

## **Stage an der Cour Administrative d'Appel de Marseille**

### **Europäischer Richteraustausch**

Im Rahmen des europäischen Richteraustauschs des Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ) bzw. European Judicial Training Network (EJTN) in Brüssel habe ich in der zweiten Junihälfte 2008 eine zweiwöchige Stage an der Cour administrative d'appel in Hamburgs Partnerstadt Marseille absolviert. Die Cour administrative d'appel entspricht einem deutschen Oberverwaltungsgericht einschließlich Finanzgericht.

### **Rechtswege in Frankreich**

In Frankreich sind neben dem Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) insbesondere die ordentlichen Gerichte (juridictions judiciaires) und die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit (juridictions administratives) zu unterscheiden.

Der Conseil constitutionnel besteht aus neun ernannten Mitgliedern und dazu auf Lebenszeit aus allen früheren Staatspräsidenten. Die neun ernannten Mitglieder werden zu je einem Drittel vom Präsidenten der Republik, vom Präsidenten der Nationalversammlung und vom Präsidenten des Senats (d.h. der zweiten Kammer des Parlaments) bestimmt. Es gibt weder eine Verfassungsbeschwerde noch eine konkrete Normenkontrolle, sondern nur eine abstrakte Normenkontrolle. Diese findet bei den die Staatsorgane betreffenden Gesetzen obligatorisch vor deren Ausfertigung statt; bei anderen Gesetzen nur auf Antrag und ebenfalls nur a priori. Antragsberechtigt sind im letzteren Fall der Staatspräsident, der Premierminister, der Präsident der Nationalversammlung, der Präsident des Senats oder ein Quorum von 60 Abgeordneten der Nationalversammlung oder des Senats.

Die ordentlichen Gerichte (juridictions judiciaires) gliedern sich in den Zivilrechtsweg und den strafrechtlichen Instanzenzug. Ein Zivilprozess beginnt in der Regel beim tribunal d'instance oder beim tribunal de grande instance oder bei dem mit letzterem gleichrangigen tribunal de commerce. Berufungen gelangen an die cour d'appel und Revisionen an die Cour de cassation.

Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Prozesse gehen in den Zivilrechtszug, haben aber als eigene Eingangsinstanzen den conseil de prud'hommes und das tribunal des affaires de sécurité sociale.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich ist inzwischen wie in Deutschland dreistufig. Eingangsgesicht ist das tribunal administratif. Das erste war das Verwaltungsgericht in Straßburg, das mit dem Elsass nach dem ersten Weltkrieg französisch wurde.

Als Berufungsinstanz wurden die cours administratives d'appel erst mit Gesetz von 1987 ab 1989 eingeführt.

Revisionsgericht ist der Conseil d'État, der 1799 durch Napoléon eingesetzt wurde. Genauer gesagt ist im Conseil d'État dessen Streitabteilung Section du contentieux mit deren 10 sous-sections für die Rechtsprechung zuständig, während die übrigen Abteilungen beratende und rechtsprüfende Staatsaufgaben wahrnehmen. Die Rechtsprechung des Conseil d'État bestimmt das weitgehend richterrechtliche französische Verwaltungsrecht. Seine Streitabteilung ist die einzige Instanz für die Normenkontrolle von Dekreten, während er in anderer Funktion an deren Normgebung beteiligt ist. Das heißt, die in einer Ermächtigungsgrundlage als „décret en Conseil d'État“ bezeichneten Dekrete werden von der Regierung zusammen mit dem Conseil d'État erlassen.

Über Streitigkeiten, ob der Zivil- oder aber der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, entscheidet das Tribunal des conflits; dieses ist paritätisch mit Richtern der Cour de cassation und des Conseil d'État besetzt.

### **Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit**

Die sachliche Zuständigkeit der französischen Verwaltungsgerichte umfasst Materien, die in Deutschland anderen Gerichtsbarkeiten zugewiesen sind, so z. B. öffentliche Aufträge einschließlich Leistungsstörungen (marchés publics). Das öffentliche Dienstrecht betrifft nicht nur Beamte, sondern auch Angestellte des öffentlichen

Dienstes; der Conseil d'État ist in erster und letzter Instanz zuständig für die Angelegenheiten der Richter und von bestimmten hohen Beamten, die durch Dekret des Staatspräsidenten ernannt wurden.

Während die Verwaltungsgerichtsbarkeit für das Steuerrecht (fiscalité) mit den direkten Steuern und der Umsatzsteuer zuständig ist, werden andere indirekte Steuern und Abgaben (droits d'enregistrement, droits de douane) vor den Zivilgerichten verhandelt.

Die Verwaltungsgerichte haben sich auch mit Amtshaftungssachen (responsabilité) zu befassen, darunter häufig mit Schadensersatzklagen gegen öffentliche Krankenhäuser wegen ärztlicher Behandlungsfehler (responsabilité hospitalière).

Allgemein betreffen viele Amtshaftungsverfahren die Beweissicherung. Beweissicherungsanträge können bereits vor Durchführung staatlicher Maßnahmen gestellt werden. So kann z.B. der Zustand von Häusern, in deren Bereich U-Bahn-Bauarbeiten geplant sind, untersucht werden, um bei eventuellen Schäden deren Ursächlichkeit leichter beweisen zu können.

Die französischen Verwaltungsgerichte sind in erster und zweiter Instanz nicht für das Asylrecht und das Sozialrecht zuständig. Für das Asylrecht gibt es das OFPRA (Office français pour les réfugiés et apatrides) und in der Berufung die Cour nationale du droit d'asile, früher die Beschwerdekommision für Flüchtlinge (commission des recours des réfugiés). Im Sozialbereich entscheiden die Sozialhilfekommissionen (commissions départementales et Commission centrale d'aide sociale). Revisionen gelangen an den Conseil d'État.

### **Spruchkörper der verwaltungsgerichtlichen Tatsacheninstanzen**

Das Berufungsgericht „cour administrative d'appel“ besteht aus Kammern. Die Cour entscheidet grundsätzlich in der Besetzung von drei Richtern einer Kammer, gelegentlich mit fünf Richtern; ausnahmsweise als „Plenum“ mit sieben Mitgliedern und dann unter dem Vorsitz des Gerichtspräsidenten (Art. R. 222-27, R. 222-25 der französischen Verwaltungsgerichtsordnung „Code de justice administrative“ --„CJA“-

-). Anders als in der ersten Instanz beim tribunal administratif ist der Präsident des Berufungsgerichts nicht regulär Vorsitzender einer Kammer.

Die Cour administrative d'appel de Marseille besteht aus 7 Kammern jeweils mit einem Vorsitzenden („président“), einem stellvertretenden Vorsitzenden („président assesseur“) und 3 weiteren Berichterstattern („rapporteurs“).

Ehrenamtliche Richter gibt es nicht.

Jeder Kammer ist ein commissaire du gouvernement zugeordnet (Art. L 7, R. 222-32 CJA), der anders, als die Bezeichnung vermuten lässt, kein Vertreter des öffentlichen Interesses ist. Er gehört zum Richterkollegium und nimmt diese Aufgabe für eine gewisse Zeit wahr, in der Regel mehrere Jahre. Er studiert neben den Berichterstattern alle Akten und gibt in der mündlichen Verhandlung sein persönliches Votum zu jeder Sache ab.

Jede Kammer hat für ihre Geschäftsstelle und Protokollführung 1 greffier bzw. greffière nebst Assistent(inn)en.

Ein erstinstanzliches tribunal administratif besteht ebenso aus Kammern, denen gleichfalls ein commissaire du gouvernement zugeordnet ist (Art. R. 222-23 CJA)

Der französische Verwaltungsprozess kennt in erster Instanz auch den Einzelrichter (kraft Gesetzes). Seine Zuständigkeit ist im Code de Justice Administrative genau geregelt (Art. R. 222-13), so z.B. kommunale Steuern, mit Ausnahme der Gewerbesteuer, Erlass von Steuern aus Billigkeitsgründen, Schadensersatzklagen bis 10.000 Euro, Fahrerlaubnissachen, Fernseh- und Rundfunkgebühren, öffentliches Dienstrecht, mit Ausnahme der Verfahren, die Einstellungen oder Entlassungen sowie Disziplinarsachen betreffen. Der Einzelrichter kann die Sache bei besonderen Schwierigkeiten auf die Kammer übertragen.

Alle Richter im Grad eines „président“ (Vorsitzenden) bzw. „président assesseur“ (stellvertretenden Vorsitzenden) können durch Beschluss allein über Unzulässigkeit

oder fehlende Rechtswegzuständigkeit oder über die Erledigung entscheiden (Art. R. 222-1 CJA).

### **Geschäftsverteilung**

Der Gerichtspräsident (président de la juridiction) entscheidet über die Verteilung der Geschäfte seines Gerichts allein. Ein Präsidium gibt es nicht. Der Geschäftsverteilungsplan besteht meist aus einer Tabelle von nur 1 Seite.

Die Geschäftsverteilung der Cour administrative d'appel de Marseille für die 7 Kammern richtet sich in erster Linie nach verwaltungsrechtlichen Spezialgebieten einzelner Kammern. Nur Steuerrecht (fiscalité), Ausländerrecht (étrangers) und öffentliches Auftragsrecht (marchés publics) sind jeweils auf zwei Kammern aufgeteilt. Beispielsweise ist die 3. Kammer zuständig für steuerrechtliche Berufungen gegen Urteile der tribunaux administratifs in Marseille, Bastia (Korsika) und Nîmes, daneben für öffentliche Gesundheit (santé publique) und für Krankenhaus-Amtshaftung (responsabilité hospitalière); die 4. Kammer bearbeitet im Steuerrecht Berufungen aus Nice und Montpellier, daneben öffentliches Rechnungswesen (comptabilité publique) und Wirtschaft (économie).

Innerhalb der Kammer verteilt der Vorsitzende anstelle des Gerichtspräsidenten (Art. R. 611-16 CJA) die Geschäfte durch Zuschreibung der Akten auf die Berichterstatter frei nach eigenen Erwägungen, zum Beispiel nach rechtlichen oder tatsächlichen Zusammenhängen.

### **Verwaltungsgerichts-Kosten und Auslagen (inkl. Sachverständigen-Honorare)**

Im französischen Verwaltungsprozess gibt es keine Gerichtsgebühren, abgesehen von der Missbrauchsgebühr bis zu 3000 Euro, die effektiv angewandt wird. Bis 2004 waren für jedes Verfahren 15 Euro in Form von Kostenmarken zu zahlen. Dagegen sind in der deutschen Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit Gerichtskosten seit Mitte 2004 bereits nach Klageeingang fällig; in deutschen Finanzprozessen führt seitdem ein Mindeststreitwert von 1.000 € zu einer Eingangsgebühr von 220 €. Danach sind die Eingänge spürbar zurückgegangen mit der Folge, dass beim Finanz-

gericht Hamburg eine Vorsitzenden-Stelle gestrichen wurde und ein Senat aufgelöst wird.

In Frankreich entstehen Kosten nur durch Auslagen, beispielsweise durch die Einholung von Gutachten, falls ein solches von einem Kläger beantragt wird. Der von der Kammer bestellte Gutachter muss aber sein Honorar und seine Auslagen selbst mit dem Kläger abrechnen. Oftmals, nämlich wenn ein Gutachten für einen Kläger ungünstiger als von ihm erwartet ausfällt, weigert der Kläger sich zu zahlen. Aufgrund schlechter Erfahrungen lehnen manche Gutachter weitere Tätigkeiten für das Gericht ab. Ein weiteres Problem liegt darin, dass Gutachten gelegentlich nicht zeitnah erstellt werden. Das Gericht hat gegen die Gutachter kein Druckmittel, kann insbesondere kein Ordnungsgeld androhen wie deutsche Gerichte nach § 411 Abs. 2 Zivilprozessordnung (ZPO).

### **Rechtsanwälte im Verwaltungsrechtszug**

Anwaltszwang besteht für die meisten Berufungen (Art. R 811-7 CJA) und in der ersten Instanz nur für Amtshaftungs-Schadensersatzprozesse. Es existiert keine Rechtsanwaltsgebührenordnung; die Honorare werden frei vereinbart.

Es besteht bei Bedürftigkeit, die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe (aide juridictionnelle) zu erhalten. Die Bedarfsgrenzen werden jährlich überprüft oder angepasst. Über die Bewilligung der Prozesskostenhilfe entscheidet das bureau d'aide juridictionnelle, ansässig beim tribunal de grande instance. Wird ein Antrag mangels Bedürftigkeit abgelehnt, kann der Antragsteller eine erneute Überprüfung durch das bureau verlangen. Ergeht eine ablehnende Entscheidung wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit der Klage oder des Antrags auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes, kann sich der Antragsteller an den Präsidenten des für die Sache zuständigen Gerichts wenden.

Prozesskostenhilfe wurde in 2007 für Verfahren bei der Cour administrative d'appel de Marseille vom Bureau d'aide juridictionnelle auf 415 von 612 Anträgen gewährt.

### **Klageeingangs-Bearbeitung**

Alle Klagen und Anträge gelangen zuerst zum greffier en chef („Chefgeschäftsstellenbeamter“, vergleichbar der Eingangsregistratur), der die Formalien (Frist, Unterschrift) überprüft und ggfs. zur Nachbesserung auffordert. Die Verfahren werden daraufhin den jeweils zuständigen Kammern zugeleitet.

Mit der Eingangsbestätigung werden die Rechtsmittelführer auf die weiter zu beachtenden Zulässigkeitsanforderungen hingewiesen: Angabe der Anschriften, fristgerechtes Exposé der Fakten und der Rechtsmittelgründe sowie der sich daraus ergebenden und dem Richter zu unterbreitenden Anträge (Art. R 411-1 CJA). Anlagen zum Schriftsatz sind nummeriert und mit einem durchnummerierten Anlagenverzeichnis beizufügen (Art. R. 412-2 CJA). Mangels Beziehung der Verwaltungs- bzw. Steuerakten gibt es entsprechende Auflagen auch für die Verwaltungsseite, die ebenso auf den möglichen Ausschluss verspäteten Vorbringens hingewiesen wird. Ein Schriftsatz (mémoire) ist nicht nur mit 2 Abschriften für die Gegenseite einzureichen, sondern auch mit 3 Kopien für die anderen Kammermitglieder (einschließlich commissaire du gouvernement). Außerdem werden die Kläger gebeten, Telefon und Faxnummern sowie Anschriftenwechsel mitzuteilen. Mit der Mitteilung des Rechtsmitteleingangs erhalten die Beteiligten zugleich den Code („Code d'accès confidentiel“) für die vertrauliche Internetansicht in die Führung ihrer Gerichtsakte.

### **Aktenführung**

Die Geschäftsstelle speichert ein umfangreiches Aktenvorblatt ein. Dieses enthält nicht nur die genauen Angaben über die Beteiligten, über die angegriffene Vorentscheidung und über die Sachgebiete, sondern auch eine konkrete Wiedergabe des Begehrens. Darüber enthält das (häufig zweiseitige) Vorblatt eine chronologische Übersicht der Aktenführung mit den einzelnen Aktenvorgängen. Beim Tribunal administratif de Marseille befindet sich dieses Vorblatt praktischerweise eingesteckt unter einer auf dem Aktendeckel angebrachten Klarsichtfolie.

Der Papierform-Inhalt der Gerichtsakten wird nicht gelocht eingehftet, sondern gliedert sich äußerst übersichtlich in verschiedenfarbige lose Hefte für die Schrift-

sätze in Form der beiderseitigen Exposés („Pièces de Procédure“), für die gemäß Anlagenverzeichnis sortierten Anlagen („Pièces Jointes“), für die gerichtlichen Schreiben („Correspondance“), für die Kopien für die mitwirkenden Richter („Copies“) und beim Berufungsgericht für die beigezogene erstinstanzliche Gerichtsakte („Dossier de 1<sup>ère</sup> Instance“). Die wenigen Verfügungen - wie z.B. die Zuschreibung auf einen Berichterstatter - befinden sich auf einem kartonierten Verfügungsbogen („Feuille d’Instruction“).

### **Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle**

Die Geschäftsstellenbeamten (greffiers), die über ein eigenes Büro verfügen, erledigen viele mit der Aktenverwaltung zusammenhängende Routineaufgaben (z.B. Versendung von Schriftsatzabschriften) selbständig ohne Verfügung des Richters. Die Akten werden dem Richter nicht bei jedem Posteingang vorgelegt, so dass kein regelmäßiger Aktenumlauf stattfindet. Da die Beteiligten im kontradiktorischen Verfahren (Art. L. 5 CJA) die genannten Zulässigkeitsanforderungen selbst zu beachten haben, bedarf es hierzu keiner weiteren Aufforderungen mittels richterlicher Verfügungen. Die Geschäftsstelle prüft und vermerkt, ob die wechselseitigen Fristen gewahrt sind. Der Berichterstatter holt sich die Akte erst zur Terminvorbereitung. Ein danach noch eingehender Schriftsatz wird der Gegenseite zugeleitet und dem Berichterstatter nachgereicht.

### **Sachurteilsvoraussetzungen**

Die Rechtsmittelfrist beträgt in der Regel zwei Monate ab Zustellung oder Bekanntmachung der Vorentscheidung. Ein Vorverfahren ist nicht generell, sondern nur in bestimmten Angelegenheiten vorgesehen, so zum Beispiel bei Steuerfestsetzungen (Art. R. 190-1, R. 199-1 Livre des procédures fiscales --LPF--) oder im Steuererhebungsverfahren (Art. L. 281, R. 199-1 LPF).

Wie bereits mit den Eingangshinweisen angesprochen, muss die Klageschrift eine präzise Sachverhaltsdarstellung enthalten und den oder die Klageanträge (conclusions) sowie die Klagegründe (moyens de droit) bezeichnen, aus denen sich die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verwaltungsentscheidung ergeben soll.

Im Unterschied zu diesen strengen Anforderungen an die schlüssige Substantiierung des Klagebegehrens wird die Klagebefugnis weitreichend gewährt. Möglich ist beispielsweise (auch einstweiliger) Rechtsschutz für eine Vereinigung, die sich gegen die zunehmende Bebauung von städtischen Flächen engagiert, etwa gegen den Bau eines großen Supermarktes (hypermarché), ohne dass nachbarschützende Vorschriften bzw. subjektiv-öffentliche Rechte nach deutschem Rechtsverständnis tangiert sind.

### **Sachverhalts-Aufklärung und Vorbereitung der Verhandlung**

In Frankreich gilt nicht der Amtsermittlungsgrundsatz wie in Deutschland. Daher werden die Verwaltungsakten und -vorgänge (bzw. Steuerakten) nicht beigezogen. Der Sachverhalt ergibt sich aus dem Austausch der Schriftsätze (wie im deutschen Zivilprozess). Danach müssen die zu bejahenden Fakten für den Richter klar erscheinen. Prinzipiell untersucht der Richter keine nicht vorgetragenen rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkte. Das Gericht prüft zunächst nur die vorgetragenen Gründe.

Nur ausnahmsweise sieht sich das Gericht zu einem (schriftlichen) Hinweis an die Beteiligten zwecks Gehörs aus dem Grund des ordre public („moyen d’ordre public“ --„MOP“--) veranlasst. Ein solcher Ausnahmefall ist nach der Rechtsprechung nur selten zu bejahen (zum Beispiel bei einem gravierenden Fehler im Verwaltungsverfahren oder bei einer zwischenzeitlichen Gesetzesänderung).

Soweit Tatsachen streitig bleiben, werden die Fälle in der Regel unter dem Gesichtspunkt des nicht belegten oder unsubstantiierten Vorbringens bzw. Bestreitens gelöst. Daher ist eine Beweisaufnahme (Art. R. 623-1 CJA) äußerst selten und sind Zeugenvernehmungen kaum oder nicht üblich.

Im Rahmen des Vorbringens der Beteiligten kann gleichwohl die Kammer bzw. der Berichterstatter Maßnahmen zur Aufklärung treffen, z.B. die Vorlage von Urkunden anordnen, auf welche in Schriftsätzen Bezug genommen wird, oder einen Ortstermin durchführen.

Im vorbereitenden Verfahren gibt es zwischen den Richtern und den Beteiligten, abgesehen vom vorerwähnten Sonderfall eines MOP, keinerlei Kommunikation (telefonische oder schriftliche Hinweise), so auch keine Bemühungen um eine gütliche Einigung. So wird fast jedes Verfahren zur mündlichen Verhandlung geladen und die Richter schreiben Voten und Urteile.

### **Vorberatung**

Anders als beim tribunal administratif ist bei der cour administrative d'appel eine formelle Vorberatung vor der mündlichen Verhandlung in deren Besetzung unter Mitwirkung des commissaire du gouvernement vorgesehen, der anschließend die Akten für die Anfertigung seines Gutachtens erhält (Art. R. 611-19 CJA). In der Regel findet diese „séance d’instruction“ drei Wochen vor der Verhandlung statt; vor den Sommerferien wurden am 19. und 27. Juni bereits die für den 4. und 25. September geladenen Sachen vorberaten. Gemäß der bereits für die Verhandlung vorliegenden Tagesordnung tragen in der séance d’instruction die Berichtersteller ihre schriftlichen Voten („notes“) in allen von ihnen vorbereiteten Sachen Punkt für Punkt vor. Diese Voten und die daneben ebenso sorgfältig und fehlerfrei ausformulierten Urteilsentwürfe („projets d’arrêt“) legen sie dem Vorsitzenden rechtzeitig vor der séance d’instruction zu seiner (von ihm abgezeichneten) Durchsicht vor. Die Voten sind im Unterschied zu den beigefügten Urteilsentwürfen nicht im französischen Urteilsstil aufgebaut, sondern stellen die zu beratenden Fragen gutachtlich heraus. Der commissaire du gouvernement erhält mit den Akten auch die Voten und die Urteilsentwürfe.

### **Erledigung**

Es kommt gleichwohl - auch erst in der mündlichen Verhandlung - vor, dass ein Kläger erklärt, das Verfahren nicht fortführen zu wollen. Wenn der Kläger sein Rechtsschutzziel noch vor einem Urteil erreicht, spricht das Gericht ein sog. „non-lieu“ aus. Wenn der Kläger ansonsten auf die Fortsetzung des Verfahrens verzichtet, spricht man von einem „désistement“.

## **Mündliche Verhandlung**

In der mündlichen Verhandlung fällt zunächst auf, dass die Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit (ebenso wie die des Conseil Constitutionnel) keine Roben tragen, im Gegensatz zu den Rechtsanwälten (sowie zu Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit und zu Staatsanwälten). Der greffier (Urkundsbeamte der Geschäftsstelle) ruft die jeweilige Sache auf. Der Berichterstatter gibt einen knappen Überblick, indem er auf die gewechselten Schriftsätze Bezug nimmt (kein Sachbericht).

Der Vorsitzende fragt die Beteiligten bzw. die erschienenen Vertreter, ob Anmerkungen (observations) veranlasst seien. Diese können darauf das Wort ergreifen und erheben sich. Die Ausführungen müssen sich aber auf das bereits im vorbereitenden Verfahren (instruction) eingereichte schriftliche Vorbringen beschränken (Grundsatz der Schriftlichkeit des Verfahrens). Die Frist zur Einreichung von Schriftsätzen endet spätestens drei Tage vor der mündlichen Verhandlung, wenn das vorbereitende Verfahren nicht bereits vorher durch Beschluss „geschlossen“ wurde (ordonnance de clotûre). Neues Vorbringen ist damit in der mündlichen Verhandlung in Hauptsacheverfahren nicht möglich (anders als in Eilverfahren). Tatsächlich sind in der Sitzung etliche Beteiligte (insbesondere die Verwaltungen) gar nicht vertreten, erscheint kein Kläger persönlich und schicken die Anwaltssozietäten häufig nur junge Kolleginnen. Diese nehmen regelgerecht auf das schriftliche Vorbringen Bezug und können dann von den Ausführungen des commissaire du gouvernement im Büro berichten oder Notizen mitbringen.

Die Kürze der Verhandlung zeigt sich auch in der Terminierung am 26. Juni mit 18 Sachen der ersten Sitzgruppe zu derselben Uhrzeit und mit den 6 Sachen des jüngsten Berichterstatters in der zweiten Sitzgruppe eine halbe Stunde später.

Ein Protokoll wird nicht geführt.

Es findet keine Erörterung der Sach- und Rechtslage statt. Der Vorsitzende stellt hin und wieder Fragen zur Klarstellung.

Nach den mündlichen Stellungnahmen der Beteiligten folgen die Ausführungen des commissaire du gouvernement, die mit einem Entscheidungsvorschlag schließen. Er ist im Grunde die „Hauptperson“, da die Verhandlung ansonsten im Wesentlichen eine Formalität ist. Die Richter müssen nichts mitschreiben, da sie die vorgelesene Stellungnahme des commissaire du gouvernement schriftlich erhalten. Dadurch dass sich kein an der Entscheidung beteiligter Richter, sondern nur der commissaire du gouvernement inhaltlich äußert, können Beteiligte sich weniger veranlasst sehen, einen Richter wegen angeblicher Besorgnis der Befangenheit abzulehnen.

Soweit Beteiligte in der Verhandlung nicht vertreten sind, werden ihre Fälle ans Ende verlegt. Wenn dann auch keine Öffentlichkeit mehr vorhanden ist, kann es sein, dass der commissaire du gouvernement sein Stellungnahme nicht mehr mündlich vorträgt und dass die Sache als in Abwesenheit verhandelt angesehen wird.

Im Ergebnis wird im französischen Verwaltungsprozess jeder Fall dreimal schriftlich gelöst, und zwar durch das gutachtliche Votum und durch den Urteilsentwurf des Berichterstatters sowie durch die Stellungnahme der commissaire du gouvernement. Dieser erfüllt mit seiner Stellungnahme bis dahin die Funktion eines Mitberichterstatters; außerdem erhalten Beteiligte und Öffentlichkeit durch ihn in der Verhandlung überhaupt eine Information, welche tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte aus gerichtlicher Sicht voraussichtlich eine Rolle spielen werden. Geplant ist eine Reform, nach der den Beteiligten in der Verhandlung Gehör zumindest in Form einer möglichen Äußerung zur Stellungnahme des commissaire du gouvernement gewährt werden soll.

Die Beteiligten haben bisher nur die Möglichkeit, nach dem Vorschlag des commissaire du gouvernement eine schriftliche Stellungnahme für die Kammer zu hinterlassen (note en délibéré) oder nachzureichen. Beispielsweise wurde ein Fax während der Beratung eingereicht und vorgelegt, in dem vorsorglich Wiedereröffnung beantragt wurde, nachdem die Berichterstatterin in ihrem Überblick zu Beginn der Verhandlung einen Schriftsatz der Gegenseite erwähnt hatte, der wegen Verspätung nicht mehr ausgetauscht worden war.

## **Beratung und Entscheidung**

Im Anschluss an die Sitzung werden die verhandelten Sachen ohne den commissaire du gouvernement beraten. Das schließt nicht eine nochmalige Vorberatung mit ihm vor Sitzungsbeginn aus, nachdem er seine Stellungnahme für seine Kammerkollegen bereits ausgearbeitet hat.

Das Ergebnis der Urteilsberatung (Stattgabe oder Abweisung) wird am Tag der auf dem Urteil vermerkten endgültigen Abfassung („lecture“) bzw. Unterschrift und gleichzeitigen Postaufgabe in einer Liste öffentlich ausgehängt (etwa 3 Wochen bis 1 Monat nach der Verhandlung).

Abgesehen von Leistungsklagen wird mit einer Klage in der Regel die Aufhebung (annulation) einer Verwaltungsentscheidung oder deren Änderung (zum Beispiel Steuerherabsetzung „réduction“) begehrt. Es wird nicht wie im deutschen Verfahren zwischen Anfechtungs- und Verpflichtungsklage unterschieden. Denkbar sind in einigen Fällen aber auch Verpflichtungsaussprüche, die mit der Aufhebung verbunden sind. Für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage kommt es grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses der Verwaltungsentscheidung an.

## **Urteilsabfassung**

Entscheidungen französischer Gerichte zeichnen sich generell durch eine gedrängte Darstellung aus und bestehen aus einem über alle Seiten gehenden Satz. In diesem werden zunächst Vorbringen und Erwägungen in Form von Partizipialsätzen aufgezählt („vu ...“; „considérant que ...“), um daraus am Ende auf das Ergebnis zu schließen (conclusion). Von den Richtern unterschreiben nur der Berichterstatter und der Vorsitzende das Urteil.

## **Einstweiliger Rechtsschutz**

In den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (référé d'urgences) findet stets eine mündliche Verhandlung statt. Dabei können anstelle des Gerichtspräsidenten die von ihm für die Eilverfahren in den jeweiligen Sachgebieten benannten Kammerpräsidenten oder stellvertretenden Vorsitzenden („président assesseur“) allein

entscheiden (Art. R. 541-5 CJA). Die Beschwerde gegen eine ablehnende Entscheidung hat keine aufschiebende Wirkung.

Die Entscheidungsfrist beträgt in der Regel je nach Art der begehrten einstweiligen Maßnahme und der Eilbedürftigkeit 48 Stunden bis zu einem Monat. In Abschiebungsfällen (*reconduite à la frontière*) hat das tribunal administratif innerhalb von 72 Stunden nach Antragseingang zu entscheiden (Art. L. 512-2 Code étrangers). Die in Abschiebehaft (*réention administrative*) befindlichen Antragsteller werden von Polizeibeamten zur Verhandlung „begleitet“. Überschreitet die Abschiebehaft 48 Stunden, hat der Haftrichter (der ordentlichen Gerichtsbarkeit) über eine Verlängerung zu entscheiden. Wird mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme keine Abschiebehaft verhängt, hat das Verwaltungsgericht binnen drei Monaten nach Antragseingang zu entscheiden. Die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts richtet sich nach dem Aufenthalt des Ausländers, z.B. in einer Abschiebehaftanstalt in Flughafennähe. So ist in diesen Fällen ein Verwaltungsgericht auch dann zuständig, wenn die aufenthaltsbeendende Verfügung von einer Behörde erlassen wurde, die ihren Sitz in einem anderen Gerichtsbezirk hat.

### **Arbeitsbelastung**

Die Termine der Kammersitzungen werden für das ganze Jahr im Voraus vom Gerichtspräsidenten festgelegt. Mündliche Verhandlungen und *séances d'instruction* jeder Kammer an der Cour administrative d'appel de Marseille finden danach jeweils zwanzigmal jährlich statt. Das ergibt ungefähr jede Woche eine Sitzung. In den Gerichtsferien Juli bis August finden keine Verhandlungen in Hauptsacheverfahren statt. Üblicherweise bereitet jeder Berichterstatter für jede Verhandlung sechs Sachen schriftlich vor, der Vorsitzende weniger. Bei der vorhandenen Überbesetzung mit 4 Beisitzern wechseln die jüngeren Berichterstatter in den verschiedenen Sitzgruppen während des Sitzungstags.

Außerdem entscheidet der Vorsitzende allein durch Beschluss über die unzulässigen Berufungen (Art. R. 222-1 CJA)

Außerhalb des Geschäftsverteilungsplans hat der Gerichtspräsident zur Entlastung der für Ausländersachen zuständigen Kammern jeder anderen Kammer im Jahr 100 Ausländersachen zugewiesen, in denen es um den abgelehnten Aufenthaltstitel in Verbindung mit der Ausreiseverpflichtung geht. In diesen Sachen können der président der Kammer oder der président assesseur allein durch Beschluss entscheiden (Art. L. 512-1, L. 512-2, L. 513-3 Code étrangers, Art. R. 222-1, R. 222-33 CJA) und erledigt ersterer 30 und letzterer 70 Fälle.

Beim tribunal administratif kommen zu den Kammersachen noch die Einzelrichtersitzungen hinzu.

Die Richter schreiben ihre Voten und Entscheidungen selbst am PC bzw. Laptop, mit dem sie auch zu Hause arbeiten können. Schreibkräfte stehen dafür nicht zur Verfügung.

Im Hinblick auf die hohe Arbeitsbelastung kommen den Richtern wenigstens die juristischen Assistenten (assistant/e de justice) zugute. Jedem Vorsitzenden ist ein Assistent bzw. eine Assistentin zugeordnet. Diese arbeiten der Kammer im Unterschied zu den Stationsstudenten („stagiaires“) gegen Entgelt zu; vor allem, indem sie Entscheidungs- bzw. Urteilsentwürfe schreiben. Die Assistenten sind in der Regel Studenten oder Studienabsolventen, die bei entsprechenden Leistungen für diese Stellen ausgewählt werden.

### **Gerichtsstatistik**

Auch nach den Erledigungszahlen ist die Arbeitsbelastung enorm. Im Jahr 2007 waren an der Cour administrative d'appel de Marseille laut Jahresbericht (Art. R. 222-10 CJA) netto 5.085 Eingänge und 3.902 Erledigungen bei durchschnittlich effektiv knapp 35 Richtern zu verzeichnen, also je Richter mehr als 112 erledigte Sachen, d.h. pro Beisitzer noch weit mehr schriftliche Voten und Urteilsentwürfe. Nachdem die durchschnittliche Erledigungsdauer je Akte des Gerichts von mehr als 37 Monaten in 2003 auf rund 19 Monate in 2006 abgenommen hatte, erhöhte sie sich wieder in 2007 auf 22,5 Monate.

In 2007 stiegen die Eingänge insgesamt um 44 % an. Durch eine Reform im Ausländerrecht wurde mit Wirkung ab 2007 die Entscheidung über die Ablehnung eines Aufenthaltstitels mit der vollziehbaren Verpflichtung zur Ausreise verbunden; dadurch nahmen die Ausländersachen um 182 % zu und machten 952 der 1.553 zusätzlichen Eingänge aus. Weiter stiegen unter anderem die Bausachen („urbanisme“) um 37 % bzw. 152 Akten und die Steuerstreitigkeiten („fiscalité“) um 11 % bzw. 98 auf 992 Sachen, die sich auf die dritte und vierte Kammer verteilen.

Insgesamt standen infolge des Eingangszuwachses bei nur geringer Erledigungssteigerung die Erledigungen zu den Eingängen nur im Verhältnis von 77 % und nahmen die Bestände vierstellig um rund 20 % auf 7.313 Akten zu. Rund 13 % des Aktenbestands waren Ende 2007 mehr als zwei Jahre alt. Die Zahl der mehr als vier Jahre alten Akten nahm von 500 auf 16 bzw. 0,2 % ab. Die dritte Kammer als eine der beiden Steuerrechtskammern verzeichnete Mitte Juni 2008 einen Bestand von 1.036 Akten einschließlich 851 Steuerstreitigkeiten. Von letzteren stammen 2 aus 2004, 27 aus 2005, 237 aus 2006 und 388 aus 2007.

### **Richterliche Selbstverwaltung, Unabhängigkeit, Auswahl und Ausbildung**

Die Verwaltung der Gerichte wird zentralistisch gelenkt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch den Conseil d'État (Art R. 222-11 CJA).

Zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit gibt es in der ordentlichen Gerichtsbarkeit den Conseil supérieur de la magistrature. Dieser besteht aus dem Präsidenten der Republik als Vorsitzenden, der Justizministerin als Stellvertreterin und aus 16 weiteren, überwiegend richterlichen Mitgliedern. Für die Eingangs- und Berufungsgerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es den Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten des Conseil d'État und mit 11 weiteren Mitgliedern einschließlich mindestens fünf Richtern.

Die unabhängigen Richter sind wie in Deutschland nicht an die allgemeinen Dienstzeiten gebunden und haben am Gericht keine Anwesenheitspflicht.

Jede Stellenbesetzung erfolgt nach einem strengen Auswahlverfahren (concours). Für eine Beförderung am Eingangsgericht gibt es keine Erprobung beim Berufungsgericht. Bei entsprechenden Leistungen ist eine dortige Verwendung bei gleichem Eingangsgehalt möglich. Allgemein werden die Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf zwei Jahre in die Verwaltung abgeordnet („mobilité“), so beispielsweise an die Spitze einer Departement-Verwaltung oder in eine Auslandsvertretung.

Anders als in Deutschland gibt es in Frankreich nicht die Ausbildung zum Einheitsjuristen. Die meisten Verwaltungsrichter sind Absolventen der Ecole Nationale d'Administration in Paris (ENA). Andere haben sich zuvor anderweitig, etwa in der Verwaltung, als juristischer Assistent, als Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder als Anwalt bewährt. Die für Zivil- und Strafrecht zuständigen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit (juges judiciaires) haben ihre Ausbildung an der Ecole Nationale de la Magistrature in Bordeaux absolviert.

### **Beurteilung und Besoldung der Richter**

Die Richter werden jährlich durch den Gerichtspräsidenten beurteilt. Neben der jährlichen Beurteilung gibt es eine Leistungsbesoldung in Form jährlicher Leistungsprämien. Für diese Zwecke ist der Gerichtspräsident stets über die Erledigungen jedes Richters im Bilde, auch wenn neben dem Jahresbericht mit der Gesamterledigungszahl des Gerichts keine Monatsstatistik der Kammern oder Richter verteilt wird.

Auch wenn die französische Richterbesoldung in Europa keinen Spitzenwert einnimmt, übersteigt sie die vergleichsweise schlechte deutsche. Während 87 % des französischen Richtergehalts konstant sind, stehen die restlichen variablen 13 % nur für Prämien zur Verfügung, über die der Gerichtspräsident jedes Jahr zu entscheiden hat. Der Präsident kann von diesen 13 % je nach Leistung des betreffenden Richters nach oben oder unten abweichen. Was er dem einen zusätzlich gibt, muss er in dem Prämienbudget einem anderen wegnehmen. Nach welchen Kriterien genau der Präsident über die Prämien entscheidet, ist nicht transparent. Die Richterschaft geht davon aus, dass die Erledigungszahlen zumindest ein wichtiges Kriterium sind und dass man durchschnittlich etwa 6 Verfahren pro Kammersitzung

vorbereitet haben muss, um in den Genuss der Standardprämie zu kommen. Die Verteilung der Prämien richtet sich nicht einheitlich nach der Erledigungszahl, sondern nach einer Gesamtwürdigung der Leistungen und Aufgaben des Richters.

### **Commissaire Enquêteur (Untersuchungsbeamter)**

Neben der Entscheidung von Verwaltungsstreitverfahren ist das Verwaltungsgericht zuständig für die Benennung der so genannten commissaires enquêteurs (Untersuchungskommissare). Ein commissaire enquêteur hat bei größeren Planungs- und Bauvorhaben öffentlicher Stellen die Einwände der Bürger in dazu vorgesehenen Anhörungsterminen im Rathaus entgegenzunehmen und in einem Bericht zu bewerten. Der Präsident des Verwaltungsgerichts (tribunal administratif) benennt den jeweiligen commissaire enquêteur. Dieser braucht keine Sachkenntnis von der jeweiligen Materie zu haben. Er leitet seinen Bericht dem Verwaltungsgericht zu, das je nach Qualität eine Vergütung für den commissaire festsetzt. Das Verwaltungsgericht übersendet den Bericht sodann der planenden Behörde, die jedoch an die Auffassung des commissaire nicht gebunden ist. Überwiegend benennt der Gerichtspräsident pensionierte Richter als Untersuchungsbeamte, für die es keine Altersbegrenzung gibt.

### **Europäisches und internationales Steuerrecht**

Zur Bearbeitung wurden mir zwei Akten überlassen, in denen es jeweils um die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) geht. Genauer gesagt ist streitig, inwieweit der Vorsteuerabzug nachträglich gewährt werden kann. Ursprünglich war die Sechste europäische Umsatzsteuerrichtlinie (nunmehr: Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie vom 28. November 2006) in den Streitjahren noch nicht richtig umgesetzt. Inzwischen steht materiellrechtlich fest, dass die Vorsteuer aus Übernachtungs- und Repräsentationsaufwendungen in dem einen Fall und aus der Anschaffung eines Fahrschulautos in dem anderen Fall in Übereinstimmung mit der Richtlinie abgezogen werden darf.

Im ersteren Fall wird der Vorsteuerabzug im Jahr der späteren Rechnungsberichtigung geltend gemacht. Meine Recherche in der (unentgeltlich zugänglichen) Daten-

bank Legifrance ergab diverse abschlägige Entscheidungen. Zu diesen konnten der Datenbank Ariane mehrere anhängige Revisionen entnommen werden. Ich habe vorgeschlagen abzuwarten, ob der Conseil d'État die Frage dem EuGH vorlegt. Letzterer hat im deutschen Vorlagefall „Terra Baubedarf“ entschieden, dass bei einer erst im Folgejahr ausgestellten Rechnung die Vorsteuer im Jahr der (die Umsatzsteuer ausweisenden) Rechnung abzuziehen ist.

Im zweiten Fall hat die Klägerseite geltend gemacht, nach abschlägiger französischer Rechtsprechung nur noch den Rechtsweg ausschöpfen zu wollen, um sodann den Europäischen Menschenrechts-Gerichtshof anrufen zu können, der im Umsatzsteuerfall „Dangeville“ Frankreich wegen Nichtanwendung der Umsatzsteuerrichtlinie verurteilt hat. Ich habe vorgeschlagen, zunächst die sich aus der EuGH-Rechtsprechung zur „Emmott'schen Fristenhemmung“ und zum Hamburger Vorlagefall „Kempter“ ergebenden Auswirkungen auf das französische Steuerverfahrensrecht (LPF) zu prüfen. Der Berichterstatter wird auch die Frage eines diesbezüglichen Hinweises nach den Voraussetzungen eines „MOP“ bedenken.

### **Französisches Recht**

Mit den beiden séances d'instruction und der audience in den zwei Hospitationswochen ergab sich aus den zahlreichen Akten, Voten und Urteilsentwürfen ein Einblick in die bunte Palette eingelegter Berufungen.

Prozessual gehört dazu die Rüge eines Verfahrensfehlers der Vorinstanz, beispielsweise Nichtbescheidung eines Verlegungsantrags bei mangelnder Gelegenheit zur Erwidmung auf einen erst wenige Tage vor der Verhandlung nachgereichten gegnerischen Schriftsatz. Das Berufungsgericht kann in diesem Fall unter Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils selbst in der Sache entscheiden.

Wie zu Hause gibt es im Steuerverfahrensrecht (häufig unbegründet) erhobene Rügen. So wird geltend gemacht, dass Bescheide unzureichend begründet seien oder dass Prüfungsanordnungen inhaltlich nicht korrekt oder nicht richtig adressiert oder bekannt gegeben worden seien, unter anderem nach Liquidation einer Gesellschaft.

Sowohl derartige Klagen wie auch Schätzungs- oder Hinterziehungsfälle und die nur rein tatsächlich umfangreichen Punktesachen wären in Deutschland überwiegend im Wege der Übertragung auf den Einzelrichter oder mittels Erörterungstermin des Berichterstatters einer Lösung zugeführt worden. Im französischen Prozessrecht wird Querulanten dagegen mit der Missbrauchsgebühr begegnet, die bis zur Höchstgrenze von 3.000 € verhängt wird. Dabei kann das Gericht die Zahl der bereits von einer Person eingelegten Rechtsmittel ohne Steuergeheimnis aus der Datenbank Ariane ablesen.

Wegen des im Steuerrecht häufig geltend gemachten Vertrauensschutzes beruft sich gelegentlich ein Kläger in Frankreich auf eine Regelung zum Schutz des Steuerpflichtigen, der nach seiner in drei Monaten unwidersprochenen oder unbeantworteten Auskunftsanfrage gutgläubig disponiert hat (Art. L 80 B LPF).

Bei der Empfängerbenennung für nachträglich geltend gemachte Ausgaben hat die Kammer erst nach 8 Jahren bei Gericht eingereichte Bescheinigungen der Empfänger (von Versicherungsprovisionen) nicht berücksichtigt, weil diese Bestätigungen durch die Verwaltung kaum noch nachprüfbar waren, zumal auch Rechnungsdatum und Versteuerungszeitraum von den Empfängern nicht angegeben waren.

Aus der Zuständigkeit für Korsika ergeben sich Beweis- und Schätzungs- sowie Verfahrensfragen („höhere Gewalt“?) bei der Vernichtung von Gebäude und Buchführung durch Sprengstoffanschläge, hier bei der Vertragshändlerfirma einer französischen Automarke. Gleichzeitig war über die Klage des Alleingeschafters der Vertragshändlerin zu entscheiden, der auch Präsident der Handelskammer Südkorsikas war und den Zweck der Zahlungen an nahestehende Personen und zahlreicher Kosten für Repräsentation sowie Reisen bzw. Übernachtungen mit seiner angeblichen Sekretärin nicht nachprüfbar belegt hatte. Monsieur Casanova sitzt übrigens inzwischen in Haft wegen Rauschgiftimports (aus Afrika per Hubschrauber unterhalb der Radarüberwachung), während ungeklärt blieb, ob er selbst die Sprengstoffanschläge in 1996 und 1998 verübt hat.

Im materiellen Recht geht es wie in Deutschland häufig um Steuerbegünstigungen. In Frankreich gibt es befristete Steuerbefreiungen für neu gegründete (nicht nur in

anderer Rechtsform fortgeführte) Unternehmen oder für aus der Insolvenz (im entsprechenden Umfang) wieder aufgenommene Industriebetriebe. Steuerbegünstigt sind gewerbliche Betätigungen in Korsika, so bei der Vermietung möblierter Zimmer.

Die Frage der Einkunftsart stellte sich auch bei zusammen 100 % von Kapitalgesellschaftsanteilen haltenden natürlichen Personen, die Verluste aus einer angeblichen Holding-Personengesellschaft geltend machten. Im internationalen Steuerrecht ging es bei angeblichem Recycling in Nordkorea um die französische Betriebsstätte.

In der Kammerzuständigkeit für „responsabilité hospitalière“ wurden die Gutachten nur schriftlich eingeholt. Vielfach war über Sachverhalts- einschließlich Kausalitätsfragen zu entscheiden, beispielsweise bei nächtlicher Krankenseinlieferung, Reanimation, verzögerter Spezialisteneinschaltung oder Komplikationen sowie über Irrtümer, über Erfolgswahrscheinlichkeiten unter der Alternativhypothese fehlerfreier Behandlung und über die Höhe materiellen und immateriellen Schadensersatzes. In Deutschland würden die Krankenhaus-Haftungsfälle selbst bei Amtshaftung in den Zivilrechtsweg gehen.

Die in der Kammerzuständigkeit für „santé publique“ erhobene Klage wegen Schilddrüsenkrebs aufgrund (unzureichend belegt) behaupteten Kausalzusammenhangs mit Tschernobyl und diesbezüglich unzureichender staatlicher Schutzmassnahmen wäre in Deutschland in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 38 Atomgesetz zu prüfen.

Die ausländerrechtlichen Sachverhalte scheinen denen in Hamburg zu ähneln, dabei unterscheiden sich die Herkunftsland-Prioritäten (Algerien, frankophone ehemalige Koloniegebiete).

*Christoph Hardt, Vorsitzender Richter am Finanzgericht, Hamburg*