

Der (heutige) Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

**60-jähriges Jubiläum des Centre juridique franco-allemand,
Universität des Saarlandes**

Kann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen?

Wann wird wer wie warum beeinflusst – einige Thesen

- **Wer** beeinflusst die andere Rechtsordnung?
 - Weder die „fremde“ Rechtsordnung als solche ...
 - ... noch Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, Richter, Rechtswissenschaftler aus der fremden Rechtsordnung,...
 - ... wenn von den Fällen einer (hier nicht interessierenden) „Zwangsbeglückung“ (z. B. durch Besatzungsrecht) abgesehen wird.
- **Konsequenz:** Ob und wann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen kann, hängt von der **Rezeptionsbereitschaft** der anderen Rechtsordnung (bzw. der „für sie“ handelnden Personen) ab.
- Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, Richter, Rechtswissenschaftler aus der fremden Rechtsordnung können hier allenfalls Rolle des „Zuarbeiters“ oder „Aufklärers“ spielen.

Kann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen?

Wann wird wer wie warum beeinflusst – einige Thesen

➤ **Wer wird** beeinflusst?

- Nicht „die“ andere Rechtsordnung oder „das“ nationale Verwaltungsrecht, ...
- ... sondern konkrete Personen bei der Schaffung, Anwendung und Deutung des „eigenen“ Rechts: **Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, Richter, Rechtswissenschaftler**, die einen Zugang zur „beeinflussenden“ Rechtsordnung haben (Zufall spielt erhebliche Rolle), dort Lösungen für ein Problem der eigenen Rechtsordnung finden ...
- ... und andere Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, Richter oder Rechtswissenschaftler von der „Geeignetheit“ der Lösung der „beeinflussenden“ Rechtsordnung für die eigene Rechtsordnung überzeugen.

➤ **Konsequenz:** Der Einfluss wird oft eher unterschwellig wirken – Rechtsvergleichung kann den „Boden“ für einen Einfluss bereiten, ist aber mit ihm nicht gleichzusetzen.

Kann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen?

Wann wird wer wie warum beeinflusst – einige Thesen

➤ **Wann** wird **warum** beeinflusst?

- Bei erkanntem Veränderungsbedarf des eigenen Rechts, der **neue Lösungen** erfordert, ...
- ... so bei Auftauchen neuer Einzelprobleme, Änderung des rechtlichen und tatsächlichen Umfelds bestehender Regelungen ...
- ... aber auch bei politischem Willen oder Zwängen, ganze Rechtsgebiete neu zu ordnen oder zu schaffen, ...
- ... was zunehmend seine **Ursache in neuen unionsrechtlichen, aber auch völkervertraglichen Vorgaben** finden kann.

➤ **Konsequenz:** Suche nach Lösungen führt zur Frage: Wie machen es andere? Hat sich das bewährt? Lässt sich dies zur Lösung des eigenen Problems fruchtbar machen?

Kann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen?

Wann wird wer, wie und warum beeinflusst – einige Thesen

- **Woher** kann der Einfluss kommen?
 - *Seriöserweise* nur aus Rechtsordnungen, die die Grundwerte der „aufnehmenden“ Rechtsordnung teilen; „Rechts“ordnungen von Diktaturen können allenfalls „So-Nicht-Vorbildcharakter“ haben.
 - *Rechtstechnisch vernünftigerweise* muss sich die „beeinflussende“ Rechtsordnung jedenfalls im betroffenen Feld ähnlicher Regelungstechniken bedienen wie die „aufnehmende“ Rechtsordnung.
- **Konsequenz:** Französisches Verwaltungsrecht ist grundsätzlich geeignet, Einfluss auf das deutsche Verwaltungsrecht auszuüben.

„*Sollbruchstellen*“ sind jedoch – abgesehen vom Gegensatz Zentralstaat/Föderalstaat – die im französischen Verwaltungsrecht im Vergleich zum deutschen Verwaltungsrecht deutlich geringer ausgeprägte Trennung zwischen materiellem Recht und Prozessrecht und (hiermit zusammenhängend) vor allem unterschiedliche Methoden der Gesetzesformulierung und -anwendung.

Kann eine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung beeinflussen?

Wann wird wer wie warum beeinflusst – einige Thesen

➤ **Wie** wird beeinflusst?

- *Direkte Beeinflussung*: Fremde Rechtsordnung zeigt, dass eine bestimmte Lösung auch in einem demokratischen Rechtsstaat „denkbar“ ist und praktikabel erscheint, so dass es unmittelbar als Lösungsvorbild für die eigene Rechtsordnung dient.
- *Indirekte Beeinflussung*: Fremde Rechtsordnung dient als „Inspirationsquelle“ umzusetzenden supranationalen oder internationalen Rechts, das „im Lichte“ der Erfahrungen (einschließlich Case-Law) der „Inspirationsrechtsordnung“ besser verstanden und implementiert werden kann.

Gliederung

- I. **Direkter Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht**
 1. Übernahme konkreter französischer Lösungsmodelle für Einzelfragen des deutschen (Besonderen) Verwaltungsrechts
 2. Erweiterung des Kreises denkbarer Institutionen für das deutsche Verwaltungsrecht durch französische Vorbilder
- II. **Durch Unionsrecht vermittelter indirekter Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht**
 1. Französisches Verwaltungsrecht als Beweis (auch) deutscher Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung von Unionsrecht
 2. Französisches Verwaltungsrecht als Erklärung unionsrechtlicher Regelungsmodelle

I. Direkter Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht

- Sehr schwer nachweisbar, da keine generellen empirischen Studien vorhanden.
- Eigene Forschungsinteressen können leicht Bild des tatsächlichen Einflusses verzerren.

1. Übernahme konkreter französischer Lösungsmodelle für Einzelfragen des deutschen (Besonderen) Verwaltungsrechts

- Fehlen von „Großbeispielen“: Insbesondere (Fort-)Entwicklung von VwVfG und VwGO erfolgt offenbar ohne unmittelbaren Rückgriff auf französische (und andere ausländische) Vorbilder
- Bei Diskussion über die Einführung eines Vergaberechtsschutzes in den 1990er Jahren hat allerdings das „*Vor-Tropic-Model*“ des französischen Vergaberechtsschutzes vielen Autoren durchaus als positives Vorbild gedient – jedoch sind der deutsche Gesetzgeber und die Rechtsprechung letztlich eigene Wege gegangen.
- Die weitere Entwicklung des französischen Vergaberechtsschutzes (CE Ass., 16. 7. 2007 - *Sté Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545 und CE, Ass. 4.4.2014 - *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994) wird – soweit ersichtlich – nicht wirklich wahrgenommen.

1. Übernahme konkreter französischer Lösungsmodelle für Einzelfragen des deutschen (Besonderen) Verwaltungsrechts

➤ Beispiele von eher anekdotischem Charakter:

- Abschluss von „**Konzessionsverträgen**“ nach französischem Vorbild durch deutsche Kommunen zur Vermeidung von Ausschreibungspflichten
- Deutsche Diskussion **um Abschaffung des Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO** könnte durch französische Diskussion über die Einführung eines solchen Vorverfahrens (als Form alternativer Streitbeilegung) neue Akzente gewinnen...
- „**Contrat d'accueil et d'intégration**“ als Vorbild für entsprechende rechtspolitische Forderungen im Ausländerrecht – und für ähnliche „pädagogische“ Verwaltungsverträge
- **Umgestaltung des Bestatterberufs** zu einem genehmigungsbedürftigen Gewerbe (mit Fachkundenachweis) nach französischem Vorbild?
- Entwicklung des **Friedhofszwangs für Urnen** in Frankreich (Ent-Liberalisierung nach Negativerfahrungen mit Liberalisierung) als Argument gegen eine Liberalisierung in Deutschland?
- ...

2. Erweiterung des Kreises denkbarer Institutionen für das deutsche Verwaltungsrecht durch französische Vorbilder

- **Ausgangsfrage:** Kann ein bestimmtes Rechtsinstitut in Deutschland gegen rechtsstaatliche und demokratische Grundanforderungen verstoßen, wenn es in Frankreich allgemein als mit Rechtsstaats- und Demokratieanforderungen vereinbar angesehen wird?
 - Kann in Deutschland eine „originäre“ Befugnis der Exekutive zur Rechtsetzung gegen das Demokratieprinzip verstoßen, wenn dies in Frankreich für zulässig erachtet wird?
 - Welchen Einfluss hat die Existenz der französischen „autorités administratives indépendantes“ auf die Diskussion über die Vereinbarkeit „ministerialfreier Räume“ und „unabhängiger Regulierungsbehörden“ mit dem deutschen Demokratieprinzip?
 - Muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk wirklich so „staatsfrei“ sein, wie er in Deutschland ist, oder sind nicht auch Änderungen in Richtung auf das französische Modell denkbar...
 - ...

II. Durch Unionsrecht vermittelter indirekter Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht

1. Französisches Verwaltungsrecht als Beweis (auch) deutscher Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung von Unionsrecht
2. Französisches Verwaltungsrecht als Erklärung unionsrechtlicher Regelungsmodelle

1. Französisches Verwaltungsrecht als Beweis (auch) deutscher Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung von Unionsrecht

➤ Ausgangsfragen:

- Wie wird eine bestimmte Richtlinie in Frankreich umgesetzt und was zeigt dies für die Frage, wie die (bindenden) Vorgaben dieser Richtlinie in Frankreich verstanden werden?
- Hat die deutsche Diskussion zur Reichweite einzelner Umsetzungsvorgaben in Frankreich ein „Pendant“ oder werden dort vergleichbare Probleme nicht gesehen?
- Wurde oder wird ein französisches Umsetzungsgesetz von der Kommission für unproblematisch erachtet und was besagt dies für die Gestaltungsmöglichkeiten des deutschen Gesetzgebers?
- Hat die Implementierung einer bestimmten Richtlinienvorgabe in Frankreich eine ganz andere Wirkung auf das verwaltungsrechtliche Gesamtsystem als in Deutschland und was besagt dies für die mit der Richtlinie verfolgten Ziele?

1. Französisches Verwaltungsrecht als Beweis (auch) deutscher Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung von Unionsrecht

Beispiel: Auswirkungen der Genehmigungsfiktion

Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Art. 13 Genehmigungsverfahren. (1) bis (2) [...].

(3) Die Genehmigungsverfahren und -formalitäten müssen sicherstellen, dass Anträge unverzüglich und in jedem Fall binnen einer vorab festgelegten und bekannt gemachten angemessenen Frist bearbeitet werden. Die Frist läuft erst, wenn alle Unterlagen vollständig eingereicht wurden. Die zuständige Behörde kann die Frist einmal für eine begrenzte Dauer verlängern, wenn dies durch die Komplexität der An-gelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung und deren Ende sind ausreichend zu begründen und dem Antragsteller vor Ablauf der ursprünglichen Frist mitzuteilen.

(4) Wird der Antrag nicht binnen der nach Absatz 3 festgelegten oder verlängerten Frist beantwortet, so gilt die Genehmigung als erteilt. Jedoch kann eine andere Regelung vorgesehen werden, wenn dies durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses [...].

(5) bis (6) [...].

Auswirkungen der Genehmigungsfiktion

- **Deutschland:** Bei Untätigkeit der Verwaltung hat Antragsteller nach § 75 VwGO immer Möglichkeit, Verpflichtungsklage auf Erlass des unterlassenen Verwaltungsakts zu erheben. Anordnung einer Genehmigungsfiktion *erspart* dem Antragsteller die Inanspruchnahme (ggf. einstweiligen) gerichtlichen Rechtsschutzes.

Folge: Diskussion rankt sich um die Frage des Rechtsschutzes gegen vorsorgliche Ablehnungen und die Aufhebung fingierter Genehmigungen

- **Frankreich:** Genehmigungsfiktion ersetzt „Ablehnungsfiktion“ bei untätiger Verwaltung, gegen die „nur“ recours pour excès pour pouvoir erhoben werden kann. Genehmigungsfiktion *ermöglicht* daher in einem System ohne (eigentliche) Verpflichtungsklage (effektiveren) Rechtsschutz zur Durchsetzung von Genehmigungsansprüchen bei Untätigkeit der Verwaltung.

Folge: Genehmigungsfiktion ermöglicht (effektivere) Durchsetzung des Genehmigungsanspruchs – Frage der Aufhebung von Genehmigungsfiktionen spielt (soweit ersichtlich) keine Rolle

- **Was bedeutet dies für die Interpretation der Ziele des Art. 13 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie?** Was ist eigentliches Harmonisierungsziel?

2. Französisches Verwaltungsrecht als Erklärung unionsrechtlicher Regelungsmodelle

- **Ausgangspunkt:** Nach wie vor sind viele Institute des Rechts der EU-Eigenverwaltung (insbesondere betreffend die Handlungsformen der Union, die Organisation des Rechtsschutzes, Haushaltsbewirtschaftung ...) von Konzepten des französischen Verwaltungsrechts (der 1950er Jahre) geprägt.
 - Französisches Verwaltungsrecht (Rechtsprechung, Lehre) kann zur Illustration und Erläuterung bestimmter Rechtsinstitute des Unionsrechts dienen.
 - Französisches Verwaltungsrecht kann als „Inspirationsquelle“ für eine systemimmanente Fortentwicklung des Unionsrechts dienen: Eine parallele Fortentwicklung ist nicht fernliegend.
- **Konsequenz:** Französische Verwaltungsrechtskonzepte prägen teilweise (oft implizit) auch die Erwartungen der Unionsorgane an die „Leistungsfähigkeit“ der Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten.
- Kenntnis der französischen Verwaltungsrechtsordnung kann daher Verständnis der unionsrechtlichen Erwartungen an das deutsche Verwaltungsrecht (insbes. bezüglich der „**effet utile**“-Erwartungen) erleichtern.

2. Französisches Verwaltungsrecht als Erklärung unionsrechtlicher Regelungsmodelle

➤ Beispiele:

- Hat das System der Bindung des EuGH an die vorgebrachten „Klagegründe“ (Art. 263 Abs. 1 AEUV) Auswirkungen auf die Erwartungen an den Kontrollumfang der mitgliedstaatlichen Gerichte gegenüber nationalen Maßnahmen, die Unionsrecht umsetzen?
- Hat dieses System Auswirkungen auf die Erwartungen des Unionsrechts hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Verwaltungsverfahren und materiellrechtlich „richtiger“ Entscheidung? Gibt es das Konzept der strikt gesetzlich gebundenen Verwaltung auf unionsrechtlicher Ebene?
- Werden die Rechtsschutzerwartungen des Unionsrechts im Vergaberecht durch die frühere Rechtsprechung des Conseil d'État zum „acte détachable“ geprägt?
- Prägt der Umstand, dass finanzielle Forderungen der Kommission aus Verwaltungsverträgen der Union nach Art. 299 AEUV durch einseitigen Rechtsakt vollstreckt werden können, die Erwartungen der Unionsorgane hinsichtlich des Verhältnisses von Verwaltungsverträgen und hoheitlichen Einzelfallentscheidungen im mitgliedstaatlichen Recht?

2. Französisches Verwaltungsrecht als Erklärung unionsrechtlicher Regelungsmodelle

➤ Beispiele:

- Lassen sich die in Art. 264 und Art. 266 AEUV beschriebenen Folgen erfolgreicher Nichtigkeitsklagen und Vertragsverletzungsverfahren vor dem Hintergrund der Entwicklung des französischen Verwaltungsprozessrechts zu den „pouvoirs d'injonction du juge administratif“ besser verstehen?
- Lässt sich die Rechtsprechung zum Rechtsschutz gegen „Mitteilungen“ der Kommission nach Art. 263 AEUV vor dem Hintergrund der französischen Rechtsprechung zum Rechtsschutz gegen „circulaires“ besser verstehen?
- ...

Fazit

- Das Europäische Verwaltungsrecht ist nach wie vor in erheblichen Umfang vom französischen Verwaltungsrecht geprägt.
- Für das Verständnis unionsrechtlicher Vorgaben für das deutsche Verwaltungsrecht sind daher Kenntnisse des französischen Allgemeinen Verwaltungsrechts und Verwaltungsprozessrechts und die Beobachtung der aktuellen Rechtsprechungsentwicklung und Literatur in Frankreich sehr hilfreich.
- (Nur) Über den „Umweg“ der Europäisierung lässt sich daher heute ein – durchaus starker – Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht nachweisen.