

Prof. Dr. Peter Schöndorfer
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth
Prof. Dr. Peter Schöndorfer
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth
Prof. Dr. Peter Schöndorfer
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth

Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichts- barkeit in Deutschland und Europa

Band 2

§ 35 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich

David Capitant

I. Einleitung	1336
II. Die Ursprünge der gerichtlichen Verwaltungskontrolle	1337
1. Die Sondergerichte für Verwaltungsstreitigkeiten	1338
2. Die Tätigkeit des Kronrats	1341
III. Der Übergang zur Administrativjustiz	1341
1. Die Zentralisierung der Verwaltung unter dem Ancien Régime	1343
2. Der Fortbestand der Administrativjustiz nach der Französischen Revolution	1343
a) Das Prinzip der Gewaltenteilung	1346
b) Die Auflösung des Kronrats	1347
IV. Die Herausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	1348
1. Die Entwicklung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	1348
a) Der Staatsrat als allgemeines Verwaltungsgericht	1354
b) Die Präfekturräte	1356
2. Die Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Kontrollverfahren	1360
V. Die Modernisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	1360
1. Die strukturelle Entwicklung	1361
a) Die instantielle Untergliederung	1363
b) Die Vereinfachung der Verfahren	1363
c) Die Stabilisierung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	1366
2. Die Steigerung der Effizienz	1367
a) Der Vollzug der Entscheidungen	1367
b) Die Modernisierung der Eilverfahren	1369
c) Die zeitlichen Entscheidungswirkungen	1369
VI. Schlussfolgerungen	1370
Auswahlbibliographie	1370

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. David Capitant leitet das Zentrum für deutsches Recht an der Universität Paris 1, Panthéon-Sorbonne, und ist Präsident der Deutsch-Französischen Hochschule in Saarbrücken.

Übersetzung: Stefanie Lüer, Paris

D. Capitant (✉)

Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 44 Rue des écoles, F-75005 Paris, France

I. Einleitung

Das Gerichtswesen in Frankreich ist durch ein Nebeneinander der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit dem Kassationshof (*Cour de cassation*) an der Spitze und der dem Staatsrat (*Conseil d'État*) nachgeordneten Verwaltungsgerichtsbarkeit geprägt. Nach der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen diesen beiden Gerichtsbarkeiten verfügt die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich zu anderen europäischen Staaten über eine relativ weite Zuständigkeit. Das äußert sich darin, dass nicht nur Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten, Rechtsverordnungen und Satzungen (*actes administratifs unilatéraux*), sondern auch ein großer Teil der Streitigkeiten über Verträge, die von der Verwaltung abgeschlossen werden (*contrats de l'administration*), sowie das Staatshaftungsrecht (*contentieux délictuel*) dem Verwaltungsrecht und damit der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen.

Das Prinzip, demzufolge Streitigkeiten, die das Verwaltungshandeln betreffen, der ordentlichen Gerichtsbarkeit entzogen sind, geht auf das vorrevolutionäre französische Recht zurück und ist im Laufe der Jahrhunderte nie in Frage gestellt worden. Zum ersten Mal bildete sich diese Trennung am Ausgang des Mittelalters heraus, als die Organe der Rechtsprechung eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der königlichen Macht erhielten. Seitdem gilt es, ohne dass sich an seiner Kernaussage etwas geändert hat, bis in die heutige Zeit fort.

Die konkrete Behandlung der verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten hat indes vielfache Wandlungen erfahren. In einer ersten Phase, die noch im Mittelalter parallel zur Entwicklung der ordentlichen Gerichtsbarkeit beginnt, werden besondere Gerichte für Verwaltungsstreitigkeiten errichtet. Beide Gerichtszweige sind der Kontrolle des Kronrats (*Conseil du roi*) unterworfen und daher in ihrer Unabhängigkeit nicht unbeschränkt (II). In einer zweiten Phase ab dem 17. Jahrhundert werden die Verwaltungsstreitigkeiten zunehmend von der Verwaltung selbst nach dem Typus der Administrativjustiz (*administrateur-juge*) entschieden. Zunächst bestehen diese beiden Modelle noch in Konkurrenz zu- und nebeneinander. Erst mit der Französischen Revolution werden die ursprünglichen Verwaltungsgerichte schließlich abgeschafft (III). Eine moderne Verwaltungsgerichtsbarkeit entsteht im 19. Jahrhundert allmählich im Rahmen der aktiven Verwaltung und erlangt ihre Unabhängigkeit im Jahr 1872 zugleich mit der Stabilisierung des republikanischen Systems. Eine Besonderheit besteht darin, dass der Staatsrat neben seiner rechtsprechenden Tätigkeit eine beratende Funktion gegenüber der Regierung ausübt. Seitdem hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem mehrstufigen Prozess sukzessive weiterentwickelt, zuletzt unter dem Einfluss des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), was dazu geführt hat, dass zu der Hauptaufgabe des objektiven Rechtsschutzes (*protection objective du principe de légalité*) die Aufgabe des subjektiven Rechtsschutzes hinzuge treten ist (IV).

II. Die Ursprünge der gerichtlichen Verwaltungskontrolle

Die Ursprünge der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind zeitlich weit vor der Revolution und der Einführung der Gewaltenteilung anzusetzen.¹ Man könnte sogar behaupten, dass das System der Verwaltungskontrolle während der revolutionären Zeit im Grunde nur die Mechanismen des Ancien Régime weiterentwickelt hat. Seitdem im Mittelalter die Rechtsprechung institutionalisiert wurde und damit eine gewisse Selbständigkeit gegenüber dem König erlangte, so dass man von echter Rechtsprechung und wirklichen Gerichten sprechen kann, erfahren auch verwaltungsrechtliche Streitigkeiten eine Sonderbehandlung. Das kommt darin zum Ausdruck, dass eigene Spruchkörper für Rechtssachen gegründet werden, die den König oder allgemein öffentliche Belange betreffen (1), und innerhalb des Kronrats, der die gesamte Gerichtsbarkeit überwacht, eine entsprechende Aufteilung der Zuständigkeiten vorgenommen wird (2).

1. Die Sondergerichte für Verwaltungsstreitigkeiten

Die Struktur aller politischen, verwaltenden und gerichtlichen Institutionen, deren Trennung den modernen Staat charakterisiert, hat ihre Ursprünge im Aufbau des Kronrats. In diesem versammelte der König die Mächtigen des Königreichs wie auch die Angehörigen seines Hofstaats um sich und regierte dank ihrer beratenden Unterstützung *par conseil*. Im 12. Jahrhundert wurde dieser Rat institutionell verankert, und seitdem formierten sich die königlichen Berater zu einem echten Konsultativorgan.²

Nach und nach emanzipierten sich manche Einrichtungen vom Kronrat und erlangten insoweit Eigenständigkeit, als sie Entscheidungen im eigenen Namen treffen durften. So wurden seit dem 13. Jahrhundert den sog. *Parlamenten* Aufgaben der Rechtsprechung übertragen.³ Das erste Parlament entstand in Paris und erlangte durch Ordonnanz vom 11. März 1344 eine stabile Verfassung.⁴ Seit 1422 wurden neue Parlamente in den Gebieten der großen Reichslehen gegründet; im 18. Jahrhundert bestanden 14 solcher Parlamente.

¹ Das Verwaltungsrecht als solches wurde dagegen erst seit Beginn des 19. Jahrhunderts dogmatisch gestaltet; vgl. *Maurice Hauriou*, De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII, in: *Revue générale d'administration* 1892, Bd. 2, S. 385 ff.

² *Bernard Guenée*, Le Conseil du roi au Moyen Âge, in: *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, La Revue administrative 52 (1999), Sondernummer 3, S. 5; siehe allgemein *Noël Valois*, Étude historique sur le Conseil du Roi, Paris 1886.

³ *François Olivier-Martin*, Histoire du droit public, Conseil d'État du Roi, Paris 1947/48, S. 21.

⁴ *Decrusy/Isambert/Jourdan*, Recueil général des anciennes lois françaises, Bd. 4, Paris 1823, S. 498.

Mit der Verselbständigung der Parlamente kam die Idee auf, dass Rechtssachen, „die den König angehen“ (*touchant le roi*) – nach heutigem Verständnis Verwaltungsstreitigkeiten –, anders als Rechtssachen „zwischen gleichberechtigten Parteien“ (*de partie à partie*)⁵ – d. h. Privatrechtsstreitigkeiten – zu behandeln und der Kompetenz der Parlamente entzogen sind. Das führte zur Einrichtung von „Fachgerichtsbarkeiten“. Die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben des Königreichs ist dabei der Rechnungskammer (*Chambre des comptes*) anvertraut, der Vorgängerin des aktuellen Rechnungshofs (*Cour des comptes*), die durch die Ordonnanz von Vivier-en-Brie vom 17. April 1320 eingerichtet wurde.⁶ Im Jahr 1346 wird die Münzkammer (*Chambre des monnaies*) für zivil- und strafrechtliche Streitigkeiten, die die Geldprägung betreffen, gegründet. Sie untersteht bis 1522 der Kontrolle des Pariser Parlaments und wird dann unter der Bezeichnung Münzhof (*Cour des monnaies*) unabhängig. Die durch eine Ordonnanz von 1389 gebildete *Cour des aides* – ein Gerichtshof für (indirekte) Abgaben – prüft Berufungen gegen erstinstanzliche Entscheidungen verschiedener Gerichte, wie etwa des seit 1342 für Streitigkeiten über die Salzsteuer zuständigen Salzspeichers, des für Wassernutzungs- und Forstwirtschaftsstreitigkeiten zuständigen, ebenfalls im 14. Jahrhundert gegründeten „Marmortafelgerichts“⁷ oder auch der *élections*, die innerhalb eines bestimmten Verwaltungsbezirks, der *généralité*, über Streitigkeiten auf den Gebieten des Steuerrechts, der staatlichen Güter und des Straßenwesens erkennen. Im 16. Jahrhundert werden innerhalb der Generalitäten sog. Finanzbüros (*bureaux de finances*) etabliert, die über „ordentliche Finanzen“, d. h. Landbesitzeinkünfte der Krone, und über „außerordentliche Finanzen“, d. h. Steuern, sowie über das Straßenwesen einschließlich Begradigung, Pflasterung und Reinigung entscheiden. Die Finanzbüros sind innerhalb ihres Kompetenzbereichs allen bereits bestehenden Gerichten übergeordnet.

2. Die Tätigkeit des Kronrats

Die Übertragung judikativer Aufgaben auf die Gerichte, seien es die Parlamente oder Sonderspruchkörper, hindert den König nicht, weiterhin selbst Recht zu sprechen. Mithilfe des Kronrats überwacht er deren Entscheidungen und kann jederzeit einzelne Streitigkeiten an sich ziehen, um sie unmittelbar zu entscheiden, und auch einen gesamten Sachbereich in eigener Zuständigkeit behalten. Auf diese Weise ist der Kronrat zur Kontrolle der von den Parlamenten oder den Spezialgerichten getroffenen Entscheidungen berufen. Er entscheidet auch über Kompetenzkonflikte, die zwischen den einzelnen Gerichten entstehen. Diese Konflikte sind zahlreich,

⁵ Jean-Louis Mestre, *Le traitement du contentieux administratif au XVIIIe siècle*, in: *Conseil d'État* (Fn. 2), S. 83.

⁶ *Decrusy/Isambert/Jourdan*, Recueil (Fn. 4), Bd. 3, Paris 1822, S. 234.

⁷ Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985, S. 181 f.

weil die Parlamente ständig versuchen, die Entscheidungen der anderen Gerichte zu kontrollieren und die Verwaltungsstreitigkeiten in ihren Zuständigkeitsbereich zu holen.⁸ Die Parlamente gehen in bestimmten Zeiten sogar so weit, dass sie Entscheidungen des Kronrats abändern.⁹

Der Kronrat entscheidet zudem in Angelegenheiten des Evokationsrechts des Königs, das aus seiner ursprünglichen Alleinkompetenz zur Rechtsprechung resultiert. Der König kann kraft seines Evokationsrechts die Sache an sich ziehen. Daneben sind die Parteien berechtigt, sich direkt an den König zu wenden, um eine für sie vorteilhaftere Entscheidung als durch die Gerichte zu erzielen.¹⁰ Unbeschadet der autonomen Zuständigkeit der Gerichte nahm die Vielzahl der Fälle, die aufgrund des königlichen Evokationsrechts zum Kronrat gelangten, nicht ab. Um der Überlastung abzuwehren, die den Rat in die Gefahr brachte, seinen anderen Aufgaben nicht mehr nachkommen zu können, wurde durch Edikt vom 2. August 1497 ein unabhängiger Großer Rat (*Grand Conseil*) gegründet¹¹ und mit der selbständigen Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten beauftragt, die bis dahin der Kronrat behandelt hatte. Da das Evokationsrecht fortbestand, wurde der Kronrat trotzdem weiter angerufen, und die Bedeutung des Großen Rats ging nach und nach zurück.

Um die große Anzahl der Streitigkeiten zu bewältigen und zugleich weiterhin den König in seinen zentralen politischen und administrativen Aufgaben unterstützen zu können, wurden im Kronrat verschiedene Abteilungen gebildet.¹² Das betrifft zunächst die politischen Abteilungen, denen der König persönlich vorsteht: den Geheimen Rat (*Conseil étroit*), den Wirtschaftsrat (*Conseil des affaires*), den nach seinem Tagungsort in der ersten Etage des Versailler Schlosses sog. *Conseil d'En-haut* („Oberer Rat“) sowie den Staatsrat. Der Kronrat firmiert je nach den von ihm im Laufe der Zeit bearbeiteten Themen als Rat für Inneres (*Conseil des dépêches*), der für Angelegenheiten des allgemeinen Verwaltungsrechts zuständig ist, oder als königlicher Finanzrat (*Conseil royal des finances*), der über fiskalische Entscheidungskompetenzen verfügt. Diese Aufteilung gibt bereits einen Vorgeschmack auf die aktuelle Organisation des Ministerrats (*Conseil des ministres*).

In den administrativen Abteilungen lässt sich der König von seinem Kanzler vertreten. Dabei wird zwischen den Kompetenzen für Verwaltungs- und Streitigkeiten und für privatrechtliche Streitigkeiten unterschieden. Das bringt erneut die geschilderte Trennung zwischen den beiden Gerichtsbarkeiten zum Ausdruck. Danach befasst sich der Privat- oder Parteienrat (*Conseil privé ou des*

⁸ Dabei verbieten etwa die Ordonnanzen v. 25.06.1407 und vom März 1408 die Berufung gegen Entscheidungen der Rechnungskammer zum Parlament; *Isambert/Decrusy*, Recueil (Fn. 4), Bd. 7, Paris 1824, S. 146 und 194.

⁹ Vgl. Jean-Louis Thireau, *Le Conseil du roi au XVIe siècle*, in: *Conseil d'État* (Fn. 2), S. 10, 15.

¹⁰ Vgl. etwa Art. 55 und 105 ff. des Code Michaud v. 15.01.1629 (*Isambert/Taillandier/Decrusy*, Recueil (Fn. 4), Bd. 16, Paris 1829, S. 223) über die Evokation als Schutzmittel gegen den Einfluss von Richterfamilien bzw. der Protestanten in einer katholischen Gesellschaft.

¹¹ Dieser wird mit dem Brief v. 13.07.1498 als Institution bestätigt; *Isambert/Decrusy/Armet*, Recueil (Fn. 4), Bd. 11, Paris 1827, S. 296.

¹² Thireau (Fn. 9), S. 10 f.

parties) hauptsächlich mit Rechtsmittelverfahren gegen Beschlüsse der Parlamente, d. h. mit Streitigkeiten zwischen Privatparteien, in denen der Kronrat angerufen wurde. Somit stellt er den Vorgänger des Kassationshofs dar. Die Verwaltungs- und Steuerstreitigkeiten hinsichtlich der Entscheidungen der örtlichen oder zentralen Verwaltung werden vor dem Staats- und Finanzrat (*Conseil d'État et des finances*) ausgetragen.¹³ Dieser Rat, der im 18. Jahrhundert die große und die kleine Finanzdirektion (*grande et petite direction des finances*)¹⁴ umfasst, ist der Vorgänger des heutigen Staatsrats.

In diesen Abteilungen des Kronrats waren zunächst vorrangig Requetenmeister (*maîtres des requêtes*) tätig, die mit der Aktenführung und der Berichterstattung befasst waren. Diese Zuständigkeit hatten sie vom König insbesondere für die Rechtssachen empfangen, die von diesem – an seinem Hof – entschieden wurden (*jugées en son hôtel*); darauf beruhte auch ihre ursprüngliche Bezeichnung als *maîtres des requêtes de l'hôtel*. Mit dem Anwachsen dieser Abteilungen treten in diese die Staatsräte (*conseillers d'État*) ein, deren Aufgabe darin besteht, die Entscheidungen auf der Grundlage des Berichts der Requetenmeister zu treffen, die dann formal vom König erlassen werden. Die Staatsräte entstammen entweder der juristischen oder der administrativen Disziplin; häufig rekrutieren sie sich aus den Reihen der Parlamentsräte (*conseillers au parlement*). Im Gegensatz zu jenen, die wie auch die Requetenmeister ständige Inhaber ihres käuflich erworbenen Amtes sind (*officiers*), werden die Staatsräte jedoch unmittelbar vom König ernannt und auch wieder abgesetzt. Die Beziehungen mit der Verwaltung sind vielfältig; beispielsweise sind viele Requetenmeister auf lokaler Ebene tätig (*intendants*). Die Professionalisierung der Behandlung der Streitigkeiten innerhalb des Kronrats manifestiert sich auch in den Streitigkeiten vor den politischen Abteilungen des Kronrats in Anwesenheit des Königs, die von einem Büro der Staatsräte betreut und von einem Requetenmeister vorbereitet werden.

Die Vergerichtlichung der am Kronrat anhängig gemachten Streitigkeiten zeichnet sich nicht nur durch die Spezialisierung des Personals, sondern auch durch die Ausbildung des Verfahrensrechts aus. Verschiedene Regelwerke wurden bereits zur Zeit des Ancien Régime eingeführt. Deren letztes, die Verordnung (*règlement*) vom 23. Juni 1738, die die Verordnungen von 1660, 1673 und 1687 ersetzt, verfolgt nach ihren Erwägungsgründen das Ziel, zugunsten der Untertanen die Prozessführung für alle Rechtssachen des Königs zu erleichtern und zu vereinfachen und die Behandlung der Verfahren so schnell und kostengünstig wie möglich zu gestalten.¹⁵ Diese Verordnung bildet später noch die Grundlage des Prozesses vor dem Staatsrat und vor dem Kassationshof, der sie bis 1947 anwendet.

¹³ Vgl. Bernard Barbiche, *Le Conseil du roi dans tous ses états*, in: *Conseil d'État* (Fn. 2), S. 20, 21. Vgl. zu den unterschiedlichen Spruchkörpern im Kronrat auch Denis Diderot/Jean Le Rond d'Alembert, *Encyclopédie*, Bd. 4, Paris 1754, Art. „Conseil du roi“.

¹⁴ Mestre (Fn. 5), S. 86.

¹⁵ Isambert/Decrusy/Taillandier, *Recueil* (Fn. 4), Bd. 22, Paris 1830, S. 42.

Auf die geschilderte Weise entstand allmählich eine von der ordentlichen Gerichtsbarkeit getrennte Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die betreffenden Rechtssachen waren in erster Instanz Spezialgerichten anvertraut und wurden innerhalb des Kronrats quasigerichtlich in besonderen Abteilungen behandelt.

III. Der Übergang zur Administrativjustiz

Der dem Staatswesen ab dem 17. Jahrhundert zugrunde liegende Absolutismus führte zu einer Rückholung der Verwaltungsstreitigkeiten in den Schoß der königlichen Verwaltung. Erneut wurde die Unzuständigkeit der Parlamente für diese Rechtssachen festgeschrieben. Die Sondergerichtsbarkeiten verloren ihre Kompetenzen an die Verwaltung selbst. Es handelt sich dabei um das System der verwaltungsinternen Gerichtsbarkeit oder der Administrativjustiz (1). Diese Veränderung, die im Ancien Régime ihren Ausgang nahm, verstärkte sich noch mit der Französischen Revolution (2).

1. Die Zentralisierung der Verwaltung unter dem Ancien Régime

Im 17. Jahrhundert geht der Ausbau des Staates mit der Verwaltungszentralisierung und einer Entwicklung des Verständnisses der königlichen Funktion im Sinne der Umformung der Figur des königlichen Verwalters (*monarque administrateur*) in diejenige des rechtsprechenden Königs (*roi justicier*) einher. Zur Steigerung der Wirksamkeit der königlichen Politik, insbesondere der Einziehung der Steuern sowie der Rechtsprechung, griff Kardinal Richelieu (1585–1642), Erster Minister von Ludwig XIII. (1601–1643), auf die Unterstützung der Intendanten, der in das ganze Königreich entsandten Requetenmeister, zurück, um Ermittlungen hinsichtlich aller von den Amtsträgern begangener Straftaten, Missbrauchshandlungen, Veruntreuungen und anderer Tatsachen anzustellen, welche die amtliche Tätigkeit und das Wohl und die Entlastung der Bevölkerung betrafen.¹⁶ Innerhalb kürzester Zeit nahmen die Intendanten einen festen Platz im Rahmen der Bearbeitung von Steuerrechtssachen unter dem Vorbehalt der Berufung zum Kronrat befasst wurden. Rasch wurden ihnen immer mehr Materien wie das Postwesen, das Lotteriewesen, die Streitkräfte, Schießpulver, öffentliche Arbeiten, Konzessionen und die allgemeine Polizei zugewiesen.¹⁷ Auf zentralstaatlicher Ebene erfolgte eine parallele Veränderung: Während des 18. Jahrhunderts vergrößerte sich der Kompetenzbereich des Hauptkontrolleurs

¹⁶ Art. 58 Code Michaud (Fn. 10).

¹⁷ Mestre (Fn. 7), S. 193.

der Finanzen (*contrôleur général des finances*), dem anstelle der Finanzdirektionen des Kronrats die Rechtsmittelprüfung oblag.¹⁸

Diese Ausweitung der Kontrolle von Verwaltungshandlungen durch die Verwaltung selbst blieb nicht ohne Kritik. *Montesquieu* stellt dazu in seinem Werk *De l'esprit des lois* fest: „Ein großer Missstand in der Monarchie liegt nach wie vor darin, dass die Minister des Prinzen selbst über die Rechtssachen urteilen.“¹⁹ Um eine Abseitsstellung des Kronrats zu verhindern, der nach seiner Funktionsweise Unparteilichkeit verbürgte, wurde dort im Jahr 1777 ein Komitee für Finanzstreitigkeiten (*Comité contentieux des finances*) eingerichtet, das aus Staatsräten und Requetenmeistern zusammengesetzt war.²⁰

Die wiederholten Versuche der Parlamente, die Entscheidungen der Intendanten zu kontrollieren, führten zu dem berühmten Edikt von Saint-Germain-en-Laye vom 21. Februar 1641,²¹ das in Art. 1 die mangelnde Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für Verwaltungsstreitigkeiten klarstellt: „... unser Parlamentsgerichtshof von Paris und all unsere anderen Gerichtshöfe wurden nur errichtet, um für unsere Untertanen Recht zu sprechen; ihnen legen wir ganz ausdrücklich Hindernisse und Verbote auf, künftig irgendwelche Sachen, die den vorstehend genannten gleichen, oder überhaupt Sachen anzunehmen, die den Staat, die Verwaltung und die Regierung desselben betreffen können, die wir allein unserer Person und unseren Thronfolgern vorbehalten, außer dass wir ihnen dazu besondere Vollmacht und Auftrag erteilen“

Nach den Parlamentsaufständen (*frondes parlementaires*), mit denen sich das Parlament von Paris der königlichen Macht des noch unmündigen *Ludwig XIV.* widersetzte, ließ der König am 8. Juli 1661 einen Beschluss seines Oberen Rates veröffentlichen, in dem er gegenüber den Gerichten erneut „unter Androhung des Inungnadefallens ganz ausdrücklich Hindernisse und Verbote (auferlegte), irgendwelche Sachen und Prozesse anzunehmen, deren Entscheidung seine Majestät und sein Rat an sich gezogen und sich vorbehalten hat.“²² Dieser Beschluss zielte darauf ab, die Stellung des Rates nicht nur gegenüber dem Parlament, sondern auch gegenüber den Gerichten für Verwaltungssachen zu stärken. Letztere hatten sich dem Pariser Parlament auch aufgrund der gleichen Standeszugehörigkeit ihrer Mitglieder angenähert, um der königlichen Autorität zu trotzen. Sie hörten jedoch nicht auf, der Aneignung der Verwaltungsstreitigkeiten durch die Verwaltung mit allen Mitteln zu widersprechen; in der Zeit von 1756 bis 1775 richtete die *Cour des aides* insoweit 18 Remonstrationen an den König.²³

¹⁸ Ebd., S. 208.

¹⁹ *Charles-Louis de Secondat Montesquieu*, *De l'esprit des lois*, Bd. 1, Genève 1748, Buch 6 Kap. 6.

²⁰ *Mestre* (Fn. 5), S. 95.

²¹ *Isambert/Taillandier/Decrusy* (Fn. 10), S. 529.

²² Beschluss des Oberen Rates mit der Anordnung gegenüber den Parlamenten, dem Großen Rat, der Rechnungskammer, der *Cour des aides* und allen anderen unabhängigen Einrichtungen, sich den Entscheidungen des Rates zu beugen und zu unterwerfen; *Isambert/Decrusy/Taillandier*, *Recueil* (Fn. 4), Bd. 17, Paris 1829, S. 403.

²³ *Marguerite Boulet-Sautel*, *Le principe d'un contentieux administratif au Conseil du roi*, in: *Conseil d'État* (Fn. 2), S. 98 ff.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Sonderbehandlung der Verwaltungsstreitigkeiten während der ganzen Zeit des Ancien Régime aufrechterhalten wurde: Zunächst wurde sie verschiedenen Fachgerichten anvertraut, um dann von der königlichen Verwaltung selbst beansprucht zu werden, die dabei jedoch nicht auf die geschulten Juristen übertragene Durchführung quasigerichtlicher Verfahren – insbesondere im Kronrat – verzichtete.

2. Der Fortbestand der Administrativjustiz nach der Französischen Revolution

Weit davon entfernt, die vom Ancien Régime praktizierten Lösungsansätze in Frage zu stellen, trieben die Träger der Revolution das Modell der Administrativjustiz auf die Spitze. Der Eifer, mit dem die königliche Regierung daran gegangen war, die von der etablierten Gerichtsbarkeit – eher Wächter der überkommenen Ordnung und Diener der Interessen ihrer Mitglieder sowie ihres dank des richterlichen Amtes erworbenen Standes – errichteten Hindernisse für die königlichen Reformen wieder aus dem Weg zu räumen, wurde durch die mit der Revolution verfolgten Ziele noch verstärkt. Infolgedessen wird das System der Administrativjustiz, das es ermöglicht, die Verwaltung von jeglicher externer Störung zu befreien, zu seinem Höhepunkt geführt. Die Sondergerichte des Ancien Régime werden abgeschafft (a), und das gleiche Schicksal erleidet der Kronrat (b).

a) Das Prinzip der Gewaltenteilung

Die Zerschlagung der bisherigen Institutionen im Zuge der Französischen Revolution trifft namentlich die Gerichtsorganisation. Die Parlamente, deren Sommerferien zunächst mit Dekret vom 3. November 1789²⁴ verlängert wurden, werden endgültig durch Art. 10 ff. des Dekrets vom 6., 7. und 11. September 1790²⁵ zusammen mit allen Fachgerichten abgeschafft.

Zur gleichen Zeit etabliert das Gerichtsverfassungsgesetz (*Loi sur l'organisation judiciaire*) vom 16. und 24. August 1790²⁶ neue Funktionsträger innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Unter Verwendung der neuen Landkarte der Verwaltung werden in den Kantonen die Friedensrichter (*juges de paix*) und auf der nächsthöheren, als Distrikt bezeichneten Verwaltungsebene die Distriktgerichte (*tribunaux*

²⁴ *Jean-Baptiste Duvergier*, *Collection complète des lois*, Bd. 1, 2. Aufl., Paris 1834, S. 55.

²⁵ Dekret über die Form des Prozesses vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden auf den Gebieten der Abgaben, der öffentlichen Arbeiten und des Handels sowie über die Aufhebung der Gerichtshöfe, Gerichte und Spruchkörper alter Prägung; ebd., S. 359.

²⁶ Ebd., S. 310.

de district) ins Leben gerufen. Letztere weichen nach Art. 216 der Verfassung vom 5. Fructidor (Fruchtmonat) III (22. August 1795) den Departementalgerichten.

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird konsequent durchgeführt; eine Kontrolle der Verwaltung durch die reformierte Gerichtsbarkeit ist danach ausgeschlossen. So bestimmt das Dekret über die Gründung der Primärversammlungen (*assemblées primaires*) und der Verwaltungsversammlungen (*assemblées administratives*) vom 22. Dezember 1789²⁷ in Abschn. 3 Art. 7, dass die Departemental- und Distriktverwaltungen nicht durch gerichtliche Handlungen in der Ausübung ihrer Verwaltungsfunktionen gestört werden dürfen. Noch deutlicher wird § 6 Abs. 3 der zu dem Dekret ergangenen konkretisierenden Weisung vom 8. Januar 1790: „Die Verfassung wäre ... verletzt, wenn die richterliche Gewalt sich in die Verwaltungsangelegenheiten einmischen und die Verwaltungsbehörden in der Ausübung ihrer Funktionen – auf welche Weise auch immer – stören könnte. Die Maxime, die diese ... Art politischer Unordnung verhindern soll, ist in Art. 8 [richtig: 7] niedergelegt. Da jede Handlung der Gerichte und der Gerichtshöfe, die darauf gerichtet ist, den Gang der Verwaltung zu beeinträchtigen oder zu hemmen, verfassungswidrig ist, bleibt sie ohne Wirkung und darf die Verwaltungsbehörden im Vollzug ihrer Verrichtungen nicht aufhalten.“²⁸

Besonders scharfe Formulierungen wählt das Gerichtsverfassungsgesetz vom 16. und 24. August 1790, dessen Titel 2 Art. 13 lautet: „Die gerichtlichen Funktionen sind von den verwaltenden Funktionen verschieden und bleiben von diesen stets getrennt. Den Richtern ist es unter Strafanndrohung wegen Amtsmissbrauchs untersagt, auf welche Weise auch immer den Geschäftsgang der Verwaltungsbehörden zu stören oder Amtsträger wegen ihrer amtlichen Tätigkeit vorzuladen.“ In gleichem Sinn bestimmt Titel 2 Art. 10 dieses Gesetzes: „Den Gerichten ist es unter Strafanndrohung wegen Amtsmissbrauchs untersagt, sich direkt oder indirekt an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zu beteiligen oder die Ausführung der vom König gutgeheißenen Dekrete des Gesetzgebungsorgans zu hindern oder zu hemmen.“ Der Nationalkonvent (*Convention nationale*) geht durch Dekret vom 16. Fructidor (Fruchtmonat) III (2. September 1795) noch weiter, indem er alle Urteile der ordentlichen Gerichte gegen die Mitglieder der Verwaltungsbehörden und Überwachungskomitees in Verfahren gegen Beschlagnahmen, Revolutionssteuern und andere Verwaltungshandlungen sowie wegen Rückforderung an den Fiskus gezahlter Beträge für nichtig erklärt und den Gerichten unter Strafanndrohung untersagt, über Verwaltungshandlungen zu erkennen. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit der auf Einhaltung der Gesetze gerichteten Beschwerde beim – dem Nationalkonvent unterstehenden – Finanzkomitee (*Comité des finances*).²⁹ In seiner Entscheidung vom 23. Januar 1797 zitiert der heutige Verfassungsrat (*Conseil*

²⁷ Ebd., S. 73.

²⁸ Ebd., S. 78.

²⁹ „Dekret, das den Gerichten verbietet, über Verwaltungshandlungen zu erkennen, und alle Verfahren und in dieser Hinsicht ergangenen Urteile für nichtig erklärt“; *Duvergier*, ebd., Bd. 8, 2. Aufl., Paris 1835, S. 255.

constitutionnel) diese beiden Gesetze und hebt unter Hinweis auf die „französische Konzeption der Gewaltenteilung“ die Trennung von Verwaltung und ordentlicher Gerichtsbarkeit als „von den Gesetzen der Republik anerkanntes Grundprinzip“ auf Verfassungsrang.³⁰

Die Aussagen dieser Regelungen dürfen allerdings nicht überbewertet werden. Ihre Bedeutung erschließt sich nur, wenn man zwischen zwei Arten des Verwaltungshandelns unterscheidet: Die erste Kategorie betrifft die gebundene Kompetenz (*compétence liée*) der Verwaltung und ist einer Kontrolle in einem streitigen Verfahren zugänglich. Die anderen Akte, die aus der Ausübung von Verwaltungsermessen resultieren, können als „reine Verwaltungshandlungen“ (*actes de pure administration*) oder „reine Verwaltungsentscheidungen“ (*décisions purement administratives*) bezeichnet werden. Würde man diese durch eine externe Kontrolle in Frage stellen, läge darin eine Ausübung von administrativer Gewalt und somit eine unmittelbare Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung. Sie können vielmehr nur Gegenstand einer verwaltungsinternen Überprüfung in einem Beschwerdeverfahren sein. Auch die Frage der behördlichen Zuständigkeit kann nicht vor den Gerichten gestellt werden. So bestimmt Art. 3 Abs. 1 des Dekrets vom 7. und 14. Oktober 1790 zur Regelung verschiedener Kompetenzen der Verwaltungsbehörden im Bereich des Verkehrswegewesens (*grande voirie*):³¹ „Die Einreden der Unzuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen niemals in die Entscheidungsbefugnis der Gerichte, sie sind vor dem König, dem Chef der allgemeinen Verwaltung, zu erheben“ Nur die reinen Verwaltungshandlungen und die behördlichen Zuständigkeiten werden indes von den vorgenannten Vorschriften über die Abgrenzung von administrativer und judikativer Gewalt erfasst.

Dass hingegen für die „streitigen“ Verfahren zunächst durchaus eine gerichtliche Kontrolle ermöglicht werden sollte, lässt sich dem Entwurf zu dem bereits erwähnten Dekret über die Form des Prozesses vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden entnehmen, das dann als Dekret vom 6., 7. und 11. September 1790 erging. Die Entwürfe hatten insoweit die Gründung von Verwaltungsgerichten (*Tribunaux d'administration*) vorgesehen.³² Die Verfassungsgebende Versammlung (*Assemblée constituante*) lehnte dies jedoch ab und zog es statt dessen vor, diese Streitigkeiten Organen innerhalb der neu strukturierten aktiven Verwaltung anzuvertrauen, deren Mitglieder eigens zu wählen und – nach Auffassung der Verwaltung – besser für diese Aufgabe der Gewährung schnellen und kostengünstigen Rechtsschutzes für den Bürger geeignet waren.³³ Es handelt sich um die Distrikt- und Departementaldirektorien, die nach Abschn. 3 Art. 9 des Dekrets vom 22. Dezember 1789

³⁰ *Recueil* (Rec.) S. 8. Die Entscheidung betrifft den Wettbewerbsrat, den das Streitgegenständliche Gesetz der Kontrolle der ordentlichen Gerichte unterworfen hatte.

³¹ *Duvergier* (Fn. 24), S. 394.

³² *François Burdeau*, *Histoire du droit administratif*, Paris 1995, S. 48; und → *Schaffarzik*, § 22.1 (Fn. 2).

³³ *Jacques Chevallier*, *Du principe de séparation au principe de dualité*, in: *Revue française de droit administratif* (RFDA) 1990, S. 712, 720 ff.

über die Gründung der Primar- und Verwaltungsversammlungen an die Stelle der Intendanten getreten waren. Das Dekret vom 6., 7. und 11. September 1790 weist ihnen einen Großteil der Streitigkeiten zu, deren Entscheidung im Ancien Régime den Intendanten oblag. Dazu zählen insbesondere die Streitigkeiten über direkte Abgaben, das öffentliche Auftragswesen, den Straßenbau, Wasser und Forsten sowie Enteignungen. Im Gegenzug erhalten die neu organisierten ordentlichen Gerichte die Streitigkeiten über indirekte Steuern. Die Streitentscheidungskompetenzen der Verwaltung wachsen während der Ära der Revolution immer weiter an. So überträgt beispielsweise Art. 12 des Dekrets vom 30. März 1792³⁴ den Departementaldirektorien die Streitigkeiten über das Vermögen der infolge der Revolution ausgewanderten Personen.

b) Die Auflösung des Kronrats

Nach dem geschilderten Modell unterliegen die meisten Verwaltungsakte einer internen Verwaltungskontrolle. Dabei handelt es sich um ein Beschwerdeverfahren vor der ursprünglichen Stelle (*recours gracieux*) oder auf höherer behördlicher Ebene (*recours hiérarchique*), wenn es um eine reine Verwaltungshandlung geht. Ein Streitiges Verfahren kommt in Bezug auf Entscheidungen im Rahmen einer gebundenen Kompetenz in Betracht. Die hierarchische Organisation der Verwaltung ermöglicht nach dem Dekret vom 22. Dezember 1789 eine Devolution aller Rechtsmittel zur Regierung bis hin zum König.³⁵ Dabei führt das Dekret vom 27. April und 25. Mai 1791,³⁶ indem es die Funktionen der Requetenmeister und der Staatsräte abschafft (Art. 35), im Ergebnis zum Wegfall des Kronrats. Die

³⁴ Duvergier (Fn. 24), Bd. 4, 2. Aufl., Paris 1834, S. 93.

³⁵ Abschn. 2 Art. 28: „Die Distriktverwaltungen und -direktorien sind den Departementalverwaltungen und -direktorien vollständig untergeordnet.“ Abschn. 3 Art. 2: „Die Departementalverwaltungen sind unter der Herrschaft und Aufsicht des Königs als oberstes Haupt der Nation und der allgemeinen Verwaltung des Königreichs ferner mit allen Bereichen dieser Verwaltung beauftragt ...“ Vgl. auch § 6 Abs. 1 der Weisung v. 08.01.1790: „Das allgemeine Prinzip, das die Verwaltungsbehörden verinnerlichen müssen, besteht darin, dass sie einerseits dem König als oberstem Haupt der Nation und der Verwaltung des Königreichs untergeordnet sind, aber andererseits der Verfassung und den Gesetzen des Staates heilig verbunden bleiben müssen, so dass sie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben niemals von den Regeln der Verfassung und der Dekrete der Gesetzgebung entfernen dürfen, wenn diese vom König gutgeheißen worden sind.“ Siehe auch Kap. 1 § 1 der Weisung der Nationalversammlung (*Assemblée nationale*) betreffend die Aufgaben der Verwaltungsversammlungen v. 12. und 20.08.1790: „Die den Verwaltungsversammlungen übertragenen Funktionen ..., die alle Bereiche der allgemeinen Verwaltung des Königreichs umfassen, sind unter der unmittelbaren Leitung und Herrschaft des Königs, Haupt der Nation und oberster Wahrer der ausführenden Gewalt, auszuüben. ... Die Gemeinden sind in ihren der Gemeindehoheit eigenen Funktionen der Aufsicht und Überwachung der Verwaltungsbehörden unterstellt; und sie sind vollständig von deren Herrschaft in den der allgemeinen Verwaltung eigenen Funktionen abhängig, die sie nur kraft Übertragung ausüben.“ Siehe Duvergier, ebd., S. 281.

³⁶ Dekret über die Verfassung des Ministeriums; ebd., Bd. 2, 2. Aufl., Paris 1834, S. 334.

Zuständigkeiten gehen auf einen neuen „Staatsrat“ über, der mit dem König und den Ministern besetzt ist (Art. 15 ff.). Zu seinen Aufgaben gehört nach Art. 17 Nr. 1 und 2 insbesondere „die Prüfung der Meinungsverschiedenheiten und die Erörterung der Angelegenheiten, über welche die ausführende Gewalt zu erkennen hat, sowohl hinsichtlich der Gegenstände, mit denen die Verwaltungs- und Kommunalbehörden unter der Herrschaft des Königs beauftragt sind, als auch aller anderen Bereiche der allgemeinen Verwaltung; die Erörterung der Gründe, welche die Nichtigerklärung unregelmäßiger Handlungen der Verwaltungsbehörden und die Suspendierung ihrer Mitglieder gemäß dem Gesetz erfordern können.“

Unter der Herrschaft des Nationalkonvents fallen diese Aufgaben dann dem der Kontrolle des Wohlfahrtsausschusses (*Comité de Salut public*) unterstellten Exekutivrat (*Conseil exécutif*) zu, dem die Minister angehören.³⁷ Die Verfassung vom 5. Fructidor III bestätigt das Recht des Departements zur Aufhebung von Entscheidungen der Gemeindeverwaltung und die entsprechende Befugnis des Ministers gegenüber dem Departement, allerdings unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch das Direktorium (*Directoire*), das zudem alle Entscheidungen jeder Verwaltungsbehörde direkt aufheben oder in ihrer Wirkung aussetzen kann.³⁸ Diese Regelungen haben praktisch zur Folge, dass es von nun an die Ministerien selbst sind, die die Untersuchung leiten und im Staatsrat Bericht erstatten. Die ministeriellen Abteilungen sind somit für Berufungen gegen die Entscheidungen des Departements- und des Distriktrats (*Conseil de département* und *Conseil de district*) sowie ihrer eigenen Dienststellen zuständig. Damit verliert sich der letzte Hauch externer Verwaltungskontrolle.

IV. Die Herausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Nach dem Staatsstreich *Napoleon Bonapartes* vom 18. Brumaire (Nebelmonat) VIII (9. November 1799) und dem Erlass der Verfassung vom 22. Frimaire (Frostmonat) VIII (13. Dezember 1799), durch die das französische Konsulat errichtet wird, entwickelt sich zusehends eine moderne Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie

³⁷ Burdeau (Fn. 32), S. 58.

³⁸ Art. 193: „Die Gemeindeverwaltungen sind den Departementalverwaltungen und diese den Ministern untergeordnet. – Folglich können die Minister in ihrem jeweiligen Bereich die Akte der Departementalverwaltung; und diese die Akte der Gemeindeverwaltungen für nichtig erklären, wenn diese Akte den Gesetzen oder den Anordnungen höherer Stellen zuwiderlaufen.“ Art. 194: „Die Minister können außerdem die Departementalverwaltungen suspendieren, die gegen die Gesetze oder die Anordnungen höherer Stellen verstoßen haben; und die Departementalverwaltungen haben das gleiche Recht gegenüber den Mitgliedern der Gemeindeverwaltungen.“ Art. 195: „Keine Suspendierung oder Nichtigerklärung wird ohne die förmliche Bestätigung des Exekutivdirektoriums wirksam.“ Art. 196: „Das Direktorium kann die Akte der Departemental- oder Gemeindeverwaltungen auch unmittelbar für nichtig erklären. – Es kann die Verwalter des Departements oder der Gemeinde suspendieren oder absetzen, wenn es dies als notwendig erachtet, und sie vor das Departementalgericht stellen, wenn ein Grund dafür vorliegt.“

in ihren Kernelementen noch heute besteht. Zunächst erhält der dem Staatsoberhaupt angegliederte Staatsrat eine Struktur, mit der die Irrwege der Revolutionszeit verlassen werden, in der das Legalitätsprinzip oft durch die Erfordernisse politischen Handelns verdrängt war. Der Staatsrat schafft nach und nach neue Kontrollinstrumente, wodurch er eine internationale Vorreiterstellung erlangt, die auf viele andere europäische Staaten ausstrahlt.

Der Staatsrat, ursprünglich ein rein administratives, dem Staatsoberhaupt dienendes Organ, fand sich schnell in seine neuen Aufgaben ein, namentlich die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten, bevor er eine formale Unabhängigkeit im Sinne einer echten Gerichtsbarkeit erlangte (1). Parallel generierte der Staatsrat für seine Zwecke Mechanismen, die ihm eine immer feinmaschigere Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichten (2).

1. Die Entwicklung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit

a) Der Staatsrat als allgemeines Verwaltungsgericht

Mit dem Beginn des Konsulats, der Zeit der Regierung Napoleon Bonapartes, die mit dem Kaiserreich bis in das Jahr 1814 fort dauert, wird die Kontrolle der Verwaltungshandlungen nicht ganz aus der Exekutive ausgegliedert, aber den Ministern entzogen und einem Organ übertragen, das innerhalb der Verwaltung einen Sonderstatus aufweist und nach dem Modell des alten Kronrats geformt ist: dem Staatsrat. Auch darin liegt im Grunde eine Wiederherstellung der Monarchie, die zunächst durch das Konsulat getarnt und dann durch Gründung des Kaiserreichs offenbar gemacht wird, um der Revolution ein Ende zu bereiten. Der Staatsrat wird durch Art. 52 der Verfassung vom 22. Frimaire VIII errichtet: „Unter der Leitung der Konsuln wird ein Staatsrat damit beauftragt, die Gesetzentwürfe und die Verordnungen der öffentlichen Verwaltung abzufassen und die im Bereich der Verwaltung entstehenden Meinungsverschiedenheiten beizulegen.“

Wie zuvor der Kronrat nimmt danach auch der Staatsrat eine Doppelfunktion wahr, die er bis heute behalten hat. Zunächst ist er damit beauftragt, die wichtigsten Gesetze und Rechtsverordnungen vorzubereiten. Diese Tätigkeit ist umso sinnvoller, als in dem von der Verfassung des Jahres VIII eingeführten institutionellen Rahmen die Parlamentskammern – das Tribunat und das Gesetzgebungsorgan – keine Befugnis haben, die von der Regierung eingebrachten Gesetzestexte zu verändern. Die entsprechenden Beratungen erfolgen statt dessen innerhalb des Staatsrats. An zweiter Stelle ist dieser damit beauftragt, Verwaltungsstreitigkeiten zu erledigen. Diese Aufgabe wird durch Art. 11 Abs. 2 Nr. 2 der Verordnung zur Organisation des Staatsrats vom 5. Nivôse (Schneemonat) VIII (26. Dezember 1799)³⁹ präzisiert, wonach der Staatsrat „über die Streitsachen“ erkennt, „deren Entscheidung früher

³⁹ Bulletin des lois de la République Nr. 340 S. 10; Adolphe Crémieux/François Balson, Code des Codes, Paris 1835, S. 392 Fn. b.

den Ministern oblag.“ Dagegen – und darin unterscheidet er sich vom Kronrat – ist er nicht für Privatrechtsstreitigkeiten zuständig. Die Urteile der ordentlichen Gerichte unterliegen der Kontrolle des durch Gesetz vom 27. November und 1. Dezember 1790 gegründeten Kassationsgerichts (*Tribunal de cassation*), das die Nachfolge des Conseil des parties, einer Abteilung des Kronrats, antritt. Der Staatsrat erhält durch Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung vom 5. Nivôse VIII aber die Befugnis zur Klärung von Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltung und ordentlicher Justiz.

Der Staatsrat setzt sich aus 30 bis 40 Mitgliedern zusammen und bleibt organisatorisch sehr nahe bei der ausführenden Gewalt. Art. 52 Verf VIII unterstellt ihn ausdrücklich der Konsuln. Seine Mitglieder werden vom Ersten Konsul ernannt und entlassen, und die von ihm erarbeiteten Lösungen der Verwaltungsstreitfälle werden dem Staatsoberhaupt vorgelegt. Allerdings verfügt er faktisch über eine weitgehende Eigenständigkeit. Wenn auch der Staatsoberhaupt theoretisch ein vom Staatsrat vorbereitetes Urteil durch seine eigene Entscheidung ersetzen kann, hat er jedoch an seiner Vorbereitung und Abfassung keinen Anteil. Zudem kommen Fälle, in denen er der Auffassung des Staatsrats nicht folgt, so gut wie nicht vor. Aber die reduzierte Anzahl der Staatsräte und ihre Verzahnung mit der Tätigkeit der Ministerien, denen die Einleitung der Verfahren vor dem Staatsrat obliegt, erlaubt es nicht, im Staatsrat des Jahres VIII die quasigerichtliche Stellung wiederzuerkennen, die den Kronrat unter dem Ancien Régime ausgezeichnet hatte.

Die Mitgliederzahl des Staatsrats wird durch Erlass der Konsuln vom 9. April 1803 im Wege der Errichtung eines Kollegiums von Auditeuren erhöht, die aufgrund eines Besetzungswettbewerbs (*concours*) eingestellt werden. In der Folge des *Senatus Consultum* vom 16. Thermidor (Hitzemonat) X (4. August 1802), mit dem unmittelbar vor dem Kaiserreich das Konsulat auf Lebenszeit eingeführt wird, errichtet das Dekret über die Organisation und die Zuständigkeiten des Staatsrats vom 11. Juni 1806⁴⁰ innerhalb des Staatsrats einen Prozessausschuss (*Commission du contentieux*). Dieser gewinnt eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber den Ministerien, indem wieder ein Kollegium der Requetenmeister eingeführt wird, das die Staatsräte durch Bearbeitung der Akten unterstützt. Die Ähnlichkeit mit der prozeduralen Behandlung der Verwaltungsstreitigkeiten gegen Ende des Ancien Régime ist frappierend: Der Begriff des Staatsrats war bereits für verschiedene Aufgabenbereiche des Kronrats gebräuchlich. Zudem nehmen die Staatsräte und Requetenmeister wieder die Titel an, die bereits ihre Funktionsvorgänger im Kronrat führten. Selbst die Prozessordnung, die durch das Dekret vom 22. Juli 1806⁴¹ präzisiert wird, trägt deutlich die Handschrift der Verordnung von 1738. Schließlich nähert sich auch der Prozessausschuss den zunächst beim Komitee für Finanzstreitigkeiten von 1777 und später durch Dekret vom 9. August 1789⁴² bei den Ministerien angesiedelten Abteilungen an.

⁴⁰ Crémieux/Balson, ebd., S. 389.

⁴¹ Ebd., S. 411.

⁴² Jean-Louis Mestre, Le Conseil d'État de France du Consulat au début de la IIIe République (1799–1872), in: Les juridictions administratives dans le monde, France-Italie, Revue administrative 1999, Sondernummer 8, S. 17, 19. Zu parallelen Strukturen in Italien vgl. Piero Aimo, Le origini della giustizia amministrativa, Milano 1990.

Nach dem Fall des Kaiserreichs im Jahr 1814 wird der Staatsrat beibehalten, nimmt aber einen weniger zentralen Platz im Staatsgefüge ein. Die Verfassungscharta (*Charte constitutionnelle*) vom 4. Juni 1814 erwähnt ihn nicht. Sein Status wird durch die Ordonnanz betreffend die Organisation des Staatsrats vom 29. Juni 1814⁴³ ausgeformt, an deren Stelle nach der Herrschaft der Hundert Tage die Ordonnanz zur Organisation des Staatsrats vom 23. August 1815 tritt.⁴⁴ Der Prozessausschuss besteht unter der Bezeichnung Prozesskomitee (*Comité du contentieux*) fort und hat dieselben Aufgaben wie seit 1806, also die Vorbereitung der Urteile, die der Unterschrift des Königs nach ihrer Beratung in der Generalversammlung des Rates bedürfen. Die nicht-streitigen, einer rein innerbehördlichen Kontrolle unterliegenden Verwaltungssachen fallen dagegen in die Zuständigkeit der anderen, den jeweiligen Ministern zugeordneten Komitees, die zugleich damit beauftragt sind, die Gesetz-, Ordonnanz- und Verordnungsentwürfe auszuformulieren und andere Entscheidungen aus dem Kompetenzbereich ihres Ministers vorzubereiten.

Die Revolution von 1830 leitet eine neue Etappe in der Entwicklung des Kontrollverfahrens vor dem Staatsrat ein und stärkt die Rechte der Beschwerdeführer. Zwei Ordonnanzen werden von der neuen Regierung erlassen, deren erste vom 2. Februar 1831 betreffend die Streitsachen vor dem Staatsrat die Öffentlichkeit der Verhandlungen einführt.⁴⁵ Um auf die von *Cormenin*⁴⁶ in seinem Werk „Vom Staatsrat in der Betrachtung als Rat und als Gericht unter unserer konstitutionellen Monarchie“⁴⁷ formulierte und vor der Abgeordnetenkammer wiederholte Kritik⁴⁸ zu reagieren, wird diese erste Ordonnanz rasch durch diejenige vom 12. März 1831 geändert und ergänzt.⁴⁹ Sie macht die mit der Ordonnanz vom 2. Februar 1831 geschaffene Lösung rückgängig, wonach der Bericht des – jetzt sog. – Administrativjustizkomitees (*Comité de justice administrative*) vor der Generalversammlung des Staatsrats öffentlich zu verlesen war. Die Verfasser der Ordonnanz vom 2. Februar 1831 sahen darin eine zusätzliche Garantie zugunsten der Beschwerdeführer, indem diese sich

⁴³ *Duvergier* (Fn. 24), Bd. 19, Paris 1827, S. 122.

⁴⁴ Ebd., Bd. 20, Paris 1827, S. 42.

⁴⁵ Ebd., Bd. 31, 2. Aufl., Teil 2, Paris 1838, S. 19.

⁴⁶ *Louis Marie de Lahaye de Cormenin* (1788–1868), Mitglied des Staatsrats, Autor verschiedener Werke zum Verwaltungsrecht – vor allem: *Questions de droit administratif*, Paris 1821, später übergegangen in: *Droit administratif*, zuletzt 5. Aufl., Paris 1840 –, Oppositionsabgeordneter während der Restauration und Mitglied des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Versammlung von 1848.

⁴⁷ *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, Paris 1818.

⁴⁸ *Duvergier* (Fn. 45), S. 58 Fn. 2.

⁴⁹ Königliche Ordonnanz v. 12.03.1831 „zur Änderung derjenigen vom letzten 2. Februar über die Öffentlichkeit der Sitzungen des Staatsrats und die Art und Weise der Entscheidung von Streit-sachen und Konflikten mit Ausnahme der Missbrauchsberufungen (*appels comme d'abus*), der Zulassung der Verurteilung von Bediensteten [vor einem ordentlichen Gericht] und der von den Gemeinden und öffentlichen Einrichtungen beantragten Genehmigungen zum Vortrag, sowie zur Errichtung einer Staatsanwaltschaft im Rahmen des Administrativjustizkomitees“; siehe *Duvergier*, ebd., S. 58.

vollumfänglich verteidigen konnten. Aber *Cormenin* fürchtet, dass sich bei einer solchen Verfahrensgestaltung die streitige Verhandlung zwischen den Parteien untereinander auf den Beschwerdeführer und das Gericht verlagern würde. Die Ordonnanz vom 12. März 1831 nimmt seine Einwände auf.

Mit der Ordonnanz vom 12. März 1831 wird daneben drei Requetenmeistern die Funktion der Staatsanwaltschaft (*ministère public*) beim Staatsrat zur Vertretung des öffentlichen Interesses anvertraut. Diese Position soll der Verteidigung der Belange der Verwaltung zur Kompensation der den Bürgern eingeräumten neuen Garantien dienen. Tatsächlich stellt sie jedoch eine wichtige Innovation zur Qualitätsverbesserung der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Denn in der Praxis vertreten diese seit 1849 „Regierungskommissare“ (*commissaires du gouvernement*) und seit 2009 „öffentliche Berichterstatter“ (*rapporteurs public*) genannten Funktionsträger weder die Meinung des Königs noch der Verwaltung, sondern ein objektiv verstandenes öffentliches Interesse und tragen damit aktiv zur Fortentwicklung der Rechtsprechung und der unparteiischen Behandlung der Streitsachen bei.

Außerdem stärkt die Julimonarchie die Unabhängigkeit des Staatsrats in seiner rechtsprechenden Funktion. Nach Art. 24 des Gesetzes über den Staatsrat vom 19. Juli 1845 kann der König von den Gutachten des – jetzt wieder sog. – Prozesskomitees in streitigen Verfahren (*avis contentieux*) nicht abweichen, außer durch Beschluss des Ministerrats, der zu begründen und im französischen Staatsanzeiger, dem *Moniteur universel*, einem Vorgänger des *Journal Officiel*, zu veröffentlichen ist.⁵⁰

Die Unabhängigkeit des Staatsrats bleibt während der gesamten Zeit der Julimonarchie auf der politischen Agenda. Auch wenn *Vivien*⁵¹ anlässlich der Diskussion zum Gesetz vom 19. Juli 1845 feststellt, dass das Staatsoberhaupt von seiner Befugnis zur Abweichung von der Auffassung des Staatsrats 44 Jahre lang keinen Gebrauch gemacht und damit dessen Kontrollfunktion respektiert hat,⁵² nimmt die Frage nach der rechtlichen Verankerung seiner Unabhängigkeit breiten Raum in der Diskussion über den Staatsrat ein. Zwischen 1833 und 1843 werden dazu sechs Gesetzentwürfe vorgelegt. Die betreffende normative Festschreibung wird allerdings bis zur Revolution von 1848 auf sich warten lassen.

Die Episode von 1848 währt nur kurz, da der Staatsstreich von 1851 mit der Errichtung des Zweiten Kaiserreichs durch *Napoleon III.* der republikanischen Erfahrung ebenso wie der – durchaus ambivalenten – Fortentwicklung des Staatsrats ein Ende setzt. Zunächst führt die Verfassung vom 4. November 1848 zu einer

⁵⁰ Ebd., Bd. 45, Paris 1845, S. 342.

⁵¹ *Alexandre-François Auguste Vivien* (1799–1854), Mitglied des Staatsrats, Minister und Abgeordneter des Mitte-Links-Flügels während der Julimonarchie. Hauptwerk: *Études administratives*, Paris 1845. Als Mitglied des Verfassungskomitees von 1848 hatte er einen bedeutenden Anteil an dessen Arbeiten.

⁵² *Duvergier* (Fn. 50), S. 354 Fn. 1. *Léon Aucoc*, *Des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État*, Paris 1878, S. 15 Fn. 1, nennt zwei Fälle, in denen das Staatsoberhaupt der Stellungnahme des Staatsrats nicht gefolgt ist: 1840 in einer die – dem König gesetzlich zugestandene – Zivilliste betreffenden Frage und 1852 hinsichtlich der Freistellung von Richtern des Kassationshofs nach dem Staatsstreich; die Unterzeichnung wurde erst 1862 nachgeholt.

tiefgründigen Strukturveränderung, indem sie die geheime Wahl der Mitglieder des Staatsrats durch die Nationalversammlung mit absoluter Mehrheit für sechs Jahre vorsieht; dabei wird jeweils die Hälfte zu Beginn einer Legislaturperiode neu-(oder wieder-)gewählt (Art. 72 Verf 1848). Dieser Rekrutierungsmodus entspricht der gestiegenen Bedeutung des Staatsrats im Bereich der Rechtsetzung. Im Rahmen eines Einkammersystems ist er insoweit als Stabilisierungselement der politischen Macht konzipiert. So wird er „zu den Gesetzentwürfen der Regierung, die nach dem Gesetz seiner Vorprüfung unterliegen, sowie zu den parlamentarisch eingebrachten Entwürfen konsultiert, welche die Versammlung ihm zuleitet. Er bereitet die Verordnungen der öffentlichen Verwaltung vor; er entwirft eigenständig diejenigen Verordnungen, für die ihm die Nationalversammlung eine besondere Ermächtigung erteilt hat“ (Art. 75 Abs. 1 und 2 Verf 1848).

Diese Entwicklung ist für die Stärkung der Rolle des Staatsrats als Gericht nicht besonders förderlich. Zeitweise wird sogar die Schaffung eines separaten „obersten Verwaltungsgerichts“ in Betracht gezogen. Letztlich bleibt die Zuständigkeit des Staatsrats für das Verwaltungsrecht und die Verwaltungsstreitigkeiten aber erhalten. Art. 75 Abs. 3 Verf 1848 bestimmt, dass der Staatsrat „hinsichtlich der öffentlichen Verwaltungen alle ihm gesetzlich zugewiesenen Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse ausübt.“ Dagegen wird die Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Verwaltung und ordentlicher Gerichtsbarkeit nunmehr einem besonderen „Konfliktgericht“ (*Tribunal des conflits*) anvertraut, das nach Art. 89 Verf 1848 paritätisch mit Mitgliedern des Staatsrats und des Kassationshofs unter dem Vorsitz des Justizministers⁵³ besetzt ist.

Das aufgrund des Berichts von Vivien angenommene „organische“ Gesetz (*loi organique*) des Staatsrats vom 3. März 1849,⁵⁴ das die einschlägigen Verfassungsbestimmungen konkretisiert, erhebt nunmehr den Staatsrat zu einem echten Gericht, indem es anordnet, dass dieser „letztinstanzlich über die Verwaltungsstreitigkeiten entscheidet“ (Art. 6). Derart wird das Modell der dem Staatsoberhaupt vorbehaltenen definitiven Entscheidungsmacht (*justice retenue*) durch das System der dem Staatsrat selbst übertragenen Rechtsprechungsbefugnis (*justice déléguée*) ersetzt. Ferner schreibt das Gesetz die Einstellung von 24 vom Präsidenten der Republik zu ernennenden Requetenmeistern sowie von ebenfalls 24 im Wege eines concours zu rekrutierenden Auditeuren vor (Art. 16 und 20) und gewährleistet dadurch einen stabilen Personalkörper für die Sachbehandlung. Das Verfahren nach dem Dekret vom 22. Juli 1806 wird bewusst aufrechterhalten (Art. 41). Ferner wird die Unabhängigkeit der jetzt sog. Prozessabteilung (*Section du contentieux*) dadurch gestärkt, dass diese selbst endgültig urteilt und nicht nur die Entscheidung durch die Generalversammlung des Staatsrats vorbereitet. Letztere kann jedoch vom Justizminister im Wege der Revision gegen Entscheidungen der Prozessabteilung angerufen werden (Art. 46).

⁵³ Dabei handelt es sich um eine rein formale Stellung; nur im Fall der Stimmgleichheit ist die Anwesenheit des Justizministers zur Erzielung einer Mehrheitsentscheidung erforderlich.

⁵⁴ *Duvergier* (Fn. 24), Bd. 49, Paris 1849, S. 50.

Der Staatsrat als unabhängiges Gericht kann sich allerdings nicht über den Staatsstreich von *Louis-Napoleon Bonaparte* hinaus behaupten. Die Rückkehr zur napoleonischen Tradition bringt ihn erneut unter die Kontrolle des Monarchen. Die Wahl der Staatsräte wird abgeschafft; statt dessen werden sie nach Art. 48 der Verfassung vom 14. Januar 1852 wieder durch das Staatsoberhaupt ernannt. Nur noch die Auditeure gelangen weiterhin aufgrund eines concours in ihr Amt. Der Kaiser verfügt über ein Revokationsrecht, das ihm einen großen Einfluss auf die vom Staatsrat zu behandelnden Angelegenheiten verschafft, wie der Fall der Beschlagnahme des Vermögens der Familie von *Orléans* vom 22. Januar 1852 belegt.⁵⁵ Im übrigen erhält das Organische Dekret über den Staatsrat vom 25. Januar 1852⁵⁶ die Prozessabteilung aufrecht und gibt ihr die Funktion der Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltung und Justiz zurück. Über die Verwaltungsstreitigkeiten befindet eine besondere Formation innerhalb der Vollversammlung aufgrund des Berichts der Prozessabteilung. Die Entscheidungen bedürfen nach dem Modell der *justice retenue* erneut der Unterzeichnung des Staatsoberhauptes.

Nach dem Untergang des Kaiserreichs knüpft das Gesetz zur Reorganisation des Staatsrats vom 24. Mai 1872⁵⁷ an die Errungenschaften der Zweiten Republik an und verleiht dem Staatsrat endgültig die von ihm zuvor nur sehr kurz bekleidete Eigenschaft als unabhängiges Gericht. Art. 9 des Gesetzes bestimmt insoweit: „Der Staatsrat entscheidet eigenständig über die Beschwerden im Bereich der Verwaltungsstreitigkeiten und über die Gesuche auf Nichtigerklärung wegen Machtüberschreitung (*demandes d'annulation pour excès de pouvoir*), die gegen die Akte der verschiedenen Verwaltungsbehörden erhoben werden.“ Diese Befugnis hat er noch heute inne. Während die erstgenannten Beschwerdeverfahren *de pleine juridiction* koordinative Verwaltungsrechtsbeziehungen betreffen, haben die Verfahren wegen Machtüberschreitung Verwaltungsakte im Subordinationsverhältnis (Einzelakte und Verwaltungsrechtsnormen) zum Gegenstand. Bemerkenswerterweise wurde diese Bestimmung des Gesetzes von 1872 sehr wenig diskutiert,⁵⁸ denn sie enthielt nur die normative Bestätigung der früheren Situation. Vor allem beseitigte sie die Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit des Staatsrats zur Zeit des Zweiten Kaiserreichs. Die Parlamentsdebatten bezogen sich überwiegend nur auf die Ernennungsvoraussetzungen für die Staatsräte. Zunächst wurde beschlossen, dass diese wie schon 1848 durch die Nationalversammlung gewählt, die Requetenmeister dagegen vom Präsidenten der Republik nominiert werden und die Auditeure aus einem concours hervorgehen. Mit Gesetz vom 25. Februar 1875 wird das Recht zur Ernennung der Staatsräte hingegen erneut auf den Präsidenten übertragen. Zur gleichen Zeit bezieht der Staatsrat das Palais Royal, da das Palais d'Orsay, wo er seit 1840 getagt hatte, während der Pariser Kommune in Flammen aufgeht.

⁵⁵ Vgl. *Louis Fougère* (Hrsg.), *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris 1974, S. 485.

⁵⁶ *Duvergier* (Fn. 24), Bd. 52, Paris 1852, S. 71.

⁵⁷ *Roland Drago*, *La loi du 24 mai 1872*, in: *Conseil d'État, Études et documents* 25 (1972), S. 13 ff.

⁵⁸ *Fougère* (Fn. 55), S. 547.

Die gesetzlich gewährte Unabhängigkeit wurde bei der Machtübernahme der Republikaner 1879 in Frage gestellt. In dem Willen, ihre antiklerikale Politik zu verfolgen, ohne dabei lästigen juristischen Hindernissen ausgesetzt zu sein, nahm die neue Mehrheit am 12. Juli 1879 ein Gesetz an, das die Säuberung des Staatsrats von als zu konservativ geltenden Mitgliedern ermöglichte.⁵⁹ Bei gleichzeitiger Vermehrung der Stellen wurden Versetzungen in den Ruhestand von Amts wegen eingeführt und Rücktritte provoziert. Nur drei der bisherigen Staatsräte verblieben im Amt. Eine gewisse Beständigkeit wurde zwar durch die Requetenmeister gewährleistet, die von der politischen Säuberungsaktion weniger betroffen waren, aber es dauerte bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, bis wieder der gewünschte Grad an Professionalität und Unabhängigkeit der Angehörigen des Staatsrats erreicht wurde. Das war u. a. die Folge neuer Regeln über den Zugang zu den Funktionen im Staatsrat durch verschiedene zu Beginn des 20. Jahrhunderts erlassene Finanzgesetze (*lois de finances*);⁶⁰ in den 1910er Jahren wurde daneben wieder die Gewohnheitsregel der Anciennität praktiziert.⁶¹

Das Cadot-Urteil des Staatsrats vom 13. Dezember 1889⁶² kappt die letzte noch zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der aktiven Verwaltung bestehende Verbindung, indem es das Erfordernis der Durchführung eines verwaltungsinternen Vorverfahrens beseitigt. Während dieses Gebot in Bezug auf Maßnahmen der Zentralverwaltung sowie im Verfahren wegen Machtüberschreitung schon vorher nicht galt, musste in anderen Fällen, insbesondere im Verfahren de *pleine juridiction* gegen kommunale Behörden, zunächst der Minister befasst werden, bevor der Staatsrat angerufen werden konnte. Das Cadot-Urteil erkennt nunmehr die Möglichkeit an, den Staatsrat direkt in jeder Verwaltungsrechtssache anzurufen, die keiner anderen Gerichtsbarkeit zugeordnet ist. Die Theorie vom „Ministerrichter“ (*ministre-juge*) wird somit ad acta gelegt und der Staatsrat zum allgemeinen Verwaltungsgericht.

b) Die Präfekturräte

Bereits durch das Gesetz über die Einteilung des französischen Territoriums und die Verwaltung vom 28. Pluviöse (Regenmonat) VIII (17. Februar 1800)⁶³ wurden in jedem Departement dem Präfekten zugeordnete Präfekturräte gegründet. Der

⁵⁹ Fougère, ebd., S. 581 f.; Pascale Gonod, *Le Conseil d'État républicain*, in: France-Italie (Fn. 42), S. 33, 35.

⁶⁰ Das Finanzgesetz v. 13.04.1900 reserviert zwei Drittel der Stellen der Requetenmeister für die Auditeurs 1. Klasse, das Finanzgesetz v. 08.04.1910 erhöht diesen Anteil auf drei Viertel und das Finanzgesetz v. 13.07.1911 legt das Mindestalter für Requetenmeister auf 30 und für Staatsräte auf 40 Jahre fest.

⁶¹ Fougère (Fn. 55), S. 635.

⁶² Rec. Lebon S. 1148; und die Schlussantr. des Regierungskommissars Jagerschmidt, Rec. Sirey 1892, Teil 3, S. 17, mit Anm. von Maurice Hauriou. Vgl. auch Jacques Chevallier, *Réflexions sur l'arrêt „Cadot“*, in: Droits 9 (1989), S. 79.

⁶³ Duvergier (Fn. 24), Bd. 12, 2. Aufl., Paris 1835, S. 78.

vom Staatsoberhaupt ernannte Präfekt trat an die Stelle der gewählten Direktorien der Distrikte und Departements, die bis dahin auch für Verwaltungsstreitigkeiten zuständig waren. Dank der Einsicht des Berichterstatters im Gesetzgebungsverfahren Pierre-Louis Roederer, dass „Verwalten das Tun eines Mannes, Richten aber das Tun mehrerer ist“, werden für verwaltungsrichterliche Aufgaben die Präfekturräte gebildet. Dabei handelt es sich um echte Spruchkollegien, wenn sie auch lange noch unter dem Vorsitz des die Exekutive vertretenden Präfekten zusammentreten. Sie urteilen in speziellen Beschwerdeverfahren de *pleine juridiction*, wie über direkte Abgaben, öffentliche Arbeiten, Entschädigungsbegehren, Straßenbau und staatliche Domänen. Nach und nach werden ihre Streitentscheidungskompetenzen ausgeweitet, durch das Gemeindeverfassungsgesetz vom 21. März 1831⁶⁴ um die Kommunalwahlen (Art. 51 f.) und durch das Gesetz über die persönlichen und sachbezogenen Abgaben sowie auf Türen, Fenster und Patente vom 26. März 1831⁶⁵ um die betreffende Abgabenerhebung (Art. 29). Es fehlt allerdings an ausdrücklichen verfahrensrechtlichen Vorgaben, und die Präfekturräte werden für die schlechte Ausbildung ihrer Mitglieder und ihre kaum vorhandene Unabhängigkeit stark kritisiert.⁶⁶

Erst das Dekret vom 30. Dezember 1862⁶⁷ führt Standards ein, die für den Staatsrat schon seit der Ordonnanz vom 2. Februar 1831 gelten, wie die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die Pflicht zur Erstellung eines Berichts in jeder Sache, das Recht der Parteien zum Vortrag und die Pflicht zur Entscheidungsbegründung. Die Funktion des Regierungskommissars wird vom Generalsekretär wahrgenommen. Das Gesetz über die Präfekturräte vom 21. Juni 1865⁶⁸ und das den Verfahrensmodus betreffende Dekret vom 12. Juli 1865⁶⁹ festigen diese Prinzipien und konkretisieren die Bedingungen der Rekrutierung der Mitglieder der Präfekturräte. Diese Regelungen werden durch das Gesetz über das vor den Präfekturräten zu befolgende Verfahren vom 22. Juli 1889 nochmals konsolidiert, dessen Autor der damalige Vorsitzende der Prozessabteilung des Staatsrats Léon Aucoc ist.

Im Rahmen der von der Regierung Poincaré getroffenen Sparmaßnahmen werden die Präfekturräte durch die Dekrete mit Gesetzesrang vom 6. und 26. September 1926 reformiert und durch 22 interdepartementale Präfekturräte ersetzt. Den Vorsitz bekleidet nicht mehr der Präfekt, sondern ein durch Dekret ernannter Vorsitzender. Die Funktion des Regierungskommissars fällt einem jedes Jahr neu dazu berufenen Ratsmitglied zu. Die Dekrete vom 5. Mai und vom 8. September 1934 erweitern und systematisieren den Kompetenzbereich der Präfekturräte; sie erhalten zusätzliche Befugnisse auf kommunalrechtlichem Gebiet. Durch das Gesetzesdekret vom 17. Juni 1938 kommen Streitigkeiten über Verträge zur Nutzung des öffentlichen Raums hinzu.

⁶⁴ Duvergier (Fn. 24), Bd. 31, 2. Aufl., Teil 3, Paris 1838, S. 67.

⁶⁵ Ebd., S. 146.

⁶⁶ Vgl. Jacques Léger, *L'histoire des conseils de préfecture*, in: Conseil d'État (Fn. 2), S. 106, 112; siehe auch Eric Gojoso (Hrsg.), *Les conseils de préfecture – An VIII-1953*, Paris 2005.

⁶⁷ Duvergier (Fn. 24), Bd. 63, Paris 1863, S. 1.

⁶⁸ Ebd., Bd. 65, Paris 1865, S. 249.

⁶⁹ Ebd., S. 390.

2. Die Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Kontrollverfahren

Im Verlauf des 19. Jahrhunderts entwickelt der Staatsrat das notwendige Instrumentarium zur Erweiterung der Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Schon in der Restaurationszeit zeigt das Prozesskomitee entsprechende Initiative und wird dabei zunehmend durch die Rechtslehre unterstützt, die auf die seit 1821 von *Macarel* besorgte Sammlung der Entscheidungen des Staatsrats⁷⁰ zurückgreifen kann und von Autoren wie *Gérando*,⁷¹ Cormenin und Vivien getragen wird.

Im Zweiten Kaiserreich etabliert sich die berühmte Beschwerde wegen Machtüberschreitung, die zum Vorzeigeeinstitut der gerichtlichen Verwaltungskontrolle wird und dem französischen Staatsrat zu internationalem Glanz verhilft. Der *recours pour excès de pouvoir* zeichnet sich durch seinen objektiven Charakter aus, d. h. dadurch, dass die Beschwerde von jedem Bürger erhoben werden kann, der ein (bloßes) Beschwerdeinteresse (*intérêt pour agir*) geltend macht, ohne dass der Normgeber zu seinen Gunsten ein subjektives Recht auf Abwehr rechtswidrigen Verhaltens begründet haben muss.

Dieser Rechtsbehelf existierte zunächst neben der – ebenfalls auf Nichtigerklärung gerichteten – (Annullations-)Beschwerde wegen Verletzung des Gesetzes und wohlverborener Rechte (*recours en annulation pour violation de la loi et des droits acquis*), die ausschließlich gegen Einzelfallentscheidungen im Rahmen einer gebundenen Kompetenz erhoben werden konnte. Die Beschwerde wegen Machtüberschreitung wurde nach und nach, zunächst ohne veritable gesetzliche Grundlage, entwickelt und sollte es dem Staatsrat ermöglichen, Rechtsschutz auch in einer Situation zu gewähren, die keiner Annullationsbeschwerde zugänglich war: gegen vom Gesetzgeber ausdrücklich als endgültig bezeichnete Entscheidungen – wie die der (Wehrdienst-)Revisionsräte – oder reine Verwaltungshandlungen wie Akte rechtsetzender Natur oder solche Einzelakte, bei deren Erlass der Verwaltung ein weiter Ermessensspielraum zusteht.

So heißt es im Urteil in der Sache *Egret Thomassin* vom 18. November 1818: „Die wegen Unzuständigkeit oder Machtüberschreitung angegriffenen Verwaltungsakte sind vor uns, in unseren Staatsrat, zu bringen.“⁷² Ab 1830 wird die Beschwerde wegen Machtüberschreitung auf das Dekret vom 7. und 14. Oktober 1790 gestützt, dessen maßgebliche Vorschrift bereits zitiert wurde (→ III.2.a). Auf diesen Text bezieht sich auch das Dekret über das streitige Verfahren vor dem Staatsrat und die von den Ministern in den Streitsachen zu befolgenden Regeln vom 2. November

⁷⁰ *Louis-Antoine Macarel*, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*. Vorangegangen waren seine *Éléments de jurisprudence administrative*, Paris 1818, mit einer Analyse der Rechtsprechung des Staatsrats seit 1806.

⁷¹ *Joseph-Marie de Gérando*, *Institutes du droit administratif français*, 5 Bde., Paris 1829 ff.

⁷² Zit. bei *Édouard Laferrière*, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Bd. 2, Paris 1888, S. 377 f.; und *Aucoc* (Fn. 52), S. 18.

1864,⁷³ das die Beschwerden erwähnt, „die aufgrund des Gesetzes vom 7. und 14. Oktober 1790 gegen die Akte der Verwaltungsbehörden wegen Unzuständigkeit oder Machtüberschreitung vor dem Staatsrat erhoben werden.“ Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts kontrolliert der Staatsrat im Wege des Beschwerdeverfahrens wegen Machtüberschreitung,⁷⁴ das mit der Kassationsbeschwerde (*recours en cassation*) vor den ordentlichen Gerichten vergleichbar ist, nicht nur die eigentliche Unzuständigkeit, sondern auch die Verletzung von Formvorschriften und Verfahrensregeln.

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Beschwerde wegen Machtüberschreitung auch dann erhoben werden kann, wenn keine Rechtsverletzung geltend gemacht wird, sofern nur ein objektives, weit verstandenes Interesse besteht.⁷⁵ Darin liegt ein bedeutender Unterschied zum deutschen Verwaltungsprozess, in dem die Verletzung eines subjektiven Rechts behauptet werden muss. Diese weite Öffnung des Verwaltungsrechtswegs gründet auf der Idee, dass dadurch die „beste Sicherung der Rechtmäßigkeit“ erfolgen kann.⁷⁶ Nach der Analyse von *Laferrière* ist der objektive Ansatz die Folge der Zulassung von Beschwerden auch in „nicht-streitigen“ Angelegenheiten, so gegen normative Akte und ermessensgetragene Entscheidungen wie z. B. Polizeiverfügungen.

Dieser Rechtsbehelf erlangt eine zusätzliche Dimension durch das Dekret zur – heute als Dekonzentration zu bezeichnenden – Dezentralisierung vom 25. März 1852, das dem Präfekten einen erheblichen Teil der Entscheidungen überträgt, für die zuvor die Zentralbehörden, insbesondere die Ministerien, zuständig waren. Über die – insofern häufig als statthafte erachtete – Beschwerde wegen Machtüberschreitung zum Staatsrat können die Betroffenen diesem in seiner Funktion als Gericht auch die Fälle vorlegen, die er sonst (nur) über den Weg seiner administrativen Komitees zur Prüfung erhalten hätte.⁷⁷

Die Beschwerde wegen Machtüberschreitung erlebt während des Zweiten Kaiserreichs ihre wahre Blüte. In dieser Zeit integriert der Staatsrat die Annullationsbeschwerde wegen Verletzung des Gesetzes und wohlverborener Rechte in die Beschwerde wegen Machtüberschreitung und damit in den Geltungsbereich des bereits erwähnten Dekrets vom 2. November 1864, das für letztere die Anwalts- und Kostenpflicht – mit Ausnahme der Stempel- und Registrierungsgebühr – beseitigt. Außerdem kann nunmehr auch gegen reine Verwaltungshandlungen der Beschwerdegund der Verletzung des Gesetzes und wohlverborener Rechte vorgebracht werden.⁷⁸

Endgültig bestätigt wird die Beschwerde wegen Machtüberschreitung durch Art. 9 des Gesetzes zur Reorganisation des Staatsrats vom 24. Mai 1872, der diesen Rechtsbehelf explizit erwähnt (→ IV.1.a). Im Jahr 1910 vereinheitlicht der Staatsrat

⁷³ *Duvergier* (Fn. 24), Bd. 64, Paris 1864, S. 435.

⁷⁴ *Aucoc* (Fn. 52), S. 31 ff.

⁷⁵ *Laferrière* (Fn. 72), S. 405.

⁷⁶ Ebd., S. 406.

⁷⁷ *Aucoc* (Fn. 52), S. 26 ff.

⁷⁸ *Laferrière* (Fn. 72), S. 379.

die auf Nichtigerklärung gerichteten Beschwerdeverfahren, indem er das Erfordernis eines wohlverworbenen Rechts selbst für den Fall aufgibt, in dem eine Gesetzesverletzung behauptet wird.⁷⁹

Die Kontrolldichte im Beschwerdeverfahren wegen Machtüberschreitung nimmt stetig zu. Die Beschwerdegründe der behördlichen Unzuständigkeit und die Verletzung von Form- und Verfahrensregeln bilden die Basis dieses Rechtsbehelfs. Seit 1864 prüft der Staatsrat auch einen Machtmissbrauch (*détournement de pouvoir*) der Verwaltung, d. h. die Nutzung ihr zustehender Befugnisse zur Verfolgung eines anderen als dem ihr vorgegebenen Ziel.⁸⁰ Zugleich eröffnet die Fusion der Beschwerde wegen Machtüberschreitung und der Annullationsbeschwerde wegen Verletzung des Gesetzes und wohlverworbener Rechte den Weg für die Kontrolle der Konformität der Verwaltungsentscheidung mit dem materiellen Recht.⁸¹ Diese ist zunächst auf die Überprüfung der korrekten Gesetzesanwendung unter normativen Aspekten beschränkt. Später dehnt der Staatsrat die Kontrolle auf die zutreffende juristische Einordnung des Sachverhalts (*contrôle de la qualification juridique des faits*)⁸² und die inhaltliche Genauigkeit der Sachverhaltsfeststellung (*contrôle de l'exactitude matérielle des faits*) aus.⁸³

Die Anzahl der mit der Beschwerde angreifbaren Arten von Verwaltungshandlungen steigt kontinuierlich an. Seit dem Urteil des Staatsrats in der Sache Compagnie des chemins de fer de l'Est vom 6. Dezember 1907 sind davon auch zur Gesetzesumsetzung ergangene Verordnungen der öffentlichen Verwaltung erfasst.⁸⁴ Ähnliches gilt für politische Handlungen, die sich bisher aufgrund der Qualifizierung als „Regierungsakte“ üblicherweise der richterlichen Kontrolle entzogen. Der Staatsrat interpretiert diese Kategorie seit seinem Prince-Napoleon-Urteil vom 19. Februar 1875⁸⁵ immer restriktiver. Ferner führt Art. 3 des Gesetzes vom 17. Juli 1900⁸⁶ einen Mechanismus ein, nach dem das Schweigen der Verwaltung auf einen an sie gerichteten Antrag nach Ablauf einer viermonatigen Frist als Ablehnung gilt, die im Wege der Beschwerde wegen Machtüberschreitung angegriffen werden kann. Diese Konstruktion, die zuvor nach Art. 7 des Dekrets vom 2. November 1864 nur an die Minister gerichtete hierarchische Beschwerden betraf, verfolgte den Zweck, die Sachbehandlung zu beschleunigen und die Rechtsschutzmöglichkeiten zu erweitern.

⁷⁹ Vgl. näher *Maurice Hauriou*, Le recours pour excès de pouvoir et la violation de la loi, Anm. zu Conseil d'État, Urt. v. 26.01.1912 (und Urt. v. 01.07.1910), Rec. Sirey 1913, Teil 3, S. 17.

⁸⁰ Urt. v. 25.02.1864, Rec. Lebon S. 209.

⁸¹ *Maurice Hauriou*, Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, in: Les transformations du droit dans les principaux pays depuis 50 ans, Livre du cinquantenaire de la Société de législation comparée, Bd. 2, Paris 1923, S. 7 ff.

⁸² Urt. v. 04.04.1914, Rec. Lebon S. 488.

⁸³ Urt. v. 14.01.1916, Rec. Lebon S. 15.

⁸⁴ Rec. Lebon S. 913.

⁸⁵ Rec. Lebon S. 155.

⁸⁶ *Duvergier* (Fn. 24), Bd. 100, Paris 1900, S. 365.

Im Zweiten Kaiserreich verfestigt sich zudem die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Staatshaftungsstreitigkeiten. Insoweit wird die Theorie vom Staat als Schuldner (*Etat débiteur*) entwickelt, die sich auf ein Dekret vom 26. September 1793⁸⁷ und einen auf das Gerichtsverfassungsgesetz vom 16. und 24. August 1790 sowie das Dekret vom 16. Fructidor III verweisenden Erlass des Direktoriums vom 2. Germinal (Keimmonat) V (22. März 1797)⁸⁸ stützt, wonach der ordentlichen Gerichtsbarkeit Feststellungen zum Verschulden der Verwaltung verwehrt sind. Daraus wird die entsprechende Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit geschlossen.⁸⁹ Parallel entwickelt sich die Zuständigkeit für Streitigkeiten über verwaltungsrechtliche Verträge. Dabei stehen Konzessionsverträge im Mittelpunkt, die in Frankreich das privilegierte Mittel zur Förderung der Leistungsverwaltung darstellen. Die Präfekturräte wurden bereits durch das Gesetz vom 28. Pluviöse VIII mit Vertragsstreitigkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Arbeiten betraut. Dagegen ist seit 1854 die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für Streitigkeiten in Bezug auf privatrechtliche Verträge mit der Verwaltung anerkannt.⁹⁰

In diesem Zusammenhang wird Anfang des 20. Jahrhunderts eine Strömung in Lehre und Rechtsprechung bedeutsam, die mit dem Begriff des *service public* operiert, der die auf die Grundversorgung abzielenden Aktivitäten der Verwaltung umfasst. Deren Ausrichtung am Allgemeininteresse präjudiziert danach die Anwendung des Öffentlichen Rechts und folglich die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Unter dem Banner der zu Ehren ihres Vordenkers *Léon Duguit*, Dekan der Juristischen Fakultät von Bordeaux, sog. Schule von Bordeaux spricht sich diese dogmatische Richtung für eine Erweiterung der Kompetenzen auf das gesamte Verwaltungshandeln aus. Sie sieht ihren Ausgangspunkt im Blanco-Urteil des Konfliktgerichts von 1873, das die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Hinweis auf den Begriff des *service public* im Kontext der Staatshaftung bestätigt. Der Staatsrat reiht sich in diese Linie mit mehreren Urteilen ein, indem er seine Zuständigkeit darauf stützt, dass die angegriffene Handlung oder die zugrunde liegende Konstellation ihren Ursprung in einer Tätigkeit des *service public* findet. Dennoch gelangt die kompetentielle Vereinheitlichung des Verwaltungsrechtsschutzes nicht zum Abschluss. So fallen verwaltungsrechtliche Verträge nur dann in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, wenn sie vom allgemeinen Recht abweichende Klauseln (*clauses exorbitantes du droit commun*) enthalten, so

⁸⁷ Dekret zur verwaltungsmäßigen Regelung der Staatsschulden; *Duvergier*, ebd., Bd. 6, 2. Aufl., Paris 1834, S. 189.

⁸⁸ Mit diesem Erlass ordnete das Direktorium die Anfechtung von zwei in Verwaltungsangelegenheiten ergangenen Zivilurteilen vor dem Kassationshof an; *Duvergier*, ebd., Bd. 9, 2. Aufl., Paris 1835, S. 329.

⁸⁹ Conseil d'État, Urt. v. 06.12.1855, Rec. Lebon S. 707, das den Grundsatz, nach dem die Entscheidung über Entschädigungsbegehren gegen den Staat der Verwaltungsbehörde obliegt, zu „einem der Fundamente unseres Öffentlichen Rechts“ und einer „allgemeinen Kompetenzregel für die gegen die staatliche Gewalt gerichteten Rechtsbehelfe Privater, die deren Gläubiger zu sein behaupten“, erhebt.

⁹⁰ Vgl. *Mestre* (Fn. 42), S. 28.

dass Vereinbarungen „nach den Regeln und Bedingungen der zwischen Privaten abgeschlossenen Verträge“⁹¹ bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit ressortieren.

Parallel zu dieser Erweiterung der Kompetenzfelder der Verwaltungsgerichtsbarkeit findet eine Öffnung des Gerichtssaals für eine wachsende Zahl von Rechtsuchenden statt. Da insoweit ein einfaches objektives Interesse genügt, sind etwa auch Gewerkschaften, Vereine⁹² oder der örtliche Steuerzahler zur Beschwerde befugt, der vorträgt, dass sich die angefochtene Entscheidung möglicherweise auf den lokalen Haushalt auswirkt.⁹³

V. Die Modernisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs führt die steigende Anzahl der Verwaltungsstreitigkeiten zu einer Weiterentwicklung der Strukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1) wie der Kontrollmechanismen, die durch eine immer größere Effizienz gekennzeichnet sind (2).

1. Die strukturelle Entwicklung

Während des Zweiten Weltkriegs zieht der Staatsrat von Paris zuerst nach Angers und dann nach Royat um, bevor er im Juni 1942 wieder nach Paris zurückkehrt.⁹⁴ Durch Ordonnanz Nr. 25 vom 13. März 1942 führt das Freie Frankreich unter General *Charles de Gaulle* ein Prozesskomitee (*Comité du contentieux*) ein, das allerdings nur über einen begrenzten Aufgabenbereich verfügt. Nach der Befreiung wird es durch Ordonnanz vom 8. September 1944 wieder abgeschafft. Einige seiner Mitglieder wechseln in den Staatsrat, dessen Personalbestand aufgrund vorangegangener Säuberungen geringer geworden war. Auch die anhängigen Verfahren gehen auf den Staatsrat über.

Zwei Ordonnanzen vom 31. Juli 1945⁹⁵ führen zu Neuerungen bei den rechtsetzenden Aktivitäten des Staatsrats. Dieser muss bei der Vorbereitung bzw. dem Erlass aller Gesetze, Verordnungen und Dekrete mit Gesetzeskraft hinzugezogen werden, so dass seine Kompetenzen gegenüber der Situation in der Dritten Republik ausgebaut werden.⁹⁶ Außerdem ändert sich die Ressortzuständigkeit. Nachdem

⁹¹ Conseil d'État, Urt. v. 31.07.1912, Rec. Lebon S. 909.

⁹² Conseil d'État, Urt. v. 28.12.1906, Rec. Lebon S. 977.

⁹³ Conseil d'État, Urt. v. 29.03.1901, Rec. Lebon S. 333.

⁹⁴ Vgl. *Jean Massot*, Le Conseil d'État et le régime de Vichy, in: *Vingtième Siècle/Revue d'histoire* 58 (1998), S. 83 ff.

⁹⁵ Nr. 45-1706 und 45-1708.

⁹⁶ *Guy Braibant*, Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit, in: *M.Long/G. Durry/J. Rivero/G. Vedel* (Hrsg.), *Mélanges René Chapus*, Paris 1992, S. 91 ff.

er zuvor dem Geschäftsbereich des Justizministeriums angehörte, wird er jetzt dem Premierminister nachgeordnet und knüpft somit an die Tradition des Kronrats an, der im Ancien Régime dem Kanzler unterstellt war.

Vor allem aber kommt Bewegung in die verwaltungsgerichtlichen Strukturen. Die Inflation der Verwaltungsstreitigkeiten hat zum einen die Vermehrung der Spruchkörper durch Errichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz (*Tribunaux administratifs*) und Verwaltungsberufungsgerichtshöfen (*Cours administratives d'appel*) (a) und zum anderen eine Vereinfachung der Verfahren mit dem Ziel ihrer Beschleunigung zur Folge (b). Weitere Änderungen beruhen auf europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben (c).

a) Die instantielle Untergliederung

Die Moderne ist durch einen erheblichen Anstieg der Zahl der Verwaltungsstreitigkeiten geprägt. Ähnliches war bereits vor über 100 Jahren zu verzeichnen; zwischen 1878 und 1908 wuchs die Zahl der anhängigen Verfahren beim Staatsrat – von 1375 auf 5434 – auf nahezu das Vierfache. Der Staatsinterventionismus akzentuiert diese Entwicklung, obwohl der Staatsrat in Anbetracht der Mannigfaltigkeit staatlicher Regulierung den ordentlichen Gerichten neue Materien überlässt. Darunter fallen beispielsweise die Streitigkeiten im Zusammenhang mit öffentlichen Dienstleistungen industrieller und gewerblicher Natur (*services publics industriels et commerciaux*), also den Tätigkeiten, die von der Verwaltung zwar in Wahrnehmung öffentlicher Interessen erfolgen, aber deren Handlungsbedingungen denen der Privatwirtschaft ähneln, insbesondere indem sie wenigstens teilweise durch Zahlungen der Nutzer finanziert werden.⁹⁷ Gleiches gilt im wesentlichen für die Streitigkeiten, die bei der Aufgabenerledigung durch von der Verwaltung eingeschaltete private Dritter entstehen.⁹⁸ Dennoch beläuft sich der Anstieg der vor die Verwaltungsgerichte gebrachten Streitigkeiten in den letzten 40 Jahren durchschnittlich auf jährlich etwa 6 % und setzt sich aufgrund neuer Rechtsschutzmöglichkeiten im Wohnraumrecht, bei Fragen des Mindesteinkommens⁹⁹ sowie der Dimension der ausländerbezogenen Streitigkeiten noch fort.

Diese Entwicklung kann durch eine Vermehrung der Unterabteilungen innerhalb der Prozessabteilung des Staatsrats nicht aufgefangen werden, sondern erfordert die Schaffung zusätzlicher Verwaltungsgerichte. Dies geschieht durch das Dekret Nr. 53-934 zur Reform des Verwaltungsprozesses vom 30. September 1953, das die bisherigen departementsübergreifenden Präfekturräte in Verwaltungsgerichte umwandelt, die grundsätzlich in erster Instanz entscheiden.¹⁰⁰ Das betrifft auch die

⁹⁷ Tribunal des conflits, Urt. v. 22.01.1921, Rec. Lebon S. 91.

⁹⁸ Conseil d'État, Urt. v. 13.05.1938, Rec. Lebon S. 417.

⁹⁹ Gesetze Nr. 2007-290 v. 05.03.2007 und Nr. 2008-1249 v. 01.12.2008.

¹⁰⁰ Ergänzende Regelungen trifft das Dekret Nr. 53-1169 von 28.11.1953. Die Verwaltungsgerichte werden nach ihrem Sitzort bezeichnet; aus dem bereits 1919 errichteten Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine wird das Tribunal administratif de Strasbourg.

Überprüfung der Verwaltungsakte im Subordinationsverhältnis, von der die Präfekturräte noch ferngehalten worden waren.¹⁰¹ Der Staatsrat wird zur Kassationsinstanz für die Urteile der Verwaltungsgerichte, aber ist daneben in zahlreichen Fällen zugleich erste und letzte Instanz. Hierbei handelt es sich um besonders bedeutsame Akte: Dekrete, dienstrechtliche Entscheidungen hinsichtlich durch Dekret ernannter Beamter und solche Akte, deren Geltungsbereich über den Kompetenzradius eines einzelnen Gerichts hinausgeht.

Die neue Struktur erweist sich langfristig als nicht tragfähig, um der Überlastung des Staatsrats Herr zu werden. Daher werden durch das Gesetz Nr. 87-1127 zur Reform des Verwaltungsprozesses vom 31. Dezember 1987 die – funktionell den deutschen Oberverwaltungsgerichten vergleichbaren – Verwaltungsberufungsgerichtshöfe errichtet, deren Entscheidungen der Revisionskontrolle durch den Staatsrat unterliegen. Auch diese Organisation zeigt sich den Verfahrensmengen nicht dauerhaft gewachsen. So werden aus den 1953 gegründeten 30 nunmehr 42 Verwaltungsgerichte erster Instanz, während aus fünf Verwaltungsberufungsgerichtshöfen inzwischen acht hervorgegangen sind. Parallel wurden mehr Richter eingestellt und die Zahl der gerichtsinternen Spruchkörper erhöht. So sind nun an der Seite der etwa 300 Angehörigen des Staatsrats – von denen aber ca. 100 in anderen Dienststellen eingesetzt sind – etwa 1200 Richter an den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsberufungsgerichtshöfen tätig.

Im Gegensatz zur ordentlichen Gerichtsbarkeit, die nur einen einzigen Richtertypus kennt, bestehen innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen den Mitgliedern des Staatsrats und den Räten in den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsberufungsgerichtshöfen statusrechtliche Unterschiede. Letztere werden aufgrund des Dekrets Nr. 48-511 vom 22. März 1948 aus den Absolventen der staatlichen Verwaltungshochschule (*École Nationale d'Administration* – ENA –) rekrutiert, was schon für die Präfekturräte galt, vor allem aber auch aufgrund eines durch Dekret Nr. 75-164 vom 12. März 1975 eingeführten direkten concours sowie durch eine externe Auswahl unter den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Beamten, die über eine gewisse Berufserfahrung verfügen. Das Gesetz Nr. 86-14 über die Regeln zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Mitglieder der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichtshöfe vom 6. Januar 1986 garantiert ihnen Unversetzbarkeit und verleiht ihnen die Richterqualität. Die Mitglieder des Staatsrats, von denen zwei Drittel den Weg über einen concours nach Absolvierung der ENA nehmen, während die übrigen extern aus der Richter- oder Beamtenschaft berufen werden, verfügen hingegen nicht über die Richtereigenschaft im Sinne von Art. 64 Verf 1958. Ihre Unabhängigkeit folgt im wesentlichen aus den vom Staatsrat selbst praktizierten traditionellen Regeln über die Berufslaufbahn.

Eine Entkopplung von der Exekutive findet im übrigen im Konfliktgericht insofern statt, als der Justizminister dort nicht länger den Vorsitz bekleidet. Nach einer

¹⁰¹ Vgl. *Pierre Fanachi*, Les tribunaux administratifs de 1953 à l'an 2000, in: Conseil d'État (Fn. 2), S. 115 ff.

Reform von 2015,¹⁰² mit der auch das Verfahren modernisiert wird, geht der Präsident aus einer Wahl durch die Mitglieder des Gerichts hervor und muss abwechselnd aus der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit stammen.

b) Die Vereinfachung der Verfahren

Außer durch den Ausbau der Strukturen trägt der Gesetzgeber durch eine Verfahrensvereinfachung für eine Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltungsgerichte Sorge. Seit 1984 wurden vermehrt Zuständigkeiten des Einzelrichters begründet. Dieser entscheidet insoweit im Wege der Ordonnanz ohne mündliche Verhandlung und ohne Anhörung des rapporteur public oder aber im Wege des Urteils aufgrund mündlicher Verhandlung und nach Anhörung des rapporteur public, wenn auch die mangelnde Einbeziehung des Kollegiums Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz oder der Qualität der Rechtsprechung auslösen kann. Heute werden derart etwa 60 % der Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffen.¹⁰³ Die Entwicklung auf diesem Gebiet ist noch nicht abgeschlossen. Zuletzt hat das die Verwaltungsgerichtsordnung (*Code de justice administrative* (CJA)) ändernde Dekret Nr. 2013-730 vom 13. August 2013 einen Großteil der Beschwerdeverfahren öffentlicher Bediensteter wieder auf Spruchkörper übertragen, im Gegenzug aber die gesamten sozialrechtlichen Streitigkeiten dem Einzelrichter zugeordnet.¹⁰⁴ Zugleich wurde die Berufung für die sozialrechtlichen Streitigkeiten sowie für Fahrerlaubnisachen abgeschafft, während sie für die Verfahren der öffentlichen Bediensteten wieder eingeführt wurde.

c) Die Stabilisierung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Verfassung vom 4. Oktober 1958 gibt dem Staatsrat den Platz, den er im konstitutionellen Text verloren hatte, mit Bestimmungen über seine Mitwirkung in Normsetzungsvorhaben zurück: „Die Gesetzentwürfe werden nach Stellungnahme des Staatsrats im Ministerrat beraten und beim Büro einer der beiden Versammlungen eingebracht (Art. 39 Abs. 2 S. 1).“ Nach Art. 38 Abs. 2 S. 1 werden die Ordonnanz im Ministerrat nach Stellungnahme des Staatsrats beschlossen. Aus der Verfassungsreform von 2008 ist Art. 39 Abs. 5 hervorgegangen, nach dem er auch bei Vorlagen aus der Mitte des Parlaments einbezogen werden kann: „Unter den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen kann der Präsident einer Versammlung dem Staatsrat einen Gesetzesvorschlag vor seiner Prüfung im Ausschuss zur Stellungnahme

¹⁰² Art. 13 Gesetz Nr. 2015-177 v. 16.02.2015 und Dekret Nr. 2015-233 v. 27.02.2015.

¹⁰³ *Bertrand Seiller*, Le juge unique, in: *Actualité juridique/Droit administratif* (AJDA) 2012, S. 1205.

¹⁰⁴ *Jacques Hardy*, La justice administrative à nouveau réformée, in: AJDA 2013, S. 1850.

unterbreiten, der von einem Mitglied dieser Kammer eingebracht wurde, außer wenn letzteres dies ablehnt.“

Zudem entwickelte der Verfassungsrat in seinen Entscheidungen vom 22. Juli 1980¹⁰⁵ und 23. Januar 1987¹⁰⁶ sog. „von den Gesetzen der Republik anerkannte Grundprinzipien“ mit Verfassungsrang, welche die Unabhängigkeit und die Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestätigen. Damit ist auf verfassungsrechtlicher Ebene die Existenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit garantiert.

Auf völkerrechtlicher Ebene bildet die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – speziell unter dem Blickwinkel der richterlichen Unabhängigkeit – den Maßstab für das französische System der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei stehen der Staatsrat mit seiner Doppelnatur als Beratungsorgan und oberstes Verwaltungsgericht sowie die Funktion des öffentlichen Berichterstatters, des früher sog. Regierungskommissars, im Mittelpunkt. Dieses Modell hat bis auf einen kleineren Anpassungsbedarf die völkerrechtliche Bewährungsprobe bestanden.

Die Kumulation der beratenden und verwaltungsgerichtlichen Funktionen des Staatsrats ist für das französische Staatswesen von konstitutiver Bedeutung. Diese Doppelfunktion reicht in die Vorgeschichte der Institution, bis zum Kronrat, zurück. Die Verbindung zwischen der aktiven Verwaltung und ihrer Gerichtsbarkeit wird durch die zum Staatsrat führende Laufbahn und die Verwendung seines Personals intensiviert. Von seinen 300 Mitgliedern wird etwa ein Drittel extern, bei den Ministerien oder in der Leitung von Staatsagenturen oder öffentlichen Unternehmen, beschäftigt.

Zwischen Präsident de Gaulle und dem Staatsrat brach in der unruhigen Zeit des Algerienkriegs ein Konflikt aus, nachdem der Staatsrat eine – zwar geheime, aber schnell bekanntgewordene – ablehnende Stellungnahme über die Zulässigkeit eines Referendums zur Änderung der Verfassung abgegeben und zudem den Vollzug eines Todesurteils gegenüber mehreren Terroristen durch Annullierung der Ordonnanz des Präsidenten über die Errichtung des betreffenden Militärgerichts verhindert hatte.¹⁰⁷ Daraufhin ergingen die Dekrete Nr. 63-766 und 63-767 vom 30. Juli 1963, die dazu bestimmt waren, die Beziehungen zwischen der Prozessabteilung und den Verwaltungsabteilungen des Staatsrats zu stärken, um derart eine Vertiefung der Kenntnisse der Verwaltungsrichter über die aktive Verwaltung zu erzielen. Die Mitwirkung der Mitglieder der Verwaltungsabteilungen in der Prozessabteilung wurde ausgebaut, und systematischer als zuvor wurden entsprechende Doppelzugehörigkeiten von Staatsratsmitgliedern realisiert.¹⁰⁸

Diese Situation erschien mit Blick auf Art. 6 EMRK allerdings nicht unproblematisch, zumal der EGMR das dem französischen Vorbild nachempfundene Modell

¹⁰⁵ Rec. S. 46.

¹⁰⁶ Siehe Fn. 30.

¹⁰⁷ Ur. v. 19.10.1962, Rec. Lebon S. 552.

¹⁰⁸ Die seinerzeit gebildete Berichts- und Studienkommission wurde durch Dekret Nr. 85-90 v. 24.01.1985 zur Berichts- und Studienabteilung erhoben.

des luxemburgischen Staatsrats für konventionswidrig erklärt hatte.¹⁰⁹ Die Organisation des französischen Staatsrats hat demgegenüber die Billigung des EGMR gefunden, weil dem jeweiligen zur Urteilsfindung berufenen Spruchkörper kein Mitglied angehören darf, das mit dem angegriffenen Verwaltungsakt vorbefasst war, so dass das Postulat der Unabhängigkeit gewahrt ist.¹¹⁰ Die betreffende Vorgabe wurde bereits durch Art. 3 der Ordonnanz vom 12. März 1831 eingeführt: „Wenn vor unserem Staatsrat Beschwerde gegen eine Entscheidung eines unserer Minister erhoben wird, die nach Beratung des seinem Ressort beigeordneten Komitees erlassen wurde, dürfen die Mitglieder dieses Komitees an dem Urteil in dieser Sache nicht mitwirken.“ Zwar wurde diese – auch in Art. 20 des Gesetzes vom 24. Mai 1872¹¹¹ übernommene – Regel in der Ordonnanz vom 31. Juli 1945 nicht erwähnt, aber weiterhin gewohnheitsrechtlich angewandt. Um jegliche Verurteilung durch den EGMR zu verhindern, wird die Regel durch das den CJA ändernde Dekret Nr. 2008-225 vom 6. März 2008 erneut bestätigt.¹¹² Dieses Dekret führt zudem zu einer Relativierung der zwischen den Verwaltungsabteilungen und der Prozessabteilung mit Dekret Nr. 63-766 vom 30. Juli 1963 geschaffenen Verbindungen. Die Doppelzugehörigkeit von Staatsräten in den Verwaltungsabteilungen und der Prozessabteilung wird abgeschwächt und die konkrete Mitwirkung von Mitgliedern der Verwaltungsabteilungen an der Verwaltungsrechtsprechung beschränkt.

Der EGMR hatte ferner Gelegenheit, Art. 6 EMRK auf die Modalitäten der Beteiligung des – seinerzeit noch sogenannten – Regierungskommissars am Verwaltungsprozess zu beziehen. Dessen Aufgabe als – seit 2009 auch so bezeichneter – öffentlicher Berichterstatter (*rapporteur public*), der dem jeweiligen Gericht auch formal angehört, besteht darin, neben dem eigentlichen Berichterstatter den Fall zu untersuchen und eine eigene Position im Rahmen des Urteilsfindungsverfahrens zu entwickeln. Herkömmlicherweise verlas der Regierungskommissar, dessen ursprüngliche Bezeichnung nur unzureichend seine Unabhängigkeit beschrieb, die er wie alle Mitglieder der Verwaltungsgerichte genießt, seine Schlussanträge in der öffentlichen mündlichen Verhandlung nach den Ausführungen des eigentlichen Berichterstatters und den Vorträgen der Rechtsanwälte, d. h. unmittelbar vor der Urteilsberatung. Der EGMR erblickte darin, dass er anschließend – wenn auch ohne Stimmrecht – an der Beratung des Spruchkörpers teilnahm und dadurch einen gewissen Einfluss auf deren Ausgang ausüben konnte, eine Verletzung von Art. 6

¹⁰⁹ EGMR, Ur. v. 28.09.1995, Série A, Bd. 326, Nr. 41 ff.

¹¹⁰ EGMR, Ur. v. 09.11.2006, Recueil des arrêts et décisions (Rec.) 2006-XIII, 121 Nr. 70 ff., in Anlehnung an Ur. v. 06.05.2003, Rec. 2003-VI, 121 Nr. 196 ff.; vgl. auch Entsch. v. 30.06.2009 - 39699/03 -.

¹¹¹ „Die Mitglieder des Staatsrats dürfen nicht an der Beurteilung der Beschwerden gegen Entscheidungen mitwirken, die von den Abteilungen vorbereitet wurden, denen sie angehören, wenn sie an der Beratung teilgenommen haben.“

¹¹² Art. R 122-21-1 CJA lautet: „Unbeschadet der Bestimmungen des Art. R 721-1 dürfen die Mitglieder des Staatsrats nicht an der Beurteilung der Beschwerden gegen die nach Stellungnahme des Staatsrats ergangenen Akte mitwirken, wenn sie an der Beratung über diese Stellungnahme teilgenommen haben.“

Abs. 1 EMRK.¹¹³ Per Dekret Nr. 2006-964 vom 1. August 2006 verlor daraufhin der Regierungskommissar sein Recht auf Teilnahme an der Urteilsberatung bei den Verwaltungsgerichten und den Verwaltungsberufungsgerichtshöfen und auf Antrag der Parteien auch beim Staatsrat.¹¹⁴ Man muss allerdings feststellen, dass nach dieser neuen Spielart nicht nur die vom Einzelrichter bearbeiteten, sondern auch und vor allem die durch ein Kollegium entschiedenen Fälle dem doppelten prüfenden Blick des Berichterstatters und des öffentlichen Berichterstatters entzogen werden.

Vor dem EGMR war daneben – wenn auch erfolglos¹¹⁵ – gerügt worden, dass die Parteien sich nach der klassischen Abfolge der mündlichen Verhandlung nicht mehr zu den Schlussanträgen des Regierungskommissars äußern konnten. Auch das führte zu normativen Änderungen. Zwar blieb es aus Gründen der Publizität bei der Verlesung der Schlussanträge des Regierungskommissars in der mündlichen Verhandlung, zumal die Urteilsgründe typischerweise nicht auf jeden von ihm angesprochenen Gesichtspunkt eingehen, sondern sich auf die letztlich entscheidungstragenden Erwägungen konzentrieren. Die Funktion des Regierungskommissars wurde jedoch zusätzlich in die vorbereitende Phase einbezogen: Nach dem Dekret Nr. 2009-14 vom 7. Januar 2009 muss der *rapporteur public* die Tendenz seiner Schlussanträge den Parteien bereits vor der Verhandlung mitteilen.¹¹⁶ Diese können sich nach Verlesung seiner Schlussanträge in der Verhandlung dazu äußern und ihr mündliches Vorbringen durch eine schriftliche Anmerkung vor der Urteilsberatung (*note en délibéré*) vervollständigen. Dieses Verfahren wurde durch Dekret Nr. 2005-1586 vom 19. Dezember 2005 anerkannt, aber schon vorher praktiziert.¹¹⁷

2. Die Steigerung der Effizienz

Die jüngere Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich ist nicht zuletzt von der Suche nach einer höheren Wirksamkeit ihrer Tätigkeit geprägt. Wenn die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch an Unabhängigkeit gewinnen und ihren Kompetenzbereich sowie den Zugang zu ihrem Gerichtssaal im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erweitern konnte, zog ein Teil der Lehre die Durchsetzbarkeit ihrer Entscheidungen in Zweifel. Nicht jeder normative Schritt hin zu einer Intensivierung der Rechtmäßigkeitskontrolle wurde durch reale

¹¹³ EGMR, Urt. v. 07.06.2001, Rec. 2001-VI, I Nr. 77 ff.

¹¹⁴ Art. R 732-2 und 733-3 CJA. Auch wenn beim Staatsrat kein dahin gehender Antrag gestellt wird, darf der *rapporteur public* der Beratung nur beiwohnen, sich aber nicht aktiv beteiligen.

¹¹⁵ EGMR, Urt. v. 07.06.2001, Rec. 2001-VI, I Nr. 72 ff.

¹¹⁶ Art. R 711-3, 712-1 Abs. 5, 732-1 Abs. 1 und 733-1 Abs. 2 CJA.

¹¹⁷ Art. R 731-3 CJA; siehe auch Dekret Nr. 2011-1950 v. 23.12.2011. Vgl. *Pascale Idoux*, Vers un redéploiement de la contradiction en droit administratif français, in: AJDA 2009, S. 637 ff.

Sicherungen der individuellen Rechtssphäre nachvollzogen.¹¹⁸ Insoweit war die Entwicklung von Lösungsansätzen, u. a. von Mechanismen zur praktischen Umsetzung der Urteile gefordert. Dabei wurden die richterlichen Befugnisse im Verhältnis zur Verwaltung betont und gestärkt.

a) Der Vollzug der Entscheidungen

Während sich die Verwaltungsgerichte in der Vergangenheit gewöhnlich weigerten, im Verfahren der Beschwerde wegen Machtüberschreitung Anordnungen gegenüber der Verwaltung zu treffen, und sich damit begnügten, die angegriffene rechtswidrige Entscheidung der Verwaltung für nichtig zu erklären, so dass es der Verwaltung überlassen war, die mitunter komplexen (Rechts-)Folgen der Annullierung zu bestimmen, hat der Gesetzgeber inzwischen Regelungen zur Kontrolle der tatsächlichen Ausführung der Entscheidungen getroffen. Durch Gesetz Nr. 80-539 vom 16. Juli 1980 wurde zunächst der Staatsrat zur Festsetzung von Zwangsgeldern zwecks Vollzugs seiner Urteile gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts oder im Bereich des *service public* tätige Privatrechtssubjekte berechtigt. Darauf aufbauend hat das Gesetz Nr. 95-125 vom 8. Februar 1995 diese Befugnis auf die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsberufungsgerichtshöfe ausgedehnt. Darüber hinaus erhielten sie die Möglichkeit, die für die Verwaltung aus einem Urteil folgenden konkreten Handlungspflichten auszusprechen.¹¹⁹

b) Die Modernisierung der Eilverfahren

Auch wenn Eilverfahren vor den Verwaltungsgerichten eingerichtet waren, gab es Schwierigkeiten bei ihrer praktischen Anwendung. So waren die Antragsteller häufig angehalten, ein ordentliches Gericht nach der Theorie der „*voie de fait*“ – wonach im Fall die persönliche Freiheit oder das Eigentumsrecht verletzenden gravierenden Verwaltungsunrechts die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist – mit dem einzigen Ziel anzurufen, eine Eilentscheidung nach dem Zivilprozessrecht herbeizuführen.

Besondere Eilverfahren wurden im Bereich des Ausländerrechts eingeführt, um die Rechtmäßigkeit von Abschiebungen zu gewährleisten,¹²⁰ oder im Bereich der Vergabeverfahren,¹²¹ um die Umsetzung europäischen Rechts zu ermöglichen. Es blieb indes eine grundlegende Reform erforderlich, um einer Schieflage bei der

¹¹⁸ Vgl. *Jean Rivero*, Le huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, in: Rec. Dalloz 1962, Chronique, S. 37 ff.; *Guy Braibant*, Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir, in: Conseil d'État, Études et documents 15 (1961), S. 53 ff.

¹¹⁹ Art. L 911-1 CJA.

¹²⁰ Gesetz Nr. 90-34 v. 10.01.1990.

¹²¹ Gesetz Nr. 92-10 v. 04.01.1992.

Kompetenzverteilung zwischen der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorzubeugen und nicht hinter gemeineuropäische Standards zurückzufallen.¹²²

Auf der Basis des Berichts einer vom Staatsrat eingesetzten Arbeitsgruppe unter der Leitung des ehemaligen Vorsitzenden der Prozessabteilung *Daniel Labetoulle*¹²³ kam das Gesetz Nr. 2000-597 vom 30. Juni 2000 über das Eilverfahren (*référé*) vor den Verwaltungsgerichten zustande, das zu bedeutenden Fortschritten geführt hat; einige schon bestehende Verfahrensarten wurden modernisiert und andere neu geschaffen. Die wichtigsten Änderungen betrafen das Verfahren, in dem das Gericht bis zum Erlass des Urteils der Verwaltung die Aussetzung der Vollziehung von Entscheidungen aufgeben kann, deren Rechtmäßigkeit ernsthaften Zweifeln unterliegt. Dieses Verfahren wurde bisher vor den das übliche *Procédere* befolgenden Kollegialorganen durchgeführt, was mit erheblichen Zeitverzögerungen verbunden war. Nunmehr ist ein Einzelrichter, der Eilverfahrensrichter (*juge des référés*) zuständig,¹²⁴ der im beschleunigten Verfahren, häufig mündlich und ohne Stellungnahme des öffentlichen Berichterstatters, entscheidet.¹²⁵

Außerdem wurde ein neues Eilverfahren etabliert, das ein Vorgehen bei schweren Eingriffen in Grundfreiheiten ermöglicht, die augenscheinlich rechtswidrig sind. Der Richter kann insoweit jede erhaltende Maßnahme zum Schutz des betroffenen Freiheitsrechts erlassen und muss innerhalb von 48 Stunden tätig werden.¹²⁶ Diese Neuerungen haben sich als äußerst nützlich erwiesen.¹²⁷

c) Die zeitlichen Entscheidungswirkungen

Mit Urteil vom 11. Mai 2004 in Sachen *Association AC*¹²⁸ führte der Staatsrat die Möglichkeit der zeitlichen Anpassung der Wirkungen verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen ein. Während bis dahin im Fall der Nichtigerklärung von Verwaltungsakten das Prinzip der *ex tunc*-Wirkung galt, kann das Gericht nun mit Blick auf die jeweils betroffenen privaten und öffentlichen Interessen etwa entscheiden, dass verschiedene Folgen des annullierten Akts als unumstößlich zu betrachten sind oder aber dass das Urteil erst zu einem späteren Zeitpunkt Wirksamkeit entfaltet. Diese erhebliche Erweiterung der gerichtlichen Befugnisse ist an den dem Europäischen Gerichtshof durch Art. 264 Abs. 2 AEUV zuerkannten Kompetenzen orientiert und

¹²² *Clothilde Morlot-Dehan*, La protection provisoire devant les juridictions administratives dans l'Union européenne, in: *Revue internationale de droit comparé* 56 (2004), S. 459 ff.

¹²³ *Daniel Labetoulle*, La genèse de la loi du 30 juin 2000, in: *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg* 5 (2002), S. 15, 21.

¹²⁴ Art. L 521-1 CJA.

¹²⁵ Art. L 522-1 CJA.

¹²⁶ Art. L 521-2 CJA.

¹²⁷ *Aurélien Bretonneau/Jean Lessi*, *Référé: l'irrésistible ascension*, in: *AJDA* 2014, S. 1484.

¹²⁸ *Rec. Lebon* S. 197.

soll nicht zuletzt die Praxis der im Interesse der Rechtssicherheit erlassenen Heilungsgesetze (*lois de validation*) ablösen, deren Vereinbarkeit mit Art. 6 EMRK in Zweifel gezogen wurde.¹²⁹

VI. Schlussfolgerungen

Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit kann auf eine lange historische Tradition zurückblicken, die ihre eigenständige und komplexe Struktur geprägt hat. Dank der im 19. Jahrhundert erlangten Unabhängigkeit nimmt sie die ihr obliegenden Funktionen unparteilich wahr. Im Vergleich zu vielen anderen Ländern gewährt sie einen eher starken Rechtsschutz. Das kommt insbesondere in einem weiten Zuständigkeitsbereich zum Ausdruck, da sie nicht nur über die Rechtmäßigkeit von (Einzel-)Verwaltungsakten, Rechtsverordnungen und Satzungen (*actes administratifs unilatéraux*), sondern auch in Streitigkeiten über einen Teil der verwaltungsrechtlichen Verträge und die Staatshaftung urteilt.

Mit der Erweiterung der Befugnisse der Verwaltungsgerichte, die das Ergebnis koordinierten Vorgehens von Rechtsprechung und Gesetzgeber ist, wird zugleich die Einhaltung der Anforderungen der EMRK sichergestellt. Die zuvor strenge Unterscheidung zwischen den Kompetenzen der objektiven Legalitätskontrolle im Rahmen des Beschwerdeverfahrens wegen Machtüberschreitung einerseits und des subjektiv-rechtlich ausgerichteten *plein contentieux* in Vertrags- und Haftungssachen andererseits hat sich dadurch immer mehr verwischt. Herkömmlicherweise verfügt das Verwaltungsgericht in letzterer Hinsicht über mehr Befugnisse als im objektiven Beschwerdeverfahren *pour excès de pouvoir*,¹³⁰ das aber für die Bürger leichter zugänglich ist.

Rechtsvergleichend betrachtet führt diese Entwicklung zu einer Annäherung des französischen System des – bezogen auf „einseitige Verwaltungsakte“ im obigen Sinn – objektiven Rechtsschutzes an das der Beseitigung subjektiver Rechtsverletzungen dienende deutsche Modell, das einen eher beschränkten Zugang zum Verwaltungsgericht mit weitreichenden richterlichen Befugnissen verbindet. Das gilt auch aus der anderen Perspektive, da sich das deutsche auf das französische Modell durch Auflockerungen des subjektiv-rechtlichen Ansatzes zubewegt.

Da die Stellung der französischen Verfassungsgerichtsbarkeit ursprünglich relativ schwach ausgeprägt war, kam der Verwaltungsgerichtsbarkeit – wie auch der ordentlichen Gerichtsbarkeit – eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der Grundrechte durch den Gesetzgeber zu: Nach Art. 55 Verf 1958 bekleiden völkerrechtliche Verträge und damit auch die EMRK grundsätzlich einen höheren Rang als einfache Gesetze. Damit stellt sich die Frage der Kontrolle der

¹²⁹ Vgl. EGMR, Urt. v. 28.10.1999, Rec. 1999-VII, 149 Nr. 58 ff.

¹³⁰ Vgl. etwa *Hélène Lepetit-Collin/Alix Perrin*, La distinction des recours contentieux en matière administrative, in: *RFDA* 2011, S. 813 ff.

Vertragskonformität (*conventionnalité*) der Gesetze. Nachdem der Verfassungsrat sich insoweit für unzuständig erklärt hatte,¹³¹ übernahmen der Kassationshof,¹³² dann der Staatsrat¹³³ und mit ihnen die Tatsacheninstanzen diese Aufgabe im Wege der Inzidentprüfung der Gesetze am Maßstab der internationalen Verpflichtungen. Diese Kontrolle war umso bedeutsamer, als die Möglichkeiten der Verfassungskontrolle von Gesetzen durch den Verfassungsrat sehr begrenzt waren, so dass die fachgerichtliche Durchsetzung der EMRK sowie der anderen internationalen Menschenrechtsverträge eine nützliche Ergänzung darstellte.

Der im Jahr 2008 durch Verfassungsänderung (Art. 61-1) eingeführte Kontrollmechanismus des Vorabentscheidungsverfahrens (*question prioritaire de constitutionnalité*), der die Gerichte, die – ebenso wie eine Prozesspartei – in einer gesetzlichen Regelung einen Verfassungsverstoß erblicken, zur Vorlage der Frage an den Verfassungsrat verpflichtet, bevor sie selbst gegebenenfalls die Unvereinbarkeit mit einem internationalen Vertrag feststellen können, hat das Gewicht von der völkerrechtlichen zur verfassungsrechtlichen Kontrolle verschoben. Die Einführung dieses Verfahrens hat die Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Überprüfung der Grundrechtskonformität der Gesetze geschwächt und sie derart wieder dem klassischen Modell angenähert, nach dem ihre Hauptaufgabe in der Sicherung der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns liegt.

Auswahlbibliographie

- Léon Aucoc*, Des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, Paris 1878;
François Burdeau, Histoire du droit administratif, Paris 1995;
Jacques Chevallier, Du principe de séparation au principe de dualité, in: Revue française de droit administratif (RFDA) 1990, S. 712 ff.;
Louis Fougère (Hrsg.), Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, Paris 1974;
Maurice Hauriou, De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII, in: Revue générale d'administration 1892, Bd. 2, S. 385 ff.;
ders., Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, in: Les transformations du droit dans les principaux pays depuis 50 ans, Livre du cinquantenaire de la Société de législation comparée, Bd. 2, Paris 1923, S. 7 ff.;
Édouard Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2 Bde., Paris 1887 und 1888;
Hélène Lepetit-Collin/Alix Perrin, La distinction des recours contentieux en matière administrative, in: RFDA 2011, S. 813 ff.;
Jean-Louis Mestre, Introduction historique au droit administratif français, Paris 1985;

- ders.*, Le traitement du contentieux administratif au XVIIIe siècle, in: Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, La Revue administrative 1999, Sondernummer 3, S. 83 ff.;
ders., Le Conseil d'État de France du Consulat au début de la IIIe République (1799–1872), in: Les juridictions administratives dans le monde, France-Italie, Revue administrative 52(1999), Sondernummer 8, S. 17 ff.;
Jean Rivero, Le huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, in: Rec. Dalloz 1962, Chronique, S. 37 ff.;
Noël Valois, Étude historique sur le Conseil du Roi, Paris 1886.

¹³¹ Entsch. v. 15.01.1975, Rec. S. 19.

¹³² Urt. v. 24.05.1975, Rec. Dalloz 1975 S. 497.

¹³³ Urt. v. 20.10.1989, Rec. Lebon S. 190.