

## **Die Pflicht zur Zurückhaltung der französischen Verwaltungsrichter**

*von Mathieu Heintz, Verwaltungsrichter, an die Regionale Kammer der Rechnungsprüfer der Region Auvergne Rhône-Alpes abgeordnet*

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die ethischen Rechte und Pflichten der französischen Verwaltungsrichter im Wesentlichen durch die Bestimmungen des *code général de la fonction publique*, des *code de justice administrative* und der Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit geregelt werden.

Verwaltungsrichter genießen wie alle Beamten die Meinungsfreiheit, die durch Artikel L. 111-1 des *Code général de la fonction publique* garantiert wird.

Unter Meinungsfreiheit (oder Gewissensfreiheit) versteht man gemeinhin die garantierte Freiheit eines jeden Menschen, so zu denken, wie er oder sie will, sei es zum Beispiel in politischen oder religiösen Angelegenheiten und im weiteren Sinne in allen sozialen Fragen. Diese Freiheit ist eng verbunden mit der Meinungsäußerungsfreiheit, die ihre äußere Manifestation ist und die auch für Beamte anerkannt ist.

In dieser Hinsicht erkennt die Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit speziell in Bezug auf die Verwaltungsrichter ihre Freiheit an, alle ihre Meinungen, seien sie politischer, rechtlicher, religiöser usw. Art, öffentlich zu äußern. Es sieht auch vor, dass es den Richtern "freisteht, einer politischen Partei, einer Gewerkschaftsorganisation oder einem Verband beizutreten". Und es verankert die Freiheit, bei jeder Wahl als Kandidat zu kandidieren.

Die Meinungsfreiheit, die den Richtern auf diese Weise gewährt wird, ist jedoch nicht ohne Grenzen. Sie sind wie alle Beamten zur Zurückhaltung verpflichtet<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit - § 40

Diese Verpflichtung wurde allen Beamten durch die Verwaltungsrechtsprechung ohne Text auferlegt<sup>2</sup>. Der *Code de la fonction publique* erwähnt diese Verpflichtung nicht ausdrücklich, außer indirekt durch die in Artikel L. 121-2 des Gesetzbuchs festgelegte Neutralitätspflicht oder in religiösen Angelegenheiten, für die derselbe Artikel vorsieht, dass der Beamte "insbesondere seine religiösen Überzeugungen nicht bekundet". Da dieser Grundsatz nicht in einem Text mit allgemeiner Geltung verankert ist, gibt es auch keine Definition dieser Zurückhaltung, auch wenn die Rechtsprechung seine Konturen präzisiert hat<sup>3</sup>.

Für Verwaltungsrichter ist es jedoch interessant festzustellen, dass der *code de justice administrative* ausdrücklich auf den Begriff der Zurückhaltung Bezug nimmt, indem er besagt, dass Richter "jede Handlung oder jedes Verhalten öffentlicher Art zu unterlassen haben, die mit der Zurückhaltung, die ihnen durch ihre Funktionen auferlegt wird, unvereinbar sind".<sup>4</sup> Darüber hinaus legt die Ethikcharta des Verwaltungsgerichtsbarkeit den sachlichen Geltungsbereich dieser Verpflichtung fest – sie gilt sowohl für die berufliche als auch für die außerberufliche Tätigkeit des Richters – und legt ihre Konturen fest: politische Aktivitäten, Vereinigungen, öffentliche Meinungsäußerung, soziale Netzwerke usw.

Schließlich enthüllt die Ethikcharta implizit die Philosophie, die die dem Richter auferlegte Pflicht zur Zurückhaltung zugrunde liegt: Er stellt fest, dass dieser Grundsatz "in Anbetracht der Art der ausgeübten Aufgaben besonders akut ist in Bezug auf die Mitglieder der Gerichte, sowohl für die Verwaltungsrichter als auch für die ordentlichen Richter". Mit anderen Worten ist es verständlich, dass die dem Richter auferlegte Pflicht von der Tatsache geleitet wird, dass die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewahrt werden, die den Richter von den anderen Amtsträgern unterscheiden<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> 31. Januar 1919, Terrisse, S. 108; 11. Januar 1935, Bouzanquet, S. 44; 10. März 1971, Jannès, Seite 202

<sup>3</sup> CE, 29. Dezember 2021, Frau Roblin, Nr. 433838, B; 20. Juli 2021, M. Morra, n° 444784, B; 27. Januar 2020, Frau Kabèche, n° 426569, B

<sup>4</sup> Artikel L. 231-1-1 Absatz 2 des Gesetzbuchs über die Verwaltungsgerichtsbarkeit

<sup>5</sup> Conclusions R. Cghambronk, under CE, 25. März 2020, Syndicat de la juridiction administrative, n° 421149

Daher werden wir in den folgenden Entwicklungen sehen, dass, wenn der *devoir de réserve* für Verwaltungsrichter sowohl im Rahmen ihrer beruflichen als auch ihrer außerberuflichen Tätigkeit gilt, es darum geht, sicherzustellen, dass die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters nicht missachtet werden und nicht in Frage gestellt werden können.

#### I. Die Pflicht zur Zurückhaltung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit des Richters

Vorab sollte klargestellt werden, dass die Pflicht zur Zurückhaltung nicht mit der beruflichen Geheimhaltungs- und Schweigepflicht des Magistrats verwechselt werden darf. Die Geheimhaltungspflicht betrifft alle Tatsachen, Informationen oder Dokumente, von denen der Magistrat in Ausübung oder anlässlich der Ausübung seines Amtes Kenntnis erlangt hat. Und sie erstreckt sich selbstverständlich auch auf die Geheimhaltung von Beratungen.

Die Pflicht zur Zurückhaltung erstreckt sich auf alle Tatsachen, Informationen oder Unterlagen, von denen der Richter in Ausübung seines Amtes oder im Zusammenhang mit der Ausübung seines Amtes Kenntnis erlangt hat<sup>6</sup>. Und das gilt natürlich auch für die Geheimhaltung der Beratungen<sup>7</sup>.

Die Pflicht zur Zurückhaltung betrifft nicht den Inhalt der Akten, von denen der Richter Kenntnis hat, sondern vielmehr die Tatsache, dass er sich in seiner öffentlichen Äußerung auf seine Eigenschaft als Richter beruft oder auch Vorsicht und Mäßigung an den Tag legt.

Nach der Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt die Pflicht zur Zurückhaltung nämlich für andere berufliche Tätigkeiten, die der Richter während seiner Laufbahn ausüben muss: Unabhängig davon, ob er zu einer Verwaltung zur Verfügung gestellt ist, ob er eine Nebentätigkeit ausübt oder ob er Rechtsanwalt ist, kann er sich nicht auf seinen Status als Richter berufen, insbesondere dann, wenn er die Institution, bei

---

<sup>6</sup> Artikel L. 121-6 und L. 121-7 des Code général de la fonction publique

<sup>7</sup> Artikel L. 8 des Gesetzbuchs über die Verwaltungsgerichtsbarkeit

der er angestellt ist, vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertritt<sup>8</sup>. Mit diesem Vorbehalt soll verhindert werden, dass die Teilnahme des Richters am Verfahren als eine Form der Verletzung der Gleichheit zum Nachteil der anderen Partei oder als ein Versuch der Beeinflussung des angerufenen Richters wahrgenommen wird<sup>9</sup>.

Andererseits verbietet die Ethikcharta dem Richter nicht, seine Position zu nutzen, um Artikel in juristischen und allgemeiner wissenschaftlichen Zeitschriften zu verfassen, sowie universitäre Lehre zu erteilen<sup>10</sup>. In diesem Fall sind jedoch Mäßigung und Umsicht des Richters erforderlich<sup>11</sup>. Es geht darum, sicherzustellen, dass die Äußerungen des Richters nicht als Stellungnahmen seinerseits zu sozialen Fragen oder als Verpflichtung der Institution, der er angehört, interpretiert werden können<sup>12</sup>.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bei der Ausübung der gewerkschaftlichen Verantwortung die Pflicht zur Zurückhaltung des Richters flexibler beurteilt wird, sofern der Zweck der Bemerkungen darin besteht, die beruflichen Interessen der Richter zu verteidigen<sup>13</sup>.

## II. Die Pflicht zur Zurückhaltung bei der außerberuflichen Tätigkeit des Richters

Im Zusammenhang mit außerberuflichen Tätigkeiten und im Allgemeinen weist die Ethikcharta darauf hin, dass der Status eines Mitglieds der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur bei der öffentlichen Äußerung politischer Meinungen, sondern auch bei allen sozialen Themen, insbesondere bei der Unterzeichnung einer Petition, nicht erwähnt werden darf<sup>14</sup>.

Und selbst wenn sie sich unter ihrem eigenen Namen äußern, ohne ihren Status zu erwähnen, müssen die Mitglieder der Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr vorsichtig sein,

---

<sup>8</sup> Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit - § 44

<sup>9</sup> Ethikkollegium – Stellungnahmen Nr. 2014/1 und 2015/4

<sup>10</sup> Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit - § 45

<sup>11</sup> Dito

<sup>12</sup> Ethikkollegium - Stellungnahmen Nr. 2021/1 und 2021/3

<sup>13</sup> Ethik der Verwaltungsgerichtsbarkeit - § 42. Siehe auch CE, 31. Januar 1975, Sieur Exertier, Nr. 88338, A; 31. Januar 1975, Herr Volff, Nr. 84791, A

<sup>14</sup> Ethikcharta der Verwaltungsgerichtsbarkeit - § 44

wenn sie alle ihre politischen, rechtlichen, religiösen oder assoziativen Meinungen öffentlich äußern.<sup>15</sup>

Sie müssen sich auch jeder öffentlichen Äußerung zugunsten von Meinungen oder Tätigkeiten enthalten, die als solche mit der Art oder der Würde der ausgeübten Aufgaben unvereinbar sind<sup>16</sup>.

Schließlich reserviert die Ethikcharta einen besonderen Platz für Meinungsäußerungen in sozialen Netzwerken, für die er die größte Zurückhaltung befürwortet, insbesondere wenn der Zugang zu diesen Netzwerken nicht ausschließlich einem privaten Kreis vorbehalten ist<sup>17</sup>. In der Charta heißt es auch, dass es darum geht, sicherzustellen, dass die Offenlegung der vom Richter in sozialen Netzwerken vertretenen Standpunkte bei den Prozessparteien und in den Medien keine Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters aufkommen lässt. Und in jedem Fall empfiehlt die Charta, dass der Benutzer die Einstellungen seines Kontos so anpasst, dass sein Profil nicht in den Suchmaschinenergebnissen erscheint<sup>18</sup>.

Diese Empfehlungen der Charta der sozialen Netzwerke wurden vor dem *Conseil d'Etat* angefochten, der ihre Verhältnismäßigkeit mit der Meinungsfreiheit überprüfte. Und der *High Court* stellte fest, dass diese Empfehlungen verhindern sollen, dass die Verbreitung der Äußerungen von Richtern in sozialen Netzwerken die Natur und die Würde der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben beeinträchtigt, und die Unabhängigkeit, die Unparteilichkeit und das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährleisten sollen. Dabei greifen diese Empfehlungen nicht in die Meinungsfreiheit der Richter ein<sup>19</sup>. \*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Anwendungsbereich der Pflicht zur Zurückhaltung für französische Verwaltungsrichter besonders weit ist. Am Ende dieser Präsentation kristallisieren sich zwei Hauptlinien heraus. Der *devoir de réserve* impliziert einerseits Vorsichtsmaßnahmen bei der Erwähnung des Status eines

---

<sup>15</sup> Ethikcharta des Verwaltungsgerichts - § 46

<sup>16</sup> Dito

<sup>17</sup> Ethikcharta der Verwaltungsgerichte - § 47

<sup>18</sup> § 47-1

<sup>19</sup> CE, 25. März 2020, Syndicat de la juridiction administrative, n° 421149, A

Mitglieds der Verwaltungsgerichtsbarkeit und andererseits Vorsicht und Mäßigung bei jeder öffentlichen Äußerung. Die Linie, die es ermöglicht, das richtige Gleichgewicht zwischen der Freiheit der Meinungsäußerung einerseits und der Pflicht zur Zurückhaltung andererseits zu bestimmen, findet sich schließlich in den Grundsätzen der Unparteilichkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit.