

**1° table-ronde: Die Organisation der Standesregeln für Verwaltungsrichter -
Textquellen und Institutionen in historischer Perspektive**

ITALIENISCHER BERICHT – RAFFAELLO SESTINI

1 – „*Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten.*“

Der erste italienische Bericht beginnt mit Artikel 1 der **Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789** als Hommage an die Nation, die uns empfängt und der jeder viel zu verdanken hat, so wahr die Freiheitsstatue von Frankreich gestiftet wurde und die Trikolore der italienischen Flagge von der glorreichen Kokarde der Französischen Revolution abstammt. Die Ideen der Französischen Revolution kamen nämlich mit Napoleon nach Italien und gaben Anregung zu den ersten Entwürfen eines geeinten Italiens, auf einem Weg, der nach Ansicht maßgeblicher Historiker in einem benachbarten Gebiet begann, nämlich, d.h. in der Gegend von Oneglia, die an der italienisch-französischen Grenze und nicht weit von Marseille liegt.

2 - Dasselbe Zitat ist für unsere Arbeit von großem Wert, nicht nur, weil das richterliche Berufsethos eng mit dem **Schutz des Bürgers verbunden ist**, der im Falle des Verwaltungsrichters die Freiheit und die berechtigten Erwartungen in Bezug auf die Ausübung politischer, administrativer und wirtschaftlicher Macht in einer geregelten Marktwirtschaft betrifft, sondern auch, weil die berufsethischen Regeln nicht nur den Verwaltungsrichter betreffen müssen, sondern alle Richter, und nicht nur alle Richter, sondern auch die Verwaltung und alle Hoheitsträger, um das Gleichgewicht von Staatsgewalt und Freiheit zu wahren.

In diesem Sinne teilt der italienische Verwaltungsrichter mit den anderen Richtern und mit jedem Verwaltungsangestellten die Verpflichtung, die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben gemäß Artikel 54 der Verfassung "**mit Disziplin und Ehre**" zu erfüllen, die "**unmittelbare Verantwortung**" aller Beamten für rechtswidrige Handlungen gemäß Artikel

28, sowie die Pflicht, die Grundsätze von "**guter Leistung und Unparteilichkeit**" der Verwaltung zu beachten, die in Artikel 97 verankert sind, unter Berücksichtigung der Bestimmungen von Artikel 101 der Verfassung, wonach „*die Richter nur dem Gesetz unterworfen sind*“.

3 - Die **Disziplinarvorschriften** für die Verwaltungsrichter haben somit ihre Quelle in den Verfassungsbestimmungen, die ihren rechtlichen Status und ihre Rolle regeln, in den Gesetzen des Staates, die die Ausübung richterlicher Funktionen regeln, aber auch in den Gesetzen, die sich mit der Frage der vorläufigen Maßnahmen und den Folgen im Falle der Beteiligung des Richters an einer Straftat und einem Strafverfahren befassen. Es handelt sich also um spezifische Vorschriften, die darauf abzielen, die korrekte Ausübung der richterlichen Gewalt durch den einzelnen Richter zum Schutz von Kollegen, Parteien und ihren Anwälten durch die Festlegung von Sanktionen zu gewährleisten, die bis zur Amtsenthebung des Richters gehen können.

4 - Die wichtigsten Disziplinarvorschriften für die Richter der regionalen Verwaltungsgerichte und des Staatsrats sind in den Art. 32, 33 und 34 des **Gesetzes Nr. 186 von 1982 (Verordnung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit) enthalten**. Diese Bestimmungen werden im Wesentlichen in den Artikeln 39 bis 43 der Geschäftsordnung für die Arbeitsweise des Präsidialrats für Verwaltungsgerichtsbarkeit übernommen, d. h. des Selbstverwaltungsorgans, dem auch die Disziplinarverfahren der Richter der regionalen Verwaltungsgerichte und des Staatsrats obliegen.

5 – **Das Disziplinarverfahren** unterliegt dem Verwaltungsrecht, und das Dekret, durch das es geregelt ist, ist ein Verwaltungsakt, der vor dem regionalen Verwaltungsgericht und dem Staatsrat angefochten werden kann. Anders verhält es sich mit dem Disziplinarverfahren der italienischen Zivil- und Strafrichter, das vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit stattfindet und mit einem Urteil endet, gegen das Berufung und Revision (*cassazione*) eingelegt werden können.

Insbesondere:

- das Verfahren wird vom Präsidenten des Ministerrats oder vom Präsidenten des Staatsrats eingeleitet;
- Der Präsidialrat für Verwaltungsgerichtsbarkeit beauftragt innerhalb von 10 Tagen eine aus drei seiner Mitglieder bestehende Kommission, die Voruntersuchungen durchzuführen, die innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen sein müssen;

- Auf der Grundlage der Voruntersuchungen legt der Präsidialrat den Sachverhalt dem Richter vor mit der Aufforderung, innerhalb von 30 Tagen eine Stellungnahme abzugeben;
- Nach Eingang der Stellungnahme, in jedem Fall aber nach Ablauf von 30 Tagen, beauftragt der Rat des Präsidenten, sofern das Verfahren nicht eingestellt wird, seine II. Fachkommission, die über besondere Disziplinarbefugnisse verfügt, mit der Untersuchung fortzufahren, die innerhalb von 90 Tagen abgeschlossen sein muss.
- Der Präsident des Staatsrats setzt dem Rat des Präsidenten den Termin für die Erörterung fest, per Dekret, das dem Betroffenen mindestens vierzig Tage im Voraus zuzustellen ist; dieser kann spätestens zehn Tage vor der Verhandlung Akteneinsicht nehmen, Kopien erstellen und eine Verteidigungsschrift einreichen.
- In der für die Diskussion anberaumten Sitzung trägt das dienstälteste Mitglied der II. Fachkommission den Bericht vor. Der Richter, gegen den ermittelt wird, hat zuletzt das Wort und hat das Recht, sich von einem anderen Richter unterstützen zu lassen. In diesem Zusammenhang erklärte das Verfassungsgericht mit Urteil Nr. 87 aus dem Jahr 2009 die Ungültigkeit des Verbots für den Richter, sich von einem Rechtsanwalt unterstützen zu lassen;

6 - Für die nicht geregelten Aspekte bezieht sich Art. 32 desselben Gesetzes Nr. 186 auf die geltenden Rechtsvorschriften für ordentliche Richter, aber Art. 30 schließt das Gesetzesdekret Nr. 109 von 2016 aus, das die Fälle von Disziplinarvergehen und Strafen für ordentliche Richter vorsieht, so dass die alten Bestimmungen des **Königlichen Gesetzesdekrets Nr. 51 von 1946** und des **Präsidialdekrets Nr. 916 von 1958 für diese Aspekte weiterhin angewendet werden.**

Insbesondere gemäß Art. 18 des Königlichen Gesetzesdekrets von 1946 "*wird der Richter, der seine Pflichten nicht erfüllt oder bei der Amtsausübung oder außerhalb des Amtes ein Verhalten an den Tag legt, das ihn des Vertrauens und der Achtung, die er genießen muss, unwürdig macht oder das Ansehen der Gerichtsbarkeit gefährdet, mit Disziplinarstrafen belegt*", die gemäß dem folgenden Art. 19 " sind: 1) Verwarnung; 2) Verweis; 3) Zurückstufung beim Dienstalter; 4) Entfernung; 5) Entlassung ... Der Richter (...) hat kein Recht, sich einem Disziplinarverfahren und den daraus resultierenden Maßnahmen durch Kündigung zu entziehen."

7 - Im Übrigen heißt es in Art. 13 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 186: "**Artikel 5 der Verordnung Nr. 1054 vom 26. Juni 1924 gilt für die in diesem Gesetz genannten Richter**". Daher

können Verwaltungsrichter *"nicht suspendiert werden, es sei denn, sie haben ihr Amt vernachlässigt oder sich unregelmäßig und verwerflich verhalten"* und *"können nicht ihres Amtes enthoben werden, es sei denn, sie haben sich geweigert, eine durch Gesetze oder Verordnungen auferlegte Pflicht ihres Amtes zu erfüllen; wenn sie gewohnheitsmäßige Fahrlässigkeit an den Tag gelegt oder aufgrund schwerwiegender Vorfälle ihren persönlichen Ruf oder die Würde des Spruchkörpers, dem sie angehören, gefährdet haben"*. Die genannten Maßnahmen werden *"nach Anhörung der Stellungnahme des Staatsrats in der Generalversammlung und nach Beratung des Ministerrates"* erlassen.

8 - Die oben erwähnte Rekonstruktion führt zu einem **"verworrenen und inhomogenen Regelungsrahmen"**, wie auch der Präsidialrat für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einräumt, der mehrfach eingegriffen hat, um Klarheit zu schaffen.

In diesem Sinne regelte die mit Dekret vom 6. Februar 2004 angenommene Geschäftsordnung für die Arbeitsweise des Präsidialrats die *"Bearbeitung von Beschwerden"*; per Beschluss des Präsidialrats vom 28. Januar 2005 wurde die Regelung für Fälle der *"Unvereinbarkeit von Richtern, die erfolgreich an Auswahlverfahren teilgenommen haben"* neu geregelt, und im Runderlass vom 31. Mai 2007 wurden die *"Regelungskriterien für die vorsorgliche Suspendierung vom Dienst infolge eines Strafverfahrens"* festgelegt, während im Runderlass vom 12. Oktober 2006 die Regelung für Fälle der *"territorialen Unvereinbarkeit von Verwaltungsrichtern"* geklärt werden musste, die bis dahin 55 Jahre lang durch einen königlichen Erlass, ein königliches Gesetzesdekret und zwei andere Gesetze ohne angemessene Koordinierung bestimmt wurde.

Derselbe Präsidialrat hat mit einer Resolution vom 8. Februar 2013, ergänzt durch eine Resolution vom 6. November 2015, auch einen **Vorschlag für ein Reformgesetz** mit einem ausführlichen erläuternden Bericht angenommen, eine solche Reform steht jedoch bis heute aus.

9 - Die Situation ist umso komplexer, als es **weitere Regeln der richterlichen Ethik gibt**, die der Verwaltungsrichter in seiner beruflichen Tätigkeit, aber auch in seinem alltäglichen und privaten Betragen beachten muss, und auch die Einhaltung dieser ethischen Anforderungen eine wesentliche Pflicht jedes Richters ist, und zwar im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, seine Verantwortung nicht nur gegenüber den Parteien, Anwälten und Kollegen zu gewährleisten, sondern vor der gesamten Zivilgesellschaft. In vielen Ländern haben sich daher Berufsverbände von Richtern und Rechtsanwälten bemüht, die Grundsätze ethischen Verhaltens in schriftlicher Form zu verankern, im Einklang mit den

Bangalorer Grundsätzen richterlichen Verhaltens, die mit der Resolution Nr. 2006/23 des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom 27. Juli 2006 angenommen wurden.

10 – In Italien regelt das öffentliche Beschäftigungssystem in **Art. 54 der Gesetzesverordnung Nr. 165 vom 30. März 2001** in der durch Art. 1 Abs. 44 des Gesetzes Nr. 190 von 2012 ersetzten Fassung den Erlass von **Verhaltenskodizes** für alle Bediensteten des öffentlichen Dienstes. Für die Justiz ist die Annahme eines solchen Ethikkodex im letzten Absatz von Art. 58 *bis* des Gesetzesdekrets Nr. 29 von 1993 vorgesehen.

Der bereits erwähnte Artikel 54 besagt insbesondere:

"(1) Die Regierung legt einen Verhaltenskodex für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen fest, um die Qualität der Dienstleistungen, die Korruptionsprävention, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Pflichten der Sorgfalt, Loyalität, Unparteilichkeit und ausschließlichen Dienst am Gemeinwohl zu gewährleisten (...) und sieht in jedem Fall das Verbot für alle Bediensteten des öffentlichen Dienstes vor, aus irgendeinem Grund Vergütungen, Geschenke oder andere Vorteile zu verlangen oder anzunehmen (...);

(2) Der per Präsidialdekret verabschiedete Verhaltenskodex ... wird im Amtsblatt veröffentlicht und dem Bediensteten ausgehändigt, der es zum Zeitpunkt der Einstellung unterschreibt.

3. Verstöße gegen die im Verhaltenskodex enthaltenen Pflichten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Plans zur Korruptionsprävention, werden disziplinarrechtlich geahndet. Die Pflichtverletzung ist auch für die zivil-, verwaltungsrechtliche und buchhalterische Haftung relevant ...

(4) Für jede Gerichtsbarkeit und die Rechtsvertretung des Staates (avvocatura dello Stato) verabschieden die Organe der Berufsverbände einen Ethikkodex, an den sich die Angehörigen der entsprechenden Institutionen halten müssen. Im Falle der Untätigkeit wird der Kodex vom Selbstverwaltungsorgan verabschiedet."

11 – Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt der **Ethikkodex für Mitglieder des Staatsrats** (verabschiedet am 28. April 1994 und geändert am 6. Juni 2007 durch die Generalversammlung der Vereinigung der Mitglieder des Staatsrats), für die **Richter der regionalen Verwaltungsgerichte** (angenommen am 13. Mai 1994 und geändert von der Generalversammlung am 22. Oktober 2021) und schließlich **der Mitglieder des**

Präsidialrats für Verwaltungsgerichtsbarkeit (angenommen durch die Resolution des Präsidialrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 16. April 2010).

Die genannten Kodizes unterscheiden sich voneinander und setzen ähnliche Regeln fest hinsichtlich der Kriterien für das Verhalten als Richter sowie im gesellschaftlichen Leben, der Kosten für berufliche Fortbildung und der Wahrnehmung externer Aufgaben.

Da zudem die Regeln des Ethikkodex der Richter des Staatsrates laut dessen Präambel *„nicht das Wesen und die Wirkung von Rechtsnormen haben“*, sind sie *„ausschließlich dem Gewissen jedes einzelnen Richters“* anvertraut. *„Der Kodex hat daher keine normative Kraft und Wirkung als öffentliche Rechtsquelle“* und ein Verstoß *„wird nicht geahndet“*.

12 - Im Ergebnis ist festzustellen, dass die ethische Dimension des beruflichen und privaten Verhaltens des Verwaltungsrichters, die in den genannten *"Ethikkodizes"* vorgesehen (aber nicht sanktioniert) wird, weiter gefasst ist als die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit desselben Richters und sich von dieser unterscheidet; letztere betrifft vor allem die Ausübung richterlicher Funktionen und die Beziehungen zu Kollegen, zu den Verfahrensparteien und zu ihren Anwälten.

Der Anknüpfungspunkt zwischen den beiden Profilen besteht jedoch darin, dass ein Verhalten, das eine Straftat darstellt (typisches Beispiel Korruption) oder das einen Verstoß gegen die sowohl im Gesetz als auch im Ethikkodex vorgesehenen Pflichten und Verhaltensregeln beinhaltet, dennoch auch als Disziplinarvergehen oder als Kriterium bei der Vergabe neuer Aufgaben oder der Genehmigung neuer Tätigkeiten relevant sein kann, mit dem gemeinsamen Ziel, die Glaubwürdigkeit des einzelnen Richters und der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit zu gewährleisten. Daher ist es das **Bedürfnis nach Glaubwürdigkeit**, das den gemeinsamen Nenner des allzu komplexen Bildes bildet, das hier für Italien skizziert wurde.