

Die Ethik des Verwaltungsrichters

Runder Tisch Nr. 2: Der Grundsatz der Unparteilichkeit

1. In seiner Antrittsrede am 13. Januar 2022 erklärte der Vizepräsident des Staatsrates, Herr Tabuteau: "*In unserer Aufgabe als Verwaltungsrichter (...) Wir müssen ohne Zugeständnisse und Kleinmütigkeit unsere Unabhängigkeit und Unparteilichkeit verteidigen und bekräftigen. Diese Werte sind für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit unerlässlich. Der Präsident der Republik hat dies hervorgehoben (...): Der Staat schwächt sich nicht selbst, indem er sein Handeln der Kontrolle des Richters unterwirft, sondern er wird im Gegenteil durch sein Festhalten an der Achtung der Rechtsstaatlichkeit gestärkt. (...) Den Verwaltungsrichter zeichnet sich dadurch aus, dass er die Zwänge des öffentlichen Handelns versteht und kennt. Er ist nicht nur ein Rechtstheoretiker; er ist sich der konkreten Probleme bewusst, die auf dem Spiel stehen, und bemüht sich in den bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten und in der von ihm entwickelten Rechtsprechung um Lösungen, die die Einhaltung der Rechtsvorschriften und gleichzeitig die Wirksamkeit des öffentlichen Handelns gewährleisten. (...) In seiner beratenden Funktion gibt der „Conseil d’Etat“ (...) unabhängige Stellungnahmen, die klar darlegen, was möglich ist und was nicht, mit dem Ziel, öffentliche Entscheidungen zu sichern, d.h. Rechtswidrigkeiten oder auch Verfassungswidrigkeiten, die Rechte und Freiheiten verletzen würden, zu verhindern. Unsere Dualität der Funktionen (Regierung beraten und Streitsache entscheiden) ,wird noch zu oft missverstanden. Es ist jedoch (...) eine Stärke unseres Rechtssystems, vor der öffentlichen Entscheidung durch eine unabhängige Stellungnahme eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der wichtigsten Handlungen zu gewährleisten".*

Als Erben der *Conseils de préfecture* wurden die Verwaltungsgerichte vor etwas mehr als 70 Jahren zu den ordentlichen Richtern in Verwaltungsstreitigkeiten. Trotz des Gesetzes vom 24. Mai 1872, das sie, wie der *Conseil d’Etat*, als wirkliche

Gerichtsbarkeit etabliert hatte, galten sie lange Zeit als eine Art Zerstückelung der Verwaltung, die sich selbst paradoxerweise beurteilt, bis ihre Unabhängigkeit als Teil einer bestimmten Ordnung der Gerichtsbarkeit als Grundprinzip der Gesetze der Republik anerkannt wurde (Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel*, 22. Juli 1980 , 23. Januar 1987).

Zwei Jahrhunderte Prozesspraxis haben auch ein starkes Berufsethos geschmiedet und gefestigt, der die Glaubwürdigkeit und Legitimität des Justizsystems begründet und einen echten Schutz der Grundrechte der Bürger gegenüber der Verwaltung garantiert.

Die Ethik des Verwaltungsrichters beruht somit u. a. auf den beiden Grundprinzipien der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit, die sich, wie die Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* zeigt, immer nur schwer zu unterscheiden und sogar zu trennen sind.

- **Unabhängigkeit**

Der Verwaltungsrichter muss vor jeglichem Druck von außen, sei es politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art, geschützt werden. Die Unabhängigkeit stellt sicher, dass die Entscheidungen des Richters nicht von externen Erwägungen beeinflusst werden, sondern ausschließlich durch das Gesetz und die Tatsachen motiviert sind.

Diese Unabhängigkeit wird insbesondere durch den Schutz eines Gesetzesstatuts verkörpert, das einen Hohen Rat einrichtet und seinen Mitglieder garantiert, dass sie weder willkürlich entlassen noch versetzt werden können, und das Vertrauen der Bürger in die Gerechtigkeit der getroffenen Entscheidungen bewahrt. (Artikel L.231-3 des CJA: " *Richterinnen und Richter an*

Verwaltungsgerichten und „cours administratives d'appel“ dürfen bei der Ausübung ihres Amtes als Richterinnen und Richter der Verwaltungsbarkeit ohne ihre Zustimmung keine neue Versetzung erhalten, auch nicht im Rahmen einer Beförderung...)

Die Mitglieder der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichte sind Richterinnen und Richter, deren Status dem CJA und, soweit sie nicht im Widerspruch zu diesem stehen, dem *Code général de la fonction publique*, unterliegt.

- In Artikel L231-1-1 des CJA heißt es: *"Die Richter der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichte üben ihr Amt in völliger Unabhängigkeit, Würde, Unparteilichkeit, Integrität und Redlichkeit aus und verhalten sich so, dass jeder berechtigte Zweifel in dieser Hinsicht ausgeschlossen wird. »*
- In Artikel L.231-4 heißt es weiter: *"Die Richter der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichte sorgen dafür, dass Interessenkonflikte vermieden oder unverzüglich beendet werden. Ein Interessenkonflikt ist jede Situation der Interferenz zwischen einem öffentlichen Interesse und öffentlichen oder privaten Interessen, die geeignet ist, die unabhängige, unparteiische und objektive Ausübung einer Funktion zu beeinflussen oder zu beeinflussen".*

Diese Bestimmungen entsprechen denen des *code de la fonction publique* über den öffentlichen Dienst:

- L.121-1: *"Der Beamte hat sein Amt mit Würde, Unparteilichkeit, Integrität und Redlichkeit auszuüben. »*
- L.122-4: *"Um einen Interessenkonflikt im Sinne von Artikel L. 121-5 zu beenden oder zu verhindern, muss ein Beamter, der sich in einer solchen Situation befindet, (...) 4. Wenn er richterliche Funktionen ausübt, wird er nach den für sein Gericht geltenden Regeln ersetzt (...)"*.

Die behauptete und praktizierte Unabhängigkeit ist auch die Grundlage für die Leichtigkeit des Dialogs, den er sowohl gerichtlich als auch außergerichtlich mit den Verwaltungsbehörden pflegt, denen er die Markierung für die Rechtmäßigkeit übergibt.

Und gerade in diesem ständigen Dialog, der sich in der Dualität seiner Funktionen als Richter und beratende Instanz verkörpert, liegt ein großer Teil des Problems des Grundsatzes der Unparteilichkeit.

Die beratende Funktion des *Conseil d'Etat* ist natürlich die bekannteste, und darüber hinaus widmet die Institution ihr fünf der sieben Abteilungen, aus denen sie besteht, aber diese Funktion wird auch den Verwaltungsgerichten und den Verwaltungsberufungsgerichten durch Artikel L.212-1 des Gesetzbuchs der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen, in dem es heißt: "*Die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsberufungsgerichte üben neben ihren Zuständigkeiten eine beratende Funktion aus.*".

Sie sind in den Artikeln R.212-1 bis R.212-4 desselben Gesetzbuchs festgelegt, in denen die Verfahren für die Einholung von Stellungnahmen von Präfekten und die Beteiligung von Richtern zur Unterstützung einer staatlichen Verwaltung festgelegt sind. Schließlich heißt es in Artikel R.237-1 auch: "*Unabhängig von den ihnen übertragenen richterlichen Aufgaben können die Mitglieder des Organs der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichte mit Genehmigung des Präsidenten des Gerichts, dem sie angehören, an bestimmten Arbeiten der öffentlichen Verwaltungen teilnehmen.*"

Zu diesen institutionellen Beratungsfunktionen kommen die häufigen Wechsel von Mitgliedern des *Conseil d'Etat* und von Verwaltungsrichtern in die aktive Verwaltung hinzu, die durch die jüngste Reform des *INSP* (früher *ENA*) noch verstärkt wurden, indem die Zahl der durch der gesetzlich vorgeschriebenen funktionalen „Mobilitäten“, insbesondere von Richtern der Verwaltungsgerichte, um ein Vielfaches erhöht wurde.

Diese Besonderheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestimmen und erklären die Aufmerksamkeit, die speziell dem Grundsatz der Unparteilichkeit gewidmet wird.

- **Unparteilichkeit**

Ein Prinzip, das sowohl ethisch als auch rechtlich ist, *"die Seele des Richters", "der Mut des Richters", "das Gewissen des Richters", "die intellektuelle Strenge des Richters", "der Beruf des Richters", "die Ehre des Richters"*, wie Simone Rozès, der damalige erste Präsident der *Cour de cassation*, es 1988 beschrieb, es ist *"untrennbar mit der Ausübung richterlicher Funktionen verbunden"* (*Conseil constitutionnel* - 2006-545 DC, 28. Dezember 2006).

Als Garant für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns muss der Verwaltungsrichter ohne Vorurteile oder Günstlingswirtschaft urteilen, um jedem Bürger die Gleichbehandlung vor dem Gesetz zu ermöglichen.

Dies ist die Bedeutung des Eides, den er gemäß Artikel L.12 des Verwaltungsgerichtsgesetzbuches leistet, der sich aus Artikel 52 des Gesetzes vom 20. November 2023 über die Ausrichtung und Programmierung der Justiz ergibt und wie folgt ausgesprochen wird: *"Ich verspreche, meine Pflichten in völliger Unabhängigkeit, Redlichkeit und Unparteilichkeit auszuüben, das Beratungsgeheimnis zu wahren und mich in allem mit Ehre und Würde zu verhalten."*

Die Unparteilichkeit beschränkt sich nicht nur auf die scheinbare Neutralität des Richters, sondern umfasst:

- die Handhabung von Interessenkonflikten, die sich nach den im Wahlgesetz festgelegten Regeln der Nichtwählbarkeit und Unvereinbarkeit richten, Vorbehalte der Vereinbarkeit von Funktionen oder Zuständigkeiten während des

Übergangs zwischen dem Gericht und der aktiven Verwaltung: Artikel L. 231-5 und L. 231-5-1 des Gesetzbuchs über die Verwaltungsgerichtsbarkeit;

- die im Gesetzbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit und im Allgemeinen Gesetzbuch des öffentlichen Dienstes festgelegten Regeln für die nichtmitwirkung und den freiwillige Abstand des Richters: Artikel R.721-1 des CJA: *"Ein Mitglied des Gerichts, das in seiner Person einen Ablehnungsgrund annimmt oder aus Gewissensgründen der Meinung ist, dass es sich der Stimme enthalten muss, wird durch ein anderes Mitglied ersetzt, das vom Präsidenten des Gerichts, dem es angehört, bestimmt wird, oder im Conseil d'Etat der Vorsitzende der Sektion Rechtsstreitigkeiten"*.
- die Verpflichtung der Richter, eine Interessenerklärung abzugeben, die zur Folge hat, dass die Pflicht zur Unparteilichkeit auf Handlungen des Privatlebens und auf die Situation von Verwandten – Eltern, Ehegatten, Kinder – ausgeweitet wird;
- das Ablehnungsverfahren, das den Parteien des Verwaltungsverfahrens offen steht, oder ganz einfach die Ausübung von Rechtsmitteln durch Anfechtung der Ordnungsmäßigkeit des Urteilsgremiums: Unter diesen Umständen wurde die Entscheidung des *Conseil d'Etat* vom 15. April 2024 (469719 *Département Bouches-du-Rhône*) erlassen, die die Unparteilichkeit der Richter, die ein Urteilsgremium bilden, und die Regeln für die Ablehnung gerade anhand der Ausübung früherer Verwaltungsfunktionen definiert und so über die Ordnungsmässigkeit der Zusammensetzung des Gremiums, der eine gerichtliche Entscheidung trifft, entscheidet.

Dieser Grundsatz ist einer der ältesten, der innerhalb des Verwaltungsgerichtsbarkeit auf allen Ebenen der Gerichtbarkeit angewandt wird.

Thomas Janicot, *rapporteur public* in diesem Fall, zitiert einen Beschluss des *Conseil d'Etat* vom 11. August 1864 (Rec. S. 767), der bereits denselben Grundsatz festlegt (" *Herr Mares hatte als Mitglied des Gemeinderats der Stadt Montpellier zu den Beratungen dieses Rates vom 20. Dezember 1861 beigetragen, der den Bürgermeister dieser Stadt ermächtigt hatte, die Klage von Herrn Verdier zu verteidigen; daß er daher als Mitglied des Landrats, nicht an dem Beschluß teilnehmen könne, mit dem der „conseil de préfecture“ über die Klage des Herrn Verdier entschieden habe; daß auf diese Weise der Beschluß dieses „conseil“ vom 3. Dez. 1862 unrechtmäßig erlassen worden sei*").

- Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleisten somit die Fairness und Transparenz der Entscheidungen

In dem vom *Conseil supérieur de la magistrature* veröffentlichten Kompendium der ethischen Pflichten der Richter heißt es, dass " *die Unparteilichkeit des Richters für ihn eine absolute Pflicht darstellt, die darauf abzielt, eines der Gründungsprinzipien der Republik zu verwirklichen: die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz*". Sie ist neben der Unabhängigkeit ein wesentliches Element des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Justiz ." In weniger feierlichen, aber gleichwertigen Worten bekräftigt die Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit dieselben Grundsätze.

- Schließlich schließt der Grundsatz seiner Unparteilichkeit in der Ethik des Verwaltungsrichters eine Dimension der moralischen Verantwortung ein:

"*Ein Richter darf niemals eine Entscheidung treffen, die er nicht vor seinem eigenen Gewissen treffen kann.*", schreibt Albert Camus in "Der Mythos des Sisyphos".

In einer Zeit, in der die Verwaltungsgerichtsbarkeit zunehmend mit großen gesellschaftlichen und ökologischen Fragen konfrontiert ist - Beendigung der Betreuung, Lebensende, Klimafragen, Säkularismus, Intensivierung von Migrationsbewegungen und ihre vielfältigen sozialen Auswirkungen - findet dieses Prinzip seine volle Resonanz.

Diese Grundsätze, die das Handeln des Verwaltungsrichters leiten, gewährleisten eine ausgewogene Balance zwischen Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Kompetenz und Verantwortung und gewährleisten eine Justiz, die die Grundrechte achtet und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns garantiert. Die Deontologie ist daher mehr als ein einfacher Satz ethischer Regeln, sie ist daher das Herzstück des Amtes eines jeden Verwaltungsrichters.

Das ist es, was der Ethikcharta zum Ausdruck bringen und bereichern soll und wozu sich das Ethikkollegium, das gerade am vorangegangenen Runden Tisch diskutiert wurde, zur Aufgabe gemacht hat, regelmäßig beizutragen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts zweifelten viele Richter noch an der Notwendigkeit, die Prinzipien, die die Ausübung ihres Berufs bestimmten, und die ethischen Werte, die sie so viele Jahre lang beseelt hatten, in einem einzigen Instrument zusammenzufassen.

Auf Betreiben des Vizepräsidenten des *Conseil d'Etat*, Jean-Marc Sauvé, der eine Kommission zur Erörterung der Vermeidung von Interessenkonflikten im öffentlichen Leben geleitet und dem Präsidenten der Republik am 26. Januar 2011 einen sehr wichtigen Bericht mit dem Titel "Für eine neue *Déontologie* im öffentlichen Leben" vorgelegt hatte, noch vor der Veröffentlichung der Ethikcharta. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügt über ein eigenes Ethikkollegium, das am 20. März 2012 eingerichtet und 2016 institutionalisiert wurde und dessen Stellungnahmen und Empfehlungen seither das Leben der Verwaltungsgerichtsbarkeit prägen.

Die Vielfalt der behandelten Themen zeigt, dass im Laufe der Zeit Fragen auftauchten, die gesellschaftliche Entwicklungen widerspiegeln, wie z. B. die Entwicklung sozialer Netzwerke und ihre Auswirkungen auf das Gleichgewicht zwischen der Meinungsfreiheit und der Verschwiegenheitspflicht, oder das Wachstum, zum Beispiel, das bei der Ausübung von Nebentätigkeiten wie Mediation oder Umschulung zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs oder bei unternehmerischen Tätigkeiten stattfinden kann.

Die Mehrzahl der Befassungen ab 2022 erfolgte jedoch auf der Grundlage der Bestimmungen der Artikel L.231-5 und L.231-5-1 des CJA über Unvereinbarkeiten zwischen richterlichen Funktionen und der vorherigen Ausübung von Wahlmandaten oder Verwaltungsaufgaben der Behörde, insbesondere innerhalb der präfektorale Einrichtung oder großer lokaler Behörden, auf die das Kollegium bemüht ist, präzise zu antworten — indem er die Vermehrung prinzipieller Unvereinbarkeiten vermeidet und "Kompatibilitäten mit Vorbehalten" bevorzugt, deren Inhalt und Konturen er präzisiert.

Der Anstieg der Zahl der Anrufungen auf 13 im Jahr 2023, 11 im Jahr 2024 und 6 im Jahr 2022 ist Teil der starken Verankerung der Ethikkultur innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit und scheint auch das Vertrauen sowohl der Richter als auch der Verwaltungsbehörden in die Fähigkeit dieser Institution zum Ausdruck zu bringen, die Überlegungen zu all diesen neuen Fragen voranzutreiben.