

**Yves Gounin**, délégué aux relations internationales du Conseil d'Etat

Liebe Kolleginnen und Kollegen aus Deutschland, Italien und Frankreich,

Mein Name ist Yves Gounin. Ich arbeite im Staatsrat. Ich bin für die internationalen Beziehungen zuständig und unterstehe dem Vizepräsidenten des Staatsrats. Ich hatte daher die Chance, zwischen 2013 und 2018 mit Herrn Sauv  zusammenzuarbeiten und ihn auf vielen Auslandsreisen zu begleiten, unter anderem nach Rom an den Sitz des *Consiglio di Stato* und in Leipzig an den Sitz des *Bundesverwaltungsgerichts*.

Ich bin Ihnen besonders dankbar dafür, dass Sie mir in Ihrem sehr dichten Programm einen Platz eingeräumt haben.

**Berufsethik** ist in der Tat ein Fach, das mich sehr interessiert. Ich unterrichte es an der Verwaltungsakademie ENA/INSP und bin Mitglied des Berufsethikrats der Finanzgerichtsbarkeit.

Ethik ist ein Thema, das wir in unseren internationalen Tagungen häufig ansprechen. Ob es unsere **bilateralen Treffen** sind – das Thema stand auf der Tagesordnung des letzten Arbeitsseminars, das wir im Oktober 2024 mit dem belgischen Staatsrat in Paris abgehalten haben, oder des letzten Arbeitsseminars mit dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig im Mai 2023. Oder ob es sich um unsere **multilateralen Treffen** handelt: Es wurde auf dem von der **Internationalen Vereinigung Oberster Verwaltungsgerichte** (AIHJA/IASAJ) im September 2020 in Athen organisierten Seminar oder auf einem Treffen des **Europäischen Bunds der Verwaltungsrichter** (FEJA/AEAJ) im Mai 2023 angesprochen, das der Meinungsfreiheit von Richtern gewidmet war.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um Ihnen vom letzten **ACA-Europe-Seminar** zu berichten, das am **29. November in Versailles** stattgefunden hat.

ACA-Europe ist ein Verein belgischen Rechts, in dem sich alle Staatsräte und oberste Verwaltungsgerichte der EU-Mitgliedstaaten zusammengeschlossen haben. Die Staatsräte bzw. obersten Verwaltungsgerichte der Beitrittskandidatenl nder sind an seiner Arbeit beteiligt. Der EuGH ist ebenfalls Mitglied.

Die ACA-Präsidentschaft wechselt turnusm ssig alle zwei Jahre. Von 2012 bis 2014 hatte der französische Staatsrat, damals unter der Leitung von Jean-Marc Sauv , diesen Vorsitz inne; ihm folgte 2018-2021 das Bundesverwaltungsgericht und 2021-2023 der *Consiglio di Stato*. Mit einem Wort – und das wird Sie wahrscheinlich nicht überraschen –, unsere drei Länder spielen dort eine wichtige Rolle.

31 Institutionen waren in Versailles vertreten und 62 Teilnehmer.

Das Kolloquium wurde durch **einen Fragebogen vorbereitet**, der im März 2024 an alle Mitglieder verschickt wurde. Es gingen 34 Antworten ein, auf deren Grundlage ein allgemeiner Bericht verfasst wurde (er ist auf Französisch und Englisch auf [der Website des Vereins verfügbar](#)).

Wir hatten beschlossen, die Ethik **auf zwei Ebenen** zu behandeln, wobei wir, wie ich weiß, etwas willkürlich zwischen Form und Inhalt unterschieden. Die erste Gesprächsrunde befasste sich mit der **Form**, d. h. dem rechtlichen und institutionellen

Rahmen, unter dem Vorsitz von **Rémi Bouchez**, der gerade den Vorsitz der Verwaltungssektion abgegeben hatte, einer der fünf beratenden Sektionen des Staatsrates, die insbesondere für die Prüfung von Rechtstexten bezüglich des Öffentlichen Dienstes zuständig ist. Die zweite befasste sich mit der Sache, d.h. dem eigentlichen **Inhalt** der Ethikregeln, unter dem Vorsitz von **Christian Vigouroux**, einem anerkannten Berufsethikspezialisten in Frankreich, der ein Buch verfasst hat, das ein Standardwerk ist und mehrfach nachgedruckt wurde, und der jetzt den Vorsitz des Ethikkollegiums der Verwaltungsgerichtsbarkeit innehat und Mitglied des Obersten Rates der Justiz (*Conseil supérieur de la magistrature*) ist.

Die Arbeit in Versailles war nach dem "**Stockholmer Modell**" **organisiert**: Es gab keine Redner auf der Liste, um die lange, manchmal etwas eintönige Abfolge langer Reden zu vermeiden. Wir setzten auf eine "agile" Präsidentschaft, die fähig ist, kurze, spontane und bereichernde Redebeiträge hervorzurufen. Zugegebenermaßen konnten wir uns den Luxus einer Simultanübersetzung aus dem Französischen und dem Englischen leisten, was unseren Austausch flüssiger machte.

**I – Der erste Runde Tisch** befasste sich mit dem rechtlichen und institutionellen Rahmen der Berufsethik.

Dabei ging es im Grunde um die Frage: Teilen der französische Staatsrat und die obersten Verwaltungsgerichte der EU-Mitgliedstaaten die gleichen Regeln?

Die Antwort lautet eindeutig nein. Der Grund ist einfach: Keine supranationale Norm, weder das EU-Recht noch die EMRK, macht sie verbindlich. **Berufsethik basiert auf nationalem Recht, nicht auf europäischem Recht.**

Auch wenn es keine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung eines solchen Regelwerks gibt, haben die Antworten auf den Fragebogen und unsere Debatten in Versailles gezeigt, dass **fast alle Beamten der EU-Mitgliedstaaten und fast alle Richter der obersten Verwaltungsgerichte berufsethischen Verpflichtungen unterliegen**. Eine so weitgehende Übereinstimmung wirft Fragen auf. Woher kommt das? Dies wirft umso mehr Fragen auf, als diese Standards neu und fast gleichzeitig entstanden sind. Fast deckungsgleich und fast zeitgleich. Warum? Wieso haben alle unsere Institutionen, obwohl sie - ich wiederhole es - durch nichts dazu gezwungen sind - in den letzten zwanzig oder dreißig Jahren fast gleichzeitig berufsethische Normen angenommen?

Angesichts der Antworten auf den Fragebogen haben wir versucht, **dieses Phänomen auf einer Karte zu verzeichnen**. Ich hätte gerne Trends identifiziert, Nordeuropa und Südeuropa gegenübergestellt, oder das Europa der 12 oder 15 mit den MOEL, die der EU 2004 oder 2007 beigetreten sind. Aber ich gestehe, dass ein solcher Versuch gescheitert ist. Wenn wir die Realität nicht verzerren, wenn es um Berufsethik geht, können wir Nordeuropa nicht gegen Südeuropa, Westeuropa gegen Osteuropa stellen. Anders ausgedrückt: Wir alle tun mehr oder weniger dasselbe, egal wo wir uns befinden.

Wie sehen diese ethischen Standards aus? 58 % der Befragten geben an, dass sie über einen **Ethikkodex** verfügen. Wir haben diejenigen, die keine hatten, gebeten, ihre Position zu erklären. Ihre Antwort war zweifach: Einige sagten uns, dass sie im Begriff seien, einen solchen zu erarbeiten, andere gestanden offen ein, dass sie dies nicht beabsichtigten, weil sie keine Notwendigkeit dafür sahen.

Es stellte sich eine besonders interessante rechtliche Frage: Wie **rechtsverbindlich** sind diese Chartas? Ist es Hard Law oder Soft Law? Und im letzteren Falle, welche Konsequenzen hat eine Missachtung dieser Normen? Die Frage kann auch anders formuliert werden: **Wie unterscheidet sich die Berufsethik vom Disziplinarrecht**, welches bekanntlich aus verbindlichen Regeln besteht, deren Missachtung den Zuwiderhandelnden Disziplinarstrafen aussetzt? Wenn ich den Ethikkodex missachte, setze ich mich dann solchen Sanktionen aus? Die Antworten auf diese schwierige Frage waren nuanciert: Nach Ansicht von 68 % der Befragten stellt ein Verstoß gegen die berufsethischen Verpflichtungen ihrer Mitglieder nicht unbedingt ein Fehlverhalten dar, das zu Disziplinarmaßnahmen führen kann, während dies bei 29 % der Befragten der Fall ist.

Der Fragebogen enthielt eine Reihe von Fragen zum **Anwendungsbereich** dieser Normen: Gelten sie nur für das Oberste Gericht? Oder gelten sie auch für Richter nachgeordneter Gerichte? Gelten sie an Gerichten, die diese Unterscheidung kennen, für Richter und Staatsanwälte? Gelten sie nur für amtierende Richter oder auch für Richter, die das Organ verlassen haben und/oder dorthin vorübergehend abgeordnet sind und ihr Amt nur auf Zeit ausüben? Die letzte Frage, über die die Erörterungen unserer Freunde vom Luxemburger Staatsrat interessant war: Gelten sie in gleicher Weise für Institutionen, die einen gerichtlichen Auftrag ausüben, und für solche, die zudem oder ausschließlich einen Beratungsauftrag ausüben?

In mehreren unserer Institutionen, angefangen beim Staatsrat von Frankreich, gibt es **ein Berufsethikkollegium**. Wie bei der Charta haben wir die Länder befragt, die kein solches Kolleg haben. Und unter denen, die sie besaßen, untersuchten wir ihre Zusammensetzung und ihre Befugnisse. Wir wissen zum Beispiel, dass seine Stellungnahmen in Frankreich nicht gerichtlich anfechtbar sind.

II. In der zweiten Gesprächsrunde wurden **die ethischen Standards selbst**, ihr Inhalt und ihre Anwendungsmodalitäten untersucht.

Ich werde Ihnen ein Geständnis machen: Das ist der Teil der Konferenz, der mir am besten gefallen hat, weil es die Dimension des Themas ist, die ich am lebendigsten finde. Aber es ist auch diejenige, bei der die Zusammenfassung am schwierigsten ist.

Dafür gibt es zwei Gründe:

Die berufsethischen Regeln bilden **einen Korpus, dessen logische und systematische Darstellung nicht leicht fällt**. Für die Erstellung des Fragebogens wurde beschlossen, sie in **zwei Hauptkategorien zu unterteilen**. Auf der einen Seite Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und die Vermeidung von Interessenkonflikten. Dies ist die Antwort auf die Frage: In welchem Zustand können Richter ihr Amt verrichten, ohne dass ihre Unparteilichkeit auch nur im geringsten in Verdacht gezogen werden kann? Auf der anderen Seite die Ausübung der persönlichen Freiheiten: Es geht darum, die Frage, die ich soeben gestellt habe, von der anderen Seite aus zu betrachten: Wenn der Richter eines obersten Verwaltungsgerichts oder das Mitglied des Staatsrats ein Bürger wie jeder andere ist und als solcher die allen Bürgern zuerkannten individuellen Freiheiten ausüben kann, erfordert sein Amt dann, die Ausübung bestimmter Freiheiten einzuschränken?

Die Regeln der Ethik bilden **einen Korpus, über den sich alle mehr oder weniger einig sind**. Unabhängigkeit? Unbefangenheit? Redlichkeit? Wer wagt es zu sagen, dass diese Werte nicht respektiert werden sollten?! Darin sind wir uns alle einig. Und diese Einstimmigkeit bietet keinen Anlass zu Diskussionen.

Das Interessante bestand darin, die konkrete **Umsetzung dieser etwas abstrakten Grundsätze** zu hinterfragen.

In welchen Fällen sollte ein Mitglied unserer Gerichte aufgrund familiärer oder freundschaftlicher Bindungen zu einer der Parteien oder wegen früherer Tätigkeiten **davon absehen, in einer Rechtssache dem Spruchkörper anzugehören**? Zu dieser sehr konkreten Frage hat die *Assemblée du Contentieux* des Staatsrats von Frankreich, unser Spruchkörper für besonders wichtige Leitentscheidungen, kürzlich ein Urteil gefällt. Und wir hatten das Glück, die Berichterstatterin für diesen Fall bei uns zu haben, um mit uns darüber zu sprechen.

Wie lässt sich die Neutralität, die von einem Mitglied des Obersten Gerichts erwartet wird, mit der **Religionsfreiheit** vereinbaren? Zu diesem Thema, das in Frankreich, dem Land des Säkularismus, sehr heikel ist, haben wir den Erfahrungsbericht eines griechischen Staatsrats gehört – und Sie wissen, dass Griechenland im Gegensatz zu Frankreich kein säkulares Land ist.

Eine weitere Frage wurde vom deutschen Kollegen vom Bundesverwaltungsgericht behandelt: Darf ein Richter eines höchsten Verwaltungsgerichts oder ein Staatsratsmitglied eine Tätowierung tragen, und wenn ja, welche Art von Tätowierung?

Noch eine weitere Frage betrifft **Geschenke**. Dürfen wir welche annehmen, und wenn ja, in welchen Grenzen und unter welchen Bedingungen? Diese Frage war Gegenstand eines praktischen Falles, der vom Vorsitzenden Vigouroux durch eine kürzlich abgegebene Stellungnahme des Berufsethikkollegiums der Verwaltungsgerichtsbarkeit angeregt worden war, anlässlich einer Anfrage aus... **Marseille!** Der Präsident des VG Marseille hat, glaube ich, das Kollegium mit der Frage der Teilnahme von Richtern und Bediensteten des Verwaltungsgerichts an Empfängen im Zusammenhang mit einer nautischen Veranstaltung befasst, die jedes Jahr von der Anwaltskammer und anderen Rechtsberufen organisiert werden. Diese Veranstaltung, die sich an alle Rechtsberufe richtet, umfasst zum einen Segelregatten und zum anderen ein Symposium zu einem Thema des Seerechts.

Der Präsident des **polnischen obersten Verwaltungsgerichts** und der stellvertretende Rechnungsprüfer des belgischen Staatsrats verwiesen auf zwei sehr ähnliche Fälle, die sie zu behandeln hatten: Kann ein Richter, der neben seiner richterlichen Funktion eine Lehrtätigkeit an der Universität innehat, die Entscheidungen seines Gerichts vor seinen Studenten kommentieren? Oder, abstrakt gefragt: Wie passen Zurückhaltungspflicht und Wissenschaftsfreiheit zusammen?

Eine letzte Frage, die der **tschechische Kollege aufgeworfen hat**: Kann man Richter sein und ein Vermögen erben, das man verwaltet und das, wenn man es richtig anlegt, Früchte trägt?

Verzeihen Sie dieses bunte Allerlei.

Wenn ich mir diese lange Aufzählung erlaubt habe, dann deshalb, weil sich der Inhalt dieser zweiten Gesprächsrunde nur sehr schwer zusammenfassen lässt. Denn die Fragen, die dort diskutiert wurden, waren nicht binär. Es waren keine Entweder-Oder-

Fragen. Ich nehme nur ein Beispiel: **die sozialen Netzwerke**. Es ist bemerkenswert, dass ihre Nutzung durch Richter oberster Verwaltungsgerichte nur bei 39 % der Befragten reguliert wird. Aber ich frage mich, ob diese Zahl aussagekräftig ist. Werden Institutionen, die die Nutzung sozialer Netzwerke durch ihre Mitglieder nicht ausdrücklich regeln, nicht die gleiche Regel anwenden wie diejenigen, in denen diese Nutzung ausdrücklich geregelt ist, nämlich: Vorsicht und Mäßigung bei der Meinungsäußerung walten zu lassen, um die Würde der Funktionen, das Ansehen und den Ruf der Institution nicht zu gefährden oder, um es in einem Wort auszudrücken, "Zurückhaltung" zu üben.

Was ich aus dieser sehr lebhaften Diskussion gelernt habe, ist, dass die berufsethische Herangehensweise **"im Wesentlichen kasuistisch"** ist (D. Labetoulle). Bei der konkreten Umsetzung der wichtigsten Grundsätze – über die wir uns alle einig sind –, können die länderspezifischen Bewertungen variieren.

**Berufsethik ist nicht binär und gibt keine vorgefertigten Antworten.** Um das Vokabular der EMRK zu verwenden: Für diese Grenzfälle bewegen wir uns innerhalb des **"Ermessensspielraums"**, der den nationalen Gerichten überlassen bleibt.

Vielen Dank !