

Vorwort ... .. .	XV
Einleitung ... .. .	I
Erstes Kapitel: Experimentierfelder der Gewaltenteilung ... .. .	17
I. <i>Die französischen Staatsräte im Gesetzgebungsverfahren: Rückblick auf fünf wechselvolle Jahrzehnte</i> ... .. .	17
1. Konsulat und Erstes Kaiserreich (1799 bis 1814/15) ... .. .	17
2. Erste und Zweite Restauration (1814/15 bis 1830) ... .. .	24
3. Julimonarchie (1830 bis 1848) ... .. .	26
4. Zweite Republik (1848 bis 1851) ... .. .	28
a) 1848: Die Revolution verschont den Staatsrat ... .. .	28
b) Paradigmenwechsel: Der Staatsrat als Emanation des Parlaments ... .. .	29
c) Staatsratsakteure ... .. .	33
II. <i>Auflösung des Staatsrats der Zweiten Republik</i> ... .. .	34
1. Staatsrat und Nationalversammlung im Konflikt mit dem Staatsoberhaupt ... .. .	34
2. Staatsstreich gegen Nationalversammlung und Staatsrat ... .. .	40
3. Protestnoten der Staatsratsmitglieder ... .. .	44
III. <i>Die Commission consultative – ein Bindeglied zwischen den Staatsräten</i> ... .. .	47
1. Begleitorgan des politischen Umsturzes ... .. .	47
2. Schwierige Mitgliederfindung ... .. .	48
a) Erste Phase: Offizielle Mitgliederlisten ... .. .	49
b) Zweite Phase: Unterschiedliche Reaktionen und nichtamtliche Listen ... .. .	51
c) Dritte Phase: Endgültige Zusammensetzung der Kommission ... .. .	56

d)	Vierte Phase: Mitgliederselektion innerhalb der Kommission... ..	58
e)	Fünfte Phase: Rücktritte als Reaktion auf die Orléans-Affäre ... ..	58
3.	Zuordnung von Kompetenzen... ..	59
a)	Zuständigkeiten der Konsultativkommission ... ..	59
b)	Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Gesamtkommission und ihrer Verwaltungssektion ...	61
4.	Wahrnehmung der Zuständigkeiten... ..	62
a)	Stimmauszählung des Plebiszits vom 20. und 21.12.1851	62
b)	Nichtbeteiligung der Kommission am Erlass von Dekreten an Gesetzes statt ... ..	64
c)	Tätigkeit der Verwaltungssektion ... ..	65
	Zweites Kapitel: Der Staatsrat als Instrument zur Bewältigung des immanenten Zielkonflikts der Verfassung von 1852	67
I.	<i>Primärziel einer Wiedererrichtung der napoleonischen politischen Institutionen</i> ... ..	67
1.	Bekanntnisschriften Louis-Napoleon Bonapartes als Grundlage	68
2.	Die Konsulatsverfassung des Jahres VIII als Leitbild der neuen Verfassung ... ..	73
3.	Partielle Umsetzung von Reformentwürfen aus der Zeit vor dem Staatsstreich ... ..	78
II.	<i>Anpassung der Institutionen an aktuelle gesellschaftliche Bedürfnisse als Sekundärziel</i> ... ..	82
1.	Entstehung der Verfassung von 1852 ... ..	84
2.	Die Minister als Umsetzer der Gesetzesinitiative des Staatsoberhauptes ... ..	87
3.	Stärkere Legitimation und weitere Zuständigkeiten des neuen Corps législatif im Vergleich zu seinem napoleonischen Vorläufer ... ..	89
III.	<i>Der Staatsrat als Instrument zur Sicherstellung einer Vereinbarkeit von Ordnung und Freiheit</i> ... ..	103
1.	Hauptträgerwerk des neuen institutionellen Aufbaus ... ..	106
2.	Kernfunktionen des Staatsrats im Gesetzgebungsverfahren ...	117
a)	Bekräftigung der kaiserlichen Gesetzesinitiative gegenüber den Ministern ... ..	117

d)	Vierte Phase: Mitgliederselektion innerhalb der Kommission... ..	58
e)	Fünfte Phase: Rücktritte als Reaktion auf die Orléans-Affäre ... ..	58
3.	Zuordnung von Kompetenzen... ..	59
a)	Zuständigkeiten der Konsultativkommission ... ..	59
b)	Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Gesamtkommission und ihrer Verwaltungssektion ...	61
4.	Wahrnehmung der Zuständigkeiten... ..	62
a)	Stimmauszählung des Plebiszits vom 20. und 21.12.1851	62
b)	Nichtbeteiligung der Kommission am Erlass von Dekreten an Gesetzes statt ... ..	64
c)	Tätigkeit der Verwaltungssektion ... ..	65
	Zweites Kapitel: Der Staatsrat als Instrument zur Bewältigung des immanenten Zielkonflikts der Verfassung von 1852	67
I.	<i>Primärziel einer Wiedererrichtung der napoleonischen politischen Institutionen</i> ... ..	67
1.	Bekanntnisschriften Louis-Napoleon Bonapartes als Grundlage	68
2.	Die Konsulatsverfassung des Jahres VIII als Leitbild der neuen Verfassung ... ..	73
3.	Partielle Umsetzung von Reformentwürfen aus der Zeit vor dem Staatsstreich ... ..	78
II.	<i>Anpassung der Institutionen an aktuelle gesellschaftliche Bedürfnisse als Sekundärziel</i> ... ..	82
1.	Entstehung der Verfassung von 1852 ... ..	84
2.	Die Minister als Umsetzer der Gesetzesinitiative des Staatsoberhauptes ... ..	87
3.	Stärkere Legitimation und weitere Zuständigkeiten des neuen Corps législatif im Vergleich zu seinem napoleonischen Vorläufer ... ..	89
III.	<i>Der Staatsrat als Instrument zur Sicherstellung einer Vereinbarkeit von Ordnung und Freiheit</i> ... ..	103
1.	Hauptträgerwerk des neuen institutionellen Aufbaus ... ..	106
2.	Kernfunktionen des Staatsrats im Gesetzgebungsverfahren ...	117
a)	Bekräftigung der kaiserlichen Gesetzesinitiative gegenüber den Ministern ... ..	117

b)	Entscheidungsgewalt über die Änderungsvorschläge der Abgeordneten ... ..	119
c)	Trennkörper zwischen Ministern und Abgeordneten ... ..	122
	Drittes Kapitel: Die Ausgangslage – Ein prestigeträchtiges Korps im Schnittpunkt der Spannungsverhältnisse ... ..	127
I.	<i>Institutionalisierte Konfliktstellung des Staatsrats</i> ... ..	129
1.	Der Staatsrat während der Verfassungsdiktatur ... ..	130
a)	Erstes operationelles Staatskorps ... ..	131
b)	Systematische Nichtbeteiligung des Staatsrats an der Normsetzung vor Inkrafttreten der Verfassung... ..	138
2.	Konfliktpotential im Verhältnis zum Kaiser... ..	142
II.	<i>Konstitutionelle Verortung des Schwerpunkts der vorparlamentarischen Phase des Gesetzgebungsverfahrens im Staatsrat</i> ... ..	155
1.	Beredtes Schweigen der Grundnorm zum Verhältnis zwischen Staatsrat und Ministern ... ..	156
2.	Divergierende Verfassungsinterpretationen ... ..	159
a)	Frage der Über- oder Unterordnung im Verhältnis zu den Ministern ... ..	160
b)	Der Staatsrat als ein Corps interposé ... ..	164
3.	Der Staatsrat als Ort der Rückführung der Gesetzesinitiative zum Staatschef ... ..	166
a)	Napoleonische Matrix der Beratungs- und Entscheidungskompetenzen ... ..	166
b)	Parlamentsähnliche Züge des Staatsratsverfahrens im Bezug auf die ministeriellen Gesetzesentwürfe ... ..	169
III.	<i>Unmittelbare Entscheidungsgewalt des Staatsrats über Änderungsvorschläge der Parlamentsmitglieder</i> ... ..	172
1.	Der Staatsrat als verfassungsrechtlicher Garant der Homogenität der Gesetzesentwürfe ... ..	175
2.	Gestuftes Schrankensystem im Bezug auf die Zulassung der Abgeordnetenvorschläge ... ..	178
a)	Innerparlamentarische Schranke – Genehmigungsvorbehalt der zuständigen parlamentarischen Kommission ... ..	179

b)	Außerparlamentarische Schranke – Genehmigungsvorbehalt und eigenständiges Änderungsrecht des Staatsrats ... ..	181
c)	Recht zur Neubefassung des Staatsrats mit Änderungsvorschlägen als ein Ventil zur Kanalisierung des Abgeordnetenwiderstands ... ..	184
Viertes Kapitel: Akteure und Aufbau des Staatsrats ... ..		187
I.	<i>Staatsratsmitglieder</i> ... ..	187
1.	Kaiser ... ..	188
2.	Prinzen der kaiserlichen Familie ... ..	189
3.	Minister ... ..	189
4.	Vom Vizepräsidenten des Staatsrats zum Minister mit Staatsratsvorsitz ... ..	191
5.	Die Conseillers d'État ... ..	196
a)	Vizepräsidenten und Sektionspräsidenten ... ..	196
b)	Conseillers d'État en service ordinaire ... ..	198
c)	Conseillers d'État en service ordinaire hors sections ... ..	206
d)	Sonderfall Haussmann ... ..	207
e)	Conseillers d'État en service extraordinaire ... ..	209
6.	Maîtres des requêtes ... ..	210
7.	Auditeure ... ..	211
II.	<i>Funktionale Gliederung des Staatsrats</i> ... ..	215
1.	Sektionen ... ..	215
2.	Assemblée générale ... ..	216
3.	Assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux ... ..	216
4.	Petitionskommission ... ..	217
Fünftes Kapitel: Verfassungswandlungen als Folge der Staatsratspraxis des ersten Jahrzehnts des Zweiten Kaiserreichs ... ..		219
I.	<i>Verschiebung des Schwerpunkts der vorparlamentarischen Phase der Gesetzgebungspraxis zugunsten der Minister</i> ... ..	219
1.	Abgestufter Zugriff des Staatsrats auf die Texte ... ..	219
2.	Anwachsen des faktischen Einflusses der Minister auf Kaiser und Staatsrat ... ..	223
a)	Starke Stellung der Minister ... ..	223
b)	Frühe Rückkehr des Ministerrats ... ..	226

3.	Ablehnung und Umgehung der Staatsratskontrolle	
	durch die Minister ... ..	233
	a) Monopolisierung der Kontrollfunktion durch Baroche ...	235
	b) Präsentation von Regierungsentwürfen vor der Befassung des Staatsrats ... ..	238
	c) Verzicht auf Staatsratsbeschlüsse zu Budgetentwürfen ...	239
	d) Einwirkungsmöglichkeiten der Minister auf die Beratungen und Abstimmungen im Staatsratsplenium ... ..	242
	e) Eine Ausnahme: Faktische Delegation des Initiativrechts an den Staatsrat im Bereich der Verwaltungsreform ... ..	244
II.	<i>Reibungsvolle Umsetzung der Staatsratsaufsicht über die Abgeordneten</i> ... ..	247
1.	Peremptorisches Vetorecht des Staatsrats gegen die Änderungsvorschläge als Reaktion auf den Protest der parlamentarischen Budgetkommission ... ..	247
2.	Kommunikationswege zwischen Staatsrat und Parlaments- kommissionen ... ..	252
	a) Ungeliebter Kotau: Entsendung von Kommissionsmit- gliedern in den Staatsrat... ..	253
	b) Regelmäßige Teilnahme von Staatsratsmitgliedern an Sitzungen der Parlamentskommissionen ... ..	255
3.	Ringens um die Änderungsvorschläge ... ..	257
	a) Anfängliche Blockadehaltung der Kommissionen gegenüber dem Staatsrat ... ..	257
	b) Behandlung der Änderungsvorschläge durch Kommissionen und Staatsrat im Zeitraum bis 1860 ... ..	260
III.	<i>Bedrängter Garant der Gewaltentrennung – Der Staatsrat als Mittler zwischen Exekutive und Legislative</i> ... ..	263
1.	Die Conseillers d'État als einzige Repräsentanten der Regierung vor dem Parlament... ..	264
	a) Ungleicher Rahmen für den parlamentarischen Auftritt ...	264
	b) Strukturelle Defizite bei der Verteidigung der Regierungsvorlagen durch die Conseillers d'État ... ..	267
2.	Frühe Marginalisierung der Conseillers d'État im Parlament durch den Staatsratsvorsitzenden ... ..	271
	a) Baroche als gemeinsamer Nenner der Regierung, des Staatsrats und des Parlaments ... ..	271
	b) Der Staatsratsvorsitzende als Faktotum der kaiserlichen Politik ... ..	274

Sechstes Kapitel: Sukzessive Herausdrängung des Staatsrats aus dem  
Gesetzgebungsverfahren durch Minister  
und Abgeordnete... .. 277

I. *Das Erstarren der parlamentarischen Opposition als Schrittmacher des Verlusts der Staatsratskompetenzen*... .. 277

1. Entfremdung eines Teils der Abgeordneten des Regierungslagers als Reaktion auf umstrittene politische Vorstöße des Kaisers ... .. 277
2. Aufwertung des Parlaments im Institutionengefüge als ein Zeichen kaiserlichen Vertrauens im Zuge des Reformdekrets vom 24.11.1860 ... .. 281
  - a) Wiedereinführung des Rechts zur Neubefassung des Staatsrats mit Änderungsvorschlägen und gesteigerte Publizität der Parlamentsberatungen ... .. 283
  - b) Erwiderung auf die Thronrede als Ventil für Regierungskritik ohne Möglichkeit eines Staatsratszugriffs 284
  - c) Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts ... .. 286
3. Ernennung von Ministern ohne Geschäftsbereich ... .. 290
  - a) Parlamentarische Anwälte der Regierung ohne exekutive Befugnisse ... .. 291
  - b) Relegation des Staatsratsvorsitzenden und der Conseillers d'État hinter die Minister Billault und Magne ... .. 295
4. Bündelung der Verteidigung der Regierungspolitik in den Händen des Ministre d'État ... .. 298
  - a) Überführung der Aufgaben der Minister ohne Geschäftsbereich auf den Staatsminister als Reaktion auf die Parlamentswahlen des Jahres 1863... .. 298
  - b) Rouher als Wortführer und Koordinator der Regierungspolitik vor den Kammern ... .. 301
5. Beschränkung des absoluten Vetorechts des Staatsrats über die Änderungsvorschläge und Gewährung eines Interpellationsrechts ... .. 304
6. Umschwung bei der Verfassungsauslegung zugunsten einer zulässigen Parlamentspräsenz der Fachminister im Ausnahmefall... .. 309
  - a) Zugang der Fachminister zu den Parlamentssitzungen kraft kaiserlicher Sondergenehmigung ... .. 309
  - b) Weitere Relegation der Conseillers d'État in der Rangfolge der parlamentarischen Vertreter der Exekutive ... .. 312

II.	<i>Verfassungsänderung als Folge der Parlamentswahlen</i>	
	<i>des Jahres 1869</i> ... ..	314
1.	Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Corps législatif... ..	314
2.	Konkurrierende Initiativrechte des Kaisers und des Corps législatif ... ..	316
a)	Keine Zugriffsmöglichkeit des Staatsrats auf Gesetzesentwürfe aus Abgeordneteninitiative ... ..	318
b)	Verlust der Entscheidungsgewalt des Staatsrats über Änderungsvorschläge der Abgeordneten zu Regierungsentwürfen ... ..	320
3.	Parlamentarische Präsenz der Minister als Regelfall und ein hybrides Modell der Ministerverantwortlichkeit ... ..	322
III.	<i>Rückkehr zu einer parlamentarischen Ordnung:</i>	
	<i>Die Verfassung des Jahres 1870</i> ... ..	325
1.	Erfolgreiches Verfassungsplebiszit ... ..	327
2.	Die Grundnorm des Empire libéral ... ..	329
a)	Vollständiger Wegfall der Pflicht zur Konsultation des Staatsrats in der parlamentarischen Phase des Gesetzgebungsverfahrens ... ..	331
b)	Möglichkeit zur Umgehung des Staatsrats in der vorparla- mentarischen Phase des Gesetzgebungsverfahrens ... ..	334
c)	Abhängigkeit der Minister von der parlamentarischen Mehrheit ... ..	336
	Schlussbetrachtung... ..	339
	Résumé ... ..	353
	Abkürzungen ... ..	365
	Quellen und Literatur... ..	367
	Personenregister ... ..	379
	Sachregister ... ..	383