

Das französische Verfassungsverständnis angesichts der Anforderungen des EG/EU-Rechts

Jan Scheffler*

Einleitung	44
I. Ausgewählte Grundlagen des französischen Verfassungsverständnisses	46
1.1. Souveränitätsbegriff	46
1.2. Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr	48
II. Das Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung	51
2.1. Einführung	51
2.2. Vorrangprinzip	52
2.3. Unmittelbare Anwendbarkeit	54
2.4. Zwischenergebnis	55
III. Infiltrationsebene: Die Verfassung als "Notanker" gegenüber dem EG/EU-Recht	55
3.1. Sukzessive Beschränkung der Unantastbarkeit des Gesetzes	55
3.1.1. <i>Semoules</i> -Rechtsprechung und die <i>théorie de la loi-écran</i>	55
3.1.2. <i>IVG</i> -Rechtsprechung des Conseil constitutionnel	56
3.1.3. Kurswechsel der Fachgerichte: Die Entscheidungen <i>Jacques Vabre</i> und <i>Nicolo</i>	57
3.2. Exkurs: Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien	58
3.3. Der (temperierte) Vorranganspruch der Verfassung	59
3.3.1. <i>Sarran</i> -Rechtsprechung des Conseil d'Etat: Vorrang der Verfassung	60
3.3.2. Der Conseil constitutionnel und die vorsichtige Konstitutionalisierung des Europarechts	61
IV. Entwicklungsebene: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration	63
4.1. Evolution des Verfassungsverständnisses und Rechtsprechung des Conseil constitutionnel – Überblick	63
4.1.1. Vor-Maastricht-Judikatur	64
4.1.2. Verträge von Maastricht und Amsterdam	66
4.1.3. Vertrag über eine Verfassung für Europa	70
4.2. Wahrung der Grundrechte	73
4.3. Der Unionsbürger zwischen <i>citoyenneté</i> und Ausländerstatus	78
4.4. Perspektiven des Souveränitätsbegriffs	80
Schlussbetrachtung	85
Summary	86

* Doktorand an der Universität St.Gallen, Master of Arts in International Affairs and Governance (St.Gallen), Diplômé de Sciences Po (Paris).

Abkürzungen: AFDI = *Annuaire Français de Droit International*; CC = Conseil constitutionnel; CCass = Cour de Cassation; CE = Conseil d'Etat; CNRS = Centre National de la Recherche Scientifique; CPJI = Cour permanente de justice internationale (Ständiger Internationaler Gerichtshof); crim. = Chambre criminelle (Strafkammer); D = *Recueil Dalloz-Sirey*; EP = Europäisches Parlament; IVG = Interruption volontaire de grossesse (Schwangerschaftsabbruch); JO = Journal officiel; Jur. = Jurisprudence; plén. = Assemblée plénière (Große Kammer); RDP = *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*; Rec. = *Recueil* (Amtliche Entscheidungssammlung des Conseil d'Etat oder des Conseil constitutionnel); RFDA = *Revue française de droit administratif*; RGDIP = *Revue générale de droit international public*; RMCUE = *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*; SDÜ = Schengener Durchführungsübereinkommen; VVE = Vertrag über eine Verfassung für Europa.

Einleitung

Am 29. Mai 2005 hat das französische Volk in einem Referendum die Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) abgelehnt. War es die Angst vor einer schleichenden Selbstaflösung der französischen Nation und ihrer Verfassungstradition in einem supranationalen Gebilde Europäische Union, das sich nun selbst eine – zumindest so genannte – Verfassung geben wollte? Wenn man den Umfragen und Analysen zu den Motiven des negativen Votums der französischen Bürger Glauben schenkt, haben solche Überlegungen zwar nicht im Vordergrund gestanden¹. Unbestreitbar ist allerdings, dass der VVE wie auch bereits die vorigen Integrationsschritte, ja die gesamte Logik des europäischen Integrationsprojektes, ein national determiniertes Verfassungsverständnis auf eine harte Probe stellen.

Frankreich bildet in dieser Hinsicht unter den EU-Mitgliedstaaten ein besonders interessantes Anschauungsobjekt, weil es durch seine historischen Erfahrungen und seine ideengeschichtliche Prägung ein stark im nationalen Kontext verwurzelt Verfassungsverständnis herausgebildet hat. Ein solches ist von einem supranationalen Integrationsprojekt, wie es die EG/EU² darstellt, ideologisch denkbar weit entfernt. Ob und – wenn ja – in welchem Maße sowie auf welche Weise sich dennoch Arrangements haben finden lassen, um das französische Verfassungsverständnis mit den Erfordernissen des Rechts der EG/EU in Einklang zu bringen, ist das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags.

Das Verfassungsverständnis und die Entwicklung desselben sollen dabei in erster Linie aus der Judikatur der höchstrichterlichen Instanzen – des Conseil constitutionnel (Verfassungsrat), des Conseil d'Etat (Staatsrat) und der Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof) – sowie den Interventionen des verfassungsändernden Gesetzgebers³ abgeleitet und bewertet werden. Es ist zu prüfen, wie sich diese Instanzen bzw. Organe angesichts der von den europäischen Verträgen und vor allem vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) formulierten Anforderungen positioniert haben und welche Rückschlüsse auf die Entwicklung des Verfassungsverständnisses diese Standpunkte zulassen.

Die Analyse wählt also einen engen Ansatz und verzichtet weit gehend auf eine Untersuchung des politischen Diskurses – dies bewusst, weil durch die Beschränkung auf die textlichen Grundlagen der Verfassung und die Rechtsprechung der

¹ Vgl. statt vieler Dominique Reynié, 29 mai 2005, un paysage dynamité, <http://constitution-europeenne.info/special/france_analyse.pdf>, aufgerufen am 06.02.2007.

² Auch wenn der supranationale Charakter der europäischen Einigung eigentlich nur in der Europäischen Gemeinschaft verwirklicht ist, so erscheint es mit Blick auf das Verfassungsverständnis eines Mitgliedstaates in einem allgemeinen Kontext opportun, von der EG/EU oder auch nur von der EU zu sprechen, weil die nationale Verfassung sich letztlich gegenüber dem europäischen Gesamtprojekt zu definieren und abzugrenzen hat.

³ Mit dem Terminus des verfassungsändernden Gesetzgebers ist der *pouvoir constituant dérivé* gemeint – im Gegensatz zum ursprünglichen Verfassungsgeber, dem Volk, als *pouvoir constituant originaire*.

Gerichte die rechtlichen Konflikte und gegebenenfalls die Strategien zu ihrer Bewältigung klarer zum Vorschein kommen.

Als Basis ist zunächst die Auseinandersetzung mit einigen ausgewählten Grundlagen des französischen Verfassungsverständnisses erforderlich. Sind dessen hauptsächlichste Bezugspunkte die republikanische Tradition, das demokratische Prinzip einschließlich der Bekräftigung und des Schutzes der Menschenrechte sowie die nationale Souveränität⁴, so ist vor allem Letztere für die weitere Untersuchung von Belang. Das Souveränitätsprinzip soll dabei nicht nur abstrakt entfaltet, sondern ebenso im Zusammenhang mit der Teilnahme Frankreichs am völkerrechtlichen Verkehr erhellt werden (I.).

Sodann sind die für die Fragestellung relevanten Kontextbedingungen aufzuzeigen: Mit der Skizzierung der Anforderungen des EG/EU-Rechts an die nationalen Verfassungsordnungen wird der Rahmen abgesteckt, in dem sich die Evolution des französischen Verfassungsverständnisses artikuliert (II.).

Der Umgang des französischen Verfassungsrechts mit den Vorgaben der EG/EU wird in der Folge anhand einer Zweiteilung systematisiert: Zunächst rückt der Bereich der Normenrezeption (Infiltrationsebene), also die Einordnung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in die innerstaatliche Normenpyramide, ins Blickfeld (III.).

Anschließend gilt die Aufmerksamkeit den verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration (Entwicklungsebene)⁵. Dabei ist vor allem zu ergründen, welchen Niederschlag die sukzessive Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die EG/EU im französischen Verfassungsverständnis findet. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt die Reaktionen der Rechtsprechung und des verfassungsändernden Gesetzgebers auf einige der zentralen Etappen des europäischen Integrationsprozesses aufgegriffen. Daran anknüpfend sollen drei für das französische Verfassungsverständnis besonders wichtige Einzelaspekte schlaglichtartig beleuchtet werden: erstens die Problematik des Grundrechtsschutzes in einem verschachtelten europäischen System, zweitens die Verortung des Unionsbürgers im tradierten französischen Modell der *citoyenneté* und drittens die Perspektiven für den Souveränitätsbegriff angesichts der Entnationalisierung zahlreicher hoheitlicher Aufgaben (IV).

⁴ Pierre Pactet/Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 23. Aufl., Paris 2004, 341 ff.

⁵ Die Einteilung in Infiltrations- und Entwicklungsebene stützt sich auf die Methodik in der Arbeit von Jan Hecker, *Europäische Integration als Verfassungsproblem in Frankreich*, Berlin 1998, 21 f.

I. Ausgewählte Grundlagen des französischen Verfassungsverständnisses

1.1. Souveränitätsbegriff

Der Souveränitätsbegriff ist das Rückgrat der neuzeitlichen Verfassungstradition Frankreichs und lässt sich bis weit vor die Revolutionsära zurückverfolgen⁶. Als Ausgangspunkt kann die maßgeblich durch die Schriften Jean Bodins⁷ beeinflusste Staatstheorie des *Ancien Régime* gelten, die sich als Legitimationsgrundlage für das Gottesgnadentum und die absolute Königsherrschaft verstand⁸.

Die theoretische Konzeption der Souveränität des Staates als dem *“caractère suprême d’un pouvoir”*⁹, wie Raymond Carré de Malberg den Begriff im Jahr 1920 charakterisierte, bewegt sich auf zwei Ebenen, nämlich der internen und der externen. Nach innen gerichtet bedeutet die Souveränität im Rahmen eines territorial begrenzten Raumes das Vorhandensein einer höchsten Autorität, welche über unbegrenzte und definitive Entscheidungsbefugnisse verfügt und damit jegliche konkurrierende Gewalt im Innern ausschließt¹⁰. Dergestalt bildet die interne Souveränität die Basis für die Existenz einer geschlossenen politischen Ordnung.

In konsequenter Weise ist eine solche Souveränität jedoch nur dann denkbar, wenn sie nach außen hin von einer vollkommenen Unabhängigkeit begleitet wird. Ein souveräner Staat ist mithin keinem anderen Staat oder einer gegen seinen Willen etablierten internationalen Ordnung¹¹ unterworfen. Dabei bemisst sich diese Unabhängigkeit von Fremdbestimmung vor allem im Hinblick auf die territoriale Integrität, die Sicherheit der Grenzen und das Prinzip der Nicht-Einmischung.

Die Verfassungstheorie der französischen Revolution übernahm im Wesentlichen die traditionelle Vorstellung der Souveränität, definierte aber als deren Inhaber nicht länger den absoluten Monarchen von Gottes Gnaden, sondern die Nation als politischen Zusammenschluss, als Kollektiv der *citoyens* – der entscheidende Übergang zu einem demokratisch fundierten Souveränitätsverständnis. So heißt es in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 in Art. 3:

⁶ Patrick Gaïa, *Le droit constitutionnel français et l’intégration européenne*, in: 17. F.I.D.E. Kongress (Hrsg.), Bd. I: *Le droit constitutionnel national et l’intégration européenne*, Baden-Baden 1996, 231 (237).

⁷ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Paris 1986.

⁸ Hecker (Anm. 5), 167.

⁹ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, Paris 1962, 70 ff.

¹⁰ *Ibid.*, 79 ff.

¹¹ Freiwillige Souveränitätseinschränkungen zugunsten anderer Staaten oder kollektiver Einrichtungen sowie die Bindung eines Staates an das Völkerrecht sind hingegen mit dem Souveränitätsprinzip vereinbar. So wird im Völkerrecht das Abschließen von Verträgen traditionell nicht als Veräußerung, sondern als Begleiterscheinung, ja sogar als Ausdruck der Souveränität betrachtet. Dazu schon das berühmte *Wimbledon*-Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs: CPJI, 17.08.1923, *Va-peur Wimbledon*, Série A, n°1.

“Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d’autorité qui n’en émane expressément.”

Dabei stellt die politische Philosophie J.-J. Rousseaus die ideengeschichtliche Verankerung der als Wesensmerkmal einer demokratischen Ordnung verstandenen nationalen Souveränität dar. Kernpunkt der Überlegungen Rousseaus ist das Gesetz als Ausdruck des Gemeinwillens – der *volonté générale*¹². Eine Instanz über dem Gemeinwillen und damit über dem Gesetz kann es *per definitionem* nicht geben. Für Rousseau kann der Gemeinwille – gleichsam naturgesetzlich – nicht irren¹³, so dass auch das Gesetz als dessen formaler Ausfluss unbedingt richtig und gerecht ist¹⁴. Aus diesem Axiom speist sich in starkem Maße die Doktrin der justiziellen Unantastbarkeit des Gesetzes¹⁵, die bereits in zahlreichen rechtlichen Normen der Revolutionszeit präsent war¹⁶.

Die Vorstellung einer dem Gesetz übergeordneten Verfassung und die damit verbundene Bindung des Gesetzgebers ist dem rousseauschen Verständnis im Grunde fremd. Dies hat in Frankreich zwar nicht dazu geführt, auf Verfassungsgebung zu verzichten, wohl aber spiegelt sich die Idee des Gesetzesabsolutismus in der Ausgestaltung der Verfassungen und in deren Verständnis wider¹⁷. So nimmt es nicht wunder, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich traditionell schwach ausgeprägt ist¹⁸. Erst in der V. Republik hat diese mit der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel einen Aufschwung genommen. Der Verfassungsrat bleibt jedoch auf eine präventive Normenkontrolle beschränkt, und die Tatsache, dass er trotz seiner eng eingefassten Kompetenzen mittlerweile einen festen Platz im französischen Institutionengefüge einnimmt, ist zumindest zum Teil “ungewollt”¹⁹, jedenfalls weder explizit im Verfassungstext von 1958 angelegt noch von den Verfassungsvätern intendiert²⁰.

¹² Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart 1986, 39 ff.

¹³ *Ibid.*, 42.

¹⁴ Hecker (Anm. 5), 30.

¹⁵ Dazu etwa Volker Schlette, Die Konzeption des Gesetzes im französischen Verfassungsrecht, JÖR N.F. 1984, 279 (280 ff.).

¹⁶ Hecker (Anm. 5), 29.

¹⁷ *Ibid.*, 31. In diesem Zusammenhang ist auf den beharrlichen Widerstand zu verweisen, den französische Gerichte, vor allem der Conseil d’Etat, einer richterlichen Normenkontrolle am Maßstab der Verfassung sowie – für die hier vorzunehmende Betrachtung besonders interessant – einer Anwendung völkerrechtlicher Verträge, die im Widerspruch zu einer Gesetzesnorm jüngeren Datums stehen, lange Zeit entgegengesetzt haben. Siehe dazu unten Abschnitt 3.1.

¹⁸ Zum Comité constitutionnel, dem Kontrollorgan der IV. Republik, vgl. Wilhelm Buerstedde, “Le comité constitutionnel” der französischen Verfassung von 1946, JÖR N.F. 1958, 166.

¹⁹ Adolf Kimmel, Der Verfassungsrat in der V. Republik. Zum ungewollten Erstarken der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich, ZParl 1986, 530.

²⁰ Michel Debéré, Discours devant le Conseil d’Etat le 27 août 1958, in: Didier Maus (Hrsg.), Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République, 5. Aufl., Paris 1990, 2. Insgesamt zum Conseil constitutionnel siehe im deutschsprachigen Schrifttum Jochen Starke, Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil constitutionnel, Frankfurt am Main (u.a.) 2000.

Hinsichtlich der Verortung des Gemeinwillens ist die französische Verfassungstheorie und -entwicklung deutlicher vom Ausgangspunkt *Rousseau*s abgerückt. Das mit dessen Philosophie kaum vereinbare Modell eines Repräsentationsorgans hat sich im neueren französischen Denken durchgesetzt, welches nunmehr das Parlament als Träger der Souveränität akzeptiert²¹. Die Bürger sind in ihm durch die von ihnen gewählten Abgeordneten vertreten. Dadurch wird das Parlament befähigt, die *volonté générale* zu bilden und durch Gesetze zu formalisieren²². Die Verfassung der V. Republik vom 4. Oktober 1958 sieht allerdings auch eine unmittelbare Beteiligung des Volkes vor. Art. 3 Abs. 1 schreibt insoweit eine Kompromissformel zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Elementen fest:

“La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum.”²³

Der zusätzliche Bezug zur nationalen Unabhängigkeit (Art. 5), also zur externen Dimension der Souveränität, offenbart, dass wir es insgesamt mit einem Verfassungsverständnis zu tun haben, das nur solche Hoheitsgewalt zulässt, die auf den exklusiven Willen des französischen Volkes zurückgeführt werden kann. Das Prinzip der souveränen Nation bringt also das Erfordernis einer nationalen Demokratie mit sich²⁴.

1.2. Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr

Diese generelle Ausrichtung legt die Vermutung nahe, dass die französische Verfassungstradition das Land nicht eben für die reibungslose Rezeption internationaler Rechtsnormen oder gar für die Teilnahme an einem supranationalen Integrationsverbund prädestiniert. Dennoch ist der Verfassungstext von 1958, dessen geänderte Fassung nach wie vor das rechtliche Fundament der V. Republik bildet, nicht autistisch angelegt und trifft sehr wohl Regelungen in Bezug auf die Teilnahme der Republik am Völkerrechtsverkehr und den innerstaatlichen Umgang mit völkerrechtlichen Vorgaben.

Die diesbezüglichen expliziten Bestimmungen sind allerdings wenig zahlreich; der recht kargen Ausstattung der Verfassung mit Hinweisen auf die Gestaltung der internationalen Einbindung Frankreichs entspricht es, dass bis zur Verfassungsän-

²¹ Schlette (Anm. 15), 283 ff.

²² Für die Verfassung der V. Republik ist allerdings hinzuzufügen, dass sich aufgrund der institutionellen Prämissen des rationalisierten Parlamentarismus das institutionelle Gleichgewicht zuungunsten der Volksvertretung verschoben hat. Mit der Abwertung des Parlaments ging notwendigerweise auch eine gewisse Relativierung des Gesetzesabsolutismus einher, die sich als Vorbote späterer Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Position des Völker- und Europarechts in der französischen Verfassungsordnung auffassen lässt. Dazu Hecker (Anm. 5), 41.

²³ Die Formulierung, wonach die nationale Souveränität beim Volk liegt, stellt zugleich eine Überwindung des traditionellen Gegensatzpaares von nationaler und Volkssouveränität dar. Für eine begriffliche Einordnung und kritische Bewertung dieser Dichotomie vgl. Georges Burdeau/Francis Hamon/Michel Troper, *Manuel droit constitutionnel*, 25. Aufl., Paris 1997, 186 ff.

²⁴ Hecker (Anm. 5), 169.

derung im Jahr 1992²⁵, die im Zuge der Gründung der EU erfolgte, keinerlei spezifische verfassungsrechtliche Vorkehrungen für die Beteiligung an den Europäischen Gemeinschaften existierten. So waren für die verfassungsrechtliche Bewertung des *fait communautaire* ausschließlich die allgemeinen, das Völkerrecht betreffenden Regeln heranzuziehen. Die wichtigsten sind dabei die folgenden: Eine allgemeine Ermächtigungsklausel findet sich in der Präambel der Verfassung von 1946 (Abs. 15), die über einen entsprechenden Verweis in der Präambel der Verfassung von 1958 in diese integriert ist²⁶. Danach stimmt Frankreich unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Souveränitätseinschränkungen zu. Diesem Passus ist im Abs. 14 die Selbstverpflichtung vorangestellt, wonach sich die französische Republik ihrer Überlieferung getreu nach den Regeln des Völkerrechts richtet.

Im Verfassungstext von 1958 selbst beschäftigt sich der Titel VI mit internationalen Verträgen und Abkommen. Von besonderem Belang ist dabei Art. 54, der Folgendes festlegt:

“Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l’une ou l’autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs²⁷, a déclaré qu’un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l’autorisation de ratifier ou d’approuver l’engagement international en cause ne peut intervenir qu’après la révision de la Constitution.”

Ohne bereits an dieser Stelle im Detail auf die Implikationen dieser Bestimmung eingehen zu wollen, sei auf eine gewisse Ambivalenz hingewiesen: Zwar garantiert Art. 54 im Prinzip den Vorrang der Verfassung, weil er die Ratifikation einer vom Conseil constitutionnel für verfassungswidrig erklärten internationalen Verpflichtung ausschließt, er eröffnet aber zugleich die Möglichkeit, dass die betreffende Verpflichtung dennoch in der gegebenen Form Wirkung erlangen kann – und zwar indem die Verfassung angepasst wird. Ein Obligatorium bezüglich einer solchen Anpassung besteht allerdings nicht, so dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber freigestellt ist, die entsprechende Verfassungsänderung vorzunehmen oder

²⁵ Loi constitutionnelle n° 92-554 v. 25. Juni 1992 (JO v. 26. Juni 1992, 8406). Siehe dazu unten Abschnitt 4.1.2.

²⁶ In einer wegweisenden Entscheidung aus dem Jahr 1971 (CC, Décision n° 71-44 DC v. 16. Juli 1971, *Liberté d’association*, Rec., 29) hat der Conseil constitutionnel erstmals die Bestimmungen aus der Präambel von 1946 und die Menschenrechtserklärung von 1789 sowie die “*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*” als Kontrollmaßstab herangezogen. Mit der richterrechtlichen Fixierung bzw. dem Ausbau dieses so genannten *bloc de constitutionnalité* hat der Verfassungsrat auch seine eigene Rolle spürbar gestärkt. Für einen Überblick zu den “*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*” vgl. Pactet/Mélin-Soucramanien (Anm. 4), 543.

²⁷ Die Möglichkeit für sechzig Abgeordnete oder sechzig Senatoren, auf der Grundlage dieses Artikels den Conseil constitutionnel anzurufen, wurde erst mit der Verfassungsänderung im Anschluss an den Maastrichter Vertrag geschaffen. Vgl. Loi constitutionnelle n° 92-554 v. 25. Juni 1992 (JO v. 26. Juni 1992, 8406). Zuvor waren nur der Staatspräsident, der Premierminister sowie die Präsidenten der beiden Kammern des Parlaments befugt, den Verfassungsrat im Sinne von Art. 54 zu befassen.

aber sich von dem geplanten Abkommen zu distanzieren bzw. in Nachverhandlungen einzutreten²⁸.

Zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer internationalen Verpflichtung durch den Conseil constitutionnel kann es natürlich nur kommen, wenn er überhaupt eingreifen kann. Das ist zum Beispiel für einen großen Teil des sekundären Gemeinschaftsrechts nicht der Fall, weil dieses weder zur Kategorie der internationalen Verpflichtung nach Art. 54 zählt²⁹ noch durch ein Gesetz umgesetzt wird – und damit auch nicht unter den Prüfungsvorbehalt des Art. 61 Abs. 2 fällt. An einem Votum des Conseil constitutionnel fehlt es auch dann, wenn er von den anrufungsbefugten Organen vor dem Inkrafttreten einer Bestimmung gar nicht aktiviert wird³⁰. Eine Kontrolle *a posteriori* ist ausgeschlossen, auf einmal in Kraft getretene Gesetze und internationale Verträge³¹ haben die Verfassungsrichter keinen Zugriff.

Neben den genannten Bestimmungen zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit ist für die weitere Analyse die Aussage zur Normenhierarchie in Art. 55 essenziell: Danach gehen bei ordnungsgemäßer Ratifizierung oder Zustimmung Verträge oder Abkommen mit ihrer Veröffentlichung den Gesetzen vor, vorbehaltlich der jeweiligen Anwendung des Abkommens oder des Vertrages durch die andere Partei³². Neben den Anpassungsproblemen dieser auf klassische völkerrechtliche Verträge zugeschnittenen Bestimmung an die Charakteristika der Gemeinschaftsrechtsordnung³³ sind hier vor allem zwei Aspekte zu beachten: Schließt erstens die Formulierung, dass unter den genannten Bedingungen Verträge oder Abkommen den Gesetzen vorgehen, auch verfassungsändernde Gesetze ein? Dies würde impli-

²⁸ Pactet/Mélin-Soucramanien (Anm. 4), 549. Vgl. auch Denis Alland, *Droit international public*, Paris 2000, 376, sowie Thibaut de Berranger, *Constitutions nationales et construction communautaire*, 1995, 336. Möglich ist die Kontrolle einer internationalen Verpflichtung durch den Conseil constitutionnel gegebenenfalls auch über den Art. 61 Abs. 2, der i.V.m. Art. 62 Abs. 1 dessen Kompetenz in Bezug auf die präventive Kontrolle von Gesetzen am Maßstab der Verfassung regelt. Nach einhelliger Meinung in Rechtsprechung und Lehre können damit nicht nur innerstaatliche Gesetze, sondern auch Zustimmungsgesetze zu Verträgen gemäß Art. 53 sowie alle diejenigen nationalen Legislativakte, die in Umsetzung europarechtlicher Verpflichtungen ergehen, vom Conseil constitutionnel geprüft werden. Dazu Hecker (Anm. 5), 103.

²⁹ Hecker (Anm. 5), 106 m.w.N.

³⁰ Aus diesem Grunde erfuhr etwa die 1986 als erste große Revision der Römischen Verträge beschlossene Einheitliche Europäische Akte keine Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit. Für solche Verträge, die ohne verfassungsrechtliche Überprüfung in Kraft treten, wird von einer „*présomption de conformité*“ ausgegangen. Vgl. de Berranger (Anm. 28), 150.

³¹ Vgl. für den Sonderfall der aufeinander aufbauenden europäischen (Änderungs-)Verträge die folgenden Entscheidungen des Conseil constitutionnel: CC, Décision n° 92-308 DC v. 11. April 1992, *Maastricht I*, Rec., 55, sowie CC, Décision n° 2004-505 DC v. 9. November 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Rec., 173.

³² Damit verfügt die französische Verfassung in Bezug auf die Rezeption internationaler Normen über ein monistisches Grundverständnis. Dieser Aspekt soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden, da die Lehren von Monismus und Dualismus für die weitere Untersuchung weit gehend ohne Belang sind. Vgl. jedoch einführend Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, 6. Aufl., Paris 2002, 397 ff.

³³ Dazu de Berranger (Anm. 28), 191.

zieren, dass die entsprechenden völker- und europarechtlichen Akte an der Spitze der Normenhierarchie und damit über der Verfassung stünden³⁴. Zweitens stellt sich die Frage, wie das Bekenntnis zu einem Vorrang der in Art. 55 angesprochenen Verträge oder Abkommen gegenüber dem Gesetz praktisch zu gewährleisten ist. Die Effektivierung dieser Bestimmung bedeutet nämlich nichts anderes als eine richterliche Kontrolle des Gesetzes am Maßstab des Vertrages und steht damit im Gegensatz zur tradierten Unantastbarkeit des Gesetzes³⁵.

Doch bevor die damit zusammenhängenden Aspekte im Einzelnen untersucht werden, ist zunächst kurz zu erläutern, inwiefern die Eigenheiten bzw. die Anforderungen des EG/EU-Rechts geeignet sind, ein nationalstaatlich verankertes Verfassungsverständnis zu konterkarieren.

II. Das Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung

2.1. Einführung

Die Europäischen Gemeinschaften gründen sich auf die Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten. Sie sind durch einen hohen Grad verselbstständigter Willensbildung und ein eigenständiges institutionelles System inklusive einer eigenen Jurisdiktion in Form des EuGH gekennzeichnet. Zwar sind die Konstitutivakte der EG und auch der EU völkerrechtliche Verträge, die Gemeinschaften haben sich jedoch vor allem durch die intensive Sekundärrechtsetzung von den Merkmalen klassischer internationaler Organisationen weit entfernt und eine autonome, supranationale Rechtsordnung hervorgebracht³⁶. Vorläufige Höhepunkte dieser Entwicklung sind der Konstitutionalisierungsprozess der vergangenen Jahre und der Abschluss des VVE, dessen Inkrafttreten nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden allerdings nach wie vor ungewiss ist.

Die wesentlichen Herausforderungen, die sich aus den gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen für die einzelstaatlichen Rechtsordnungen, namentlich für das nationale Verfassungsrecht, ergeben, werden vor allem in der Rechtsprechung des EuGH ersichtlich. Die Richter in Luxemburg haben im Laufe der Jahre deutlich gemacht, welche Regeln und Strukturprinzipien aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind. Übergreifend geht es darum, den Normen des Gemeinschaftsrechts optimale Wirkungskraft und eine gemeinschaftsweit einheitliche Geltung zu verschaffen³⁷ – unbeschadet der Hindernisse, die sich auf nationaler Ebene

³⁴ Siehe dazu unten Abschnitt 3.3.

³⁵ Siehe dazu unten Abschnitt 3.1.

³⁶ Denys Simon, Les fondements de l'autonomie du droit communautaire, in: Société française pour le droit international (Hrsg.), Droit international et droit communautaire: perspectives actuelles, Paris 2000, 207 ff.

³⁷ Zum so genannten *effet utile* EuGH, 06.10.1970, *Leberpfennig*, Rs. 9/70, Slg. 1970, 825 (838).

ergeben mögen³⁸. Die beiden wichtigsten dogmatischen Figuren, die der EuGH in diesem Zusammenhang herausgearbeitet hat, sind das Vorrangprinzip (*primauté*) sowie die unmittelbare Anwendbarkeit (*effet direct*) des Gemeinschaftsrechts.

2.2. Vorrangprinzip

Das Vorrangprinzip hat der Gerichtshof erstmals in seiner historischen Leitentscheidung *Costa c/ENEL* im Jahre 1964 dargelegt und sich dabei zugleich zur rechtlichen Natur der Gemeinschaft geäußert, indem er deren autonomen und vom Völkerrecht zu unterscheidenden Charakter betonte. Daher ist es lohnenswert, die entscheidende Passage ausführlich zu zitieren:

“Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die (...) insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten (...) ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.”³⁹

Das Vorrangprinzip ist zwar auch im Völkerrecht bekannt⁴⁰, dort wird es aber nicht allein aus sich selbst heraus entwickelt⁴¹, sondern es bleibt den einzelnen Staaten überlassen, dem Völkerrecht den entsprechenden Platz in der nationalen Rechtsordnung zuzuweisen. Der EuGH hat dagegen stets unterstrichen, dass das Gemeinschaftsrecht einen absoluten Vorranganspruch habe, ohne den die Gemeinschaft jegliche Substanz verlöre⁴². So haben die Richter nicht gezögert einzufordern, dass Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts, inklusive solcher grundrechtlicher Natur, ebenfalls vor dem Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts zurücktreten müssten⁴³.

³⁸ Catherine H a g u e n a u, *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, Brüssel 1995, 27.

³⁹ EuGH, 15.07.1964, *Costa c/ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1253 (1269).

⁴⁰ Vgl. dazu schon CPJI, *Avis consultatif* v. 4. Februar 1932, *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, série A/B, n° 44, 24: “Un Etat ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre Etat sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur.”

⁴¹ S i m o n (Anm. 36), 241.

⁴² EuGH, 22.06.1965, *Acciaierie San Michele c/ Hohe Behörde der EGKS*, Rs. 9/65, Slg. 1965, 37 (39).

⁴³ EuGH, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125. In der neueren Rechtsprechung zum Vorrang der gemeinschaftsrechtlichen Norm gegenüber einer internen Verfassungsbestimmung auch EuGH, 11.01.2000, *Kreil*, Rs. C-285/98, Slg. 2000, 69.

Dieser Ansatz wirkt sich auch auf die Position und die Rolle der mitgliedstaatlichen Gerichtsbarkeit aus⁴⁴. Nach Auffassung des EuGH sind die nationalen Richter nicht befugt, über die Ungültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten zu befinden⁴⁵, da diese Kompetenz und damit auch die Prüfung der Grundrechtskonformität jener Normen allein dem EuGH zufalle. Darüber hinaus hat der EuGH klargestellt, dass

“das staatliche Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden hat, gehalten ist, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste”⁴⁶.

Der EuGH hat das Vorrangprinzip in ständiger Rechtsprechung immer wieder bestätigt und es dabei auch explizit für die verschiedenen Formen von bindenden Rechtsakten des sekundären Gemeinschaftsrechts (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen) formuliert⁴⁷. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gemäß der Auslegung des EG-Rechts durch den EuGH jede gemeinschaftsrechtliche Norm, ob primär- oder sekundärrechtlicher Natur, jeder nationalen – auch verfassungsrechtlichen – Regelung vorgeht, unabhängig davon, ob diese der gemeinschaftsrechtlichen Norm zeitlich vorgelagert ist oder nicht⁴⁸.

Sollte der VVE doch noch in Kraft treten, wäre das Vorrangprinzip gemäß Art. I-6 VVE dann auch erstmals primärrechtlich festgeschrieben⁴⁹.

⁴⁴ Dabei ist auch zu beachten, dass die Verpflichtungen der nationalen Gerichte im Zusammenhang mit dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV deren (Entscheidungs-)Autonomie beschränken. Dazu H a g u e n a u (Anm. 38), 36.

⁴⁵ EuGH, 22.10.1987, *Foto-Frost*, Rs. 314/85, Slg. 1987, 4199.

⁴⁶ EuGH, 09.03.1978, *Simmenthal*, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629 (Entscheidungsgrund 24). Eine Verletzung der genannten Verpflichtung durch die nationalen Gerichte kann haftungsrechtliche Folgen für den jeweiligen Mitgliedstaat haben. Vgl. EuGH, 30.09.2003, *Köbler*, Rs. C-224/01, Slg. 2003, I-10239. Als grundlegende Entscheidung in Bezug auf die Haftung von Mitgliedstaaten bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts – auch ohne Verschulden – gilt nach wie vor EuGH, 19.11.1991, *Francoovich*, Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357. In diesem Beitrag soll auf haftungsrechtliche Fragestellungen nicht weiter eingegangen werden; vgl. aber die den EuGH-Prämissen in dieser Hinsicht zumindest entgegenkommende Position des Conseil d’Etat, die sich erstmals nachweisen lässt in der Entscheidung CE, 28.02.1992, *Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France*, Rec., 81.

⁴⁷ Für Verordnungen: EuGH, *Internationale Handelsgesellschaft* (Anm. 43); für Richtlinien: EuGH, 07.07.1981, *Butterfahrten*, Rs. 158/80, Slg. 1981, 1805; für Entscheidungen: EuGH, 08.03.1979, *Salumificio di Cornuda*, Rs. 130/78, Slg. 1979, 867.

⁴⁸ de B e r r a n g e r (Anm. 28), 332.

⁴⁹ Die Vertragsparteien haben in einer dem VVE beigefügten Erklärung festgelegt, dass der Art. I-6 VVE die geltende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zum Ausdruck bringen solle. Diese Erklärung hat auch der Conseil constitutionnel im Hinblick auf die Frage der Vereinbarkeit von Art. I-6 VVE mit der französischen Verfassung in seine Überlegungen einbezogen. Siehe dazu unten Abschnitt 4.1.3.

2.3. Unmittelbare Anwendbarkeit

Die Prinzipien des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts bedingen sich gegenseitig, sollen sie ihre volle Wirkung entfalten können: Ohne die unmittelbare Anwendbarkeit wäre das Vorrangprinzip hinfällig, wenn der betroffene Mitgliedstaat es versäumt hat, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Normen zu ergreifen. Umgekehrt würde die Verankerung der unmittelbaren Anwendbarkeit ohne gleichzeitige Geltung des Vorrangprinzips dazu führen, dass sich die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen am Fuße der Normenpyramide wiederfänden⁵⁰.

Erstmals hatte der EuGH im Fall *Van Gend en Loos* im Jahr 1963 die Gelegenheit, auf die fundamentale Bedeutung der unmittelbaren Anwendbarkeit – also auf die Möglichkeit für den Einzelnen, sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen – zu verweisen⁵¹. Das Prinzip drückt aus, dass die entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts mit ihrem Inkrafttreten eine unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle werden, die von ihnen betroffen sind. Dieser Durchgriffswirkung, die im klassischen Völkerrecht nur in Ausnahmefällen eine Rolle spielt⁵², kommt also eine entscheidende strukturgebende Funktion zu. Das Gemeinschaftsrecht versteht sich somit in seiner Beziehung zu den nationalen Rechtsordnungen als rein monistisch, für eine wie auch immer geartete innerstaatliche Rezeption im Wege eines dualistischen Ansatzes besteht kein Raum⁵³.

Lässt sich dies im Hinblick auf das Primärrecht sowie Verordnungen, die gemäß Art. 249 Abs. 2 EGV in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, relativ problemlos begründen, ist die Gemengelage bei den Richtlinien komplizierter. Schließlich stellen sie gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV nur eine Zielverpflichtung für die Mitgliedstaaten dar, die Wahl der Form und der Mittel zur Zielerreichung bleibt ihnen überlassen. Zweifellos bedarf es also der entsprechenden nationalen Umsetzungsmaßnahme, um einer Richtlinie zu deren voller Wirkung zu verhelfen. In gewisser Weise kann man dennoch von einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie sprechen, weil die Mitgliedstaaten nach Erlass der Richtlinie alle Maßnahmen zu unterlassen haben, die deren Inhalt zuwiderlaufen⁵⁴. Kommen die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht nicht oder nur ungenügend nach, können sich gemäß EuGH-Judikatur Einzelne unter bestimmten

⁵⁰ H a g u e n a u (Anm. 38), 27.

⁵¹ EuGH, 05.02.1963, *Van Gend en Loos*, Rs. 26/62, Slg. 1963, 3.

⁵² Vgl. dazu CPJI, Avis consultatif v. 03.03.1928, *Compétence des tribunaux de Dantzig*, série B, n°15, sowie H a g u e n a u (Anm. 38), 29.

⁵³ EuGH, 07.02.1973, *Kommission c/ Italien*, Rs. 39/72, Slg. 1973, 101 (Rn. 17). Dazu auch H a g u e n a u (Anm. 38), 12, und S i m o n (Anm. 36), 241.

⁵⁴ P a c t e t / M é l i n - S o u c r a m a n i e n (Anm. 4), 582.

Bedingungen und im vertikalen Verhältnis zu staatlichen Behörden direkt auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen⁵⁵.

2.4. Zwischenergebnis

Der aus den europäischen Verträgen und der Rechtsprechung des EuGH resultierende weite überstaatliche Geltungsanspruch des EG/EU-Rechts birgt potenzielle Konflikte mit den Strukturen des national verfassten Rechtsstaates. Ein stark am Souveränitätsdogma ausgerichteter Verfassungsbegriff wie in Frankreich verschärft die Problematik noch, denn das Gemeinschaftsrecht hat vor allem dadurch Maßstäbe gesetzt, “*qu’il a mis en cause précisément l’idée [classique en Droit international] de l’intangibilité des souverainetés nationales*”⁵⁶.

Um nun zu erfassen, welche Auswirkungen der Auf- und Ausbau der europäischen Rechtsgemeinschaft auf das französische Verfassungsverständnis hat, ist als Nächstes zu klären, welchen Platz das von außen kommende Gemeinschaftsrecht im französischen Normengefüge einnimmt. Die Betrachtung der “Infiltrationsebene” ist ein wichtiger Baustein zur Bestimmung des Einflusses, den die Erfordernisse des EG/EU-Rechts auf die oben erwähnten Paradigmen des Verfassungsverständnisses – Doktrin der gesetzlichen Unantastbarkeit, nationale Souveränität – ausüben.

III. Infiltrationsebene: Die Verfassung als “Notanker” gegenüber dem EG/EU-Recht

3.1. Sukzessive Beschränkung der Unantastbarkeit des Gesetzes

3.1.1. *Semoules*-Rechtsprechung und die *théorie de la loi-écran*

Die Kontrolle des – auch nachfolgenden – nationalen Gesetzes am Maßstab des Gemeinschaftsrechts wird mittlerweile sowohl von der ordentlichen als auch von der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgenommen⁵⁷. Der Weg dorthin zeugt jedoch von einer nur zögerlichen Aufgabe der *théorie de la loi-écran* – also dem Abschied von der Vorstellung, dass der Richter (in diesem Fall) die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen dann nicht effektivieren könne, wenn das Gesetz gleichsam als Schirm zwischen ihm und der EG-Norm stehe. Gestaltete sich die Gewährleistung des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs gegenüber untergesetzlichen Normen und

⁵⁵ EuGH, 04.12.1974, *Van Duyn*, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337; EuGH, 01.02.1997, *Nederlandse ondernemingen*, Rs. 51/76, Slg. 1977, 113.

⁵⁶ Pierre Pescatore, zitiert in: de Berranger (Anm. 28), 27.

⁵⁷ Ausführlich zum Ganzen etwa Jörg Gundel, Die Einordnung des Gemeinschaftsrechts in die französische Rechtsordnung, Berlin 1997, 288 ff., sowie Hecker (Anm. 5).

Parlamentsgesetzen älteren Datums unproblematisch⁵⁸, blieb die Nicht-Anwendung eines jüngeren Parlamentsgesetzes zugunsten eines entgegenstehenden Gemeinschaftsrechtsaktes vor allem für den Conseil d'Etat lange undenkbar. Exemplarisch wurde dies im so genannten *Semoules*-Fall aus dem Jahr 1968 deutlich⁵⁹: Das dogmatische Gewicht dieser Entscheidung manifestiert sich in der Betonung der traditionellen *souveraineté de la loi*, nach der es dem Richter nicht zusteht, die Gültigkeit eines Gesetzes zu beurteilen⁶⁰ – und erst recht nicht, das einem völker- oder europarechtlichen Rechtsakt nachfolgende Gesetz⁶¹ als jüngsten und damit verbindlichen Ausdruck des Volkswillens zu zensieren⁶².

Art. 55 der Verfassung wurde in diesem Kontext dahingehend ausgelegt, dass er zwar materiell den Vorrang der Verträge vor dem (auch nachfolgenden) Gesetz sichere. Diese Klausel richte sich aber primär an das Parlament – als Richtschnur für eine vertragskonforme Gesetzesproduktion – und jedenfalls nicht an die Gerichtsbarkeit, die lediglich im Sinne der montesquieschen Gewaltenteilungslehre als *“bouche de la loi”*⁶³ zu fungieren habe⁶⁴. Dieser Standpunkt begegnet damit nicht zuletzt der in Frankreich latenten Angst vor einem *gouvernement des juges*. Man mag in der *Semoules*-Doktrin insofern auch eine rechtsprechungspolitische Dimension erkennen⁶⁵.

3.1.2. IVG-Rechtsprechung des Conseil constitutionnel

Der Conseil constitutionnel hat seinerseits in der berühmten Entscheidung zum Gesetz über den Schwangerschaftsabbruch (*Interruption volontaire de grossesse, IVG*) im Jahr 1975 ausgeschlossen, die Vertragskonformität von Gesetzen am

⁵⁸ Vgl. dazu etwa CE, 23.05.1969, *Sieur Jammes et Fédération des Associations viticoles de France*, Rec., 266, und CCass, crim., 07.01.1972, *Guerrini*, D 1972, Jur., 497 ff. (untergesetzliche Norm); CE, 18.01.1974, *Union des minotiers de la Champagne*, Rec., 40 (älteres Parlamentsgesetz).

⁵⁹ CE, 01.03.1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, Rec., 149.

⁶⁰ Streng genommen geht es bei der Vertragskontrolle nicht um die Gültigkeit eines Gesetzes, sondern lediglich um dessen Anwendbarkeit im Falle zweier sich widersprechender Normen. Vgl. daher die Kritik an der frühen Position des Conseil d'Etat bei Pactet/Mélin-Soucranien (Anm. 4), 578.

⁶¹ Hinsichtlich des älteren Gesetzes, das wie erwähnt ja sehr wohl auf seine Vertragskonformität überprüft wurde, konnte mit der Annahme operiert werden, mit dem Ausbleiben einer – theoretisch möglichen – Reaktion auf den europäischen Normerlass habe der Gesetzgeber stillschweigend seine Zustimmung zum Zurücktreten des älteren Gesetzes gegeben. Dazu Hecker (Anm. 5), 27.

⁶² de Berranger (Anm. 28), 220.

⁶³ Charles de Secondat de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris (Aufl. Garnier Frères) 1944, Bd. 1, Titel XI, Kapitel VI.

⁶⁴ Hecker (Anm. 5), 28. Zusätzlich dürfte zum Zeitpunkt der *Semoules*-Entscheidung im Jahr 1968 auch die integrationspolitische Stimmungslage in Frankreich – noch amtierte Staatspräsident Charles de Gaulle und die Politik des leeren Stuhls lag erst drei Jahre zurück – nicht eben zur Förderung einer supranational inspirierten Rechtsprechung beigetragen haben. Vgl. Hecker (Anm. 5), 55.

⁶⁵ Haguena (Anm. 38), 75.

Maßstab des Art. 55 der Verfassung zu überprüfen⁶⁶. Damit erteilte er einer Aufnahme der internationalen Verpflichtungen Frankreichs in den *bloc de constitutionnalité* eine Absage⁶⁷. Dennoch ließen sich das IVG-Urteil und vor allem die nachfolgende Rechtsprechung⁶⁸ durchaus als Aufforderung an die Fachgerichte verstehen, die Überprüfung der Vertragsmäßigkeit, für die der Conseil constitutionnel bei sich selbst keine Kompetenzgrundlage sah, ihrerseits zu bewerkstelligen.

3.1.3. Kurswechsel der Fachgerichte: Die Entscheidungen *Jacques Vabre* und *Nicolo*

Die Cour de Cassation schwenkte noch im Jahr des IVG-Urteils auf diese Linie ein und prüfte erstmals im Fall *Société des Cafés Jacques Vabre*⁶⁹ die Vertragsgemäßheit eines Gesetzes jüngeren Datums. Besonders Aufsehen erregend war dabei, dass der Kassationsgerichtshof nicht nur eine neue Lesart des Art. 55 heranzog, um den Vorranganspruch des Gemeinschaftsrechts zu begründen, sondern auch auf die *Costa*-Rechtsprechung des EuGH rekurrierte⁷⁰. Mit dieser dogmatischen Unterfütterung der Entscheidung, welche die Legitimationsgrundlage für die Vertragskontrolle des Gesetzes (auch) außerhalb der nationalen Rechtsordnung, nämlich im Gemeinschaftsrecht selbst, verortete, wurde die *souveraineté de la loi* stark in Frage gestellt.

Der Conseil d'Etat hingegen blieb seiner alten, zögerlichen Linie treu, so dass eine Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen höchstrichterlichen Entscheidungen

⁶⁶ CC, Décision n° 74-54 DC v. 15. Januar 1975, *Interruption volontaire de grossesse (IVG)*, Rec., 19. Im Grundsatz ist diese Rechtsprechung bis heute aktuell – mit gewissen Nuancen. Diese ergeben sich u.a. durch die Integration des Europa-Titels über die Teilnahme Frankreichs an der Europäischen Union bzw. den Europäischen Gemeinschaften in den Verfassungstext (siehe dazu unten Abschnitt 4.1.2. und 4.1.3.). Auch hat der Conseil constitutionnel die Immunität der einmal in Kraft getretenen vertraglichen Bestimmungen nicht immer strikt beachtet. Hecker (Anm. 5), 121 ff., identifiziert in einigen Fällen eine systemwidrige *a posteriori*-Kontrolle. Die Konsequenzen dieser Ausnahmen sind jedoch gering geblieben, unter anderem weil der Conseil constitutionnel im Ergebnis regelmäßig die Verfassungskonformität bestätigte.

⁶⁷ Damit wurde zugleich die so genannte Gleichstellungsthese der Regierungskommissarin Nicole Questiaux aus dem *Semoules*-Verfahren vor dem Conseil d'Etat verworfen. Nach dieser These bedeutet die gesetzgeberische Missachtung völkerrechtlicher Verträge zugleich einen Verfassungsverstoß bezüglich Art. 55, der eine Sanktionierung des Gesetzes durch den Conseil constitutionnel im Verfahren der gewöhnlichen Verfassungskontrolle nach sich ziehen könnte. Der Conseil constitutionnel wies eine solche Lesart jedoch zurück: "*Une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution.*" Vgl. CC, IVG (Anm. 66), Erwägungsgrund 5. Die Bedenken gegenüber der Gleichstellungsthese implizieren aber nicht zugleich eine Ablehnung der zentralen Figur aus der *Semoules*-Rechtsprechung, nämlich der Unantastbarkeit des Gesetzes. So Hecker (Anm. 5), 58 ff.

⁶⁸ Gundel (Anm. 57), 324.

⁶⁹ CCass, mixte, 24.05.1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, D 1975, Jur., 497 ff.

⁷⁰ Pierre Goyard, Die Stellung des Gemeinschaftsrechts im französischen Recht, DÖV 1989, 259 (261), attestiert der ordentlichen Gerichtsbarkeit einen "kühnen Bruch mit ihrer Tradition". Roland Bieber, Urteilsanmerkung, EuR 1975, 330 (331), deutet die Entscheidung sogar als Zeichen eines "integrationspolitischen Tendenzwechsels in Frankreich".

gen entstand. Erst 1989 nahm der Staatsrat – nach einer zunächst vorsichtigen “Abmilderungsjudikatur”⁷¹ und unter dem Eindruck einer zunehmenden Isolation⁷² – einen Kurswechsel vor: In der *Nicolo*-Entscheidung⁷³ entschloss sich nunmehr auch die höchste Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Anwendungsvorrang der europäischen Verträge gegenüber dem nachfolgenden nationalen Gesetz zu sichern⁷⁴. Zu einer Anerkennung der Spezifität des Gemeinschaftsrechts konnten sich die Richter aber im Gegensatz zur Cour de Cassation fünfzehn Jahre zuvor nicht durchringen. Es blieb bei einem ausschließlich durch die Verfassung, namentlich den Art. 55, vermittelten Vorranganspruch.

Die praktischen Auswirkungen dieses Festhaltens an der rein verfassungsstaatlichen Begründung sind jedoch gering, so dass sich eine pragmatische Tendenz erkennen lässt, welche die Entwicklung des französischen Verfassungsverständnisses in den vergangenen Jahrzehnten durchzieht. Insofern ist Jan Hecker zuzustimmen, wenn er in der Logik der *Nicolo*-Entscheidung eine ausgleichende Funktion erkennt:

“Die französische Rechtsordnung mit ihrer starken Prägung durch den Grundsatz nationaler Souveränität kompensiert so auf einer ideologischen Ebene ihre real vollzogene Anpassung an die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts.”⁷⁵

3.2. Exkurs: Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien

Der Versuch eines schrittweisen Ausgleichs zwischen der Bewahrung der tief im Verfassungsverständnis verwurzelten Autonomie der nationalen Rechtsordnung und der Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben lässt sich auch in der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien erkennen⁷⁶. Ausgangspunkt war in diesem Zusammenhang die Entscheidung *Cohn-Bendit* des Conseil d’Etat aus dem Jahr 1978⁷⁷, die zum Teil heftige Kritik hervorrief⁷⁸

⁷¹ Damit ist die Kombination der seinerzeitigen *Semoules*-Linie mit solchen Auslegungstechniken gemeint, welche die praktischen Konsequenzen der Nicht-Anwendung des Vertrages abschwächen. Vgl. Hecker (Anm. 5), 72 ff.

⁷² *Ibid.*, 68 ff.

⁷³ CE, 20.10.1989, *Nicolo*, Rec., 190.

⁷⁴ Das Vorranggebot wurde sukzessive auf gemeinschaftsrechtliche Verordnungen (CE, 24.09.1990, *Boisdet*, Rec., 251) und Richtlinien (CE, 28.02.1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*, Rec., 78) erweitert.

⁷⁵ Hecker (Anm. 5), 99.

⁷⁶ Bezüglich der EG-Verordnungen hatte der Conseil constitutionnel in zwei Entscheidungen aus dem Jahr 1977 deren unmittelbare Anwendbarkeit anerkannt und in den vorliegenden Fällen geurteilt, dass sich die Kompetenz des Parlaments in gewissen finanziellen, die EG betreffenden Fragen auf Ausführungsmaßnahmen beschränke: CC, Décision n° 77-89 DC v. 30. Dezember 1977, *Loi de finances pour 1978*, Rec., 46; CC, Décision n° 77-90 DC v. 30. Dezember 1977, *Dernière loi de finances rectificative pour 1977*, Rec., 44. Vgl. dazu Louis Favoreu, *Le Conseil constitutionnel et le droit international*, AFDI 1977, 95 (123).

⁷⁷ CE, 22.12.1978, *Cohn-Bendit*, Rec., 524.

und sich der EuGH-Rechtsprechung diametral entgegensetzte. In den Augen der obersten Verwaltungsrichter, die den Begriff der Richtlinie eng und damit den Spielraum für die nationale Umsetzung weit auslegten⁷⁹, war zur Begründung der Rechtswidrigkeit eines individuellen Verwaltungsaktes die Berufung auf eine Richtlinie unzulässig. Mit anderen Worten: Die unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie wurde verweigert. Formal hält der Conseil d'Etat auch heute noch daran fest, dass EG-Richtlinien keine unmittelbar auf Verwaltungsakte anwendbaren Maßstäbe liefern können, doch mittlerweile hat er im nationalen Recht Wege gefunden, um zumindest im Ergebnis weit gehend zu gemeinschaftsrechtskonformen Urteilen zu kommen⁸⁰.

3.3. Der (temperierte) Vorranganspruch der Verfassung

Mit der Akzeptanz des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs vor infrakonstitutionellen Rechtsnormen ist wie gesehen bereits eine erhebliche Anpassung des Verfassungsverständnisses in dem Sinne einhergegangen, dass die sakrosankte Stellung des Gesetzes zugunsten einer stärker verfassungsstaatlichen und – wie in Ansätzen bei der Cour de Cassation – auch europaspezifischen Orientierung aufgegeben wurde. Nimmt man nun die Frage nach der Spitze der Normenpyramide – also nach der hierarchischen Beziehung zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Verfassung – hinzu, so verkompliziert sich das Bild deutlich. Mehrere, teils ineinander übergehende Problembereiche lassen sich benennen: zum Ersten die Art und Weise, wie die Rechtsprechung allgemein mit dem Anspruch des Gemeinschaftsrechts umgeht, die Verfassung als letztlich maßgebende Norm schlicht zu verdrängen; zum Zweiten die Folgen, die aus einer zunehmenden Verschränkung der Rechtsordnungen herrühren, wie sie sich vor allem seit der Einfügung des Titels

⁷⁸ Vgl. nur den aussagekräftigen Titel des Kommentars von Christian Tomuschat, *La justice – c'est moi*, EuGRZ 1979, 257. Die Kritik bezog sich in jenem Fall und in der Folge auch auf die Vorlagepraxis des Conseil d'Etat, der mitunter eine Überweisung im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens an den EuGH unter Berufung auf die *théorie de l'acte clair* selbst dann vermied, wenn das zugrunde liegende Rechtsproblem alles andere als "klar" war. Inzwischen hat sich dieses Problem aber deutlich abgeschwächt. Vgl. Heckler (Anm. 5), 79 ff.

⁷⁹ Haguenaу (Anm. 38), 215.

⁸⁰ So Claus Dieter Classen, Anmerkung zur Entscheidung 2004-496 DC des Conseil constitutionnel, JZ 2004, 969 (971); vgl. insgesamt zu diesem Aspekt Olivier Dubos, *L'invocabilité d'exclusion des directives: une autonomie enfin conquise*, RFDA 2003, 568; Haguenaу (Anm. 38), 217 ff.; de Berranger (Anm. 28), 326. Wichtige Marksteine auf dem Weg zu einer Annäherung der Rechtsprechung des Conseil d'Etat an diejenige des EuGH haben u.a. folgende Urteile gesetzt: CE, 07.12.1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, Rec., 410; CE, 03.02.1989, *Alitalia*, Rec., 44; CE 28.02.1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France* (Anm. 74); CE, 28.02.1992, *Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France* (Anm. 46). In der ordentlichen Gerichtsbarkeit schwankte die Rechtsprechung zunächst, mittlerweile wird aber die Direktwirkung von Richtlinien akzeptiert. Dazu Heckler (Anm. 5), 76 m.w.N.

XV⁸¹ (“Über die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union”) in die französische Verfassung im Jahr 1992 zeigt; und zum Dritten die umstrittene Einordnung von abgeleiteten Gemeinschaftsrechtsakten in das französische Normensystem, wobei jene je nach Sichtweise gegen jedwede, auch indirekte Kontrolle durch den nationalen Richter – und damit auch gegenüber der Verfassung – immun sind oder eben nicht.

3.3.1. *Sarran*-Rechtsprechung des Conseil d’Etat: Vorrang der Verfassung

Einen wichtigen Anhaltspunkt für den richterlichen Umgang mit dem absoluten Vorranganspruch des Gemeinschaftsrechts lieferte im Jahr 1998 die *Sarran*-Entscheidung⁸² des Conseil d’Etat – zweifellos eine der wichtigsten im Bereich der Normenhierarchie in der Geschichte der V. Republik. So erklärte der Staatsrat, dass das – seinerzeit für die infrakonstitutionelle Ebene im Anschluss an die Entscheidung *Nicolo* fest etablierte – Prinzip des Vorrangs der internationalen Verpflichtungen Frankreichs vor dem Gesetz nicht gegenüber Verfassungsbestimmungen gelte. Danach fallen also verfassungsändernde Gesetze nicht unter die nicht näher bestimmten “Gesetze”, für die in Art. 55 die Nachrangigkeit gegenüber Verträgen und Abkommen festgelegt ist.

Da das *Sarran*-Urteil zunächst keinen gemeinschaftsrechtlichen Bezug hatte, erschien es prinzipiell möglich, eine Differenzierung zwischen Völker- und Gemeinschaftsrecht zu erwägen. Solche Überlegungen wurden aber mit dem so genannten *SNIP*-Urteil⁸³ aus dem Jahr 2001, das die offen dualistische *Sarran*-Rechtsprechung auf die Beziehung zwischen Verfassungsnorm und Gemeinschaftsrecht übertrug, hinfällig⁸⁴. Aus der Sicht der Fachgerichte erschließt sich diese restriktive, die Verfassung als oberste Richtschnur bewahrende Auffassung durchaus; der Wider-

⁸¹ Zum Zeitpunkt der Einfügung des Europa-Titels in die Verfassung handelte es sich um Titel XIV. Im Zuge weiterer Revisionen der Verfassung an anderer Stelle ist daraus jedoch Titel XV geworden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in diesem Beitrag im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Teilnahme an der EG/EU nur von Titel XV gesprochen.

⁸² CE, 30.10.1998, *Sarran et Levacher*, Rec., 368. Bereits zwei Jahre zuvor hatte der Conseil d’Etat in der Rechtssache *Koné* (CE, 03.07.1996, Rec., 255) erahnen lassen, wie er im Falle eines Konflikts zwischen völkervertraglicher und verfassungsrechtlicher Norm zu entscheiden gedenkt. Seinerzeit erklärte er sich für zuständig, ein *principe fondamental reconnu par les lois de la République* freizulegen (im vorliegenden Fall das Verbot einer Auslieferung aus politischen Gründen), das – da mit Verfassungsrang versehen – die Anwendung eines geltenden völkerrechtlichen Vertrages verhinderte. Kritisch zu diesem Vorgehen Abdelkhalq Berramane, *La hiérarchie des droits*, Paris 2002, 206; Bertrand de Lamy/Pascale Deumier, *La hiérarchie des normes: une pyramide à géométrie variable*, Petites affiches 2000, Nr. 201, 8 (11).

⁸³ CE, 03.12.2001, *Syndicat national de l’industrie pharmaceutique (SNIP)*, RFDA 2002, 166. Vgl. dazu vor allem die Besprechung von Florence Chaltiel, *La boîte de Pandore des relations entre la Constitution française et le droit communautaire*, RMCUE 2002, 595. Die Cour de Cassation hatte inzwischen die *Sarran*-Rechtsprechung adaptiert. CCass, plén., 02.06.2000, *Mlle Pauline Fraisse*, RDP 2000, 1050.

⁸⁴ Florence Chaltiel, *Nouvelles variations sur la constitutionnalisation de l’Europe*, RMCUE 2004, 450 (452).

spruch zur Linie des EuGH und dem Postulat des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ist systemimmanent:

“Pour le Conseil d’Etat et la Cour de Cassation, la Constitution est la norme fondamentale dont ils tirent leur existence et leurs pouvoirs. Ils ne peuvent aller au-delà de ce texte et encore moins à son encontre.”⁸⁵

3.3.2. Der Conseil constitutionnel und die vorsichtige Konstitutionalisierung des Europarechts

Im Jahr 2004 hatte auch der Conseil constitutionnel die Gelegenheit, sich hinsichtlich der Rangfrage zu äußern. Da es in der Entscheidung zum Gesetz über das Vertrauen in den digitalen Wirtschaftsverkehr (*E-Commerce*)⁸⁶ vor allem um die Umsetzung europäischen Richtlinienrechts ging⁸⁷, weist das Urteil zahlreiche Bezüge zur besonders problematischen verfassungsrechtlichen Verortung des EG-Sekundärrechts auf. Im Kern erhebt der Verfassungsrat die Richtlinienumsetzung zu einem Verfassungsgebot, betont andererseits aber die diesem Gebot in der Verfassung selbst gesetzten Grenzen⁸⁸. Wörtlich lautet der entscheidende Auszug des Urteils wie folgt:

“La transposition en droit interne d’une directive communautaire résulte d’une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu’en raison d’une disposition expresse contraire de la Constitution.”⁸⁹

Dieses in der Literatur sowohl im Hinblick auf seine Reichweite⁹⁰ als auch seine Kohärenz intensiv diskutierte Urteil⁹¹ zeigt zunächst einmal, dass der Verfassungsrat offenbar gewillt ist, unterschiedlichen Anforderungen Rechnung zu tragen: Er beachtet auf der einen Seite den spezifischen, in die Verfassung einfließenden Charakter des Gemeinschaftsrechts, auf der anderen Seite soll die Verfassung weiter als

⁸⁵ Pactet/Mélin-Soucramanien (Anm. 4), 550. Ähnlich: de Berranger (Anm. 28), 214.

⁸⁶ CC, Décision n° 2004-496 DC v. 10. Juni 2004, *Loi pour la confiance dans l’économie numérique* [nachfolgend: *E-Commerce*], Rec., 101.

⁸⁷ Bis zu dieser Entscheidung gab es keine Rechtsprechung des Conseil constitutionnel zur Stellung des sekundären Gemeinschaftsrechts in der französischen Rechtsordnung. Vgl. Christian Walter, *Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union*, EuGRZ 2005, 77 (79).

⁸⁸ Franz C. Mayer, *Europarecht als französisches Verfassungsrecht*, EuR 2004, 923.

⁸⁹ CC, *E-Commerce* (Anm. 86), Erwägungsgrund 7.

⁹⁰ Vor allem unklar – und damit auslegungsfähig – ist, was mit einer “*disposition expresse contraire de la Constitution*” gemeint sein könnte. Vgl. Bruno Genevois, *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA 2004, 651 (657 ff.); Mayer (Anm. 88), 830; Walter (Anm. 87), 80.

⁹¹ Vgl. etwa Bertrand Mathieu, *Le Conseil constitutionnel conforte la construction européenne en s’appuyant sur les exigences constitutionnelles nationales*, Recueil Dalloz 180 (2004), 1739; Jean-Pierre Camby, *Le droit communautaire est-il soluble dans la Constitution?*, RDP 2004, 878; Mayer (Anm. 88); Walter (Anm. 87); Chaltiel (Anm. 84); Classen (Anm. 80). Kritisch vor allem: Henri Labayle/Jean-Luc Sauron, *La Constitution française à l’épreuve de la constitution pour l’Europe*, RFDA 2005, 1; Genevois (Anm. 90).

ultimativer Rahmen und “Notanker”⁹² dienen. Der Conseil constitutionnel begibt sich damit in eine Mittelposition zwischen der gemeinschaftsrechtlichen Doktrin des absoluten Vorrangs – der nationale Verfassungsvorbehalte, auch wenn es sich um *dispositions expresses contraires* handelt, fremd sind – und der dem Verfassungsvorrang verpflichteten *Sarran-* bzw. *SNIP-*Rechtsprechung des Conseil d’Etat.

Die sophisticatede Herangehensweise des Conseil constitutionnel erlaubt somit keine einfach strukturierten Aussagen zum Hierarchieverhältnis⁹³, sie belegt indes eines deutlich: Das Gemeinschaftsrecht und die französische Verfassung sind zunehmend enger miteinander verwoben – dies umso mehr, als der *fait communautaire* durch den “Europa-Titel” in den Verfassungstext selbst Einzug gehalten hat. Mit einem Verständnis der Verfassung als einheitlichem, übergeordnetem Block ist diesem Phänomen nicht beizukommen, weil das Gemeinschaftsrecht zugleich innerhalb und außerhalb von ihr angesiedelt ist.

Aufgrund der Bestimmungen des Titels XV⁹⁴, in denen die Teilnahme Frankreichs an der europäischen Integration nach Maßgabe der europäischen Verträge zum Ausdruck kommt, könnte man plakativ das “*Europarecht als französisches Verfassungsrecht*”⁹⁵ bezeichnen. Daraus allerdings eine vollständige Aufnahme dieses Rechts in den *bloc de constitutionnalité* zu folgern, ist vorschnell. Schon die redaktionelle Technik eines Verweises auf die europäischen Bestimmungen, der vor allem in der Programmvorschrift des Art. 88-1 eher symbolischen als normativen Charakter hat, legt nahe, dass der Verfassung eine gewisse Mediationsfunktion verbleiben soll. Ginge man davon aus, dass der Inhalt jeder Richtlinie selbst unmittelbar Verfassungsrang erhalten soll, so wäre auch der Vorbehalt einer “*disposition expresse contraire*” wenig stimmig⁹⁶.

Damit scheinen die Schwierigkeiten für den konkreten Fall eines Normenkonflikts jedoch eher zu beginnen als beendet zu sein. Kann eine verfassungsrechtliche Verpflichtung (hier die *disposition expresse contraire*) eine andere (die Umset-

⁹² Walter (Anm. 87), 80.

⁹³ Vgl. dazu auch die Rechtsprechung des Conseil constitutionnel zur primärrechtlichen Positivierung des Prinzips des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs: CC, *Traité établissant une Constitution pour l’Europe* (Anm. 31). Siehe dazu unten Abschnitt 4.1.3.

⁹⁴ Zu den betreffenden Regelungen im Einzelnen siehe unten Abschnitt 4.1.2.

⁹⁵ Mayer (Anm. 88). Vgl. in diesem Zusammenhang besonders die Entscheidung des Conseil constitutionnel über das Gesetz zum Kommunalwahlrecht aus dem Jahr 1998: CC, *Décision n° 98-400 DC v. 20. Mai 1998, Droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales*, Rec., 251. Seinerzeit zogen die Verfassungsrichter als Kontrollmaßstab nicht nur den konkret auf diesen Aspekt bezogenen Art. 88-3 der Verfassung heran, sondern auch europäisches Recht, weil sich die Bestimmungen des Art. 88-3 auf die zugehörige Grundlage in Art. 19 Abs. 1 EGV (ex-Art. 8 b Abs. 1 EGV) beziehen. Der Verfassungsrat betont ausdrücklich die in der Verfassung angeordnete rechtliche Verknüpfung zwischen den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (neben dem EG-Vertrag die Richtlinie 94/80/CE vom 19.12.1994) und dem Ausführungsgesetz. Zum Kommunalwahlrecht für Unionsbürger siehe unten Abschnitt 4.3.

⁹⁶ Walter (Anm. 87), 80. Anderer Ansicht Etienne Picard, *Vers l’extension du bloc de constitutionnalité au droit européen?*, RFDA 1993, 47, der von einer sehr weit reichenden Integration des Gemeinschaftsrechts in die französische Verfassung ausgeht.

zungspflicht) aus sich heraus einfach aufheben?⁹⁷ Was passiert, wenn der Gesetzgeber eine Richtlinie korrekt umsetzt, die auf diese Weise umgesetzte Norm jedoch verfassungswidrig ist?⁹⁸ Die – noch ausstehenden – Antworten auf diese Fragen sind unbestritten von großem Interesse, allerdings weist die darum kreisende Debatte die Tendenz auf, die reale Gefahr eines entsprechenden Konflikts zwischen Conseil constitutionnel und EuGH zu überschätzen⁹⁹.

Sehr konkret und für die Entwicklung des französischen Verfassungsverständnisses bedeutsam ist dagegen das „Qualitätszeugnis“¹⁰⁰, das der Verfassungsrat dem EuGH in der *E-Commerce*-Entscheidung¹⁰¹ ausstellt. Abgesehen vom Sonderfall der „*dispositions expresses contraires*“ wird dessen Zuständigkeit sowohl für gemeinschaftsrechtliche Kompetenzfragen als auch im Hinblick auf den Grundrechtsschutz ausdrücklich anerkannt. Dies ist ein wichtiges Element im Prozess der rechtstechnischen und auch intellektuellen Öffnung der französischen Verfassung gegenüber der europäischen Konstruktion.

Nun gilt es, die Untersuchung dieser keineswegs widerspruchsfreien Öffnung vor dem Hintergrund der Entwicklungsebene, also dem verfassungsrechtlichen Umgang mit Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene, zu vertiefen und dabei vor allem zu fragen, welche Folgerungen sich aus dieser Konstellation für die französische Verfassungs- und Souveränitätskonzeption ergeben.

IV. Entwicklungsebene: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration

4.1. Evolution des Verfassungsverständnisses und Rechtsprechung des Conseil constitutionnel – Überblick

Wie oben dargestellt, stimmt Frankreich gemäß Abs. 15 der Präambel der Verfassung von 1946 unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Souveränitätseinschränkungen zu. Nun ist es kaum bestritten, dass das europäische Integrationsprojekt der Organisation und Verteidigung des Friedens dient, also ein Zielobjekt darstellt, zugunsten dessen Souveränitätseinschränkungen hingenommen werden können¹⁰². Weit weniger offensichtlich ist hingegen, was überhaupt unter den Oberbegriff der Souveränitätseinschränkungen fällt, bis zu welchem Grad sie zulässig sind und welchen Stellenwert ihnen gegenüber gegebenenfalls andere hohe Rechtsgüter in der Verfassung haben.

⁹⁷ Chaltiel (Anm. 84), 453; dazu auch Genevois (Anm. 90), 660.

⁹⁸ Camby (Anm. 91), 881.

⁹⁹ Genevois (Anm. 90), 652.

¹⁰⁰ Walter (Anm. 87); ähnlich: Mathieu (Anm. 91), 1740.

¹⁰¹ CC, *E-Commerce* (Anm. 86), Erwägungsgrund 7.

¹⁰² Hecker (Anm. 5), 170.

Seit den Anfängen der europäischen Integration war der Conseil constitutionnel immer wieder aufgerufen, zu diesen Problemen Stellung zu beziehen. Durch seine Rechtsprechung in jenem Rahmen hat er das französische Verfassungsverständnis maßgeblich geprägt, zahlreiche Fragen beantwortet, mindestens ebenso viele aber neu aufgeworfen.

4.1.1. Vor-Maastricht-Judikatur¹⁰³

Eine frühe Signalwirkung in Bezug auf die Verfassungskonzeption des Conseil constitutionnel ging von der so genannten Direktwahl-Entscheidung aus¹⁰⁴. Im Jahr 1976 hatte sich der EG-Ministerrat auf den Direktwahlakt¹⁰⁵ geeinigt, der die Basis für die spätere unmittelbare Wahl des Europäischen Parlaments (EP) durch die Völker in den Mitgliedstaaten darstellte. Der von Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing zur Prüfung der Verfassungskonformität angerufene Conseil constitutionnel stellte zwar keine grundsätzliche Inkompatibilität fest, machte aber einige (Interpretations-)Vorbehalte. In seinen Erwägungsgründen gab er wichtige Hinweise zu seinem Bild der EG und des EP sowie zum Inhalt des Souveränitätsbegriffs aus Sicht der französischen Verfassung.

Die Überlegungen des Verfassungsrates zum Charakter der Direktwahl zeugen von einer gewissen "Banalisierung"¹⁰⁶ der Gemeinschaften und ihres spezifischen Organisations- und Rechtscharakters. Gerade die souveränitätsdurchbrechende supranationale Legitimität einer direkt gewählten Volksvertretung wird "hinweginterpretiert" – mit der Feststellung, dass das Europäische Parlament unter der (damals) gegebenen Kompetenzausstattung¹⁰⁷ nicht an der Ausübung der nationalen Souveränität partizipiere und diese dementsprechend auch nicht beeinträchtigen könne¹⁰⁸.

¹⁰³ Dazu ausführlich etwa François Luchaire, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP 1991, 1499 ff.; Gundel (Anm. 57), 70 ff.; de Berranger (Anm. 28), 136 ff.; Hecker (Anm. 5), 165 ff.

¹⁰⁴ CC, Décision n° 76-71 DC v. 30. Dezember 1976, *Election de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct* [nachfolgend: *Election directe*], Rec., 15.

¹⁰⁵ ABl. L 278 v. 08.10.1976.

¹⁰⁶ Favoreu (Anm. 76), 120.

¹⁰⁷ Jean-Paul Jacqué, *La Souveraineté française et l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct*, in: Georg Ress (Hrsg.), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1980, 71 (89). Mit dem Verweis auf die kompetenzielle Struktur der Gemeinschaft machte der Conseil constitutionnel zugleich deutlich, dass ein (inhaltlicher) Ausbau der Stellung des Parlaments wohl nicht von der Verfassung gedeckt wäre, eben weil eine Parlamentarisierung der Gemeinschaft die Rückführung der Willensbildung auf den nationalen Souverän verweisen würde. Daraus leitet sich implizit eine Präferenz für eine interetatistische Gemeinschaftsstruktur mit Vetorecht im Rat ab. Vgl. Hecker (Anm. 5), 198.

¹⁰⁸ CC, *Election directe* (Anm. 104), Erwägungsgründe 2 und 7. Patrick Rambaud, *L'approbation par la France des dispositions sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, AFDI 1977, 884 (901), kritisiert die gesamte Darlegung des Conseil constitutionnel mit dem Argument, dieser habe – wie auch die politische Führung – schlicht alles getan, um die Wähler davon abzuhalten, sich für die zukünftigen Europawahlen zu interessieren.

Allgemein führt der Conseil constitutionnel eine Differenzierung zwischen erlaubten, weil durch Abs. 15 der Präambel von 1946 abgedeckten Souveränitätseinschränkungen (*limitations*) und untersagten Souveränitätsübertragungen (*transfers*) ein¹⁰⁹. Ein Heraustreten der Souveränität aus dem nationalen Rahmen ist also für den Verfassungsrat in keinem Fall denkbar:

“La souveraineté qui est définie à l’article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale.”¹¹⁰

Eng damit verbunden ist die höchstrichterliche Forderung, bei der Wahl der französischen Abgeordneten des EP das Prinzip der Unteilbarkeit der Republik zu beachten¹¹¹. Dies deutete darauf hin, dass den Richtern für die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems wohl ein nationaler Einheitswahlkreis vorschwebte, sie aber zumindest die Einrichtung grenzüberschreitender Wahlkreise ausschlossen¹¹².

Besonders kritisch ist in der Lehre die vom Conseil constitutionnel vorgenommene Unterscheidung zwischen erlaubten Souveränitätseinschränkungen und verbotenen Souveränitätstransfers aufgenommen worden¹¹³. In der Tat scheint eine Abgrenzung zwischen diesen beiden Begriffen, die eine verlässliche Leitlinie liefert, kaum möglich. Auch der Verfassungsrat selbst hat sich in der Folge von dieser Dichotomie wieder abgewandt und ist zu einer Formulierung zurückgekehrt, die er schon bei der Entscheidung zum Einnahmenersetzungsbeschluss der EG im Jahr 1970 gewählt hatte: dass eine internationale Verpflichtung dann verfassungswidrig sei, wenn sie die grundlegenden Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität (*conditions essentielles de l’exercice de la souveraineté nationale*) verletze¹¹⁴. Im Jahr 1985 präzisierte der Conseil constitutionnel das Erfordernis dahingehend, dass diese grundlegenden Voraussetzungen dann gewahrt bleiben, wenn die Achtung vor den Institutionen der Republik, die Fortdauer des Lebens der Nation und die Gewährleistung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten (*le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens*) gesichert seien¹¹⁵.

Diese Kriterien lassen immer noch einen breiten Spielraum – ganz abgesehen von der Möglichkeit einer Änderung der Verfassung, um diese an einen Vertrag anzupassen –, jedoch können anhand der drei Merkmale gewisse Schranken festge-

¹⁰⁹ CC, *Election directe* (Anm. 104), Erwägungsgrund 2.

¹¹⁰ *Ibid.*, Erwägungsgrund 6.

¹¹¹ *Ibid.*, Erwägungsgrund 3.

¹¹² H a g u e n a u (Anm. 38), 44; J a c q u é (Anm. 107), 75 ff.

¹¹³ Dazu etwa L o u i s F a v o r e u, *Le contrôle de constitutionnalité du Traité de Maastricht et le développement du “droit constitutionnel international”*, RGDIP 1993, 39 (53); d e B e r r a n g e r (Anm. 28), 257; H a g u e n a u (Anm. 38), 50 m.w.N.; L u c h a i r e (Anm. 103), 1512.

¹¹⁴ CC, Décision n° 70-39 DC v. 19. Juni 1970, *Ressources propres*, Rec., 15, Erwägungsgrund 9.

¹¹⁵ CC, Décision n° 85-188 DC v. 22 Mai 1985, *Protocole n° 6 additionnel à la CESDH concernant l’abolition de la peine de mort*, Rec., 15. Dass sich das Urteil nicht auf eine aus der Mitgliedschaft Frankreichs in der EG herrührende Verpflichtung bezog, sondern den Rahmen des Europarats betraf, ist für die hier interessierende Entwicklung des Souveränitätsbegriffs unerheblich.

legt werden¹¹⁶, die bestimmte hoheitliche Aufgaben einem einfachgesetzlichen Übertragungsakt vorenthalten und die im Sinne des Verfassungsverständnisses offensichtliche Schmerzgrenzen darstellen. Die Rechtsprechung zur und die Diskussion um die Ratifizierung der Verträge von Maastricht und Amsterdam zeigen, wo einige dieser Schmerzgrenzen liegen.

4.1.2. Verträge von Maastricht und Amsterdam

Insgesamt drei Mal war der Conseil constitutionnel aufgerufen, sich zur Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Maastricht zu äußern – ein untrüglicher Beweis für die rechtlichen und (rechts-)politischen Probleme, die dieses Übereinkommen in Frankreich ausgelöst hat. In einem ersten Verfahren stellte der Verfassungsrat fest, dass der Vertrag von Maastricht in einigen Punkten der Verfassung widersprach¹¹⁷; in einem zweiten Schritt hatte er zu überprüfen, ob die daraufhin erfolgte Verfassungsänderung ausreichend sei, damit das Vertragswerk sodann ratifiziert werden könne, was der Conseil constitutionnel bejahte¹¹⁸; in einer dritten Entscheidung schließlich erklärte er sich für unzuständig, das per Volksabstimmung angenommene Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht zu kontrollieren¹¹⁹.

Im Urteil *Maastricht I* signalisierte der Conseil constitutionnel nicht nur, dass eine Ratifizierung des Vertrages erst nach einer Verfassungsänderung erfolgen könne, er entwickelte auch sein Modell zur Frage der Souveränitätseinschränkungen im Lichte der europäischen Integration weiter. So bestätigte er, dass

¹¹⁶ Vgl. zum Ganzen H a g u e n a u (Anm. 38), 52 ff. Der Respekt vor den Institutionen der Republik dürfte im Wesentlichen bei der Übertragung monetärer, fiskalischer, polizeilicher sowie außen- und verteidigungspolitischer hoheitlicher Aufgaben bedroht sein. Der Fortgang des Lebens der Nation wäre nicht mit Regeln vereinbar, die das Staatsangehörigkeitsrecht dem alleinigen innerstaatlichen Zugriff entziehen. Die Forderung nach der Gewährleistung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten schließlich kann anhand der umfänglichen Rechtsprechung des Conseil constitutionnel zu diesem Themenkomplex mit Blick auf die innerstaatliche Ebene mit Leben gefüllt werden. Allerdings ist das eigentlich individualrechtliche Grundrechts-Kriterium, indem es unter den kompetenziellen Aspekt des Souveränitätskonzeptes gestellt wurde, zur Frage der politischen Selbstbestimmung statt der individuellen Freiheit gegenüber der öffentlichen Gewalt gemacht und damit dogmatisch fragwürdig konzeptualisiert worden. Dies wurde allerdings mit der *Maastricht I*-Entscheidung korrigiert. Vgl. H e c k e r (Anm. 5), 239. Siehe dazu unten Abschnitt 4.2.

¹¹⁷ CC, *Maastricht I* (Anm. 31). Es war das erste Mal überhaupt, dass die Verfassungsrichter eine Reihe von Bestimmungen aus einem von Frankreich unterzeichneten internationalen Vertrag für verfassungswidrig erklärten. Auch in dieser Hinsicht stellt der Vertrag von Maastricht mithin eine Zäsur dar.

¹¹⁸ CC, Décision n° 92-312 DC v. 2. September 1992, *Maastricht II*, Rec., 76. Siehe unten Abschnitt 4.4.

¹¹⁹ CC, Décision n° 92-313 DC v. 23. September 1992, *Maastricht III*, Rec., 94. Die Weigerung des Conseil constitutionnel, eine unmittelbare, per Referendum artikulierte Willensbekundung des souveränen Volkes zu prüfen, ist bereits seit den 1960er Jahren etabliert. Damals lehnten die Verfassungsrichter es ab, die Verfassungsmäßigkeit des von Staatspräsident d e G a u l l e initiierten Referendums zur Einführung der Direktwahl des Staatsoberhauptes zu beurteilen. CC, Décision n° 62-20 DC v. 6. November 1962, *Loi référendaire*, Rec., 27.

“le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que (...) la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité¹²⁰, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d’une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l’effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres”¹²¹.

Diese Formulierung ist in mehrerlei Hinsicht aufschlussreich: So führt der Verfassungsrat erstmals in allgemeiner Weise aus, dass das Souveränitätsprinzip und die Teilnahme Frankreichs an einer internationalen Organisation vom Typ der EG/EU generell keinen Widerspruch darstellen. Er tut dies in durchaus offensichtlicher Anlehnung an die Wortwahl der *Costa*-Rechtsprechung des EuGH¹²², was auf eine gewisse Annäherung der Jurisdiktionen schließen lässt¹²³. Auffällig ist zudem der neue Begriff der Kompetenzübertragungen (*transfert de compétences*), mit dem zugleich die Unterscheidung zwischen erlaubten Souveränitätseinschränkungen und untersagten Souveränitätsübertragungen endgültig aufgegeben wird. Dahinter scheint sich die Überlegung zu verbergen, das unantastbare Prinzip der nationalen Souveränität und die mögliche Aufteilung ihrer Ausübung konzeptionell voneinander zu trennen – mit der Einschränkung allerdings, dass eine zu weit reichende Aufteilung weiterhin die *conditions essentielles de l’exercice de la souveraineté nationale* verletzen könne und daher verfassungswidrig sei¹²⁴.

Was die souveränitätsbedingten Übertragungsschranken anbelangt, so lässt sich eine Mehrstufensystematik des Conseil constitutionnel herausarbeiten, die verbandskompetenzielle und organkompetenzielle Aspekte berücksichtigt. Die Stufen umfassen: erstens kernhoheitliche Kompetenzen, die ohne eine Verfassungsänderung prinzipiell nicht übertragbar sind; zweitens “mittelbedeutsame” Kompetenzen, deren Übertragung einer einstimmigen und damit souveränitätsschonenden Ausgestaltung des gemeinsamen Entscheidungsprozesses in der Gemeinschaft bedarf; und drittens weitere Kompetenzen, die der EG auch zur mehrheitlichen Be-

¹²⁰ Das Gegenseitigkeitskriterium, das der Conseil constitutionnel an dieser Stelle im Rückgriff auf Abs. 15 der Präambel der Verfassung von 1946 und Art. 55 der Verfassung von 1958 nennt, hat nur begrenzte Bedeutung. Es ist auf die Gemeinschaftsrechtsordnung lediglich eingeschränkt anwendbar, nicht zuletzt weil diese über ein eigenes Streitschlichtungssystem verfügt. Die Reziprozitätskontrolle des Conseil constitutionnel in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht ist daher weithin eine formale geblieben, die auf die anfängliche Gegenseitigkeit – also die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden durch alle Vertragsparteien – abzielt. Dieser eher technische Aspekt soll im Folgenden vernachlässigt werden. Vgl. dazu ausführlich Michel Fromont, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Frankreich, in: Ulrich Battis/Dimitris Th. Tsatsos/Dimitris Stefanou (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Baden-Baden 1995, 127 (132); de Berranger (Anm. 28), 75 f.; Hecker (Anm. 5), 95; Haguenau (Anm. 38), 69 ff.

¹²¹ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgrund 13.

¹²² Vgl. noch einmal EuGH, *Costa c/ENEL* (Anm. 39).

¹²³ *Pactet/Mélin-Soucramanien* (Anm. 4), 343. Diese Annäherung bedeutet allerdings nicht, dass der Conseil constitutionnel in allen einzelnen Punkten der Interpretation des EuGH zu Wesen und Erfordernissen des EG/EU-Rechts folgt. Vgl. Favoreu (Anm. 113), 60.

¹²⁴ de Berranger (Anm. 28), 275.

schlussfassung¹²⁵, gegebenenfalls sogar unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments im Kodezisionsverfahren¹²⁶, anvertraut werden können¹²⁷.

Die Anwendung dieser Systematik auf den Vertrag von Maastricht erklärt, warum der Conseil constitutionnel einige Vertragsteile beanstandet hat, andere hingegen nicht. So verneint er die Verfassungskonformität der Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion¹²⁸, zum Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer¹²⁹ sowie zur gemeinsamen Visapolitik¹³⁰. Die Einführung der intergouvernemental organisierten Politiken der zweiten und dritten Säule wird indes nicht beanstandet – obwohl es sich etwa mit der Außen- und Sicherheitspolitik um souveränitätssensible Materien handelt –, da keine den vergemeinschafteten Politiken vergleichbare Regelungsmacht begründet wird und der Aktionsradius der Mitgliedstaaten im Wesentlichen ungeschmälert bleibt¹³¹.

Wie in früheren Entscheidungen zeigt sich allerdings auch im *Maastricht I*-Urteil, dass die Bestätigung der Verfassungskonformität gewisser Regelungen des EG/EU-Rechts nur um den Preis einer inhaltlichen Banalisierung dieser Normen erreicht wird. Nachweisen lässt sich die Technik des – anscheinend absichtlichen – “Wegschauens” zum Beispiel im Hinblick auf die Einführung des Wohnortprinzips für die Europawahlen. Dass mit der Teilnahme von EG-Ausländern an der Wahl der französischen Abgeordneten in der Straßburger Volksvertretung die Unteilbarkeit der Republik zumindest stark in Frage gestellt wird, ist dem Conseil constitutionnel noch nicht einmal eine Erwähnung wert¹³².

Offenbart die Systematisierung der souveränitätsbedingten Übertragungsschranken eine zunehmend differenzierte Wahrnehmung der EG/EU und damit verbunden eine Relativierung des nationalen Souveränitätsanspruchs, so ist die *Maastricht I*-Entscheidung noch in einer anderen Hinsicht bemerkenswert: Sie erkennt erstmals auch andere Übertragungsschranken an als jene, welche die grund-

¹²⁵ Dieser Punkt illustriert, dass der Conseil constitutionnel sich in der *Maastricht I*-Entscheidung zum Teil deutlich von seinen Überlegungen aus dem Verfahren zur Direktwahl des EP aus dem Jahr 1976 entfernt hat. Gab es seinerzeit noch Anlass zu Zweifeln darüber, ob überhaupt Mehrheitsentscheidungen im EG-Rahmen verfassungsrechtlich zulässig sein würden, so sind diese Bedenken nunmehr zerstreut worden. Vgl. Hecker (Anm. 5), 229.

¹²⁶ Dies ist gleichbedeutend mit einer erheblichen Abmilderung der in den 1970er Jahren artikulierten Vorbehalte gegenüber einer Parlamentarisierung der Gemeinschaft. Vgl. Hecker (Anm. 5), 229.

¹²⁷ Hecker (Anm. 5) 227 ff.; Walter (Anm. 87), 78.

¹²⁸ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgründe 36-45. Dabei steht vor allem der fast vollständige Verlust der nationalen Währungshoheit, eines Kernbereichs der nationalen Souveränität, im Mittelpunkt der Argumentation.

¹²⁹ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgründe 21-27. Siehe zu diesem Sonderfall unten Abschnitt 4.3.

¹³⁰ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgründe 46-50. Der Conseil constitutionnel nimmt bei diesem Politikbereich weniger Anstoß an der verbandskompetenziellen Dimension der Übertragung als an der Tatsache, dass der Vertrag ab 1996 die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vorsah.

¹³¹ Fromont (Anm. 120), 133.

¹³² Hecker (Anm. 5), 220.

legenden Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität beeinträchtigen. Es dürfen nämlich solche internationalen Verpflichtungen erst nach einer entsprechenden Verfassungsänderung ratifiziert werden, “[qui] contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale”¹³³. Durch diese “Oder”-Formulierung wird in erster Linie das Erfordernis des Grundrechtsschutzes dogmatisch von der Ausübung der nationalen Souveränität abgekoppelt und als eigenständige Übertragungsschranke etabliert¹³⁴.

Um die vom Conseil constitutionnel festgestellten Inkompatibilitäten zwischen französischer Verfassung und EG/EU-Vertrag in der Version von Maastricht zu beseitigen, beschloss der verfassungsändernde Gesetzgeber eine begrenzte Änderung bzw. eine Ergänzung des Verfassungstexts (*révision-adjonction*)¹³⁵. Dieses vorsichtige Vorgehen illustriert die Skepsis gegenüber weiteren Integrationsritten, da mit der Einfügung des Titels XV keine Generalklausel zur europäischen Integration in die Verfassung aufgenommen wurde, sondern lediglich eine genau definierte Ermächtigung, welche die Kompetenzübertragungen (vorerst) auf das in Maastricht vereinbarte Ausmaß begrenzte.

Im Einzelnen wurden durch die Verfassungsänderung von 1992¹³⁶ eine Programmvorschrift zur Integrationsteilnahme (Art. 88-1) in den Verfassungstext eingefügt¹³⁷, die Einbindung der parlamentarischen Körperschaften in den europapolitischen Willensbildungsprozess der Regierung geregelt (Art. 88-4)¹³⁸ sowie die Ermächtigungsgrundlagen für die vom Conseil constitutionnel verworfenen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht über die Wirtschafts- und Währungsunion, das kommunale Wahlrecht für EG-Ausländer und die gemeinsame Visapolitik gegenüber Drittstaaten geschaffen (Art. 88-2 und 88-3)¹³⁹. Zudem erhielt Art. 2 der

¹³³ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgrund 14.

¹³⁴ Gaïa (Anm. 6), 233. Siehe dazu unten Abschnitt 4.2.

¹³⁵ Damit hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber gegen eine grundsätzliche Neuordnung des Übertragungsrechts entschieden, wie sie etwa in Deutschland mit der Neufassung von Art. 23 GG vorgenommen worden ist. Hecker (Anm. 5), 255.

¹³⁶ Loi constitutionnelle n° 92-554 v. 25. Juni 1992 (JO v. 26. Juni 1992, 8406).

¹³⁷ Diese Programmvorschrift bringt es mit sich, dass Frankreich, sollte es einen – gemeinschaftsrechtlich ohnehin nicht vorgesehenen – Austritt aus der EG/EU anstreben, diesen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht vornehmen könnte, ohne vorher die Verfassung zu ändern. Pactet/Mélin-Soucranién (Anm. 4), 358; Genevois (Anm. 90), 653.

¹³⁸ Die Bestimmung des Art. 88-4 war eine wichtige Konzession der Regierung an das Parlament, um dessen Zustimmung zur Verfassungsänderung zu erreichen. Die systemischen Implikationen dieses Zugeständnisses sind nicht unerheblich, weil durch den äußeren Impuls der Gründung der EU die klassische Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Parlament zumindest teilweise durchbrochen wurde und der *parlementarisme rationalisé* ein – wenn auch bescheidenes – Gegengewicht bekam. Die Erfordernisse des EG/EU-Rechts haben also auch in diesem Bereich implizite Rückwirkungen auf die Konzeption der französischen Verfassung und deren Verständnis. Vgl. Hecker (Anm. 5), 249. Ausführlich zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf das Demokratieprinzip sowie den Strategien auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene zur Überwindung des festgestellten Demokratiedefizits etwa de Berranger (Anm. 28), 341 ff.

¹³⁹ Hecker (Anm. 5), 176.

Verfassung einen neuen Abs. 1, der festlegt, dass die Sprache der Republik Französisch ist – ein sichtbares Zeichen eines gewissen nationalen Beharrungswillens im Angesicht der rasanten europäischen Integrationsdynamik.

Im Vorfeld der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam wurde die Technik der *révision-adjonction* erneut angewandt, um die zuvor vom Conseil constitutionnel gemäß seiner Schrankensystematik aus der *Maastricht I*-Entscheidung gefundenen Verfassungswidrigkeiten¹⁴⁰ zu beseitigen. Dies betraf vor allem den Transfer einiger Politikbereiche von der dritten in die erste Säule, weil die damit verbundene Modifizierung der gemeinschaftsinternen Entscheidungsverfahren (Übergang zur qualifizierten Mehrheit) nach Ansicht der Verfassungsrichter die grundlegenden Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität verletzte. So brachte das entsprechende verfassungsändernde Gesetz vom 25. Januar 1999¹⁴¹ eine Revision des Art. 88-2 mit sich, der seither die geänderten EG/EU-Grundlagen im Bereich der Personenfreizügigkeit anerkennt. Ferner wurden durch eine Überarbeitung des Art. 88-4 die Informationsrechte des Senats und der Nationalversammlung im Hinblick auf EU-Angelegenheiten weiter gestärkt.

4.1.3. Vertrag über eine Verfassung für Europa

Das Urteil des Conseil constitutionnel zur Vereinbarkeit des VVE¹⁴² mit der französischen Verfassung sowie die anschließende Verfassungsänderung¹⁴³ lassen mit Blick auf die vorherigen Interventionen der Verfassungsrichter und des verfassungsändernden Gesetzgebers eine gewisse Stetigkeit erkennen. Weder in Bezug auf die Art der Auslegung noch mit Blick auf die Revisionstechnik ergeben sich grundlegende Änderungen¹⁴⁴. Für die Entwicklung des Verfassungsverständnisses ist es gleichwohl unabdingbar, die Reaktion auf einige Regelungen des VVE gesondert zu betrachten, weil diese die Herausforderungen an einen souveränen (Mitglied-)Staat abermals erheblich verstärken.

Angesichts der bereits bekannten souveränitätsschonenden Auslegungstechnik verwundert es kaum, dass der Conseil constitutionnel den speziellen Charakter des VVE als konstitutionelle Urkunde eines supranationalen Integrationsverbundes weit gehend unberücksichtigt lässt¹⁴⁵. Seine restriktive Methode ermöglicht es ihm, etwa die Verfassungsmäßigkeit der in den VVE integrierten Grundrechtscharta

¹⁴⁰ CC, Décision n° 97-394 DC v. 31. Dezember 1997, *Amsterdam*, Rec., 344.

¹⁴¹ Loi constitutionnelle n° 99-49 v. 25. Januar 1999 (JO v. 26. Januar 1999, 1343).

¹⁴² CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31).

¹⁴³ Loi constitutionnelle n° 2005-204 v. 1. März 2005 (JO v. 2. März 2005, 3696).

¹⁴⁴ Vgl. etwa Bertrand Mathieu, La "Constitution" européenne ne menace pas la République, *Recueil Dalloz* 2004, 3075 ff.; Florence Chaltiel, Une première pour le Conseil constitutionnel, *RMCUE* 2005, 5 ff.; Labayle/Sauron (Anm. 91); Walter (Anm. 87); Mayer (Anm. 88).

¹⁴⁵ Chaltiel (Anm. 144), 5, spricht z.B. von einer "*minoration sémantique et hiérarchique*".

festzustellen¹⁴⁶ oder die primärrechtliche Fixierung des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangprinzips in Art. I-6 VVE passieren zu lassen¹⁴⁷.

Das Vorrangprinzip beleuchten die Richter zum einen vor dem Hintergrund von Art. I-5 VVE, der die Achtung der nationalen Identität garantiert. Zum anderen ziehen sie eine an den VVE angehängte Erklärung heran, die besagt, dass das Vorrangprinzip durch Art. I-6 VVE keine andere Tragweite bekommen solle als diejenige, die es bereits zuvor hatte¹⁴⁸. Im Rückgriff auf diese Bestimmungen wie der Conseil constitutionnel abzuleiten, die französische Verfassung verbleibe an der Spitze der Normenpyramide¹⁴⁹, ist indes zumindest aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht gewagt. Denn ein solcher Verfassungsvorbehalt, wie er vor allem aus Art. I-5 VVE konstruiert wird, ist vom EuGH bisher niemals anerkannt worden. Und die Tragweite des Vorrangprinzips hat sich in der Rechtsprechung des EuGH auch schon vor der (geplanten) Übernahme in das Primärrecht nicht auf einfachgesetzliche Regelungen beschränkt, sondern auf alle nationalen Normen, inklusive der Verfassung, erstreckt¹⁵⁰.

Ungeachtet der Zurückhaltung in Bezug auf das Vorrangprinzip erkennt der Conseil constitutionnel aber die Autonomie des Gemeinschaftsrechts an, indem er von diesem als "*ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international*"¹⁵¹ spricht. Die bereits oben diskutierte Verflechtung zwischen Gemeinschaftsrecht und französischem Verfassungsrecht¹⁵² wird mit dieser Formulierung nur unterstrichen¹⁵³.

Bestätigt der Conseil constitutionnel also unter anderem die Verfassungsmäßigkeit des Vorrangprinzips nach Art. I-6 VVE, so identifiziert er im Bereich der Kompetenzübertragungen gleich eine ganze Reihe von verfassungswidrigen Elementen, welche die grundlegenden Voraussetzungen für die Ausübung der natio-

¹⁴⁶ Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Grundrechtscharta wird in diesem Abschnitt nicht weiter behandelt, sondern unten im Abschnitt 4.2 ("Wahrung der Grundrechte") aufgegriffen.

¹⁴⁷ Jérôme R o u x , *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française*, RDP 2005, 59 ff., betont in diesem Zusammenhang die politische Verantwortung, mit der die rechtliche Prüfung aufgeladen war, und stellt die rhetorische Frage, ob der Conseil constitutionnel tatsächlich anders hätte urteilen können. Die (rechts-)politischen Folgen wären gerade für den Fall einer Verfassungswidrigkeit des Vorrangprinzips nach Art. I-6 VVE sowie von Teilen der Grundrechtscharta verheerend gewesen. Daher habe sich die strenge juristische Logik mit einem gewissen politischen Realismus arrangieren müssen.

¹⁴⁸ CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31), Erwägungsgründe 12 und 13.

¹⁴⁹ *Ibid.*, Erwägungsgrund 10.

¹⁵⁰ Zwar hat M a y e r (Anm. 88), 936, nicht Unrecht, wenn er anerkennt, dass die Argumentation des Conseil constitutionnel immerhin einen Weg aufzeige, wie der Gegensatz zwischen dem Vorranganspruch des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts im VVE und den Vorbehalten im nationalen Verfassungsrecht aufgelöst werden könne. Jedoch zahlt der Verfassungsrat den Preis einer juristisch wenig überzeugenden Argumentation, die das Problem überdies eher vertagt, als es grundsätzlich anzugehen.

¹⁵¹ CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31), Erwägungsgrund 11.

¹⁵² Siehe dazu oben Abschnitt 3.3.2.

¹⁵³ Anne L e v a d e , *Le Conseil Constitutionnel aux prises avec la Constitution européenne*, RDP 2005, 19 (49).

nenen Souveränität verletzen¹⁵⁴. Die monierten Bestimmungen betreffen sowohl die Übertragung neuer Kompetenzen als auch eine Änderung des Entscheidungsverfahrens bei bereits zuvor transferierten Sachbereichen¹⁵⁵.

Besonders bemerkenswert ist das Urteil in diesem Kontext mit Blick auf die Vorrechte des Parlaments, die sich aus dem Subsidiaritätsprotokoll zum VVE und der vorgesehenen Beteiligung der (nationalen) Volksvertretungen am vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. IV-444 VVE ergeben. Solche Prärogativen sind in der Verfassung der V. Republik unter dem Leitgedanken des rationalisierten Parlamentarismus gar nicht vorgesehen. Aus diesem Grund erklärten die Richter die genannten Passagen des VVE für unvereinbar mit der französischen Verfassung. Es bedurfte mithin auch in dieser Hinsicht einer Verfassungsänderung, welche abgesehen von den möglichen Auswirkungen auf den europäischen Entscheidungsprozess eine willkommene Gelegenheit zur „Revalorisierung“ des Parlaments in Frankreich darstellt¹⁵⁶.

Die Selbstverständlichkeit, mit der Unvereinbarkeiten beträchtlichen Umfangs zwischen französischer Verfassung und VVE festgestellt werden, markieren einen wichtigen Unterschied zum verfassungsrechtlichen Umgang mit dem Phänomen der europäischen Integration in den 1970er Jahren, als die bloße Perspektive einer Verfassungsänderung schwere Befürchtungen ausgelöst hätte¹⁵⁷. Die hauptsächlichliche Ausrichtung der verfassungsrichterlichen, auf die EG/EU-Entwicklungsebene bezogenen Rechtsprechung am Prinzip der nationalen Souveränität ist hingegen gleich geblieben¹⁵⁸.

Diese Kontinuitätlinie lässt sich auch in der Verfassungsänderung, die der verfassungsändernde Gesetzgeber zum Zwecke der Ratifikation des VVE vorgenommen hat¹⁵⁹, nachweisen¹⁶⁰. So bleibt die Programmvorschrift des Art. 88-1 zumin-

¹⁵⁴ Wie schon in der Entscheidung zum Vertrag von Amsterdam (CC, *Amsterdam* (Anm. 140), Erwägungsgrund 22) erklärt der Conseil constitutionnel, dass das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 EGV bzw. Art. I-11 VVE allein nicht ausreichend sei, um eine eventuelle Verletzung dieser grundlegenden Voraussetzungen auszuschließen. CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31), Erwägungsgrund 25.

¹⁵⁵ Betroffen sind etwa die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen; die Arbeitsweise von Europol und Eurojust; einige Bestimmungen im Hinblick auf die Funktion des zukünftigen europäischen Außenministers; die Befugnisse des Europäischen Parlaments in Teilbereichen wie der verstärkten Zusammenarbeit in der (bisherigen) dritten Säule; der Verlust des individuellen nationalen Initiativrechts in Teilen der (bisherigen) dritten Säule; die so genannten Passerelle-Klauseln, die einen Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Rat ohne vorherige nationale Ratifikationsverfahren ermöglichen, sowie das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren. Vgl. im Detail Chaltiel (Anm. 144), 9.

¹⁵⁶ R o u x (Anm. 147), 87. Zu beachten ist allerdings, dass diese Bestimmungen erst wirksam werden können, wenn der VVE doch noch ratifiziert werden sollte. Obwohl es sich dabei um ein unwahrscheinliches Szenario handelt, dürfte die im VVE vereinbarte Stärkung der nationalen Parlamente Modellcharakter für neuerliche Reformversuche der EU haben.

¹⁵⁷ R o u x (Anm. 147), 87.

¹⁵⁸ W a l t e r (Anm. 87), 82.

¹⁵⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-204 v. 1. März 2005 (JO v. 2. März 2005, 3696).

dest von ihrem Charakter her identisch, indem die EU weiter als Gemeinschaft von Staaten charakterisiert wird, die sich aus freien Stücken entschlossen haben, “*d’exercer en commun certaines de leurs compétences*”. Man kann sich fragen, ob dieser lediglich intergouvernemental klingende Verweis auf die gemeinsame Ausübung einiger Kompetenzen dem supranationalen Charakter der EU und ihrem Konstitutionalisierungsprozess noch gerecht wird¹⁶¹; in jedem Fall spricht aus dieser Wendung eine souveränitätsbewusste Interpretation des *fait communautaire* auch seitens des verfassungsändernden Gesetzgebers.

4.2. Wahrung der Grundrechte

Mit der *Maastricht I*-Entscheidung hat der Conseil constitutionnel wie angedeutet die Wahrung der Grundrechte als eigene, von den grundlegenden Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität unabhängige Schranke für Kompetenzübertragungen auf internationale Organisationen etabliert. Zwar bleiben vor allem kompetenzielle Fragen unbeantwortet, so dass das Urteil in diesem Zusammenhang eher “ein diffuses Signal künftiger Wachsamkeit”¹⁶² darstellt als eine präzise Aussage darüber, welche Artikulation zwischen nationalem und europäischem Grundrechtsschutz dem Conseil constitutionnel vorschwebt¹⁶³. Dessen ungeachtet zeigt sich in der Entscheidung eine zunehmende Sensibilität der Verfassungsrichter für grundrechtsrelevante Fragestellungen im Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht.

Durch die Aufgabe der – dogmatisch ohnehin fragwürdigen¹⁶⁴ – Unterordnung der Grundrechtswahrung unter den Souveränitätsaspekt wird die genuine Bedeu-

¹⁶⁰ Technisch gesehen ist die Verfassungsänderung vom 1. März 2005 eine zweistufige. Bereits jetzt verfügt Art. 88-1 über einen neuen Abs. 2, der Frankreich die Möglichkeit einräumt, nach Maßgabe des VVE an der EU mitzuwirken. Auch der neue Art. 88-5 bezüglich der Verpflichtung, die Zustimmung Frankreichs zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EU vom positiven Ausgang eines vorherigen Volksentscheids abhängig zu machen, ist bereits in Kraft. Die anderen Bestimmungen zur Beseitigung der vom Conseil constitutionnel beanstandeten Verfassungswidrigkeiten würden hingegen erst rechtskräftig, wenn der VVE doch noch ratifiziert werden sollte. Strukturell unterscheidet sich die vorerst letzte *révision-adjonction* insofern von den vorherigen, als die problematischen Bestimmungen des VVE nicht alle als Ausnahmetatbestände in einer langen Liste in den Titel XV eingebaut werden. Lediglich einige besonders regelungsbedürftige Bereiche sind in den Art. 88-2 bis 88-7 neben dem allgemeinen, jedoch strikt auf den VVE begrenzten Art. 88-1 noch gesondert aufgeführt. Ob aus dieser Struktur die Konstitutionalisierung des gesamten Gemeinschaftsrechts geschlossen werden kann oder lediglich der Verfassungsrang der explizit genannten materiellen Bestimmungen – also des Kommunalwahlrechts für EG-Ausländer und des europäischen Haftbefehls – ist offen.

¹⁶¹ So Florence Chaltiel, *Constitution française, Constitution européenne, vers l’osmose des ordres juridiques?: à propos de la révision constitutionnelle du 28 février 2005*, RMCUE 2005, 280 (282).

¹⁶² Hecker (Anm. 5), 243.

¹⁶³ Vgl. für eine genauere Analyse der Erwägungsgründe 17 und 18 der *Maastricht I*-Entscheidung Hecker (Anm. 5), 242 f. Dazu auch Favoreu (Anm. 113), 63.

¹⁶⁴ Siehe dazu oben Abschnitt 4.1.1.

tion der Grundrechte akzentuiert. Deren Funktion als substanzieller Bestandteil der nationalen Verfassungsidentität, die sich in diesem Punkt wesentlich auf das revolutionäre Erbe und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 stützt, tritt klarer hervor¹⁶⁵.

Eine gewisse Abgrenzung Frankreichs zum Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene lässt sich an der Rechtsprechung zum Schengener Durchführungsübereinkommen¹⁶⁶ (SDÜ) bzw. zum Gesetz über die Steuerung der Einwanderung¹⁶⁷ aus den 1990er Jahren exemplifizieren. Das SDÜ legt in seinem Art. 29 Abs. 3 fest, dass unabhängig davon, an welche Vertragspartei ein Drittausländer sein Asylbegehren richtet, nur eine einzige Partei für die Behandlung dieses Asylbegehrens zuständig ist. Dies wird allerdings insoweit eingeschränkt, als jede Vertragspartei nach Art. 29 Abs. 4 das Recht behält, bei Vorliegen besonderer Gründe, insbesondere des nationalen Rechts, ein Asylbegehren auch dann zu behandeln, wenn die Zuständigkeit aufgrund des SDÜ bei einer anderen Vertragspartei liegt.

Der Conseil constitutionnel betonte in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des SDÜ¹⁶⁸ die Verpflichtungen, die sich für Frankreich aus dem vierten Absatz der Präambel der Verfassung von 1946 ergeben¹⁶⁹ – dass nämlich jeder Mann, der wegen seines Einsatzes zugunsten der Freiheit verfolgt wird, in Frankreich Asylrecht genießt, und zwar unabhängig von internationalen Vereinbarungen wie dem SDÜ. Aufgrund der Formulierung des Art. 29 Abs. 4 SDÜ, welche eine erneute Prüfung eines Asylgesuchs aus Gründen des nationalen Rechts, hier also des vierten Absatzes der Präambel der Verfassung von 1946, zulässt, bescheinigte der Verfassungsrat dem SDÜ seinerzeit die Verfassungsmäßigkeit.

Dagegen sprach er ebendiese dem Gesetz zur Steuerung der Einwanderung (*Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*) aus dem Jahr 1993 in einem Punkt, der eng an die Problematik des SDÜ anknüpft¹⁷⁰, ab. Das Gesetz hatte vorgesehen, dass die Verweigerung der Behandlung eines Asylbegehrens (sowie eines provisorischen Aufenthaltstitels für Asylsuchende) im Einklang mit Art. 29 Abs. 3 SDÜ zumindest möglich sein solle. Der Conseil constitutionnel verwarf diese Regelung, indem er mit Bezug auf seine soeben erwähnte Entscheidung n° 91-294 DC zum SDÜ die

¹⁶⁵ Mit der außerordentlichen Entwicklung, welche die verfassungsrichterliche Rechtsprechung durch den Conseil constitutionnel in der V. Republik genommen hat, ist allgemein ein erheblicher Ausbau des Grundrechtsschutzes einhergegangen. Vgl. Pactet/Mélin-Soucramien (Anm. 4), 345.

¹⁶⁶ CC, Décision n° 91-294 DC v. 25. Juli 1991, *Schengen*, Rec., 91. Dass das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 sowie das zugehörige Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 nicht EG-intern geschlossen wurden, sondern als internationaler Vertrag mit paragemeinschaftlichem Charakter, ist für die hier anzustellenden Überlegungen unerheblich.

¹⁶⁷ CC, Décision n° 93-325 DC v. 13. August 1993, *Maîtrise de l'immigration*, Rec., 224.

¹⁶⁸ CC, *Schengen* (Anm. 166).

¹⁶⁹ "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République."

¹⁷⁰ CC, *Maîtrise de l'immigration* (Anm. 167).

Verpflichtung der französischen Behörden zur eigenständigen Behandlung von Asylgesuchen hervorhob, die sich aus dem vierten Absatz der Präambel der Verfassung von 1946 ergebe und die daher eine obligatorische Inanspruchnahme des Vorbehalts in Art. 29 Abs. 4 SDÜ erforderlich mache¹⁷¹.

Der vom Conseil constitutionnel postulierte Verpflichtungscharakter der eigenständigen Behandlung von Asylgesuchen durch die französischen Behörden illustriert die Relevanz eines aus der eigenen Verfassungstradition abgeleiteten Grundrechtsschutzes für das französische Verfassungsverständnis. Dies gilt trotz der Revision, mit welcher der verfassungsändernde Gesetzgeber im Nachhinein vom Votum der Verfassungsrichter abwich: Im Anschluss an die Entscheidung n° 93-325 DC wurde ein neuer Art. 53-1 in die Verfassung aufgenommen¹⁷², der sich indirekt auf das SDÜ bezieht und in dessen Abs. 2 nun doch die Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung der Behörden mit Verfassungsrang versehen wird, die Asylanträge von Personen zu behandeln, deren Begehren aufgrund des SDÜ im Prinzip nicht in ihre Zuständigkeit fällt. Gleichwohl liest sich diese Abweichung von der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel¹⁷³ durch den verfassungsändernden Gesetzgeber wie eine Kompromissformel, die deutlich macht, dass das in der französischen Verfassung verbrieftete Asylrecht unabhängig von den Regelungen von Schengen bzw. der EU existiert und diesen auch verfassungsgeschichtlich vorausgeht¹⁷⁴.

Die Sensibilisierung des Conseil constitutionnel gegenüber Auswirkungen der EU-Dynamik auf den Grundrechtsschutz ist hingegen nicht gleichzusetzen mit dem Bestreben, diesen im nationalen Rahmen zu (re-)monopolisieren. So erkennen die Verfassungsrichter in der *Maastricht I*-Entscheidung den besonderen Charakter des grundrechtlichen Schutzsystems im EG/EU-Kontext und explizit auch die herausgehobene Stellung des EuGH an¹⁷⁵. Es ergibt sich also das Erfordernis eines Kooperationsverhältnisses zwischen nationaler und europäischer Rechtsprechung, dessen Konturen sich inzwischen deutlicher abzeichnen¹⁷⁶. Gleichwohl bleibt die Gemengelage äußerst komplex – sowohl in Bezug auf die eher technische Dimension der Grundrechtskontrolle in sich überschneidenden Normensystemen¹⁷⁷ als auch mit Blick auf die Folgen der Inter- und Supranationalisierung des Grundrechtsschutzes auf das französische Verfassungsverständnis. Treten die Grundrechte letztlich doch völlig aus dem innerstaatlichen Rahmen heraus und wird damit

¹⁷¹ de Berranger (Anm. 28), 269 ff.; ausführlich François Luchaire, *Le droit d'asile et la révision de la Constitution*, RDP 1994, 5 ff.

¹⁷² Loi constitutionnelle n° 93-1256 v. 25. November 1993 (JO v. 26. November 1993, 16296).

¹⁷³ de Berranger (Anm. 28), 271.

¹⁷⁴ Pactet/Mélin-Soucramanien (Anm. 4), 339.

¹⁷⁵ CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgrund 17.

¹⁷⁶ Vgl. dazu das oben in Abschnitt 3.3.2. diskutierte Urteil CC, *E-Commerce* (Anm. 86). Dazu auch Leva de (Anm. 153), 40 f.

¹⁷⁷ Dabei sind maßgeblich außerdem die EMRK und der EGMR zu berücksichtigen. Vgl. allgemein zum Verhältnis von EU-Grundrechten und EMRK den Überblick sowie die Literaturhinweise bei Hans-Dieter Jaraß, *EU-Grundrechte*, München 2005, 12 ff.

ein über deren nationalen Schutz definiertes Verfassungsverständnis weiter verwässert? Oder bleibt zumindest ein Residuum nationalstaatlich definierter und legitimer Grundrechte übrig, welche eine Art Grundrechtspatriotismus erlauben?

Der Umgang des Conseil constitutionnel mit der Grundrechtscharta, die als Teil des VVE Gegenstand der Verfassungskontrolle in der Entscheidung n° 2004-505 DC war, gestattet in dieser Beziehung zumindest vorläufige Aussagen.

Um eine eventuelle Verfassungswidrigkeit der Grundrechtscharta zu vermeiden, haben die Verfassungsrichter sich erneut einer neutralisierenden Auslegungstechnik bedient¹⁷⁸. Zur Veranschaulichung seien hier nur zwei besonders umstrittene Bereiche beispielhaft genannt – der Minderheitenschutz und das Laizitätsprinzip¹⁷⁹.

In Bezug auf die Reichweite des in der Grundrechtscharta verankerten Schutzes von Minderheiten (Art. II-81, II-82 VVE), der möglicherweise zu den Prinzipien der Art. 1 bis 3 der französischen Verfassung (Unteilbarkeit der Republik, Souveränität des Volkes als Einheit) in Konflikt treten könnte, beruft sich der Conseil constitutionnel auf Art. II-112 Abs. 4 VVE. Danach sind durch die Charta anerkannte Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, im Einklang mit diesen Überlieferungen auszulegen. Mithin sei, so die Verfassungsrichter, die Zuerkennung spezieller kollektiver Rechte an beliebige Gruppen bzw. Minderheiten, die sich durch ihre Herkunft, ihre Kultur, ihre Sprache oder ihren Glauben definieren, ausgeschlossen¹⁸⁰. Ob allerdings der EuGH in einem entsprechenden Rechtsstreit auf europäischer Ebene dieser Argumentation folgen und der französischen Verfassungsüberlieferung bei der Auslegung des VVE den vom Conseil constitutionnel eingeforderten Raum geben würde, ist ungewiss.

Noch deutlicher wird diese Problematik mit Blick auf die Religionsfreiheit: Ausgangspunkt ist dabei Art. II-70 VVE, der jeder Person das Recht zugesteht, ihre Religion oder ihre Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat zu bekennen. Das potenzielle Spannungsverhältnis mit dem Laizitätsprinzip der französischen Verfassung hebt der Conseil constitutionnel dadurch auf, dass er zunächst auf die (einschränkenden) Erklärungen des Präsidiums des Grundrechtskonvents und sodann auf dessen Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR Bezug nimmt. Indem der Verfassungsrat explizit das Urteil des EGMR im Fall *Leyla Şahin* heranzieht¹⁸¹, schließt er auf eine grundsätzliche Anerkennung des

¹⁷⁸ Labayle/Sauron (Anm. 91), 23; Mathieu (Anm. 144), 3076. Siehe auch oben Abschnitt 4.1.3.

¹⁷⁹ Für eine systematische Untersuchung der Argumentation des Conseil constitutionnel in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der Grundrechtscharta vgl. etwa François Luchaire, *La Constitution pour l'Europe devant le Conseil Constitutionnel*, RDP 2005, 51 ff.

¹⁸⁰ CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31), Erwägungsgrund 16.

¹⁸¹ Zum ersten Mal überhaupt nennt der Conseil constitutionnel in den "Visas" einer Entscheidung ein Urteil des EGMR (EGMR, 29.06.2004, *Leyla Şahin*, n° 47774/98, EuGRZ 2005, 31 ff.). Vgl. Leva de (Anm. 153), 39. Für eine Besprechung der Entscheidung des EGMR in der Sache *Leyla Şahin* vgl. Katharina Pabel, *Islamisches Kopftuch und Prinzip des Laizismus*, EuGRZ 32 (2005),

Laizitätsprinzips durch die europäische Rechtsprechung und auf einen Spielraum, der den einzelnen Staaten bei der konkreten Vereinbarung von individueller (und kollektiver) Religionsfreiheit einerseits und Laizität andererseits verbleibe¹⁸².

Solche Argumentationsmuster, die mögliche Widersprüche minimieren sollen, erfüllen eine „Befriedungsfunktion“¹⁸³ und verstärken auf eine informelle Weise den Dialog zwischen den nationalen und europäischen Rechtsprechungsorganen. Sie demonstrieren zugleich ein Festhalten an der überlieferten französischen Grundrechtskonzeption, an welche die Bestimmungen der Grundrechtscharta interpretativ angepasst werden.

Die Berufung auf die Erklärungen des Präsidiums des Grundrechtskonvents sowie auf die Rechtsprechung des EGMR ist nichtsdestoweniger heikel¹⁸⁴. Denn die Interpretationsvorbehalte, welche der Conseil constitutionnel statuiert, entziehen sich der innerstaatlichen französischen Kontrolle. Es besteht keine Garantie, dass der EuGH und der EGMR die Bestimmungen der Grundrechtscharta bzw. der EMRK in Zukunft so auslegen, wie vom Verfassungsrat vor dem Hintergrund der französischen Verfassungsbestimmungen gewünscht. Sollten der VVE und mit ihm die Grundrechtscharta tatsächlich in Kraft treten, wäre die einmal vom Conseil constitutionnel erklärte Verfassungskonformität nicht erneut überprüfbar – auch dann nicht, wenn die europäischen Gerichte von ihrer bisherigen Linie abweichen sollten. Die Bezugnahme auf die Rechtsprechung eines sogar außerhalb der EU angesiedelten Gerichts (des EGMR), um die Verfassungsmäßigkeit der Grundrechtscharta herzuleiten, gleicht daher einer „*exercice de haute voltige juridique*“¹⁸⁵.

Insgesamt fällt die Zwischenbilanz zur Entwicklung des Grundrechtsverständnisses in Frankreich im Angesicht der jüngsten Entwicklungen auf der EG/EU-Ebene ambivalent aus: Auf der einen Seite ist die Bestätigung und Verteidigung der traditionellen nationalen Werte zu beobachten, auf der anderen Seite aber auch das Bemühen um eine möglichst reibungslose Mitarbeit beim Aufbau eines europäischen Grundrechtsschutzsystems. Diese teils antagonistischen Präferenzen führen dann zu rechtlichen Konstruktionen wie den oben geschilderten „Lösungen“, welche Transparenz und Rechtssicherheit beeinträchtigen können.

12 ff. Zur späteren Überprüfung des Urteils durch die Große Kammer des EGMR vgl. Katharina Pabel, Die Rolle der Großen Kammer des EGMR bei Überprüfung von Kammer-Urteilen im Lichte der bisherigen Praxis / Kopftuch-Fall *Leyla Şahin*, EuGRZ 2006, 28.

¹⁸² CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Anm. 31), Erwägungsgrund 18.

¹⁸³ Walter (Anm. 87), 84.

¹⁸⁴ Kritisch vor allem Frédéric Sudre, Les approximations de la décision 2004-505 DC du Conseil constitutionnel sur la „Charte des droits fondamentaux de l'Union“. Réflexions critiques, RFDA 2005, 34 ff.

¹⁸⁵ Olivier Gohin, zitiert in: Christine Maugué, La décision n° 2004-505 du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel français, RFDA 2005, 30 (32).

4.3. Der Unionsbürger zwischen *citoyenneté* und Ausländerstatus

Nationale Rechtsordnungen unterscheiden hinsichtlich der Rechte und Pflichten für Einzelne in der Regel zwischen den eigenen Staatsangehörigen und Ausländern, die diese Staatsangehörigkeit nicht besitzen. In Frankreich ist dies nicht anders als in anderen Ländern; gleichwohl verdient die besonders ausgeprägte französische Konzeption des *citoyen*¹⁸⁶ vor dem Hintergrund der Einführung einer Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht¹⁸⁷ einige Anmerkungen.

Ursprünglich handelt es sich bei der *citoyenneté* um ein exklusives Konzept in dem Sinne, dass es den Ausschluss der Beteiligung von Außenstehenden an gewissen politischen und sozialen Handlungen determiniert¹⁸⁸. Dieses Prinzip bedeutet nicht, dass Ausländer ohne Rechte wären¹⁸⁹. Es lässt auch die Möglichkeit offen, dass Ausländer unter bestimmten Bedingungen auf dem Wege der Einbürgerung schließlich zu französischen Staatsbürgern werden. Im Ganzen ändert dies aber nichts daran, dass sich eine klare Separierung zwischen französischen *citoyens* und Ausländern im Hinblick auf die politischen Rechte durchgesetzt hat. Eine solche Aufteilung speist sich aus dem radikalen Egalisierungsprozess der Revolutionszeit, der feudale und sonstige Privilegien abschaffte, jedoch im Rahmen einer national verstandenen Volkssouveränität die politische Gleichheit auf die *citoyens* beschränkte. All dies findet seinen deutlichsten Ausdruck im Zugang zum allgemeinen Wahlrecht:

“Les Français votent et pas les étrangers, la distinction des uns et des autres s’opérant selon des critères évidents et incontestables”¹⁹⁰.

Die Unionsbürgerschaft und vor allem das damit verbundene Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer gemäß Art. 19 Abs. 1 EGV (ex-Art. 8 b Abs. 1 EGV) ist nun *a priori* schwer mit diesem Verständnis vereinbar¹⁹¹. Die Problematik betrifft

¹⁸⁶ Der *citoyen* ist derjenige Staatsangehörige, der im Besitz seiner politischen und bürgerlichen Rechte ist, der über die Steuer zum öffentlichen Haushalt beizutragen hat und im Gegenzug am politischen Leben teilnehmen kann. Vgl. Xavier Vandendriessche, *Le droit des étrangers*, 2. Aufl., Paris 2001, 7.

¹⁸⁷ Grundlegend: Christoph Schönberger, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen 2005.

¹⁸⁸ Sylvie Strudel, *Polyrythmie européenne: Le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l’Union, une règle électorale entre détournements et retardements*, *Revue française de science politique* 2003, 3.

¹⁸⁹ Vgl. schon die Erklärung der Bürger- und Menschenrechte von 1789, die sich ungeachtet des unsystematisch eingesetzten Wortlautes (*homme* oder *citoyen*) nur so auslegen lässt, dass sich abgesehen von der Ausübung der nationalen Souveränität die darin festgeschriebenen Rechte auf jede Person und damit auch auf die Ausländer beziehen. Generell unterliegen Ausländer den speziellen Bestimmungen des Ausländerrechts. Einführend dazu Vandendriessche (Anm. 186).

¹⁹⁰ Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, 422. Der Verfasser diskutiert auch die Herausforderungen, die bereits das koloniale Zeitalter in dieser Hinsicht mit sich brachte: Bewohner der Kolonien erhielten zwar die französische Staatsangehörigkeit, die Rechte eines *citoyen* und damit das Wahlrecht wurden ihnen aber lange Zeit verweigert.

¹⁹¹ Das gilt *a fortiori* für den vom damaligen Präsidentschaftskandidaten François Mitterand im Jahr 1981 in seinem Wahlprogramm präsentierten Vorschlag, allen Ausländern, die seit mindestens

dabei nicht nur eine mögliche Beeinträchtigung des Souveränitätsprinzips, sondern darüber hinaus auch eine eventuelle Überwälzung der althergebrachten Idee vom *citoyen*.

Mit Blick auf die grundlegenden Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität wurde Art. 19 Abs. 1 EGV (ex-Art. 8 b Abs. 1 EGV) vom Conseil constitutionnel in der Entscheidung *Maastricht I* in der Tat für verfassungswidrig erklärt¹⁹². Dabei stützten die Verfassungsrichter ihre Argumentation vor allem auf die Zusammensetzung des Senats als an der Ausübung der nationalen Souveränität beteiligtem Organ. Da die mittelbare Wahl der Senatoren über die Gemeinderäte erfolgt, hätte die Partizipation nicht-französischer Unionsbürger an den Wahlen zu den Gemeinderäten deren indirekte Beteiligung an den Wahlen zum landesweiten Senat zur Folge¹⁹³.

Die Aushöhlung des Souveränitätsprinzips folgt in diesem Fall nicht aus einer Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene, sondern aus der Pflicht zur Transformation interner Organisationsstrukturen. Es findet also ein Eingriff in die nationale Verfassungsidentität von "innen" statt, indem die Monopolisierung der verbleibenden internen Gewalt beim französischen Staat aufgebrochen wird¹⁹⁴.

Der mit der Änderung der französischen Verfassung vom 25. Juni 1992 eingefügte Art. 88-3¹⁹⁵, mit dem die Möglichkeit des Kommunalwahlrechts für EG-Ausländer geschaffen wurde, zeugt vom fortdauernden Unbehagen auch beim verfassungsändernden Gesetzgeber. So wird die Umsetzung des Art. 19 Abs. 1 EGV (ex-Art. 8 b Abs. 1 EGV) mit einer – gemeinschaftsrechtlich zu beanstandenden – "Kann"-Formulierung versehen und dem Vorbehalt eines Organgesetzes unterworfen. Die nicht-französischen Unionsbürger dürfen weder das Amt eines Bürgermeisters oder eines Beigeordneten ausüben noch an der Ernennung der Wahl-

fünf Jahren ihren Wohnsitz in Frankreich haben, das Kommunalwahlrecht zu gewähren. Der Plan wurde allerdings nach der Amtsübernahme Mitterands fallen gelassen. Vgl. Strudel (Anm. 188), 18. Im Jahr 2005 wurde das Thema auch vom gegenwärtigen bürgerlichen Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy aufgegriffen. Vgl. Le Monde vom 25.10.2005 (M. Sarkozy: "Il ne serait pas anormal qu'un étranger puisse voter"). Die Perspektiven für die Umsetzung eines entsprechenden Vorschlags in der nächsten Legislaturperiode sind allerdings noch nicht abzusehen.

¹⁹² CC, *Maastricht I* (Anm. 31), Erwägungsgründe 21 bis 27.

¹⁹³ Christian Walter, Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrats zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, EuGRZ 1993, 183 (186). Offen bleibt bei dieser Argumentation des Verfassungsrats, ob die Gemeinderatswahlen auch dann *per se* dem französischen Volk vorbehalten wären, wenn die Gemeinderäte nicht an der Bestellung der Senatoren beteiligt wären. Eine klare Aussage des Conseil constitutionnel zur Reichweite des Art. 3 Abs. 4 der Verfassung, demgemäß alle volljährigen französischen Staatsangehörigen, die im Besitz ihrer bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte sind, wählen dürfen, steht somit dahin. Es ist nicht geklärt, ob die Formulierung von Art. 3 Abs. 4 eventuell nicht nur den französischen Staatsangehörigen das Wahlrecht zuspricht, sondern jedenfalls diesen – mit der Möglichkeit einer Öffnung gegenüber anderen Staatsangehörigen. Mit der oben besprochenen Konzeption einer exklusiven *citoyenneté* wäre dies allerdings kaum vereinbar. Vgl. Hecker (Anm. 5), 217 ff.; Luchaire (Anm. 103), 1501.

¹⁹⁴ Hecker (Anm. 5), 232.

¹⁹⁵ Loi constitutionnelle n° 92-554 v. 25. Juni 1992 (JO v. 26. Juni 1992, 8406).

männer zum Senat oder an der Wahl der Senatoren teilnehmen. So wird eine Dissoziierung der verschiedenen Funktionen der Kommunalwahl für jeweils die lokale und die nationale Ebene vorgenommen¹⁹⁶.

Trotz dieser Lösung stellt die Unionsbürgerschaft streng genommen weiterhin einen Fremdkörper in der Konstruktion der französischen *citoyenneté* dar. Das Problem beruht dabei nicht so sehr auf dem Umstand, dass durch die Unionsbürgerschaft, wie überhaupt durch das auf den Grundfreiheiten aufbauende EG-Recht, unterschiedliche Kategorien von Ausländern – nämlich Unionsbürger und Angehörige von Drittstaaten – entstehen¹⁹⁷. Entscheidend ist vielmehr die Entkopplung zwischen Nationalität und *citoyen*-Status¹⁹⁸. Trotz der Einhegung der politischen Rechte der EG-Ausländer verschwindet der Gegensatz zur klassischen Vorstellung der *citoyenneté* nicht: Dieser zufolge ist eine Aufteilung in eine *citoyenneté locale* und eine *citoyenneté nationale* nämlich schlechterdings undenkbar¹⁹⁹, und im französischen Verfassungsverständnis lässt sich eine Kommunalwahl auch nicht als “vorpolitisch” erfassen²⁰⁰.

Pierre Rosanvallon leitet daraus ab, dass – wenn schon das Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer eingeführt werde – dies konsequenterweise nur der erste Schritt einer vollständigen europäischen *citoyenneté* sein könne; ein systemwidriges Verharren auf der Ebene des Kommunalwahlrechts verbiete sich²⁰¹. Man mag dieser weit reichenden Folgerung zustimmen oder nicht; festzuhalten ist, dass die Unionsbürgerschaft kaum in das traditionelle französische Verfassungsverständnis zu integrieren ist. Pragmatische Formeln garantieren inzwischen ihre mehr oder weniger problemlose Implementation in der Praxis, sie beseitigen jedoch nicht die ausgewiesenen Widersprüche.

4.4. Perspektiven des Souveränitätsbegriffs

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Souveränitätsprinzip die zentrale Hürde in der französischen Verfassung für die Integration Frankreichs in einen supranationalen Verbund wie die EG/EU darstellt. Im Kern kennzeichnet eine souveränitätsbetonte Diktion und Argumentation, wie sie der Conseil consti-

¹⁹⁶ François Luchaire, L'Union européenne et la Constitution, RDP 1992, 933 (964).

¹⁹⁷ Dabei handelt es sich im Grunde um ein innerhalb des Ausländerrechts bekanntes, gemeinschaftsrechtsunabhängiges Phänomen: “Certains étrangers sont moins étrangers que d'autres. En d'autres termes, s'il n'existe aucune égalité de droit entre nationaux et étrangers, force est de constater qu'une telle égalité n'existe pas davantage entre les étrangers.” Vandendriessche (Anm. 186), 2.

¹⁹⁸ Strudel (Anm. 188), 28.

¹⁹⁹ Rosanvallon (Anm. 190), 438. Insofern ist auch eine Überlagerung unterschiedlicher *citoyennetés* nur schwer vorstellbar. Vgl. für einen solchen Ansatz aber Patrick Dollat, La citoyenneté française: une superposition de citoyennetés, RFDA 2005, 69 ff.

²⁰⁰ Vgl. dazu die explizite Bezeichnung der Gemeinderatswahlen als politische Wahl etwa in CC, Décision n° 82-146 DC v. 18. November 1982, *Quotas par sexe*, Rec., 66, Erwägungsgrund 7.

²⁰¹ Rosanvallon (Anm. 190), 441.

tionnel etwa in der Direktwahlentscheidung²⁰² geprägt hat, das französische Verfassungsverständnis bis heute.

Ein solcher Befund schwächt die für die Infiltrationsebene getroffene Aussage bezüglich einer Öffnung gegenüber dem *fait communautaire*²⁰³ gewiss ab – entwertet wird sie hingegen nicht: Durch das verbale Festhalten an der Souveränitätsdoktrin einerseits und die dogmatische Relativierung der gemeinschaftsrechtlichen Innovationen andererseits hat der Conseil constitutionnel die Teilnahme Frankreichs an weiteren Integrationsschritten der EG/EU mehrmals überhaupt erst ermöglicht. Indem der Verfassungsrat eine frontale Kollision der beiden Rechtsordnungen mit Hilfe seiner zwar souveränitätsbewussten, aber letztlich doch geschmeidigen Herangehensweise abwendete, hat er das Ausmaß der verfassungsrechtlichen Hindernisse für einen Fortgang der Integration begrenzt.

Diejenigen verfassungsrechtlichen Hindernisse, die nicht durch eine konforme Interpretation der gemeinschaftsrechtlichen Neuerungen zu überwinden waren, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber regelmäßig über eine *révision-adjonction* aus dem Weg geräumt. Dass das Prinzip der nationalen Souveränität dabei geradezu “blutleer”²⁰⁴ geworden ist, hängt mit der Verknüpfung von Verfassungswidrigkeit und Verfassungsänderung zusammen: Mit wachsender Selbstverständlichkeit hat der Conseil constitutionnel in den vergangenen fünfzehn Jahren eine verfassungswidrige Beeinträchtigung des Souveränitätsprinzips durch geplante europäische Regelungen festgestellt – und im selben Atemzug den verfassungsändernden Gesetzgeber praktisch aufgefordert, diese Beeinträchtigungen per Verfassungsänderung zu legalisieren. Diese Legalisierung, die der verfassungsändernde Gesetzgeber dann in der Regel vorgenommen hat, ist aber etwas völlig anderes als die Beseitigung der Unvereinbarkeit mit dem Prinzip der nationalen Souveränität²⁰⁵. Dessen Durchlöcherung hat mit den sukzessiven Verfassungsänderungen nicht abgenommen, sondern zugenommen.

Dies wirft die Frage auf, welchen Stellenwert ein in seiner konzeptionellen Ausgestaltung ursprünglich absolut gesetztes Souveränitätskonzept noch hat, wenn es zwar formal gewahrt, jedoch in der Verfassung selbst in immer größerem Maße durch Sondervorschriften umgangen wird²⁰⁶. Könnte, anders formuliert, die Tech-

²⁰² CC, *Election directe* (Anm. 104). Siehe oben Abschnitt 4.1.1.

²⁰³ Siehe oben Abschnitt 3.

²⁰⁴ Mathieu (Anm. 144), 3077.

²⁰⁵ Georges Vedel, *Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen*, *Pouvoirs* 1977, n° 2, 23 ff., weist zu Recht darauf hin, dass es sich bei der Frage der Veräußerlichkeit (von Teilen) der Souveränität im Grunde nicht um ein Problem der Legalität, sondern der Legitimität handelt.

²⁰⁶ Letztlich verbirgt sich hinter diesem Konflikt eine Art “Souveränitätskollision”, die aus der zunehmenden Aufspaltung des einst homogenen Konzepts in unterschiedliche, mitunter gegensätzliche Teilaspekte herrührt: Im Kontext des französischen Verfassungsverständnisses prallt die Souveränität des verfassungsändernden Gesetzgebers – und sein Versuch, die französische Verfassung so weit wie möglich an die Erfordernisse des EG/EU-Rechts anzupassen – auf die geradezu mythische Doktrin der nationalen Souveränität.

nik der *révision-adjonction*, zumindest ab einer gewissen Schwelle, sogar unzulässig sein?

Der Conseil constitutionnel hat dazu in der *Maastricht II*-Entscheidung eindeutig Stellung bezogen und den nahezu unbegrenzten Spielraum für den verfassungsändernden Gesetzgeber bekräftigt. Mit Blick auf diesen führt er aus,

“qu’il lui est loisible d’abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu’il estime appropriée; qu’ainsi rien ne s’oppose à ce qu’il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu’elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu’implicite”²⁰⁷.

Diese Sichtweise des Verfassungsgebers²⁰⁸ als unabhängige und souveräne Instanz ist Ausfluss der rousseauschen Vorstellung des Gemeinwillens, der durch kein vorhergehendes oder übergeordnetes Prinzip konditioniert werden kann. Daraus erklärt sich, dass die Diskussion um mögliche Schranken eines Souveränitäts- oder Kompetenztransfers zumeist nur um die einfachgesetzliche Übertragungsgewalt kreiste. Eine Bindung auch des souveränen, verfassungsändernden Gesetzgebers kam nicht in Betracht²⁰⁹.

Wird aber das Prinzip der nationalen Souveränität nicht von vornherein als obsolet angesehen, ist der Frage kaum auszuweichen, ob die Freiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht doch beschränkt sein könnte – ob die nationale Souveränität als Grundlage der französischen Rechtsordnung gleichsam einen über dem sonstigen Inhalt der Verfassung stehenden Charakter hat.

Das Verständnis des Souveränitätsprinzips als so genannte suprakonstitutionelle Norm²¹⁰ birgt weit reichende Konsequenzen für das französische Verfassungsverständnis. Einige der vom verfassungsändernden Gesetzgeber autorisierten Kompetenzübertragungen – etwa im Rahmen des Vertrags von Maastricht – wären in diesem Falle zwar nicht verfassungswidrig, weil sie ja per *révision-adjonction* explizit vorgesehen wurden, aber dennoch unzulässig, weil sie ein übergeordnetes Prinzip verletzen. Wir hätten es folglich mit einer “*insupraconstitutionnalité*”²¹¹ zu tun.

²⁰⁷ CC, *Maastricht II* (Anm. 118), Erwägungsgrund 19.

²⁰⁸ Der Conseil constitutionnel unterscheidet diesbezüglich nicht zwischen dem *pouvoir constituant originaire* und dem *pouvoir constituant dérivé*. Vgl. Jean-Pierre Camby, *Supra-constitutionnalité: la fin d’un mythe*, RDP 2003, 671 (674). Anders dagegen Olivier Beaud, *La souveraineté de l’Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht. Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle*, RFDA 1993, 1045 (1061 ff.), der schon für den Vertrag von Maastricht argumentierte, dessen aus seiner Sicht verfassungsgebender – und nicht bloß verfassungsändernder – Charakter bedürfe eines genuinen und feierlichen Akts des *pouvoir constituant originaire*.

²⁰⁹ Hecker (Anm. 5), 173.

²¹⁰ Allgemein zum Problem der Suprakonstitutionalität vgl. Louis Favoreu, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, n° 67, 71 ff.; Georges Vedel, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, n° 67, 79 ff.; Isabelle Hannequart, *Réflexions contemporaines sur la Supraconstitutionnalité à la Croisée du Droit Interne et du Droit International*, Aachen 1996; Serge Arné, *Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l’étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité*, RDP 1993, 459 ff.; Camby (Anm. 208); Beaud (Anm. 208).

²¹¹ Hannequart (Anm. 210), 29.

Eine solche Struktur würde es allerdings zwingend erfordern, eine essenzielle Grundlage des staatlichen Gefüges – nämlich die Gestaltungsfreiheit des souveränen Verfassungsgebers – zur Rettung eines anderen Prinzips – dem der nationalen Souveränität – aufzugeben.

In diesem Spannungsfeld bewegt sich die Frage nach den “*limites d’une adéquation de la Constitution à la construction européenne*”²¹². Jene zu klären wurde der Conseil constitutionnel im Rahmen des *Maastricht II*-Verfahrens von den Antragstellenden Senatoren aufgefordert. Die Verfassungsrichter zeigten sich in dieser Hinsicht nicht sehr aufgeschlossen. Zum einen erklärten sie sich wie nicht anders zu erwarten für unzuständig, eine solche Frage zu beantworten. Zum anderen lasen ihre bereits erwähnten Ausführungen zur Souveränität des Verfassungsgebers wenig Sympathie für eine eventuelle Suprakonstitutionalität welcher Norm auch immer erkennen²¹³.

Dessen ungeachtet hat der Conseil constitutionnel in der besagten *Maastricht II*-Entscheidung einige vor allem prozedurale Erfordernisse für Verfassungsänderungen betont. Diese lassen aber höchstens minimale suprakonstitutionelle Züge erkennen: So erinnern die Verfassungsrichter daran, dass bei Verfassungsänderungen die zeitlichen Beschränkungen, in denen gemäß Art. 7, 16 und 89 Abs. 4 keine Revision möglich ist, zu beachten seien. Ferner unterstreichen sie Art. 89 Abs. 5, wonach die republikanische Regierungsform nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein kann²¹⁴. Daraus lässt sich schließen, dass der Conseil constitutionnel eventuell bereit wäre, verfassungsändernde Gesetze, die diesen Bestimmungen zuwiderlaufen, zu zensieren²¹⁵. Dass sich diese Kontrolle auch auf das Prinzip der nationalen Souveränität erstrecken könnte, ist aber nicht ersichtlich²¹⁶. Zudem geht aus der Entscheidung auch nicht hervor, dass die genannten Artikel nicht ihrerseits geändert werden könnten²¹⁷. Und schließlich steht dahin, welchen Gehalt der Terminus der republikanischen Regierungsform hat²¹⁸.

Ist der Spielraum für die Erhebung des Prinzips der nationalen Souveränität in den Rang einer suprakonstitutionellen Norm also ganz offenbar gering, so lässt

²¹² Favoreu (Anm. 113), 49.

²¹³ CC, *Maastricht II* (Anm. 118), Erwägungsgründe 19 und 40.

²¹⁴ *Ibid.*, Erwägungsgrund 19.

²¹⁵ Grundsätzlich ist dabei – und erst recht bei einer hypothetischen allgemeinen Kontrolle suprakonstitutioneller Normen – auf die Problematik von Kompetenz und Legitimität des Conseil constitutionnel zu verweisen. Vgl. dazu die griffige These von C a m b y (Anm. 208), 683, der eine Suprakonstitutionalität ablehnt: “*Le Conseil constitutionnel, pouvoir constitué, ne peut contrôler le pouvoir constituant.*” Damit eng verbunden ist die Furcht vor einem *gouvernement des juges*. Vgl. H a n n e q u a r t (Anm. 210), 41; V e d e l (Anm. 210), 94.

²¹⁶ H e c k e r (Anm. 5), 264.

²¹⁷ H a g u e n a u (Anm. 38), 62; H a n n e q u a r t (Anm. 210), 39. Vgl. auch F a v o r e u (Anm. 210), 76, der ein solches Vorgehen allerdings als “*détournement de procédure*” ablehnt.

²¹⁸ In einer weiten Interpretation bedeutet die republikanische Regierungsform lediglich den Gegenentwurf zur Monarchie. Damit wären aus Art. 89 Abs. 5 praktisch keine materiellen Grenzen für Verfassungsänderungen bezüglich des europäischen Integrationsprojekts abzuleiten. Vgl. dazu Jacques R o b e r t, *La forme républicaine du Gouvernement*, RDP 2003, 359 (365).

sich das Problemfeld der Suprakonstitutionalität auch aus einer anderen Perspektive betrachten: Hat vielleicht das EG/EU-Recht einen über der Verfassung stehenden Charakter und verdrängt damit unter anderem das Souveränitätsprinzip in die zweite Reihe? Der Vorranganspruch, den das Gemeinschaftsrecht hegt, könnte darauf hindeuten – ebenso wie die Dynamik der höchstrichterlichen Entscheidungen, die in immer weiteren Bereichen den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen Priorität einräumen und diese zumindest schrittweise in den *bloc de constitutionnalité* integrieren.

Genau dieser letzte Punkt steht aber der Vorstellung einer Suprakonstitutionalität entgegen. Der französische Verfassungsgeber und die Gerichte haben das EG/EU-Recht in die nationale Rechtsordnung integriert. Ungeachtet der Vorrangstellung, die das Gemeinschaftsrecht aus sich selbst heraus gegenüber anderen Normen des Verfassungssystems beansprucht und die ihm immer öfter auch gewährt wird, steht es nicht abstrakt außerhalb, sondern ist ein eigener Teil des Verfassungssystems. Man könnte also höchstens von einer „*supraconstitutionnalité constitutionnalisée*“²¹⁹ sprechen.

Diese hybride Form zeigt, dass der klassische Begriff der nationalen Souveränität eigentlich ausgedient hat. Zugespitzt könnte man behaupten, dass sich das französische Verfassungsverständnis von ihm verabschiedet hat, ohne es zu merken. Obwohl der Begriff formal unberührt bleibt – kein verfassungsändernder Gesetzgeber ist je ernsthaft auf die Idee gekommen, Art. 3 in seiner Essenz anzutasten –, ist dieser Art. 3 faktisch doch einer Revision unterzogen worden. Die Ausnahmen, die dem Prinzip der nationalen Souveränität zur Seite gestellt sind, reichen derart weit, dass es sich im französischen Verfassungsgefüge in der Gesamtschau kaum mehr wiederfindet.

In der Literatur wird die Herausbildung dieses neuen Verhältnisses zwischen europäischer und nationaler Ebene bisweilen als geteilte²²⁰ oder duale²²¹ Souveränität qualifiziert. Damit soll dem Phänomen einer (vorrangigen) nationalen Souveränität vor dem Hintergrund einer im Entstehen begriffenen europäischen Souveränität Rechnung getragen werden²²². Solche Termini legen die zunehmende Entfernung vom exklusiv nationalen Souveränitätsdogma offen und leisten deshalb einen wichtigen Beitrag zur Aktualisierung des französischen Verfassungsverständnisses anhand der geltenden Rechtslage.

Die Frage ist allerdings, ob der Souveränitätsbegriff zur Umschreibung des Status quo überhaupt hilfreich ist. Legt man die Maßstäbe der ursprünglichen Definition von Souveränität an, so kann sie nicht dual oder geteilt sein. Die Souveränität

²¹⁹ Hannequart (Anm. 210), 27.

²²⁰ Jean-Marc Favret, *L'intégration européenne et la France: quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP 1999, 1741 ff. Der Verfasser führt in diesem Zusammenhang den Nachweis, dass das Prinzip der Unteilbarkeit der Republik nicht gleichzusetzen ist mit einer Unteilbarkeit der Souveränität.

²²¹ Florence Chaltiel, *La Constitution française et l'Union européenne: à propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999*, RMCUE 1999, 235.

²²² Chaltiel (Anm. 84), 452.

ist aus dem französischen Staat (und aus den anderen Mitgliedstaaten der EU) herausgetreten, aber nirgendwo anders angekommen. Schließlich hat sich kein europäischer Superstaat herausgebildet, der seinerseits das Souveränitätsprinzip für sich beanspruchen könnte. Für eine zutreffende terminologische Einordnung der komplexen Verflechtung der Rechtsordnungen sind also angemessenere Begriffe zu finden. So haben einige Politikwissenschaftler die EU als „Mehrebenensystem“²²³ charakterisiert – eine Bezeichnung, die auch in den Rechtswissenschaften zunehmend Beachtung findet²²⁴. Eine breit angelegte Auseinandersetzung mit diesem Konzept im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit für die Erfassung der hier vorgestellten Phänomene steht in der Staats- und Europarechtslehre allerdings noch aus.

Schlussbetrachtung

Das klassische französische Verfassungsverständnis, das wesentlich auf dem Prinzip der nationalen Souveränität, den Grundrechten und der politischen Figur des *citoyen* aufbaut, wird durch den *fait communautaire* ganz erheblich herausgefordert. Das Wechselspiel aus Adaptation und Selbstbehauptung der französischen Verfassung gegenüber dem Gemeinschaftsrecht zeigt in der Tendenz unverkennbar eine Linie hin zu einer Anpassung, ja zu einer Verschmelzung, auch wenn der Nachvollzug der aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleiteten Erfordernisse je nach Sensibilität der Problemlage variiert.

Auf der Infiltrationsebene hat sich in Bezug auf die Rezeption gemeinschaftsrechtlicher Normen in der französischen Rechtsordnung in weiten Teilen eine klare, wenn auch zunächst zögerliche Lösung ergeben. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor allen infrakonstitutionellen Normen – und damit die Abkehr von der *souveraineté de la loi* – wird anerkannt und von den Fachgerichten durchgesetzt. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, konkret diejenige von Richtlinien, wird zwar rechtsdogmatisch vom Conseil d’Etat nach wie vor nicht akzeptiert. In der Rechtsprechungspraxis sind die Vorkehrungen, um zu gemeinschaftsrechtskonformen Urteilen zu gelangen, aber so umfangreich, dass Konflikte kaum noch auftreten können.

Schwieriger ist der Umgang mit dem Vorranganspruch des Gemeinschaftsrechts auch vor der Verfassung. Aus dessen vorsichtiger Konstitutionalisierung durch den Titel XV und eine entsprechende Rechtsprechung des Conseil constitutionnel ist

²²³ Vgl. etwa Edgar Grande (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?: Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000; Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, Arbeitspapiere / Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, AB III, Mannheim 1995; Thomas König (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt am Main (u.a.) 1996.

²²⁴ In diese Richtung Utz Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen 2004.

höchstens eine ansatzweise Anerkennung des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs zu ersehen; die Fachgerichte bleiben diesbezüglich reserviert. Insgesamt könnte sich aus französischer Sicht, wenn überhaupt, lediglich eine über die Verfassung mediatisierte Vorrangstellung der EG/EU-rechtlichen Normen ergeben – also jedenfalls keine, die sich nur aus dem Gemeinschaftsrecht selbst heraus legitimiert²²⁵.

Dass die Debatte um die hierarchische Struktur in einer von Überlappung und Interaktion geprägten rechtlichen Realität ohnehin von überwiegend theoretischem Interesse ist, zeigt sich im Bereich der Grundrechte. Einerseits haben die 1990er Jahre eine stärkere Betonung der französischen Grundrechtstradition gegenüber dem EG/EU-Recht gebracht, andererseits wurde die Integration Frankreichs in das entstehende europäische Grundrechtsschutzsystem vorangetrieben. Um dieses Fortschreiten auf der Entwicklungsebene zu ermöglichen, waren jedoch vor allem in der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel eine Reihe gewagter Konstruktionen notwendig. Diese laufen darauf hinaus, die Paradigmen des französischen Verfassungsverständnisses (etwa die Laizität) im Grundsatz zu bewahren, zugleich aber in Kauf zu nehmen, dass sie im europäischen Kontext Schaden nehmen könnten.

Eine solche Logik gilt umso mehr für das Souveränitätsprinzip und die klassische Konzeption des *citoyen*. Die nicht ohne Friktionen verlaufene, aber doch kontinuierliche Übertragung von Kompetenzen auf die EG/EU in souveränitäts-sensiblen Bereichen hat das Souveränitätsprinzip seiner Substanz beraubt. Auch die *citoyenneté* sieht sich durch die Einführung der Unionsbürgerschaft einem Einbruch von außen gegenüber, der ihre historisch-philosophische und rechtliche Grundlegung untergräbt.

Explizit verworfen wurde indes bisher keines der Grundelemente des französischen Verfassungsverständnisses. Rhetorisch ist (fast) alles beim Alten geblieben, praktisch sind tiefe Einschnitte vorgenommen worden. Das offenbart einen bemerkenswerten Pragmatismus, zeigt aber zugleich die Scheu, sich mit den Folgen des europäischen Integrationsprojektes für die Eckpfeiler der nationalen Staatsidee wirklich auseinanderzusetzen.

Summary²²⁶

An Examination of the French Constitution under EC/EU Law

How do nationally-based legal systems, and especially national constitutions, cope with the challenges resulting from the supranational nature of European integration? This issue has been on the EU agenda since the establishment of the European Communities in the 1950s – and it continues to be an issue today. In France, the constitutional tradition, profoundly marked by the idea of national sovereignty and the sovereignty of law, seems to be in conflict with an ever-expanding European legal order, claiming supremacy and building

²²⁵ Maugué (Anm. 185), 31.

²²⁶ Summary by the author.

upon the doctrine of direct effect. This article highlights the ways in which the French Supreme Courts (Cour de Cassation and Conseil d'Etat), the Constitutional Council (Conseil constitutionnel) and the derived constituent power have been trying to reconcile the provisions of the Constitution of the Fifth Republic and the underlying legal-historical heritage with the requirements of EU law.

To this end, this analysis can be divided into two parts: the first one is an examination of the so-called "infiltration level" where the focus is on the reception of EU norms in the French legal system and in particular on their position within the hierarchy of norms. The second part concerns the "development level", relating to the French techniques of constitutional interpretation and amendment in view of the evolutionary character of the EU.

In respect to the "infiltration level", the study demonstrates that the courts have gradually clarified the position of EU norms within the French legal order – at least at an infra-constitutional level where the supremacy of EU law, constantly claimed by the European Court of Justice (ECJ), is now being recognized. A similar acceptance can also be observed in the field of direct effect, even if a certain dogmatic resistance of the Conseil d'Etat still persists. The alteration of French jurisprudence in these fields – which did not come about without major conflicts – has been far-reaching as it resulted in the abandonment of traditional doctrines, such as the *théorie de la loi-écran* preventing a judge from controlling the validity of a law.

On the contrary, the hierarchical relationship between EU norms and the Constitution itself is still unclear. While the Conseil d'Etat and the Cour de Cassation – in direct contradiction to the ECJ – stress that the Constitution remains the supreme legal norm, the Constitutional Council engages in a cautious constitutionalization of EU law. By stating that the transposition of an EC directive is a constitutional obligation, the judges assign a very special position to EU law; by adding that an express provision to the contrary in the Constitution could nevertheless present an obstacle to this obligation, they attenuate their finding, keeping the constitutional text as a sort of "sheet anchor". In this context, the difficulty of establishing a clear hierarchy between EU law and the national legal norms cannot only be seen as a problem of reluctant national judges hesitating to fully assume the consequences of European legal integration. As Title XV of the French Constitution, providing for the conditions of French participation in the EU, integrates EU law into the Constitution itself, the resulting complexity can hardly be handled in terms of a strictly hierarchical approach.

Title XV is also important with regard to the "development level" and the potential constitutional limits to integration. The Constitutional Council has always made it clear that sovereignty, both its foundation and its exercise, could only be national. More precisely, according to the Council, an international obligation would be declared unconstitutional, if there was a violation of the essential conditions of the exercise of national sovereignty. In the early years of European integration, the Constitutional Council could not find any incongruity between major advances at the EU level, such as the first direct election of the European Parliament, and these requirements. In fact, its reasoning tended to trivialize the Communities and their specific character. Even if there was a certain "revolution" by the Constitutional Council's first Maastricht judgement declaring contrary to the Constitution several provisions of the revised EC Treaty, this method of watering down potential conflicts between EU primary law and the Constitution is still typical of recent jurisprudence (e.g. the ruling referring to the EU Constitutional Treaty).

In cases where the Constitutional Council held the EU Treaties to be incompatible with the Constitution, the derived constituent power operated a limited amendment of the Constitution – mainly by adding special provisions allowing for the EU innovations rejected by the Constitutional Council before. This approach did not lead to serious tensions between the derived constituent power and the Constitutional Council, as the latter repeatedly encouraged the former to overcome obstacles by modifying the Constitution. However, the overall implications of the Constitutional Council's jurisprudence and the frequent interventions of the derived constituent power do reveal severe legal problems and uncertainty as regards the conservation of traditional constitutional cornerstones.

Successive amendments have continually compromised the coherence of the Constitution. The ever growing list of exceptions in the Constitution itself has called into question the principle of sovereignty. In fact, there exists a manifest friction between the sacred dogma of national sovereignty and popular sovereignty, incarnated in the derived constituent power and in principle not bound by any prior commitment, including the nation-based exercise of sovereign rights.

Although sovereignty is the major problem at the “development level”, the challenge of adjusting the French constitutional conception to the EU framework goes even further. Two aspects can primarily be emphasized: on the one hand, the status and protection of fundamental rights, now being ensured in a complex multilevel system which is not always and not necessarily congruent with the habitual French approach as regards content and procedure; and on the other hand, the idea of a Union citizenship rendering moot the classical “*citoyen*” model inherited from the French revolution.

In conclusion, it can be argued that the French judiciary and the derived constituent power have found pragmatic solutions in order to comply with the requirements of EU law and to allow France to take steps toward European integration. This achievement should not be underestimated. It has been made against the background of difficult legal conditions at both national and European level. However, the price to be paid for this pragmatism has been the adjournment of clear responses concerning the future signification of traditional constitutional principles and terms. Rhetorically, there has been hardly any change; practically however, deep transformations have taken place. It is not yet clear if this disequilibrium can be overcome.