REVUE GÉNÉRALE DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

12. Tagung des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht „Entscheidungsfähigkeit in einem Umfeld politischer Fragmentierung“ Köln 2025, unter der Leitung von Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

Die Rolle der Verwaltung und Entpolitisierung

Ioannis Michalis*

Diesen Artikel zitieren: Ioannis Michalis, „Die Rolle der Verwaltung zwischen Politisierung und Entpolitisierung“, Revue générale du droit public français et comparé, 2026, PRGD_2026043.

* Professor für Öffentliches Recht an der Universität Le Mans (Themis-UM). Dieser Text geht auf den Beitrag bei der elften Tagung des deutsch-französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht zum Thema „Entscheidungsfähigkeit in einer fragmentierten politischen Landschaft“ zurück, die vom 7. bis 8. November 2025 in Köln stattfand. Der Autor dankt Nikolaus Marsch, Professor an der Universität des Saarlandes, für die fruchtbaren Gespräche sowie Marietta Karau und Jana Forster für die Übersetzung des Textes ins Deutsche.

Die Rolle der Verwaltung in einer fragmentierten politischen Landschaft zu behandeln, ist keineswegs selbstverständlich. Das Unbehagen einer Verwaltungsrechtlerin oder eines Verwaltungsrechtlers gegenüber diesem Thema erklärt sich nicht aus einer etwa verminderten Bedeutung der Verwaltung in Zeiten politischer Krisen. Die Kontinuität des Staates und der *service public* sind verfassungsrechtliche Grundprinzipien,[1] die es der Verwaltung nicht erlauben, ihre Tätigkeit in Abhängigkeit von den Turbulenzen des politischen Systems einzustellen. Gleichwohl hat sich das Verwaltungsrecht (und allgemeiner: das Recht insgesamt, zumindest in den meisten kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen) dadurch gekennzeichnet, Fragen der Politik der Politikwissenschaft zu überlassen. Trotz der unvermeidlichen Wechselwirkungen zwischen Recht und Politik haben sich Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft – in den Worten von Jacques Chevallier – „um ein Prinzip wechselseitiger Abgrenzung herum konstituiert, das zur Herausbildung abgeschotteter Felder geführt hat, deren Koexistenz jedoch konflikthaft bleibt – eine Art ‚bewaffneter Frieden', der ihre Beziehungen prägt".[2] Diese „‚einvernehmliche Trennung' zwischen Juristen und Politikwissenschaftlern"[3] ist nicht erst mit der Autonomisierung der Politikwissenschaft eingetreten.[4] Bereits Alexis von Tocqueville machte vor der *Académie für Moral- und Politikwissenschaften* auf das Ausbleiben eines Dialogs zwischen Recht und Politik aufmerksam.[5]

Mit wenigen Ausnahmen[6] blenden Juristen politische Fragen aus, namentlich solche, die den Wettbewerb der politischen Parteien um den Zugang zur Macht betreffen,[7] sowie – allgemeiner – die verschiedenen politischen Ideologien mit ihren jeweiligen Weltanschauungen.[8] Diese Einschränkung des Forschungsgegenstands wurde durch die Theorie des Positivismus und das Erfordernis axiologischer Neutralität gerechtfertigt, obwohl der Positivismus keineswegs verlangt, den politischen Kontext zu ignorieren, sondern lediglich, „die Spreu vom Weizen zu trennen" und politische Positionierungen nicht in der juristischen Analyse zu verschleiern.[9] Die positivistische Herangehensweise rechtfertigt häufig auch die Trennung zwischen Verwaltungsrecht und

[1] Für eine aktuelle zusammenfassende Darstellung vgl. *R. Vincent*, L'unité au-delà de la diversité. Étude du principe du continuité de l'État dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, in: Dupré de Boulois/Philippe/Bonnet/Idoux/Ubaud-Bergeron (Hrsg.), Droit constitutionnel et droit administratif. Entre unité et spécificités, 2023, 135.

[2] *J. Chevallier*, Science du droit et science du politique. De l'opposition à la complémentarité, in: CURAPP (Hrsg.), Droit et politique, 1993, S. 251.

[3] *D. Mongoin*, Le droit constitutionnel, droit politique, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 57.

[4] S. *Ph. Raynaud,* Le droit et la science politique, JusPoliticum 2009, 1 ff.

[5] *A. de Tocqueville*, Le droit et la science politique, in: Tocqueville (Hrsg.), Études économiques politiques et littéraires, 1866, S. 60.

[6] Vgl. insb. *A. Demichel,* Le Droit administratif, 1978, aber auch: *F.-P. Benoît,* Le droit administratif français, 1968.

[7] *Ph. Braud*, La Science politique, 2023, S. 6; s. auch *B. Plessix*, Avant-propos, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 7; *E. Fraysse*, Propos introductifs, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 13.

[8] *M. Carpentier*, Politique et doctrine publiciste : le positivisme coupable ? in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 21.

[9] *Ibid.*

Verwaltungswissenschaften.[10] Auch wenn diese Unterscheidung in Frankreich nicht vollständig vollzogen wird (im *concours d'agrégation*, dem staatlichen Auswahlverfahren für die Ernennung von Universitätsprofessorinnen und -professoren, existiert nach wie vor eine Prüfung im Fach „Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft")[11] wird die soziologische Erforschung der Verwaltung an juristischen Fakultäten sowohl in der Lehre als auch in der Forschung zunehmend vernachlässigt.[12]

Gleichwohl kann die Forschung zur Verwaltung aus rechtlicher Perspektive nicht außer Acht lassen, dass die Verwaltung in einem politischen Umfeld handelt: Sie setzt politische Vorgaben um und wirkt häufig selbst an der Entwicklung öffentlicher Politiken mit, die sie anschließend implementiert. Der politische Kontext hat damit einen unmittelbaren Einfluss auf das Funktionieren der Verwaltung und mittelbar auch auf das Verwaltungsrecht. So evident dies auch erscheinen mag, wird diese Dimension weitgehend unbeachtet gelassen. Die Fragmentierung der politischen Landschaft bietet jedoch einen geeigneten Anlass, sich diesem Forschungsansatz zuzuwenden.

Während die Lehre zum Verwaltungsrecht häufig mit dem Urteil *Blanco*[13] beginnt, das bis heute zu den Gründungsmythen des Verwaltungsrechts zählt,[14] liegt eine der tatsächlichen Grundlagen der Verwaltung heute in Artikel 20 der Französischen Verfassung von 1958, wonach die Regierung „über die Verwaltung verfügt". Die Verwaltung ist der Regierungsgewalt unterworfen und setzt deren politische Entscheidungen um. Zugleich genießen die Beamten eine Reihe von Rechten, denen häufig Verfassungsrang zukommt und die sie ihren hierarchisch übergeordneten Ebenen entgegenhalten können. In ihrem Verhältnis zur Regierung ist die Verwaltung damit gehalten, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen zwei Extremen zu finden: der Politisierung und der Technokratisierung. Das Finden der „goldenen Mitte" zwischen diesen beiden pathologischen Extremen stellt für die Verwaltung eine dauerhafte Herausforderung dar[15] und die politische Instabilität, die Frankreich derzeit erlebt, macht deutlich, in welchem Maße die Verwaltung fortwährend darum bestrebt ist, ein Gleichgewicht zwischen Entpolitisierung und Politisierung zu wahren. Wenn sich die Entpolitisierung als unerlässlich für das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltung erwiesen hat, hat sich

[10] Die meisten Lehrbücher des Verwaltungsrechts blenden die Verwaltungswissenschaft aus oder beschränken sich darauf, auf die Notwendigkeit hinzuweisen, sie nicht völlig zu ignorieren (so *R. Chapus*, Droit administratif général, 15. Aufl. 2001, Bd. 1, S. 11; *B. Plessix*, Droit administratif général, 5. Aufl. 2024, S. 5; *J. Waline/G. Eckert/E. Muller*, Droit administratif, 30. Aufl. 2025, S. 12). Demgegenüber vgl. *M. Tourbe/N. Chifflot*, Droit administratif, 19. Aufl. 2024, insb. S. XIV.

[11] Art. 11 der Verordnung vom 13. Februar 1986 über die Organisation des ersten Agrégationswettbewerbs zur Einstellung von Universitätsprofessorinnen und -professoren in den rechts-, politik-, wirtschafts- und verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen.

[12] S. *L. Vanier*, Le droit administratif et la science administrative, in: AFDA (Hrsg.), Droit administratif et science(s), 2026, S. 3.

[13] S. *Ch. Roux,* Enseigner l'arrêt *Blanco,* in: Gilbert/Blanco/Jacquemet-Gauché, Autour de l'arrêt Blanco, 2023, S. 345.

[14] *G. Bigot*, Les mythes fondateurs du droit administratif, RFDA 2000, 527.

[15] S. *M. Waline*, Les résistances techniques de l'administration au pouvoir politique, in: Centre de sciences politiques (Hrsg.), Politique et technique, 1958, S. 159; *C. Wiener*, Pouvoir politique et administration: le temps de la discorde, Pouvoirs 1978, S. 39; *M. Lesage*, Les relations entre le pouvoir politique et l'administration, RFAP 1983, 50.

diese niemals vollständig von der Politik gelöst und ist vielmehr bestrebt, neue Formen der Re-Politisierung zu entwickeln.

A. Die angestrebte Entpolitisierung

Die Entpolitisierung der Verwaltung, oder genauer ihre entpolitisierte Darstellung, hat es der Verwaltung ermöglicht, ungeachtet der Veränderungen des politischen Lebens zu einem Faktor staatlicher Kontinuität zu werden[16] und ihr Handeln unabhängig von der politischen Macht zu legitimieren.

I. Gewährleistung der Kontinuität des Staates

Die Idee der Gewährleistung staatlicher Kontinuität durch die Verwaltung entsteht bei den französischen Verwaltungsrechtlern des 19. Jahrhunderts, zu einem Zeitpunkt, als Frankreich mehrere politische und verfassungsrechtliche Umbrüche erlebt.[17] Sie erweist sich insbesondere in Phasen politischer Instabilität als tragfähig, da der Staat dank der Verwaltung seinen Bestand wahren kann. Um zu dieser Aussage zu gelangen, war es erforderlich, ohne die dreigliedrige Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative aufzugeben, den Begriff der Vollziehung (*exécution*) in seiner Bedeutung zurückzunehmen.[18] Entgegen verbreiteten Vorstellungen beschränkt sich diese nicht auf die Vollziehung der vom Parlament beschlossenen Gesetze. Vielmehr ist sie vielgestaltig und umfasst eine Vielzahl von Funktionen sowohl in der innerstaatlichen als auch in der internationalen Rechtsordnung.[19] Im innerstaatlichen Bereich führte die Identifikation einer Regelungsbefugnis und eines Ermessensspielraums, die über die bloße Gesetzesvollziehung hinausgehen, zur Herausbildung einer Verwaltungsfunktion, die von der Regierungsfunktion unterschieden werden musste.[20]

Die Abgrenzung der beiden Funktionen war keineswegs evident,[21] zumal das organische Kriterium nicht in Betracht gezogen werden konnte:[22] Ein Minister ist Teil der Regierung, die nach der Verfassung „die Politik der Nation bestimmt und führt“,[23] leitet jedoch zugleich die Ministerialverwaltungen und erlässt Rechtsverordnungen zur Vollziehung der Gesetze. Historisch hat die Lehre verschiedene Kriterien zur Unterscheidung dieser Funktionen vorgeschlagen.[24] Nach Ansicht einiger Autoren lässt sich die Abgrenzung

[16] *E. Fraysse,* L'État dans la construction doctrinale du droit administratif, 2022, Bd. 1, S. 304.
[17] *E. Fraysse* (Fn. 16), S. 292 ff.
[18] S. *O. Jouanjan*, La notion d'exécution dans la doctrine classique, RFHIP 2011, 343.
[19] Zur Typologie der Funktionen der Exekutive s. *B. Montay*, L'autorité perdue. Pour une théorie des fonctions de l'Exécutif, 2021, S. 101 ff.
[20] *O. Jouanjan* (Fn. 18), S. 347.
[21] S. *B. Plessix* (Fn. 10), S. 395 f.
[22] *P. Serrand*, Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction, JusPoliticum 2010, Nr. 4.
[23] Art. 20 der Verfassung von 1958.
[24] *Pierre Serrand* ((Fn. 22), S. 8) klassifiziert die verschiedenen Kriterien in vier Kategorien.

anhand des hierarchischen Kriteriums vornehmen:[25] Die Verwaltung erscheint dem Regierungsorgan untergeordnet und bildet ein bloßes Instrument in den Diensten der Regierung.[26] Andere Autoren unterscheiden hingegen Regierung und Verwaltung aufgrund des politischen Charakters der Regierungsfunktion.[27]

Obgleich kein Kriterium uneingeschränkte Zustimmung gefunden hat,[28] ermöglichte die Differenzierung innerhalb der Exekutive zwischen Regierungs- und Verwaltungsfunktion der Verwaltung, staatliche Kontinuität über politische und verfassungsrechtliche Umbrüche hinweg zu sichern. Alexis de Tocqueville stellt in *L'Ancien Régime et la Révolution* fest, dass „in Frankreich seit [17]89 mehrere Revolutionen […] die gesamte Struktur der Regierung von Grund auf verändert haben. […] Gleichwohl war die durch sie hervorgerufene Unordnung weder von langer Dauer noch allgemein; […] denn die administrative Verfassung (*constitution administrative*) ist seit [17]89 stets inmitten der Trümmer der politischen Verfassungen aufrecht geblieben".[29] Dieser Begriff der *constitution administrative*, der später von zahlreichen Autoren übernommen wurde,[30] ist ein Marker der Kontinuität der Verwaltung, die ungeachtet politischer Veränderungen staatliche Stabilität gewährleistet.[31]

Diese Analyse gewinnt insbesondere nach der Revolution von 1848 und der Errichtung der Zweiten Republik an Bedeutung. Autoren wie Firmin Laferrière oder Denis Serrigny stellen zu diesem Zeitpunkt fest, dass die Stabilität der Verwaltung durch den Regimewechsel nicht beeinträchtigt wurde.[32] Im 20. Jahrhundert bestätigte der Machtantritt der politischen Linken im Jahr 1981 die Kontinuität der Verwaltung trotz des politischen Wandels.[33] In all diesen Fällen erscheint die Verwaltung als „ein in sich geschlossenes Gefüge, das nach eigenen Regeln funktioniert", als „gleichgültig gegenüber seiner Umwelt" und als „außerhalb der Grenzen der Politik handelnd".[34] Darüber hinaus besitzen die Verwaltung und ihr Recht die Fähigkeit, nicht nur politischen Erschütterungen standzuhalten,[35]

---

[25] *Pierre Serrand* verweist untern anderem auf *Henrion de Pansey* (Œuvres judiciaires 1843, S. 213), *Macarel* (Des tribunaux administratifs 1828, S. 1 ff.), *Vivien* (Études administratives, 3. Aufl. 1859, Bd. 1, S. 30 ff.) und *Laferrière* (Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 1. Aufl. 1888, Bd. 2, S. 31).

[26] *E. Fraysse* (Fn. 16), S. 299.

[27] S. insb. *A. Trolley*, Cours de droit administratif, 1884, Bd. 1, S. 163, der zwischen einer « politischen Verwaltung » und einer « zivilen Verwaltung » unterscheidet.

[28] *P. Serrand* (Fn. 22), S. 16.

[29] *A. de Tocqueville*, L'Ancien Régime et la Révolution, 1866, S. 297.

[30] S. *J. Caillosse*, Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif. Aperçus du problème, à la lumière du 'changement', *RA* 1982, 361; *J. Chevallier*, Changement politique et droit administratif in: CURRAP (Hrsg.), Les usages sociaux du droit, 1989, S. 293; Bienvenu/Petit/Plessix/Seiller (Hrsg.), La Constitution administrative de la France, 2012.

[31] S. E. *Fraysse* (Fn. 16), S. 315 ff.

[32] *E. Fraysse* (Fn. 16), S. 318 ff., unter Zitierung von *F. Laferrière*, Cours théorique et pratique de droit public et administratif, 3. Aufl. 1850, Bd. 1, S. 47 und *D. Serrigny,* Droit public et administratif romain, 1862, Bd. 1, S. 133.

[33] *J. Caillosse* (Fn. 30).

[34] *J. Caillosse* (Fn. 30), S. 364.

[35] *J. Chevallier* Changement politique et droit administratif in: CURRAP (Hrsg.), Les usages sociaux du droit, 1989, S. 306.

sondern auch politischen Wandel zu lenken,[36] „durch eine Auslegungsarbeit, die darauf abzielt, das subversive Potenzial bestimmter politischer Innovationen, das den Grundsätzen des Verwaltungsrechts innewohnt, zu entschärfen“ .[37]

Im Übrigen hat der Verwaltungsstaat in den letzten Jahren eine neue Konjunktur erfahren: Das Misstrauen gegenüber den politischen Gewalten hat zur Vervielfachung technokratischer, mehr oder weniger unabhängiger Institutionen geführt. Die US-amerikanischen Agenturen sind das Paradebeispiel dafür[38] und dienten Frankreich als wichtige Inspirationsquelle bei der Einrichtung mehrerer unabhängiger Verwaltungsbehörden.[39] Die Epistokratie der Verwaltung stellt sich damit als eine Antwort auf die Defizite des politischen Lebens dar.[40]

Diese Entpolitisierung der Verwaltung, die die Kontinuität des Staates gewährleistet, wäre ohne die Unterstützung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht möglich gewesen. In einem Aufsatz über die Diskontinuität des Verfassungsrechts und die Kontinuität des Verwaltungsrechts, der an die berühmte Formel Otto Mayers erinnert: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“,[41] wollte Georges Vedel aufzeigen, dass die Verwaltung dank des Richters die Instabilität politischer Regime und der Verfassungen auszugleichen vermochte.[42] Das Fehlen eines Verwaltungsgesetzes, dessen Einführung im 19. Jahrhundert bewusst vermieden wurde,[43] hat die Entfaltung offener Begriffe wie des *intérêt général* oder des *service public* ermöglicht, die sich politischen Veränderungen anpassen und die Kontinuität der Verwaltung erleichtern.[44]

Zugleich hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch mehrere grundlegenden Entscheidungen, die in Zeiten politischer Instabilität ergangen sind und bis heute Bedeutung haben, die Möglichkeit eröffnet, unabhängig vom politischen Kontext zu handeln. So erkennt das Urteil *Heyriès* an, dass die Verwaltung in Krisenzeiten aufgrund außergewöhnlicher Umstände (*circonstances exceptionnelles*) befugt ist, Entscheidungen zu treffen, die von Zuständigkeits- und materiellen Rechtsvorschriften abweichen.[45] Die

[36] In diesem Punkt ist Sir Humphrey, die Hauptfigur der britischen BBC-Serie Yes Minister, die Karikatur des hohen Beamten, der sich als Garant der administrativen Kontinuität versteht und den politischen Innovationen seines Ministers unter Berufung auf verwaltungsrechtliche Regeln und Gepflogenheiten Widerstand entgegensetzt.

[37] *J. Chevallier* Changement politique et droit administratif in: CURRAP (Hrsg.), Les usages sociaux du droit, 1989, S. 310.

[38] *M. Michaut,* L'État administratif aux États-Unis, Dissertation, Paris II Panthéon-Assas Universität, 2021.

[39] *M. Lombard*, Institutions de régulation économique et démocratie politique, AJDA 2005, 530.

[40] S. *A. Viala,* Faut-il abandonner le pouvoir aux savants? La tentation de l'épistocratie, 2024.

[41] *O. Mayer,* Vorwort, in: Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1924.

[42] *G. Vedel*, Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif, in: Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline, 1974, Bd. 2, S. 777.

[43] *A. Hachemi*, Le juge administratif et la loi (1789-1889), 2020.

[44] *J. Chevallier,* Changement politique et droit administratif in: CURRAP (Hrsg.), Les usages sociaux du droit, 1989.

[45] Conseil d'État, 28.06.1918, Nr. 63412 (Heyriès).

Urteile *Labonne*[46] und *Jamart*[47] erkennen der Verwaltung unter bestimmten Voraussetzungen eine Regelungsbefugnis auch ohne gesetzliche Grundlage zu. Das Urteil *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie,*[48] das seit der Auflösung der Nationalversammlung im Jahr 2024 neue Aktualität erlangt hat,[49] ermöglicht es zurückgetretenen Ministern, durch die Erledigung laufender Angelegenheiten (*affaires courantes*) die Kontinuität der Verwaltung zu gewährleisten. Die *a priori* unpolitische Natur dieser Handlungen bildet die Grundlage ihrer Legitimation.

II. Legitimierung

Im französischen Verwaltungsrecht wird die Frage der Legitimität häufig auf diejenige der Legalität reduziert:[50] Die Unterwerfung der Verwaltung unter die vom Parlament erlassenen Gesetze genügt, um ihr Handeln als legitim erscheinen zu lassen, „was ihr die allgemeine Zustimmung und den spontanen Gehorsam einbringt".[51] Damit wird die Problematik der Effektivität des Verwaltungshandelns nicht vernachlässigt, ohne dass jedoch sozialwissenschaftliche Fragestellungen aufgegriffen würden, die von einem „rein positivistischen" Ansatz abweichen. Das deutsche Recht geht mit dem Demokratieprinzip zwar weiter,[52] doch setzen beide Ansätze eine politisch neutrale Verwaltung voraus, die sich darauf beschränkt, die Entscheidungen der politischen Gewalt zu vollziehen.

Diese Legitimation durch das Recht ist die erste der drei von Max Weber identifizierten Herrschaftsformen neben der traditionellen und der charismatischen Herrschaft.[53] Die Rationalisierung moderner Gesellschaften sollte die beiden Letzteren zugunsten der Ersten zurückdrängen. Gleichwohl hebt Danièle Lochak hervor, dass das Legalitätsprinzip die traditionelle Dimension in den Beziehungen der Bürger zur Verwaltung nicht vollständig beseitigt hat. Auch wenn die Verwaltung eine weltliche Institution ist, „ruft sie eine ehrfürchtige Scheu hervor, deren Ursprung im Mysterium und in der Sakralität zu suchen ist, die noch immer alles umgeben, was das Recht und den Staat betrifft".[54] Pierre Legendre hingegen ist der Auffassung, dass sich die Strukturierungs- und Funktionsweisen der Verwaltung in der Kontinuität des kanonischen Rechts und des feudalen Rechts des Mittelalters verorten lassen.[55] In jedem Fall instrumentalisiert die Macht eine als politisch

[46] Conseil d'État, 08.08.1919, Nr. 56377 (Labonne).

[47] Conseil d'État, 07.02.1936, Nr. 43321 (Jamart).

[48] Conseil d'État, 04.04.1952, Nr. 86015 (Syndicat régional des quotidiens d'Algérie).

[49] S. *F. Melleray*, L'expédition des affaires courantes par le gouvernement, AJDA 2024, 1634; *L. Cadin/M. Chonavel*, Parlez-vous couramment les affaires courantes ?, AJDA 2025, 1860.

[50] *V. Champeil-Desplats*, Citoyenneté administrative, in: Gonod/Melleray/Yolka (Hrsg.), Traité de droit administratif, 2011, Bd. 2, S. 397.

[51] S. Guinchard/Debard (Hrsg.), Lexique des termes juridiques, 33. Aufl. 2025, S. 668.

[52] S. insb. *E. W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2: Verfassungsstaat, 3. Aufl. 2004, S. 429.

[53] *M. Weber*, Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, Preußische Jahrbücher 1922, 1.

[54] *D. Lochak,* Le principe de légalité. Mythes et mystifications, AJDA 1981, 387.

[55] *P. Legendre*, La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France, Revue historique de droit français et étranger 1974, 696.

neutral dargestellte Verwaltung, um ihren politischen Willen umso wirksamer durchzusetzen. So paradox dies auch erscheinen mag, wird die Entpolitisierung der Verwaltung selbst zu einem politischen Projekt.

Die politische Funktion der Verwaltung wird dabei bewusst getilgt. Die Verwaltung wird auf eine rein technische Funktion der Anwendung des positiven Rechts reduziert. Bei der Ausübung ihrer Aufgaben enthalten sich die Beamten jeder politischen Stellungnahme. Bereits Max Weber schrieb, dass „der wirkliche Beamte […] nicht in die Politik involviert sein sollte, sondern vielmehr in unparteiischer Weise ‚verwalten'"[56] solle. Zudem verpflichtet Art. L121-2 des allgemeinen französischen Gesetzbuches für den öffentlichen Dienst die Beamten zur Neutralität.

Ihrerseits hat sich auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst als apolitisch konstituiert[57] und damit zur Entpolitisierung der Verwaltung beigetragen. Die Theorie der *actes de gouvernement* ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Um das Rechtliche vom Politischen zu trennen, hat der Conseil d'État politische Entscheidungen aus seinem Gerichtssaal ausgeschlossen.[58] Auf jegliche Einmischung in die Politik zu verzichten war notwendig, um seine Entscheidungen zu legitimieren.[59] Im Übrigen beschränkt sich die französische Verwaltungsrechtslehre seit Gaston Jèze und Marcel Waline im Wesentlichen auf eine technische Analyse dieser unpolitischen Rechtsprechung.[60]

Zwei jüngere Beispiele bestätigen diese Tendenz des Richters, die politische Dimension der Fragen, mit denen er konfrontiert ist, auszublenden, um den Rechtsstreit auf „rein" rechtlicher Grundlage zu entscheiden. Das erste Beispiel betrifft den Grundsatz der Laizität. Dieser Grundsatz gilt für alle öffentlichen Aufgaben (*services publics*),[61] etwa im Bildungswesen oder bei Sportveranstaltungen. Das Tragen religiöser Symbole an öffentlichen Schulen,[62] in städtischen Schwimmbädern[63] oder bei Sportwettkämpfen[64] hat die öffentlichen Debatten stark angeheizt. Der Conseil d'État, der mit diesen Fragen befasst war, sah sich jedoch gezwungen, allein auf der Grundlage eines rechtlichen Prinzips zu entscheiden, auch wenn das Fehlen jeglicher politischen Dimension seiner Entscheidung

---

[56] *M. Weber*, Politik als Beruf, 1919, S. 25.

[57] *M. Lavaine*, Le droit constitutionnel, droit politique, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 77.

[58] S. insb. Conseil d'État, 19.02.1875, Nr. 46707 (Prince Napoléon).

[59] *Cl. Saunier*, L'exclusion du 'politique' par le juge de droit public, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 37; S. auch Id., La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France, 2023.

[60] *O. Beaud*, L'État in: Gonod/Melleray/Yolka (Hrsg.), *Traité de droit administratif*, 2011 Bd. 1, S. 207; *F. Melleray*, Marcel Waline et la manière française contemporaine de faire du droit administratif, RFDA 2014, 145.

[61] Art. 1 des Gesetzes Nr. 2021-1109 vom 24.08.2021 zur Stärkung des Respekts der Prinzipien der Laizität.

[62] Conseil d'État, Ass. Gén., 27.11.1989, Nr. 346893; Conseil d'État, 2.11.1989, Nr. 130394 (Kherouaa); Conseil d'État, Sect., 3.05.2000, Nr. 217017 (Mlle Marteaux).

[63] Conseil d'État, 21.06.2022, Nr. 464648 (Commune de Grenoble).

[64] Conseil d'État, 29.06.2023, Nr. 458088 (Association Alliance citoyenne), sog. Hijabi-Affäre.

bezweifelt wurde.[65] Ähnlich verhielt es sich bei jüngeren Rechtsstreitigkeiten über das Anbringen palästinensischer Flaggen an den Fassaden bestimmter Rathäuser in Frankreich. Auch wenn die Spitzen von kommunalen Behörden gewählt sind[66] und auch wenn die Räte von Gebietskörperschaften (*assemblées locales*) politische Stellungnahmen (*vœux*) abgeben können,[67] hat der Conseil d'État stets versucht, die politische Rolle der Gebietskörperschaften zu begrenzen. In dieser Perspektive hat er entschieden, dass das Anbringen der palästinensischen Flagge an der Fassade des Rathauses der Neutralität des *service public* widerspricht.[68] Angesichts der Tatsache, dass im Jahr zuvor das Anbringen der ukrainischen Flagge als mit demselben Grundsatz vereinbar angesehen worden war,[69] liegt es nahe, die politische Neutralität des Neutralitätsgrundsatzes selbst infrage zu stellen.[70] Diese Rechtsprechung ist lediglich ein Anzeichen für den politischen Charakter der Verwaltung und ihres Rechts.

B. Die enthüllte (Re)Politisierung

Die Verwaltung kann aus politischer Sicht nicht vollständig neutral sein. Das Gegenteil zu behaupten, käme einer Vogel-Strauß-Politik gleich. Die Verwaltung und ihr Recht sind von Beginn an auf politische Funktionen ausgerichtet[71] und streben fortwährend nach neuen Formen der Politisierung.

I. Eine allgegenwärtige Politisierung

Die Verwaltung wird häufig als Trägerin öffentlicher Aufgaben (*service public*) dargestellt, die jeglichen politischen Charakter entbehren. Auch der Richter wird als eine Instanz beschrieben, die unabhängig von jeder politischen Debatte allein mit der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit am Maßstab der Gesetzmäßigkeit betraut ist.

Dies beruht jedoch auf einer Illusion.[72] Mehrere Autoren wie Daniel Lochak,[73] Jacques Chevallier[74] oder Jacques Caillosse[75] haben dies aufgezeigt. Hinter dem

---

[65] *S. Hennette-Vauchez*, Anmerkung zu Conseil d'État, 2.11.1992, Nr. 130394 (Kherouaa), in: Perroud (Hrsg.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique, 2. Aufl. 2024, S. 85; *M. Maisonneuve*, La sanctuarisation ‚républicaine' du football français, Anmerkung zu Conseil d'État, 29.06.2023, Nr. 458088 (Association Alliance citoyenne), JCP G 2023, Nr. 35, doctr. 980.

[66] Art. 72 Abs. 3 der französischen Verfassung.

[67] Conseil d'État, 30.12.2009, Nr. 308514 (Département du Gers).

[68] Conseil d'État, 21.07.2025, Nr. 506299 (Commune de La Courneuve).

[69] Tribunal Administratif von Versailles, 20.12.2024, Nr. 2208477.

[70] *O. Bui-Xuan*, La neutralité politique des édifices publics, un principe politiquement neutre ?, AJDA 2025, 1841; s. auch *C. Fernandes*, La neutralité politique au sein des communes, RDLF 2025, chron. Nr. 60.

[71] *J. Caillosse*, (Fn. 30), S. 361.

[72] *J.-J. Gleizal*, Le droit politique de l'État. Essai sur la production historique du droit administratif, 1980, S. 11.

[73] *D. Lochak*, Le rôle politique du juge administratif français, 1972.

[74] *J. Chevallier*, „Les fondements idéologiques du droit administratif français", in: CURRAP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, 1979, S. 3.

[75] *J. Caillosse*, (Fn. 30).

Verwaltungshandeln verbergen sich zahlreiche politische Fragestellungen. In den frühen Auflagen seines Werks « Que sais-je ? », schrieb Prosper Weil, auch wenn dieser Hinweis in späteren Auflagen gestrichen wurde,[76] dass das Verwaltungsrecht kein rein juristisches, sondern ein politisches Recht sei, da das Verwaltungshandeln die grundlegendsten Probleme der Politikwissenschaft berühre, etwa die Beziehungen zwischen Staat und Bürger, Autorität und Freiheit, Gesellschaft und Individuum.[77] Maurice Hauriou hatte bereits die politischen Herausforderungen des Verwaltungshandelns erkannt, und seine Kritik an der Entscheidung *Canal de Gignac* ist nichts anderes als ein politischer Kommentar.[78] In dieser Sache[79] entschied das *Tribunal des conflits*, dass die autorisierten Eigentümerverbände, die betroffene Eigentümer zur Durchführung von Arbeiten von kollektivem Interesse zusammenschließen, juristische Personen des öffentlichen Rechts (*établissements publics*) sind. In seinem Kommentar zur Entscheidung schrieb der Doyen von Toulouse: „Man verändert uns unseren Staat".[80] Seine Kritik war von der Furcht vor einer Absorption des Kollektiven durch das Öffentliche und vor der Angst vor dem Kommunismus geleitet.

Tatsächlich dienen die Begriffe des *service public* oder der *puissance publique* mit ihrem vermeintlich politisch neutralen Charakter dazu, den zutiefst politischen Charakter des Verwaltungshandelns zu verschleiern. Die Debatte zwischen *service public* und *puissance publique* zeugt von den ideologischen Auseinandersetzungen, die das Verwaltungshandeln durchziehen. Je nach politischer Entwicklung kann die Verwaltung den Akzent stärker auf die *puissance* oder auf den *service* legen.[81] Deshalb machten die verschiedenen politischen Machtwechsel keine grundlegende Umstrukturierung der Verwaltung und ihres Verwaltungsrechts erforderlich.[82]

Ein jüngeres Beispiel bestätigt, dass die Verwaltung mit politischen Funktionen ausgestattet ist. Durch das Dekret vom 1. März 2024 wurde innerhalb des Conseil d'État eine Abteilung für Studien, Zukunftsforschung und Zusammenarbeit *(section des études, de la prospective et de la coopération)* geschaffen, die die bisherige Abteilung für Studien und Berichte *(section des études et des rapports)* ersetzt hat. Diese neue Abteilung wurde damit beauftragt, „eine vorausschauende Reflexion über die Konzeption und Umsetzung öffentlicher Maßnahmen" zu führen. Ziel dieses Dekrets ist es somit, dieser neuen Abteilung die Konzeption öffentlicher Maßnahmen anzuvertrauen.[83] Der Conseil d'État übernimmt diese

[76] *E. Fraysse*, Propos introductifs, in: Fraysse (Hrsg.), Droit et politique, 2025, S. 16.

[77] *P. Weil*, Droit administratif, 1. Aufl. 1964, S. 7.

[78] *F. Melleray*, L'exorbitance du droit administratif en question(s), AJDA 2003, 1961.

[79] Tribunal de conflits, 8.12.1899 (Canal de Gignac).

[80] *M. Hauriou*, Urteilsanmerkung, veröffentlicht im Recueil Sirey, 1900, III, S. 49.

[81] *J. Chevallier*, „Les fondements idéologiques du droit administratif français", in: CURRAP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, 1979, S. 3.

[82] *J. Caillosse*, (Fn. 30), S. 367, über den Aufstieg der Linken zur Macht im Jahr 1981.

[83] S. *P. Gonod*, Conseil d'État – La section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État : ‚section du progrès' ?. À propos du décret n° 2024-167 du 1er mars 2024 créant la section des études, de la prospective et

Rolle bereitwillig:[84] In seiner Jahreseröffnungsrede im September 2024 erklärte sein Vizepräsident Didier-Roland Tabuteau, diese neue Abteilung „verkörpere den Anspruch des Conseil d'État als 'Haus der *services publics*': die Akteure der öffentlichen Maßnahmen durch Analysen zu begleiten, die wir als fundiert, objektiv und frei von parteipolitischen Debatten verstehen".[85] Um den unpolitischen Charakter der Verwaltung zu verteidigen, haben angelsächsische Autoren versucht, zwischen *politics* und *policy* zu unterscheiden.[86] Hinter den administrativen öffentlichen Maßnahmen verbirgt sich jedoch notwendigerweise eine politische Dimension,[87] die das Dekret dem Conseil d'État anvertraut.

Der politische Charakter des Verwaltungshandeln ist somit eine Fiktion, von der jedoch nur wenige juristische Autoren abweichen. Zu nennen sind etwa André Demichel, dessen Lehrbuch ein politisches Projekt darstellt,[88] Francis-Paul Benoît, der in seinem Lehrbuch die politische Dimension der Zentralisierung,[89] der *police administrative*[90] oder der *services publics industriels et commerciaux*[91] analysiert, sowie ein jüngerer Sammelband, der die großen Entscheidungen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aus einer politischen Perspektive darstellt.[92]

Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligt sich an dieser Fiktion. Mit der Theorie der *actes de gouvernement*, nach der sich bestimmte, ihrem Wesen nach politische oder diplomatische Akte der gerichtlichen Überprüfbarkeit entziehen, oder der eingeschränkten Kontrolle bestimmter Verwaltungsakte erkennt er „juristisch das Bestehen einer legitimen Sphäre politischen Handelns an, die der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist".[93] Das Ermessen der Verwaltung stellt die Anerkennung einer – bisweilen politischen – Entscheidungsfreiheit dar. Die Verengung der Theorie der *actes de gouvernement* oder der Fälle eingeschränkter Kontrolle hat daran nichts geändert. So wies etwa der Conseil d'État eine Gruppenklage zu diskriminierenden Identitätskontrollen nach äußerlichen Merkmalen zurück, nachdem er zwar den diskriminierenden Charakter dieser Praxis der Sicherheitskräfte festgestellt hatte, die Klage jedoch als unzulässig verwarf, da die von den Klägern begehrten Maßnahmen auf eine allgemeine Umdeutung politischer

de la coopération du Conseil d'État et modifiant le Code de justice administrative, Droit Administratif 2024, Nr. 7, Aufsatz 7.

[84] S. *J.-Fr. Lafaix/A. Hachemi*, Chronique de droit administratif français (année 2024). L'économie mixte de l'expertise à destination des responsables publics, RDP 2025, Nr. 2, 123.

[85] Rede verfügbar unter: https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/rentree-2024-du-conseil-d-etat-discours-de-didier-roland-tabuteau-vice-president-du-conseil-d-etat.

[86] S. bereits *W. Wilson*, The Study of Administration, Political Science Quarterly, 1887, 197.

[87] *D. Waldo*, The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration, 1948; *Th. J. Lowi*, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration Review, 1972, 298.

[88] Vanier (Hrsg.), Le droit administratif d'André Demichel, 2023.

[89] *F.-P. Benoît*, (Fn. 6), S. 109.

[90] *F.-P. Benoît*, (Fn. 6), S. 753 ff.

[91] *F.-P. Benoît*, (Fn. 6), S. 789 ff.

[92] Perroud (Hrsg.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique, 2. Aufl. 2024.

[93] *D. Baranger*, Préface, in: Cl. Saunier, *La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France*, 2023, S. 18.

Entscheidungen abzielten.[94] Die Maßnahme wurde für rechtswidrig erklärt, die Verwaltung jedoch nicht verpflichtet, sie zu ändern.

Beispiele richterlichen Widerstands sind selten;[95] zumeist kommt der Richter vielmehr der politischen Macht zu Hilfe.[96] So wurden die meisten antisemitischen Maßnahmen des Vichy-Regimes vom Verwaltungsrichter gebilligt, und erst gegen Ende der Besatzungszeit begann der Conseil d'État, allgemeine Rechtsgrundsätze (*principes généraux du droit*) hervorzuheben, die seiner Ansicht nach stets bestanden hatten, um seine Rechtsprechungspolitik zu verändern.[97] Jüngst hat der Conseil d'État im Verfahren des *référé-liberté* während der Gesundheitskrise die staatlichen Maßnahmen sogar verschärft, indem er die Exekutive anwies, noch restriktivere Ausgangsbeschränkungen zu erlassen.[98] Schließlich ermöglichte die Rechtsprechung zu den „laufenden Geschäften" (*affaires courantes*) dem Präsidenten, sich nach jedem Rücktritt der Regierung seit der Auflösung von 2024 so viel Zeit zu lassen, wie er für die Ernennung einer neuen Regierung für erforderlich hielt.

Stellen die in den letzten Jahren zunehmenden Klimaklagen[99] eine Ausnahme dar? Hier spielt das Unionsrecht eine Rolle: Der Gerichtshof der Europäischen Union hat aus den Richtlinien zur Luftqualität eine Ergebnisverpflichtung abgeleitet,[100] was den französischen Richter zu größeren Anforderungen gegenüber der Regierung veranlasst hat.[101] Gleichwohl wird der Gerichtssaal zu einem Ort des politischen Kampfs, der neben den klassischen politischen Auseinandersetzungen besteht.[102] Das Verwaltungsrecht erfährt damit eine neue Form der Politisierung.

II. Eine moderne (Re)Politisierung

Das Bild einer unpolitischen Verwaltung konnte lange Zeit dadurch aufrechterhalten werden, dass politisch Forderungen im Verwaltungsverfahren keinen Platz hatten. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, hat sich die Verwaltung mit einseitigen Hoheitsbefugnissen ausgestattet, wodurch der Verwaltungsunterworfene in die Rolle eines Untertanen und

---

[94] Conseil d'État, Ass., 11.10.2023, Nr. 454836 (Amnesty International France).

[95] S. Conseil d'État, Ass., 19.10.1962, Nr. 58502 (Canal, Robin et Godot); Conseil d'État, Ass., 28.05.1954, Nr. 28238 (Barel).

[96] *D. Lochak*, Le juge administratif joue-t-il vraiment un rôle politique ?, in: Perroud (Hrsg.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique, 2. Aufl. 2024, S. 29.

[97] *Ibid.;* S. auch *I. Michalis*, La genèse de la théorie des principes généraux du droit. Une politique jurisprudentielle engagée du Conseil d'État, AJDA 2023, 923.

[98] Conseil d'État, 22.03.2020, Nr. 439674 (Syndicat Jeunes médecins); s. auch die Anmerkung von *X. Dupré de Boulois*, On nous change notre… référé-liberté, RDLF 2020, chron. Nr. 12.

[99] Conseil d'État, 19.11.2020, Nr. 427301 (Commune de Grande-Synthe); Tribunal Administratif von Paris, 14.10.2021, Nr. 1904967 (Association Oxfam France).

[100] EuGH, Urt. v. 19.11.2014, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382 (ClientEarth).

[101] S. Conseil d'État, 12.07.2017, Nr. 394254 (Les Amis de la Terre France).

[102] *D. Roman*, La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains, 2021, S. 291 ff.

nicht eines Bürgers versetzt wurde. Das öffentliche Recht hat die Stellung des Individuums gegenüber der politischen Macht von jener gegenüber der Verwaltungsgewalt getrennt: Bürger gegenüber der Ersten, da er an der Ausübung der Souveränität teilnimmt, bloßer Untertan gegenüber der Zweiten.[103] Historisch stellte sich die Frage nach der Demokratie im Verwaltungsrecht kaum. Es wurde lediglich behauptet, dass „durch die institutionellen Ketten hindurch der kollektive Wille der Nation selbst vom kleinsten Verwaltungselement vollzogen wird", auch wenn dies rückblickend recht naiv erscheint.[104]

Mehrere Faktoren haben jedoch zu einer Infragestellung dieser These geführt: die Krise der politischen Repräsentation, der zunehmend technische Charakter verwaltungsrechtlicher Entscheidungen, der mit einem erheblichen Ermessensspielraum verbunden ist, sowie die verfassungsrechtliche Anerkennung einer autonomen Verordnungsgewalt unter der V. Republik. Die Idee der Verwaltungsdemokratie taucht in Frankreich erstmals in den Schriften von Jean Rivero auf.[105] Der Bürger, als politisches Individuum und zentrale Figur der Demokratie, wird aufgefordert, aus dem Schatten des Verwaltungsrechts herauszutreten und eine aktivere Rolle bei der Entscheidungsfindung zu übernehmen.[106]

Die Problematik der Beteiligung des Bürgers am Verwaltungsverfahren ist dabei keineswegs neu: Bereits durch ein Gesetz vom 8. März 1810 wurde im Enteignungsrecht die öffentliche Untersuchung (*enquête publique*) eingeführt. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts markieren jedoch die Begriffe der Verwaltungsdemokratie oder der Verwaltungsbürgerschaft (*démocratie ou citoyenneté administrative*), die nunmehr verwendet werden, einen symbolischen Wendepunkt. Das internationale Umweltrecht, insbesondere mit der Århus-Konvention, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit ihrem Kapitel V über die Bürgerrechte sowie insbesondere das Gesetz vom 12. April 2000 über die Rechte der Bürger in Ihren Beziehungen zur Verwaltung zeugen von einem Paradigmenwechsel.[107] Zudem hat das Aufkommen der wirtschaftlichen Regulierung als neue Verwaltungsaufgabe zur Schaffung zahlreicher unabhängiger Verwaltungsbehörden geführt. Aus Gründen der Vermeidung von Interessenskonflikten, des Bedarfs an langfristiger Politikgestaltung oder aufgrund der Besonderheiten bestimmter Sektoren wurde die Regulierung der Wirtschaft – eine eminente politische Aufgabe – Institutionen anvertraut, die gegenüber der politischen

[103] *J. Rivero*, À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, in: Mélanges offerts à René Savatier, 1965, S. 821.

[104] *J.-B. Auby*, Droit administratif et démocratie, in: Lombard (Hrsg.), Régulation économique et démocratie, 2006, S. 13 (insb. S. 17).

[105] *B. Daugeron*, La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept, RFAP 2011, Nr. 137-138, 21.

[106] *V. Champeil-Desplats*, Citoyenneté administrative, in: Gonod/Melleray/Yolka (Hrsg.), Traité de droit administratif, 2011, Bd. 2, S. 398; *C. Spanou*, Citoyens et administration, 2003, S. 2208; s. auch *B. Stirn*, Citoyenneté, puissance publique et administré, in: Gonod/Dubois (Hrsg.), Citoyenneté, souveraineté, société civile, 2003, S. 77.

[107] *V. Champeil-Desplats*, Citoyenneté administrative, in: Gonod/Melleray/Yolka (Hrsg.), Traité de droit administratif, 2011, Bd. 2, S. 400.

Macht unabhängig sind.[108] Die Frage der demokratischen Legitimation dieser Institutionen stellt sich daher deutlich akuter als für den übrigen Teil der Verwaltung.

Da eine Legitimation allein durch Ergebnisse nicht als ausreichend angesehen wird, hat sich im Verwaltungsrecht das Konzept der Verwaltungsbürgerschaft (*citoyenneté administrative*) herausgebildet. Im französischen Recht handelt es sich dabei jedoch nicht um ein klar umrissenes Konzept, sondern vielmehr um eine Sammelbezeichnung für Problemlagen im Zusammenhang mit Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung, vergleichbar dem Grundsatz der Offenheit, der die Verwaltung der Europäischen Union prägt.[109] Die Begründungspflicht für Verwaltungsakte,[110] der Zugang zu Verwaltungsdokumenten[111] und zu Archiven[112] sind Reformen, die bereits seit dem Ende der 1970er Jahre darauf abzielen, die Verwaltung gegenüber den Bürgern transparenter zu machen. Darüber hinaus werden die Bürger eingeladen, aktiv an der Ausarbeitung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen mitzuwirken, sei es durch ihre Mitwirkung an Kollektivorganen mit Vertretern der Verbraucher, insbesondere innerhalb der *établissements publics*, sei es durch ihre Teilnahme an den zahlreichen Konsultationsverfahren, die sich in den letzten Jahren vor allem im Umwelt- und Städtebaurecht vervielfacht haben.

Die Bürgerschaft beschränkt sich damit nicht mehr auf den traditionellen politischen Raum. Sie breitet sich auch im Bereich der Verwaltung aus, und zwar auf unterschiedlichen Ebenen des Diskurses.[113] Die administrative Bürgerschaft ist als extrapolitisch bezeichnet worden;[114] Politik erschöpft sich jedoch nicht im parteipolitischen Spiel. Sie bestätigt vielmehr, dass das Verwaltungsrecht ein politisches Recht ist, ohne ein Politiker-Recht zu sein.[115] Jean Rivero, der sich für die Demokratie im Verwaltungsverfahren einsetzt, erklärt dass diese nicht nur eine Form der Machterlangung darstellt, sondern auch eine Form der

---

[108] *M. Lombard*, (Fn. 39).

[109] Art. 15 Abs. 1 und Art. 298 Abs. 1 AEUV; s. auch *A. Alemanno*, Le principe d'ouverture en droit européen: d'un instrument de lutte contre l'opacité institutionnelle à un outil de démocratie participative, RDUE 2012, 627; *I. Michalis*, Le principe d'ouverture : la quête de légitimité de l'administration européenne, in: Amilhat (Hrsg.), Les concepts fondateurs et les principes directeurs du droit administratif européen, 2021, S. 279.

[110] Gesetz Nr. 79-587 vom 11.07.1979 über die Begründung von Verwaltungsakten und die Verbesserung der Beziehung zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit.

[111] Gesetz Nr. 78-753 vom 17.07.1978 mit verschiedenen Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehung zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit und verschiedenen Bestimmungen verwaltungsrechtlicher, sozialer und steuerlicher Art.

[112] Gesetz Nr. 79-18 vom 3.01.1979 über die Archive.

[113] *V. Champeil-Desplats*, Citoyenneté administrative, in: Gonod/Melleray/Yolka (Hrsg.), Traité de droit administratif, 2011, Bd. 2, S. 423.

[114] *J.-P. Dubois*, Citoyenneté, citoyennetés, in: Gonod/Dubois (Hrsg.), Citoyenneté, souveraineté, société civile, 2003, S. 49 (insb. S. 64).

[115] *E. Fraysse*, (Fn. 16), S. 307.

Machtausübung.[116] Die Beteiligung der Bürger ist eines jener diskursiven Verfahren, die nach Jürgen Habermas die eigentliche Voraussetzung der Demokratie bilden.[117]

Zwar sind die geschaffenen Instrumente noch verbesserungsbedürftig. Die Bürger beteiligen sich nur begrenzt, und nicht alle Interessen sind notwendigerweise vertreten. Das Modell der unabhängigen Verwaltungsbehörden in Frankreich, das sich an den US-amerikanischen Behörden orientiert, kann noch aus dem Recht der Vereinigten Staaten lernen,[118] das zahlreiche verfahrensrechtliche Garantien vorsieht und um die Repräsentativität aller betroffenen Interessen bemüht ist.[119]

In jedem Fall zeichnet sich aber eine neue Form der Politisierung der Verwaltung ab, die vom parteipolitischen Gefüge unabhängig ist und dessen Fragmentierung übersteigt. Sie zielt nicht darauf ab, die „klassische" Politik infrage zu stellen, sondern darauf, sie zu ergänzen und die Verwaltung an ihren Platz zurückzuführen – in das Zentrum der *cité*.

[116] *J. Rivero*, À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, in: Mélanges offerts à René Savatier, 1965, S. 828-829.

[117] *M. Lombard*, Introduction générale, in: Id. (Hrsg.), Régulation économique et démocratie, 2006, S. 5.

[118] *M. Lombard*, (Fn. 39).

[119] *J.-B. Auby*, Droit administratif et démocratie, in: Lombard (Hrsg.), Régulation économique et démocratie, 2006, S. 23.