

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
1. Teil.	
Die Entstehung einer neuen Rechtskategorie im französischen Verwaltungssystem: die autorités administratives indépendantes	28
§ 1 Das Grundmodell der französischen Verwaltungsorganisation: der Einheitsstaat (État unitaire)	28
I. Das traditionelle staatsorganisatorische Grundprinzip der Einheit (principe de l'unité)	29
II. Zulässige Abschwächungen des Einheitsprinzips	30
1. Dekonzentration (déconcentration) und Fachaufsicht (pouvoir hiérarchique)	31
2. Dezentralisierung (décentralisation) und Rechtsaufsicht (tutelle bzw. contrôle administratif)	34
III. Historisch anerkannte Ausnahmen vom Einheitsprinzip	37
IV. Zwischenergebnis	39
§ 2 Die Entwicklung der autorités administratives indépendantes in Frankreich	40
I. Die Entstehung des Begriffs der AAI	40
1. Die Erfindung des Begriffs der AAI durch den französischen Gesetzgeber	41
2. Die Ausdehnung des Begriffs der AAI durch die französische Rechtsprechung und Lehre	43
a) Qualifikation durch die französische Rechtsprechung	44
b) Qualifikation durch die französische Lehre	44
3. Zwischenergebnis	45
II. Die Entwicklung der AAI in Zahlen	46

1. Beginn der Entwicklung der AAI im Jahre 1941	46
2. Beginn der Entwicklung der AAI im Jahre 1978	47
3. Die beständige zahlenmäßige Zunahme des Phänomens der AAI	47
III. Die Entwicklung der AAI nach Aufgaben und Interventionsbereichen	48
1. Die AAI als Beschützer der Grundrechte	49
a) Bereich der Beziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung	49
aa) Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	50
bb) Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	51
cc) Médiateur de la République	53
dd) Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	54
b) Bereich der Information und Kommunikation	55
aa) Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	55
bb) Commission des sondages	56
c) Bereich der Evaluation des Verwaltungshandelns: Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)	57
2. Die AAI als Regulierungsbehörden (autorités de régulation) im Bereich der Wirtschaft	58
a) Regulierungsbehörden mit horizontaler Zuständigkeit	59
aa) Conseil de la concurrence	60
bb) Autorité des marchés financiers (AMF)	60
b) Sektorspezifische Regulierungsbehörden	62
aa) Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	62
bb) Commission de régulation de l'énergie (CRE)	63
3. Die Heterogenität der Aufgaben und Interventionsbereiche	64
IV. Zwischenergebnis	65
§ 3 Die Definition der neuen Rechtskategorie der autorités administratives indépendantes	66
I. Eine negative Abgrenzung der AAI	67
1. Öffentlich-rechtliche Einrichtungen (établissements publics)	67
a) Die traditionelle Unterscheidung	67
b) Die notwendige neue Unterscheidung	69
aa) Die Schaffung der autorités publiques indépendantes (API)	70
(1) Autorité des marchés financiers (AMF)	71

(2) Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)	72
(3) Haute autorité de santé (HAS)	72
(4) Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	72
bb) Die neue Krise des Begriffs des établissement public	73
cc) Zwischenergebnis	76
2. Beratungskommissionen (commissions consultatives)	76
3. Traditionelle verwaltungsrechtliche Kontrollorgane (organismes administratifs de contrôle)	77
4. Administration de mission	78
5. Gerichte (juridictions)	79
6. Zwischenergebnis	80
II. Eine positive Abgrenzung der AAI	81
1. Der Begriff der »Behörde« (autorité)	81
a) Enge Auslegung: Einrichtungen mit Entscheidungsbefugnis (pouvoir de décision)	81
b) Weite Auslegung: Einrichtungen mit zumindest bestimmendem Einfluss (pouvoir d'influence)	82
c) Zwischenergebnis	83
2. Der Begriff der »verwaltungsrechtlichen Natur« (administrative)	84
a) Die AAI als Organe des Staates (organes de l'Etat)	85
aa) Der öffentlich-rechtliche Charakter der AAI	85
bb) Das Problem der eigenen Rechtspersönlichkeit (personnalité morale)	85
(1) Der Grundsatz der fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit der AAI	86
(2) Die Ausnahme der autorités publiques indépendantes (API)	86
b) Die AAI als Verwaltungsorgane (organes administratifs)	87
aa) Der Grundsatz der Zugehörigkeit der AAI zur Verwaltung	87
bb) Der Sonderfall der autorités indépendantes (AI)	88
c) Zwischenergebnis	89
3. Der Begriff der »Unabhängigkeit« (indépendance)	89
4. Zwischenergebnis	91
III. Zwischenergebnis	91
§ 4 Die Verfassung der V. Republik von 1958 und die neue Rechtskategorie der autorités administratives indépendantes	92
I. Das Prinzip der Unabhängigkeit in der französischen Verfassungsrechtsordnung	92

1. Die grundsätzliche Anerkennung des Prinzips der Unabhängigkeit	93
2. Das Schweigen der französischen Verfassung von 1958 hinsichtlich der neuen Rechtskategorie der AAI	93
3. Eine mögliche Verankerung der neuen Rechtskategorie der AAI in der französischen Verfassung von 1958	96
4. Zwischenergebnis	97
II. Die Vereinbarkeit der Rechtskategorie der AAI mit der französischen Verfassung von 1958	98
1. Die berechtigten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit unabhängiger Verwaltungsbehörden in Frankreich	98
a) Art. 20 Abs. 2 Verf. 1958	99
b) Art. 1 Satz 1 Verf. 1958	100
c) Zwischenergebnis	100
2. Die Kompromisslösung des Conseil constitutionnel	100
a) Die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Existenz der AAI	101
b) Eine Verfassungsmäßigkeit unter Bedingungen	102
c) Zwischenergebnis	104
3. Das Demokratieprinzip und die neue Rechtskategorie der AAI	105
a) Das Schweigen des Conseil constitutionnel und der französischen Lehre	106
b) Die Änderung des Demokratieprinzips in Frankreich	107
aa) Das traditionelle repräsentativ-unitarische Demokratieprinzip	107
bb) Das neue pluralistische Demokratieprinzip	108
c) Zwischenergebnis	109
4. Die AAI als Ausdruck einer neuen Einheit in Vielfalt	109
§ 5 Zwischenergebnis	110
2. Teil.	
Die Heterogenität der rechtlichen Ausgestaltung der neuen Rechtskategorie der autorités administratives indépendantes: ein Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle	113
§ 1 Die Befugnisse der autorités administratives indépendantes: eine Schnittstelle der Gewalten	113
I. Die normativen Befugnisse der AAI (pouvoir normatif)	114
1. Die Beteiligung der AAI am Erlass genereller Normen	114
a) Die eigene Befugnis zum Erlass von Verordnungen (pouvoir réglementaire)	115

aa) Überblick über die AAI mit Verordnungsbefugnis	115
bb) Das Problem der Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsbefugnis der AAI	116
b) Die Beratungsfunktion der AAI (fonction consultative)	118
aa) Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen	118
(1) Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen (pouvoir d'avis)	118
(2) Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen (pouvoir de recommandation)	119
bb) Vorschlagsrecht (pouvoir de proposition)	119
2. Die Befugnis der AAI zum Erlass von Individual- entscheidungen (décisions individuelles)	120
a) Überblick über mögliche Individualentscheidungen der AAI	120
b) Das Problem der Genehmigungsbefugnis (pouvoir d'autorisation ou d'agrément)	121
3. Klassische Verwaltungsfunktionen (attributions administratives classiques)	121
II. Die Kontrollbefugnisse der AAI (pouvoir de contrôle)	122
1. Untersuchungsbefugnisse (pouvoir d'investigation)	122
a) Informationspflichten und Auskunftsverlangen	123
b) Nachprüfungsbefugnisse (pouvoir d'enquête)	123
aa) Verwaltungsrechtliches Nachprüfungsverfahren (enquête administrative)	123
bb) Nachprüfungsverfahren mit Zwangsmaßnahmen (enquête à caractère coercitif)	124
cc) Zwischenergebnis	124
2. Maßnahmen zur Berichtigung rechtswidrigen Verhaltens	125
a) Befugnis zu Kritik und zu Vorhaltungen (pouvoir de critique et de remontrance)	125
b) Befugnis zum Erlass von Mahnungen (mises en demeure) und Anordnungen (injonctions)	126
c) Zwischenergebnis	127
3. Repressives Handeln: die Sanktionsbefugnis (pouvoir de sanction)	127
a) Überblick über die aktuelle Lage	127
aa) AAI mit Sanktionsbefugnis	128
bb) Sanktionsarten	128
(1) Sanktionen hinsichtlich der Berufsausübung (sanctions à caractère professionnel ou fonctionnel)	128
(2) Geldstrafen (sanctions pécuniaires)	129
cc) Zwischenergebnis	129

b) Die Probleme der Sanktionsbefugnis	129
aa) Vereinbarkeit mit der französischen Verfassung von 1958	130
bb) Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK	132
(1) Problem der Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf die AAI	133
(a) Die Rechtsprechung des EGMR	133
(b) Die Entwicklung der Rechtsprechung der französischen Gerichte	134
(aa) Ordentliche Gerichtsbarkeit	134
(bb) Verwaltungsgerichtsbarkeit	134
(cc) Zwischenergebnis	135
(2) Beispiele für den Einfluss der EMRK auf die Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens und die Organisation der AAI	135
(a) Verfahrenseröffnung ex officio (autosaisine de l'autorité)	136
(b) Teilnahme des Berichterstatters (rapporteur) an der Beratung (délibéré)	137
(aa) Die Rechtsprechung des EGMR	137
(bb) Die Rechtsprechung der französischen Gerichte	138
(cc) Zwischenergebnis	139
c) Das »doppelte Gesicht« der AAI	139
4. Zusammenarbeit mit der Justiz (collaboration)	140
5. Streitschlichtungsmechanismus (pouvoir de règlement des différends)	141
6. Quasi-gerichtliche Funktionen (prérogatives quasi-juridictionnelles)	142
III. Zwischenergebnis	142
§ 2 Das Statut der autorités administratives indépendantes: Elemente einer relativen Unabhängigkeit	144
I. Die organische Unabhängigkeit der AAI (indépendance organique)	144
1. Die Gründung und Abschaffung der AAI	144
a) Die Gründung der AAI	145
b) Die Abschaffung der AAI	145
2. Die grundsätzlich fehlende eigene Rechtspersönlichkeit der AAI	147
3. Die interne Organisation der AAI	147
a) Überblick	148
aa) Leitungsorgan (organe directeur)	148
bb) Ausführungsdienste (services d'exécution)	149

b) Das Kollegium (collège)	149
aa) Größe und Zusammensetzung (composition)	149
bb) Die Ernennung der Mitglieder (nomination)	150
(1) Ernennungsautoritäten	151
(a) Exekutive (Präsident der Republik, Premierminister und Minister)	151
(b) Parlament, höchste Gerichte und Wirtschafts- und Sozialrat (Conseil économique et social)	152
(2) Ernennungsverfahren	153
(a) Einschränkung auf bestimmte Personengruppen	153
(b) Einhaltung besonderer Verfahrensmodalitäten	154
cc) Das Mandat der Mitglieder (mandat)	155
(1) Dauer des Mandats (durée du mandat)	155
(2) Unmöglichkeit der Erneuerung des Mandats (caractère non-renouvelable)	156
(3) Unmöglichkeit der Abrufbarkeit vom Mandat (irrévocabilité du mandat)	157
(4) Grundsatz der Unparteilichkeit (principe d'impartialité)	158
(5) Inkompatibilitäten (incompatibilités)	158
(6) Einschränkungen der Meinungsfreiheit (liberté d'expression)	160
(7) Indemnität (immunité)	160
c) Der Präsident des Kollegiums (président)	161
aa) Die Ernennung (nomination)	161
bb) Das Mandat (mandat)	161
d) Die Ausführungsdienste (services d'exécution)	161
4. Zwischenergebnis	162
II. Die funktionelle Unabhängigkeit der AAI (indépendance fonctionnelle)	164
1. Rechtliche Mittel	164
a) Das Fehlen des »pouvoir hiérarchique« und des »pouvoir de tutelle«	164
b) Die Befugnis zum Erlass der eigenen Satzung (règlement intérieur)	165
2. Materielle Mittel	166
a) Haushalt	166
aa) Haushaltsmittel	167
(1) Der Grundfall der AAI	167
(2) Der Sonderfall der API	168
bb) Haushaltsführung	169

b) Personal	169
3. Zwischenergebnis	170
III. Die Existenz einer unvollkommenen politischen Kontrolle	171
§ 3 Die gerichtliche Kontrolle der autorités administratives indépendantes	173
I. Der Grundsatz der Anerkennung einer gerichtlichen Kontrolle	173
1. Die Ablehnung einer gerichtlichen Kontrolle	174
2. Die Befürwortung einer gerichtlichen Kontrolle	174
3. Zwischenergebnis	175
II. Das Problem der zuständigen Gerichtsbarkeit	176
1. Der Grundsatz der Zuständigkeit des Verwaltungsrichters	176
2. Die Ausnahme der ausdrücklichen Zuständigkeit des ordentlichen Richters	177
III. Das Problem der Reichweite der Kontrolle	180
1. Gegenstand der Kontrolle	180
2. Kontrolldichte	181
a) Aufhebungsstreit (contentieux de l'annulation)	182
b) Umfassender Rechtsstreit (contentieux de pleine juridiction)	183
aa) Haftung (responsabilité)	183
bb) Abänderung von Entscheidungen (réformation)	184
3. Zwischenergebnis	185
IV. Der Vorrang der gerichtlichen Kontrolle	185
§ 4 Zwischenergebnis	186
3. Teil.	
Die autorités administratives indépendantes als Bestandteil einer modernen französischen Verwaltung	189
§ 1 Das Bedürfnis nach der neuen Rechtskategorie der autorités administratives indépendantes in Frankreich	189
I. Das nationale Erfordernis der neuen Behördenform der AAI	190
1. Überblick über die Schwächen der traditionellen französischen Verwaltungsstrukturen	190
2. Die AAI als neues »Gesicht« des französischen Staates	191
a) Die verstärkte Garantie der Unparteilichkeit staatlicher Interventionen	191
b) Die Möglichkeit der Beteiligung von Experten	192

c)	Die größere Effektivität der AAI	193
aa)	Der Vergleich zur klassischen Verwaltung	193
bb)	Der Vergleich zu den Gerichten	193
d)	Neue Handlungsformen und mehr Transparenz	194
3.	Zwischenergebnis	195
II.	Das europarechtliche Erfordernis der neuen Behördenform der AAI	196
1.	Die Liberalisierungspolitik der EU und das Bedürfnis nach nationalen Regulierungsbehörden	196
2.	Die AAI als Modell der französischen Regulierungsbehörden	197
a)	Energie (Elektrizität und Gas)	198
b)	Telekommunikation und Post	199
3.	Die Stabilisierung der neuen Rechtskategorie der AAI durch das Europarecht	200
III.	Eine neue Rolle des französischen Staates	200
§ 2	Die internationale Entwicklung unabhängiger Verwaltungsbehörden	201
I.	Die Entwicklung unabhängiger Verwaltungsbehörden auf nationaler Ebene	202
1.	Überblick	202
2.	Die Situation in Deutschland	203
a)	Beispiele unabhängiger Verwaltungsbehörden	204
aa)	Selbständige Bundesoberbehörden (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG)	204
bb)	Zentralstellen (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG)	205
cc)	Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts	205
b)	Die Entstehungsgründe	206
c)	Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Schaffung: das Demokratiegebot gem. Art. 20 Abs. 2 GG	206
d)	Zwischenergebnis	209
II.	Die Entwicklung unabhängiger Einrichtungen auf der Ebene der EU	209
1.	Unabhängige Einrichtungen des Primärrechts	209
2.	Unabhängige Einrichtungen des Sekundärrechts: das Beispiel der EU-Agenturen	210
a)	Entwicklung	211
b)	Entstehungsgründe	213
c)	Aufgaben und Befugnisse	213
d)	Organisation und Aufsicht	214
e)	Zwischenergebnis	214
III.	Zwischenergebnis	215

§ 3 Die Zukunft der autorités administratives indépendantes: Konzentration und Kooperation	216
I. Die Konzentration der AAI	216
1. Die Mittel der Konzentration	217
a) Fusion	217
b) Aufgabenerweiterung	218
2. Die Gründe für eine Konzentration	219
II. Die nationale und internationale Kooperation der AAI	220
1. Die Schaffung nationaler Netzwerke der AAI	221
2. Die Einbindung der AAI in internationale Netzwerke	222
a) Die Gründung eines Netzwerks von nationalen Behörden unter der Leitung der Europäischen Kommission im Bereich des Wettbewerbs	222
b) Das »Lamfalussy«-Verfahren im Bereich der Finanzregulierung	223
c) Sonstige Foren und Arbeitsgruppen unabhängiger Verwaltungsbehörden auf europäischer und internationaler Ebene	224
aa) Beispiele aus dem Bereich der Wirtschaft	224
bb) Beispiele aus dem Bereich des Grundrechtsschutzes	225
3. Zwischenergebnis	225
III. Die Strukturänderung des französischen Einheitsstaates	226
§ 4 Zwischenergebnis	226
Schlussbetrachtung	228
 Anhänge	
ANHANG I Verfassungstexte	233
 ANHANG II Liste der autorités administratives indépendantes	243
 ANHANG III Entwicklung der Gründung der AAI durch den Gesetzgeber	249

ANHANG IV Organisation des Conseil de la concurrence	251
ANHANG V Haushalt	252
ANHANG VI Die Heterogenität der Dauer der Mandate und der Bedingungen ihrer Erneuerung	254
ANHANG VII Überblick über die Aufteilung des Rechtsstreits der AAI	255
ANHANG VIII Entscheidungsregister	256
ANHANG IX Internetadressen	261
Literaturverzeichnis	267