welchem Umfang künftig von der Möglichkeit des Referendums Gebrauch gemacht werden wird. De Gaulle hatte seit den verschiedenen Algerien-Referenden darauf hingearbeitet, den Anwendungsbereich des Referendums über den von Art. 11 der Verfassung gezogenen Rahmen hinaus auf alle »wesentlichen Fragen« zu erweitern [163]) und es zu einem Instrument auszugestalten, mit dessen Hilfe der Exekutive ermöglicht werden sollte, die Unterstützung der breiten Wählerschaft gegen bestimmte politische Kräfte – den Rechtsradikalismus, die unsicheren Teile der Armee, die »Parteien von gestern« – zu mobilisieren. Die Abstimmung vom 28. Oktober 1962 deutete er dann ganz in seinem Sinne als »feierliche Bestätigung« der bisherigen Referendumspraxis [164]). Hier können sich große Gefahren auftun. Ein Volksentscheid

---

161) Mohler, Die Fünfte Republik (1963), S. 32 ff., glaubt, das hochentwickelte Repräsentationssystem des französischen Parlamentarismus als Herrschaftsform des *établissement*, der »politischen Klasse« (zu der nach Goguel nicht mehr als 18–20 000 Personen zählen sollen), bezeichnen zu können, gerichtet auf eine Abwehr der Wählermassen von der unmittelbaren Einflußnahme auf die Politik.

162) Vgl. Henry W. Ehrmann, in: The American Political Science Review (Am. Pol. Sc. Rev.) Bd. 57 (1963), S. 883 ff., 898; Williams, a. a. O. oben Anm. 156, S. 165 ff., 173.

163) So führte de Gaulle in seiner Rundfunkansprache am 6. 4. 1962 vor dem Referendum über die Selbstbestimmung für Algerien aus: «... en rendant définitive et solennelle une décision qui renouvelle le présent et dégage l'avenir, nous, Français, allons en même temps consacrer décidément la pratique du référendum, la plus nette, la plus franche, la plus démocratique, qui soit. Prévu par la Constitution, le référendum passe ainsi dans nos moeurs, ajoutant quelque chose d'essentiel à l'œuvre législative du Parlement. Désormais, sur un sujet vital pour le pays, chaque citoyen pourra être, comme il l'est à présent, directement appelé à en juger pour sa part et à prendre sa responsabilité. Nul doute que le caractère et le fonctionnement des institutions de la République n'en soient profondément marqués» (L'Année Politique [1962], S. 654).

164) Vgl. die Rundfunkansprache vom 7. 11. 1962: «D'autant plus le scrutin souverain du 28 octobre a solennellement confirmé le droit que notre Constitution attribue au chef de l'Etat de soumettre au pays, par voie de référendum, tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. La nation, seule maîtresse d'elle-même, a donc jugé définitivement que ses futurs présidents auront la faculté de lui demander à leur tour,

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

kann dazu dienen, den empirischen Willen der Abstimmenden getreu zu erforschen; er kann aber auch dazu mißbraucht werden, diesen Willen zu pervertieren [165]). Die Ausgestaltung des Referendums unter der gegenwärtigen Verfassung der V. Republik ist von dieser Gefahr nicht frei. Das Verfahren des Art. 11 ist vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet: die alleinige Initiative des Präsidenten (er handelt zwar auf »Vorschlag« der Regierung, doch stellt das für einen starken Präsidenten kein sonderliches Erschwernis dar), die gänzliche Ausschaltung des Parlaments aus dem Verfahren und die Unmöglichkeit, die zur Entscheidung gestellte Frage entweder durch die Abstimmenden selbst oder durch das Parlament abzuändern. Die Stimmberechtigten sind vor die Frage des Entweder-Oder gestellt, es ist ihnen keinerlei echte Gestaltungsbefugnis über die zu regelnde Sachfrage eingeräumt. Der demokratische Wert oder Unwert der Entscheidung hängt hier weitgehend von der allein durch die Exekutive gehandhabten Fragestellung ab. Sie kann dazu führen, daß nicht mehr die Sachfrage, sondern die Vertrauensfrage der wahre Kern der Entscheidung ist; und in der Tat hat de Gaulle nahezu alle bisherigen Referenden mit der Drohung eingeleitet, er werde seine Aufgabe als beendet ansehen, falls die Wähler sich gegen die Vorlage entschieden. Als Gestaltungsmittel echter unmittelbarer Demokratie, die den Staatsbürgern ein tatsächliches, effektives Mitgestaltungsrecht einräumt, ist der Wert dieser plebiszitären Form des Volksentscheides durchaus fragwürdig [166]). In der schweizerischen Staatslehre [167]) hat man zutreffend dargelegt, daß das Referendum als ständige Einrichtung sich sinnvoll nur unter Mitwirkung des Parlaments als Institution der geleiteten konsiliaren Demokratie ausformen läßt. Von nichtgaullistischen Kreisen in Frankreich sind in diesem Sinne Forderungen erhoben worden, das Referendum seines plebiszitär-persönlichkeitsbezogenen Charakters zu entkleiden, der Manipulation der Fragestellung durch die Exekutive zu entziehen und zu einem *référendum de législature* unter Einschaltung des Parlaments zu machen [168]).

---

comme je l'ai fait cinq fois moi-même, de trancher directement au fond tel problème qui serait essentiel». (L'Année Politique 1962, S. 686). Vgl. ferner die Botschaft des Präsidenten vom 11. 12. 1962 an die neu gewählte Nationalversammlung J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., Sitzung vom 11. 12. 1962, S. 23 f.

165) Zur Pervertierung der Volksabstimmung unter dem nationalsozialistischen Regime in Deutschland vgl. Hans Schneider, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek (1955), S. 155 ff., 160 ff. und Hubert Schorn, Die Gesetzgebung des Nationalsozialismus als Mittel der Machtpolitik (1963), S .13.

166) Vgl. auch die Skepsis bei H. Schneider, a. a. O. oben Anm. 165.

167) Vgl. Max Imboden, Die politischen Systeme (1962), S. 35 ff.; ders., Die Volksbefragung in der Schweiz, in: Festgabe für Ernst Fraenkel (1963), S. 385 ff.

168) So unter anderem von Edgar Faure; vgl. die Nachweise bei J.-L. Parodi, a. a. O. oben Anm. 26, S. 845 ff., 869 ff.; vgl. ferner Philip, a. a. O. oben Anm. 156, S. 313 ff., 316.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Obwohl die Verfassungsänderung ihrem Wortlaut nach keine Änderung der Kompetenzen und Befugnisse des Präsidenten der Republik gegenüber anderen Verfassungsorganen, insbesondere gegenüber dem Parlament oder der Regierung enthält, wäre es irrig anzunehmen, die Stellung des Präsidenten gegenüber diesen Organen sei unverändert geblieben [169]). Die Einführung der Volkswahl des Präsidenten stellt freilich nur einen besonders offenkundigen Schritt auf dem Wege einer tiefgreifenden Wandlung des gegenseitigen Verhältnisses der drei wichtigsten Verfassungsorgane Präsident, Regierung und Parlament unter der Verfassung der V. Republik dar.

In der III. und IV. Republik war das Parlament der Repräsentant der nationalen Souveränität und die Deputiertenkammer bzw. Nationalversammlung war das einzige unmittelbar vom Volk gewählte Organ, das für sich die höchste demokratische Legitimität in Anspruch nahm. Die Wahl des Präsidenten der Republik unmittelbar durch das Volk stellt der Nationalversammlung nunmehr ein Organ zur Seite, das zumindest eine gleich hohe Legitimation besitzt. Der heftige Widerstand, den das Parlament der Verfassungsänderung entgegensetzte, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es sich in seinem traditionellen Legitimitätsvorrang bedroht sah [170]); es erkannte die Gefahr, die sich aus der Rangerhöhung des Präsidentenamtes für seine eigene Stellung ergeben mußte.

Im Vergleich zu den Systemen der Parlamentsherrschaft unter der III. und IV. Republik, deren häufige mißbräuchliche Handhabung durch das Parlament mit der Folge zahlreicher Regierungskrisen [171]) wesentlich zur Diskreditierung des parlamentarischen Repräsentationssystems, der politischen Parteien und ihrer Politiker in Frankreich beigetragen hat, hält die Verfassung der V. Republik zwar am parlamentarischen System fest, sie beschneidet aber die Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnisse des Parlaments

---

[169]) Allgemein zur Stellung des Präsidenten nach der Verfassung von 1958 vgl. de Laubadère, a. a. O. oben Anm. 157, S. 517 ff.; Hoffmann, in: Am. Pol. Sc. Rev., Bd. 53 (1959), S. 332 ff., 341 ff.; Loewenstein, a. a. O. oben Anm. 93, S. 94 ff.; C. J. Friedrich, Die neue französische Verfassung in politischer und historischer Sicht, in: Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung (1963), S. 177 ff., 187 ff.

[170]) Paul Reynaud hob diesen Gesichtspunkt in der Mißtrauensdebatte der Nationalversammlung vom 4. 10. 1962 hervor: «Or, dans tous les pays civilisés, le Parlement est considéré comme représentatif de la nation, avec ses qualités et ses défauts, avec ses diversités, ses contradictions même. Mais lorsque les élus assemblés délibèrent et votent, ils sont investis de cette qualité éminente de représentants de la nation.

Pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs» (J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., S. 3209); vgl. dazu Ehrmann, a. a. O. oben Anm. 162, S. 883 ff.

[171]) Vgl. dazu etwa E. Giraud, La Quatrième République, in: Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, Nouvelle Série, N. 21, janvier-mars, 1956, S. 1 ff., 5 ff.; Haniel, Regierungsbildung und Regierungskrisen in der Verfassungsentwicklung der französischen Vierten Republik (1961).

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

empfindlich. Diese Reduzierung der Befugnisse [172]) zeigt sich vor allem in der völligen Ausschaltung der Nationalversammlung bei der Bestellung des Premierministers (Art. 8), in der Einschränkung der Gesetzgebungskompetenzen auf einen materiell begrenzten Sachbereich (Art. 34), in der Regelung des Mißtrauensvotums und der Ausgestaltung der Vertrauensfrage (Art. 49 Abs. 2, 3), in den Verboten der Interpellationen und der Verabschiedung von Entschließungen, der Verkürzung der Tagungsdauer des Parlaments (Art. 28), der vorrangigen Bestimmung seiner Tagesordnung durch die Regierung (Art. 48 Abs. 1), in der Beschleunigung der Haushaltsverabschiedung mit der Möglichkeit, den Haushalt durch Verordnung der Exekutive in Kraft zu setzen (Art. 47) sowie in der vor allem gegen das Parlament gerichteten Kontrollkompetenz des Conseil Constitutionnel (Artt. 61, 59). Die Art und der Umfang, in der de Gaulle das Referendum angewendet wissen will, droht die Stellung des Parlaments nun noch weiter zu schwächen. Die Erstreckung des Referendums über den Sachbereich des Art. 11 hinaus bedeutet eine weitere potentielle Einschränkung der Gesetzgebungsgewalt des Parlaments. Und wenn, wie es am 28. Oktober 1962 geschehen ist, das Referendumsverfahren des Art. 11 selbst zur Verfassungsänderung eingesetzt wird, wird das Parlament in einem Kernbereich getroffen, in dem es nach Art. 89 der Verfassung, ähnlich wie in nahezu allen westlichen Demokratien, wichtigste Kompetenzen besitzt.

Aber nicht nur die Gesetzgebungsbefugnisse, sondern auch die politische Kontrolle des Parlaments über die Regierung wird durch die Art des Gebrauchs der Referenden wesentlich geschwächt. De Gaulle hat die bisherigen Referendumsvorlagen nahezu immer mit einer Art Vertrauensfrage an das Volk verbunden und für den Fall der Ablehnung seinen Rücktritt angedroht; er hat sie dadurch in Plebiszite verwandelt. Es versteht sich, daß damit die politische Kontrolle des Parlaments über die Regierung in dem jeweiligen Sachbereich so gut wie ausgeschlossen war, denn das Parlament kann es sich nicht leisten, gegen das Ergebnis eines Plebiszites Stellung zu nehmen.

Die politische Kontrollfunktion des Parlaments ist ferner durch eine weitere Entwicklung ausgehöhlt worden, die durch die Verfassungsänderung vom Herbst 1962 nur noch verschärft werden kann, nämlich durch die Schwächung der Stellung der Regierung gegenüber dem Präsidenten. De Gaulle ist heute nicht der über dem Widerstreit der politischen Kräfte stehende Schiedsrichter, von dem Art. 5 der Verfassung spricht, von dem

---

[172]) Vgl. Sattler, a. a. O. oben Anm. 18, S. 349 f.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1946 in Bayeux die Rede war [173]), sondern der politische Staatschef, der Inhaber der politischen Entscheidungsgewalt, der *guide de la France.* Auf seiner Pressekonferenz vom 31. Januar 1964 umriß de Gaulle seine Auffassung von der verfassungsrechtlichen Stellung des Präsidenten der Republik, wie sie durch das Referendum vom 28. Oktober 1962 feierlich bestätigt worden sei. Danach sei der Staatschef Inhaber und Quelle der Staatsgewalt, die unmittelbar aus dem Volk hervorgehe; dem Präsidenten sei die unteilbare Staatsgewalt zur Gänze vom Volk anvertraut, und es gebe keine andere Gewalt, weder eine ministerielle, zivile, militärische noch eine rechtsprechende Gewalt, die nicht von ihm verliehen und aufrechterhalten werde [174]). So unklar und mythifizierend diese Wendungen im einzelnen auch sind, sie betonen in aller Schärfe den Vorrang des Präsidenten vor allen anderen Verfassungsorganen. Vor allem betonte de Gaulle den Vorrang des Präsidenten gegenüber der Regierung; es gebe keinen Dualismus zwischen Präsident und Regierung. In der Tat steht die Regierung politisch und personell in völliger Abhängigkeit von de Gaulle. Zwar heißt es in Art. 20 Abs. 1 der Verfassung: «Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation». In der Verfassungswirklichkeit jedoch entscheidet der Präsident nach seinem Ermessen gerade die hochpolitischen Fragen, ob es sich beispielsweise um die Ablehnung des Beitritts Großbritanniens zu den europäischen Gemeinschaften, den Abschluß des deutsch-französischen Konsultationsvertrages, die NATO-Politik, die Ablehnung des Beitritts zum Moskauer Atomteststopp-Vertrag, die Frage des Aufbaus einer nationalen französischen Atomstreitmacht oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rot-China handelt [175]), der Präsident ist es, der die Politik Frankreichs

---

[173]) In seiner Rede in Bayeux vom 16. 6. 1946 hatte de Gaulle seine Vorstellungen von der Verfassung und insbesondere von der Funktion des Staatspräsidenten entwickelt. (Der Wortlaut der Rede ist abgedruckt in Rev. Fr. Sc. Pol., Bd. 9 [1959], S. 188).

[174]) Er führte u. a. aus: «... l'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'Etat, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. C'est ce qui fut réalisé au vu et au su de tout le monde quand je repris la direction des affaires, puis quand j'assumai les fonctions de président. C'est ce qui a été simplement précisé par le dernier référendum ... Mais, s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans le temps ordinaire, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du Chef de l'Etat et ceux du Premier Ministre.» (Le Monde vom 2./3. 2. 1964 = Rev. Dr. Publ. [1964], S. 133 ff.).

[175]) Das hat sich erst kürzlich wieder bei der Frage der Einsatzgewalt über die Atomstreitmacht gezeigt. Der Präsident, nach Art. 15 der Verfassung Chef der Armeen und Vorsitzer des Verteidigungsrates, ließ durch Dekret N. 64–46 vom 14. 1. 1964 (J. O.,

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

bestimmt. Das hat zu einer Entpolitisierung der Regierung geführt, die immer mehr zu einem bloßen Ausführungs- und Administrativorgan des Präsidenten geworden ist [176]).

Nach dem Wortlaut der Verfassung von 1958 bedarf die Regierung, einmal ernannt, nicht des Vertrauens des Präsidenten. Der Präsident ernennt zwar nach seinem Ermessen den Premierminister und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Regierung (Art. 8); dagegen besagt die Verfassung nicht, daß der Präsident den Premierminister auch nach seinem Ermessen entlassen könne. Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte der Artt. 8 und 20 der Verfassung sprechen eher gegen eine solche Befugnis [177]). De Gaulle indes nimmt auch das Recht in Anspruch, den Premierminister

---

S. 722) die Einsatzgewalt auf den Verteidigungsrat übertragen, obwohl es in Art. 20 der Verfassung heißt, daß die Regierung «dispose ... de la force armée» und in Art. 21, daß der Premierminister für die nationale Verteidigung verantwortlich ist. Die Regelung dieser Materie im Wege des Dekrets wurde in der Debatte der Nationalversammlung am 24. 4. 1964 (J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., S. 941 ff.) scharf angegriffen.

176) Premierminister Pompidou versuchte in der Debatte der Nationalversammlung vom 24. 4. 1964 (a. a. O. oben Anm. 175, S. 948 ff.) den Vorwurf, diese Praxis sei verfassungswidrig, mit dem Hinweis zu entkräften, daß in der verfassungsrechtlichen Stellung des Präsidenten eine Wandlung eingetreten, die in der Volksabstimmung vom 28. 10. 1962 feierlich bestätigt worden sei. Er wies nicht ohne Sarkasmus darauf hin, daß auch unter der III. Republik eine Wandlung in der Stellung des Präsidenten eingetreten sei, die zu einer Erstarkung der Regierung auf Kosten der Stellung des Präsidenten geführt hatte. Während damals aber die Verfassungswandlung gegen den inneren Sinn der Verfassung von 1875 verlaufen sei, ausgelöst durch einen Wandel der Gebräuche der »politischen Welt«, habe sich die Entwicklung unter der V. Republik vor aller Augen und mit Billigung des Volkes vollzogen. Er versuchte die Stellung der Regierung mit dem Hinweis aufzuwerten, daß die Akte des Präsidenten grundsätzlich der Gegenzeichnung bedürften. Die politischen Entscheidungen würden im Einvernehmen von Präsident und Premierminister getroffen. Deshalb stehe die Regierung und vor allem der Premierminister für sie ein. Es gebe kein *domaine réservé* des Präsidenten. Gerade die Tatsache, daß der Premierminister sowohl das Vertrauen des Präsidenten wie das des Parlaments besitzen müsse, erhöhe seine politische Bedeutung. Nun mag es zwar zutreffen, daß der gegenwärtige Premierminister die politischen Überzeugungen de Gaulle's teilt, niemand aber kann ernsthaft daran zweifeln, daß die Regierung nicht in der Lage wäre, die Politik der Nation selbständig auch gegenüber de Gaulle zu führen.

177) De Gaulle selbst antwortete am 8. 8. 1958 vor dem Beratenden Verfassungsausschuß auf die Frage des Vorsitzenden (Reynaud), ob der Präsident der Republik den Premierminister entlassen könne, wörtlich: «Non! Car, s'il en était ainsi, il [d. h. der Premierminister] ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier Ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le Chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique.» (Vgl. Travaux Préparatoires, a. a. O. oben Anm. 9, S. 118); ähnlich äußerte sich auch der damalige Regierungsbeauftragte Janot vor dem Beratenden Verfassungsausschuß (vgl. *ibid.*, S. 54 sowie die Ausführungen des Abgeordneten F. Mitterand am 24. 4. 1964 vor der Nationalversammlung, a. a. O. oben Anm. 175, S. 943). Angesichts dieser Stellungnahmen wird deutlich, warum de Gaulle und die Regierung das Referendum vom 28. 10. 1962 als eine Bestätigung der bisherigen Verfassungsentwicklung deuten wollen; denn deren Verfassungswidrigkeit ist nur zu offenkundig.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nach seinem Gutdünken zu wechseln [178]). Ebenso ist es bezeichnend, daß de Gaulle bei den zahlreichen Kabinettsumbildungen immer weniger Parteipolitiker und zunehmend »Fachleute« ohne spezifisch politisches Profil in die Regierung berief. Mit Pompidou wurde ein Premierminister ernannt, der nie dem Parlament angehört hatte, und der Öffentlichkeit politisch völlig unbekannt gewesen war, ein in der neueren Verfassungsgeschichte der französischen Republiken außerordentlich seltener Fall. Es liegt auf der Hand, daß »unpolitische« Fachminister in ungleich höherem Maße vom Präsidenten abhängig sind als ausgesprochene Politiker, die bei ihren Parteien im Parlament einen Rückhalt finden können [179]). Die Verfassungsbestimmung des Art. 23 Abs. 1, wonach die Funktionen eines Regierungsmitglieds unvereinbar sind mit der Ausübung eines parlamentarischen Mandats, wirkt sich dahin aus, daß profilierte Parlamentarier zögern, in die Regierung einzutreten. Es ist bezeichnend, daß diese Bestimmung vermutlich auf persönliche Intervention de Gaulle's in die Verfassung aufgenommen worden ist [180]). Dem traditionellen parlamentarischen System, das auf eine Integration von Regierung und Parlament zielt, ist sie wesensfremd [181]).

Diese Entwicklung im Verhältnis Präsident – Regierung schwächt die Kontrollfunktion des Parlaments weiter ab [182]). Die Regierung ist vor dem Parlament verantwortlich (Art. 20 Abs. 3) und kann durch ein Mißtrauensvotum der Nationalversammlung gestürzt werden (Artt. 49, 50). Da aber

---

178) Vgl. seine Erklärung auf der Pressekonferenz vom 31. 1. 1964. M. Prélot begründet diese Befugnis des Präsidenten gleichfalls mit einer angeblichen Verfassungswandlung, wonach der Präsident nunmehr «détient le ‹Pouvoir gouvernemental›, dont le Premier Ministre est l'agent exécutif», vgl. Rev. Pol. Parl., Jg. 66 (1964), N. 743, S. 10.

179) Damit in Zusammenhang steht die nur schwer überschaubare Entwicklung, daß wichtige politische Entscheidungen heute nicht selten von dem persönlichen Stab des Präsidenten und nicht mehr in den Ministerien vorbereitet werden. Dieses Problem des »Zugangs zum Machthaber« (Carl Schmitt), das Parallelen etwa im Regierungssystem der USA hat, liegt in einer weithin erst wenig durchleuchteten Grauzone demokratischer Gewaltenkontrolle.

180) Vgl. Travaux Préparatoires, a. a. O., S. 119, Duverger, a. a. O. oben Anm. 7, S. 121 ff. und allgemein H. Gangl, Verfassungsfragen der Fünften Republik (Graz 1964), S. 232 ff., 237 ff.

181) Loewenstein, a. a. O. oben Anm. 93, S. 102.

182) Die wichtigste Gefahr für eine wirksame Kontrolle des Parlaments über die Tätigkeit der Regierung erwächst im modernen Staat bekanntlich aus der Komplexität der Sachfragen. Während die Regierung über einen Apparat von Fachbeamten und Experten sowie über die entscheidenden Informationsdaten verfügt, sind die entsprechenden Möglichkeiten der Parlamente in aller Regel recht dürftig. Die Folge der verminderten Sachkenntnis ist eine geschwächte Fähigkeit zu kontrollieren. Wenn dem Parlament nicht von Seiten des Staates die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, werden andere Kräfte, vor allem Interessenverbände, in dieses Vakuum hineinstoßen. Vgl. auch A. Hauriou, Le Parlement est-il devenu anachronique? in: Le Monde vom 5., 6. 12. 1962; neuerdings E. Forsthoff, a. a. O. oben Anm. 160, S. 18 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht sie, sondern der Präsident die politische Führungsgewalt übernommen hat, richten sich diese Kontrollbefugnisse des Parlaments auf ein im Grund nicht mehr kompetentes Organ. Die Regierung hat im Parlament für Maßnahmen einzustehen, die häufig allein vom Präsidenten politisch entschieden worden sind, mögen sie auch förmlich von einer Gegenzeichnung abhängig gewesen sein [183]). Praktisch sind damit alle diejenigen Bereiche, in denen der Präsident die politische Entscheidung an sich gezogen hat, der Kontrolle durch das Parlament entzogen, denn der Präsident ist vor dem Parlament nicht verantwortlich. Der mittelbaren Kontrolle über ein Mißtrauensvotum gegen die Regierung steht die – erfahrungsgemäß von jedem Parlament am meisten gefürchtete – Möglichkeit des Präsidenten gegenüber, die Nationalversammlung aufzulösen. Der Sinn des Art. 20 der Verfassung, nämlich das politische Entscheidungsorgan – die Regierung – der ständigen politischen Kontrolle des Parlaments zu unterwerfen, wird auf diese Weise weitgehend vereitelt, die Stellung des Parlaments entsprechend geschwächt. Es handelt sich hier um den vielleicht wichtigsten Faktor bei der Aushöhlung der parlamentarischen Regierungsform unter der Verfassung der V. Republik.

Die Wahl des Präsidenten unmittelbar durch das Volk gewinnt angesichts dieser Entwicklung eine besondere Bedeutung. Das in ihr enthaltene Vertrauensmandat soll den Schwund an politischer Kontrolle durch das Parlament wettmachen, die Einrichtung des zum Plebiszit umgemünzten Referendums soll dieses Vertrauensmandat von Fall zu Fall erneuern, wenn besondere Widerstände das nahelegen und die Fragestellung entsprechend gehandhabt werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt ist es folgerichtig, daß de Gaulle, wie erwähnt, mit den Referenden eine Art Vertrauensfrage verband und seinen Rücktritt für den Fall androhte, daß die Vorlage von den Stimmbürgern verworfen würde. In Wirklichkeit ist das plebiszitäre Referendum nur ein Surrogat echter politischer Kontrolle im Kräftespiel einer demokratischen Gesellschaft. Denn es liegt auf der Hand, daß ein Kontrollinstrument, bei dem die Exekutive, die ja gerade kontrolliert werden soll, selbst die alleinige Initiative besitzt, die Fragestellung manipu-

---

[183]) Nach Art. 19 der Verfassung bedürfen die Akte des Präsidenten grundsätzlich der Gegenzeichnung des Premierministers oder gegebenenfalls des verantwortlichen Ministers. Von diesem Grundsatz bestehen jedoch sehr bedeutsame Ausnahmen. Insbesondere bedürfen keiner Gegenzeichnung die Ernennung des Premierministers und die Beendigung der Funktionen der Regierung, die ihre Demission eingereicht hat (Art. 8 Abs. 1), die Einleitung eines Referendums nach Art. 11, die allerdings einen Vorschlag der Regierung voraussetzt, die Auflösung der Nationalversammlung (Art. 12), die Anwendung der Notstandsbefugnisse des Art. 16, die Botschaften des Präsidenten an das Parlament (Art. 18), die Anrufung des Conseil Constitutionnel in den Fällen der Artt. 54 und 61 sowie die Ernennung von drei Mitgliedern des Conseil Constitutionnel durch den Präsidenten (Art. 56).

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

lieren kann [184]) und die Massenbeeinflussungsmittel, wie Rundfunk und Fernsehen, in der Hand hat, auf Schritt und Tritt der Gefahr des Mißbrauchs ausgesetzt ist. Das Institut der unmittelbaren Wahl des Präsidenten durch das Volk andererseits kann ein durchaus effektives und funktionierendes Mittel der politischen Kontrolle sein. Im Präsidialsystem der Vereinigten Staaten von Amerika, wo die formell mittelbare Wahl des Präsidenten praktisch zu einer unmittelbaren Wahl durch das Volk geworden ist, hat sich diese Einrichtung bewährt; in anderen Präsidialsystemen, wie etwa in einer Reihe lateinamerikanischer Länder, hat sie dagegen nicht zu einer Verfestigung der Demokratie beigetragen.

Die Frage, ob die Verfassungsänderung von 1962 die von de Gaulle gesetzten Ziele erreichen wird, nämlich die Kontinuität der Republik und die Stabilität des Staates – und das heißt für Frankreich die Stabilität der Exekutive – institutionell zu sichern, läßt sich für die Zeit nach de Gaulle nicht ohne schwere Zweifel beantworten. Das Verfassungssystem der V. Republik birgt eine strukturelle Gefahr, die akut werden kann, wenn der General, dessen beherrschende charismatische Stellung sie vorerst noch bannt, aus dem Amt geschieden sein wird. Diese Gefahr liegt einmal in der dualistischen Struktur der Exekutive [185]). Wenn sich nämlich etwa eine Regierung, die starken Rückhalt im Parlament gewonnen hat, auf ihre Befugnisse nach Art. 20 der Verfassung besinnen sollte, die Politik der Nation zu bestimmen und zu führen, kann das zu einem schweren Konflikt mit dem Präsidenten führen, falls dieser eine andere Politik betreiben will. Ob der Präsident eines solchen Konflikts dadurch Herr wird, daß er die Regierung entläßt, erscheint ungewiß. Denn einmal ist es sehr fraglich, ob sich die von de Gaulle beanspruchte Befugnis, die Regierung entlassen zu können, die, wie erwähnt, in der Verfassung keine Grundlage findet, von einem künftigen Präsidenten in der Praxis gegenüber einer von der Mehrheit des Parlaments gedeckten Regierung durchsetzen läßt. Aber selbst wenn man das unterstellt, so kann das Parlament durch ein Mißtrauensvotum der Nationalversammlung die neue Regierung stürzen. Gewiß, der Präsident verfügt gegenüber der Nationalversammlung über die Befugnis zur Auflösung; aber diese Waffe kann auch stumpf werden. Einmal darf nach erfolgter Auflösung eine neuerliche

---

184) Es ist bekannt, daß die Exekutive heutzutage nur solche Fragen zur Abstimmung auswählt, bei denen sie sich im voraus, etwa durch demoskopische Untersuchungen, die Zustimmung des Volkes ausrechnet. Wenn dann die Zustimmung zu der vorgelegten Frage in ein allgemeines Vertrauensmandat umgedeutet wird, hat man sich den Anschein demokratischer Legitimität erschlichen.

185) Darauf hat vor allem Duverger in seinen Schriften: Demain, la République (1958) und La VIe République et le Régime présidentiel (1961) aufmerksam gemacht.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Auflösung nicht vor Ablauf eines Jahres nach den Neuwahlen erfolgen [186]); zum andern führen häufige Parlamentsauflösungen nicht auch zu neuen Mehrheitsverhältnissen – die Wahlen vom November 1962 können insofern nur als Ausnahme angesehen werden, bedingt durch die besondere Stellung und das Ansehen de Gaulle's. Bei einem permanenten Konflikt zwischen Präsident und Parlament wird dann als Ausweg nur ein verstärkter Gebrauch des Referendums und letzten Endes die Anwendung der Notstandsbefugnisse des Art. 16 bleiben. Die Entwicklung der Weimarer Republik bietet ein eindringliches und wenig ermutigendes Beispiel dafür, daß in solchen Konfliktssituationen der Ausweg im Notstandsrecht gesucht wird, der sich freilich als Sackgasse herausstellen kann. Bei aller Verschiedenheit der historischen Situation und der politischen Verhältnisse läßt dieses Beispiel doch auch gewisse Schlüsse zu hinsichtlich der strukturellen Schwäche von Verfassungsinstitutionen und der Konfliktsmöglichkeiten zwischen ihnen [187]). Es kann mit Fug bezweifelt werden, ob auf diese Weise die gerade von de Gaulle so sehr geforderte Stabilität und Kontinuität des Staates herbeigeführt wird.

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist in Frankreich eine rege verfassungspolitische Diskussion im Gange [188]). Einigkeit besteht wohl nur in der Hinsicht, daß ein Wiederaufleben der Auswüchse und Entartungen des parlamentarischen Regimes, wie sie unter der III. und IV. Republik ins Kraut geschossen waren, verhindert werden soll. Im übrigen aber gehen die Vorstellungen nicht unbeträchtlich auseinander.

Eine Auffassung sieht die Lösung in der Einführung eines Präsidialregimes [189]). Der vom Volke gewählte Präsident solle auch der Inhaber der politischen Entscheidungsgewalt sein, das Amt des Premierministers abgeschafft, die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament wie die Auflösungsbefugnis des Präsidenten gegenüber der Nationalversammlung sollten beseitigt, die volle Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments, verbunden mit einem Vetorecht des Präsidenten, durch Änderung des Art. 34 der Verfassung wiederhergestellt, Konflikte zwischen Präsident und Parlament durch ein

---

186) Art. 12 Abs. 4 der Verfassung.

187) Vgl. auch Duverger in: Le Monde vom 13./14. 5. 1962.

188) Vgl. z. B. die Umfragen an bekannte Politiker in Revue Politique et Parlementaire, Jg. 66 (1964), No. 741, 742, 743, und Claude-Robert Legros, *ibid.*, No. 744 sowie die Diskussion auf der Tagung der Association française de science politique im Februar 1964, vgl. Le Monde vom 25. 2. 1964.

189) So vor allem Vedel in: Rev. Fr. Sc. Pol., Bd. 14 (1964), S. 20 ff., und Duverger in zahlreichen Artikeln in Le Monde, u. a. vom 12./13./14. 5., 20. 12. 1962, 31. 1. 1964; in dem Artikel vom 29. 2. 1964 modifiziert Duverger, dessen Ansichten mitunter etwas schwankend erscheinen, seine bisherige Auffassung zugunsten einer vermittelnden Lösung.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Referendum entschieden und ein echter Verfassungsgerichtshof [190]) errichtet werden [191]).

Eine andere Lösung, das sogenannte *gouvernement de législature*, schlug der frühere Abgeordnete Paul Reynaud vor [192]): Um die Stabilität der Regierung zu gewährleisten, solle die Regierung als politisches Führungsorgan zwar weiterhin vom Vertrauen des Parlaments abhängen; ein Mißtrauensvotum solle jedoch die automatische Auflösung der Nationalversammlung nach sich ziehen; dadurch werde seine mißbräuchliche Handhabung ausgeschaltet.

Gegen beide Lösungen lassen sich gewichtige Bedenken vorbringen. Der Vorzug des Präsidialregimes besteht zwar vor allem darin, daß die Wählerschaft den Eindruck hat, tatsächlich die Richtung der Politik der Nation für die Amtsdauer des Präsidenten zu bestimmen. Unter den in Frankreich gegebenen politischen Verhältnissen indes, die gekennzeichnet sind durch eine Vielzahl politischer Parteien, sozialer und wirtschaftlicher Gruppierungen mit vielfach scharf gegensätzlichen Auffassungen, durch die mangelnde Parteidisziplin der Parlamentarier, die Zerbrechlichkeit von Koalitionen, das Fehlen klarer Mehrheiten, kann es sehr schnell zu einer völligen Blockierung der Gesetzgebung führen, wenn der Exekutive jede Möglichkeit genommen ist, durch die Drohung mit der Auflösung der Nationalversammlung einen Druck auf das Parlament auszuüben [193]). Das parlamentarische Regime des *gouvernement de législature* bietet, abgesehen von der Unzulänglichkeit jedweder Automatik, auch keinen Schutz dagegen, daß die Praxis der implizierten Vertrauensfragen wieder auflebt und die

---

190) Für die Errichtung einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit, die die Rolle des *arbitre* übernehmen solle, tritt vor allem André Philip ein, vgl. Le Monde vom 4./5. 11. 1962.

191) Diese Gedanken führten zu einigen förmlichen Vorschlägen zur Änderung der Verfassung im Parlament, u. a. von dem Abgeordneten Coste-Floret (vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., Sitzung vom 2. 10. 1962, S. 3193) und von dem Senator P. Marcilhacy (J. O., Déb. Parl., Sénat, Sitzungen vom 7. 2. 1963, S. 561 mit Annex N. 52); unter den gegenwärtigen Umständen dürfte ihnen kaum Aussicht auf Erfolg beschieden sein.

192) In einem Schreiben vom 11. 1. 1961 an den damaligen Premierminister Debré (vgl. den Wortlaut in: L'Année Politique [1961], S. 642; dort auch die ablehnende Antwort Debrés); Reynaud hatte diese Vorstellungen schon 1953 entwickelt; sie waren damals in ähnlicher Form auch von anderen Politikern wie Edgar Faure und René Mayer vertreten worden (vgl. Goguel, a. a. O. oben Anm. 26, S. 495 sowie neuerdings Ch. Roig, in: Rev. Fr. Sc. Pol., Bd. 14 [1964], S. 459 ff.).

193) Darauf hat nachdrücklich F. Goguel, Rev. Fr. Sc. Pol., Bd. 12 (1962), S. 289 ff., 303 ff., und Bd. 14 (1964), S. 14 ff., hingewiesen. Auch in den Vereinigten Staaten, wo das Präsidialsystem sich bewährt hat, kommt es nicht selten vor, daß der Kongreß die Gesetzgebungspläne des Präsidenten schlechterdings lahmlegt; dieses Schicksal widerfuhr weithin der Regierung Kennedy trotz demokratischer Mehrheiten im Senat wie im Repräsentantenhaus.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Regierung ohne ein Mißtrauensvotum bereits dann zurücktritt, wenn die hinter ihr stehende Koalition zerfallen ist und sie in einer wichtigen Frage keine klare Mehrheit mehr hinter sich weiß [194]); gerade die Tradition des französischen Parlamentarismus läßt befürchten, daß diese Gepflogenheit sehr schnell wieder aufleben würde; damit aber wäre eine automatische Auflösung und ihr Sinn praktisch vereitelt.

Andere Vorstellungen gehen dahin, das gegenwärtige System grundsätzlich aufrechtzuerhalten, die Verfassung von 1958 ihrem Sinn und Wortlaut entsprechend korrekt anzuwenden, die Dauer der Mandate des Präsidenten und der Nationalversammlung einander anzugleichen, also jeweils auf fünf Jahre festzusetzen, und beide Organe gleichzeitig wählen zu lassen [195]).

Auf seiner Pressekonferenz vom 31. Januar 1964 [196]) griff de Gaulle persönlich in die Verfassungsdiskussion ein. Er wandte sich gegen ein *gouvernement de législature*, weil es letzten Endes die Regierung doch wieder dem Spiel und Treiben der Parteien aussetze und damit zu der bekannten Instabilität führe. Ebenso lehnte er das Präsidialregime nach amerikanischem Muster ab, das sich unter den spezifisch ethnischen, geographischen, sozialen und politischen Verhältnissen der Vereinigten Staaten mit ihrem Zwei-Parteiensystem ohne wesentliche Gegensätze und der föderativen Struktur bewährt habe. Für Frankreich, seit langem ein stark zentralisierter Staat, seit Generationen von schweren inneren und äußeren Erschütterungen heimgesucht, mit einer Vielzahl politischer Parteien, die gespalten und unbeständig seien, wenn sie nicht gar (wie die Kommunisten) auf den Umsturz hinarbeiten, sei dieses System unzuträglich. Der kritische Dualismus zwischen Präsident und Premierminister bestehe nach der Verfassung in Wahrheit nicht, der Vorrang des Präsidenten, der allein die Autorität des Staates innehabe und sie delegiere, schließe das aus. Bei einem Konflikt zwischen Parlament und Regierung aber gebe es immer die Möglichkeit, im Wege von Neuwahlen oder durch ein Referendum das Volk entscheiden zu lassen.

In der Tat hat es den Anschein, als ob angesichts der Heterogenität der

---

194) Duverger, Le Monde vom 12. 5. 1962.

195) Für diese Gestaltung sprach sich der gegenwärtige sozialistische Präsidentschaftskandidat Defferre aus (vgl. Le Monde vom 14. 1. 1964). Defferre verlangt eine »korrekte« Anwendung der Verfassung, den Abbau des *domaine reservé* des Präsidenten, eine Aufwertung der politischen Rolle der Regierung, aber auch die Beibehaltung der Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments und des Auflösungsrechts. Die Rolle des Präsidenten sieht er im Grunde genommen nicht wesentlich anders als de Gaulle; der Präsident solle sein «le garant de l'application de la politique définie par lui et choisie par la majorité qui l'a élu». Vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Chandernagor am 24. 4. 1964 vor der Nationalversammlung, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., S. 955.

196) Wortlaut in Le Monde vom 2./3. 2. 1964 und Rev. Dr. Publ. (1964), S. 133, dazu Berlia, Rev. Dr. Publ. (1964), S. 127.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

politischen Ideologien, des Parteienpluralismus und der tiefgreifenden Gegensätze zwischen den Parteien weder die Auflösungsmöglichkeit als Druckmittel gegenüber der Nationalversammlung noch das Amt des Premierministers als vermittelndes Regulativ zwischen Präsident und Parlament entbehrlich sind [197]). Im Falle eines schweren Konflikts zwischen Exekutive und Parlament bleibt dann nur der Appell an die Wählerschaft, sei es in Form von Neuwahlen oder in Form des Referendums. Volksentscheide mögen gelegentlich ein nützliches Korrektiv gegenüber der Gefahr eines Repräsentativsystems bilden, sich allzu weit vom empirischen Willen der Wählerschaft zu entfernen [198]); als Mittel zur Entscheidung von politischen Konflikten zwischen Regierung und Parlament sind sie in aller Regel ungeeignet [199]). Führt auch dieser Weg nicht zu einer Lösung, bleibt nur die Anwendung der Notstandsbefugnisse des Art. 16 der Verfassung [200, 201]). Um Stabilität und Kontinuität von Republik und Verfassung wird es dann geschehen sein.

Das verfassungspolitische Dilemma Frankreichs besteht nach wie vor in der Instabilität der parteipolitischen Verhältnisse. Die zahlreichen Regierungskrisen der IV. Republik waren die Folgen von Koalitionskrisen, der Verfall der parlamentarischen Regierungsform und ihrer Institutionen eine Krise der politischen Parteien, die nicht mehr willens waren, jenen Mindestbestand an politischen Grundwerten und Spielregeln zu achten, der vom Konsens aller demokratischen Kräfte getragen sein muß, wenn eine parlamentarische Demokratie funktionieren soll und wenn eine optimale Wirksamkeit der einzelnen Verfassungsorgane mit einem Höchstmaß an gegenseitiger Kontrolle verbunden und gewährleistet werden soll. Das Schicksal der V. Republik wird entscheidend davon abhängen, wie die politischen

---

197) Goguel, a. a. O. oben Anm. 160, S. 16; Quermonne, a. a. O. oben Anm. 107.

198) U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für Hans Huber (1961), S. 222 ff., 231.

199) Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente, a. a. O. oben Anm. 15, S. 32.

200) Ob die Voraussetzungen des Art. 16, die eine schwere und unmittelbare Bedrohung der Institutionen der Republik und eine Unterbrechung des regulären Funktionierens der verfassungsmäßigen Gewalten erfordern, im Falle eines Konflikts zwischen Exekutive und Parlament gegeben wären, ist zwar äußerst zweifelhaft; doch bestehen wenig Zweifel daran, daß de Gaulle zu den Mitteln des Art. 16 greifen würde, wenn ein permanenter Konflikt zu einer Blockierung der Gesetzgebung führen würde und auf andere Weise nicht mehr gelöst werden könnte.

201) Es ist bemerkenswert, daß in den Reihen der Unabhängigen Republikaner, die der UNR nahestehen und mit ihr zusammen die Mehrheit in der Nationalversammlung bilden, Vorschläge erwogen werden, Art. 16 der Verfassung neu zu formulieren und die Notstandsmaßnahmen der Rechtskontrolle eines Obersten Gerichtshofs zu unterstellen, vgl. den Bericht der NZZ, Nr. 115 vom 27. 4. 1964, Bl. 2.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Parteien, denen erstmals in der französischen Verfassungsgeschichte durch die Verfassung selbst ein rechtlicher Status eingeräumt ist [202]), sich entwickeln werden [203]). Die politischen und taktischen Eigengesetzlichkeiten der Präsidentschaftswahlen mit der Notwendigkeit, einen Kandidaten zu präsentieren, der möglichst breite Schichten der Wählerschaft anspricht, können nicht nur zu einer stärkeren Konzentration der politischen Gruppierungen, sondern auch zu einer erhöhten Kompromißbereitschaft und einer Mäßigung der politischen Gegensätze, etwa innerhalb der Parteien der Mitte, führen. Man wird beispielsweise abwarten müssen, ob es der Gaullistischen Bewegung gelingt, aus der Rolle einer vom Charisma de Gaulle's zusammengehaltenen Sammlungsbewegung herauszufinden und sich als politische Partei zu konstituieren. Die Stabilität von Verfassungsinstitutionen hängt von der Stabilität der politischen Kräfte ab.

(Abgeschlossen am 1. Mai 1964).

---

[202]) Art. 4: «Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie». Dazu allgemein H. Gangl, a. a. O. oben Anm. 180, S. 168 ff.

[203]) Vgl. auch M. Duverger, in: Le Monde vom 29. 11. 1962 und 11. 1. 1964.

http://www.zaoerv.de
© 1964, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht