

3° table-ronde

Die Pflicht zur Zurückhaltung:

Die Verpflichtung des Richters, sich jeglicher Meinungsäußerung zu enthalten oder Situationen zu vermeiden, in denen seine Unparteilichkeit in Zweifel gezogen werden könnte.

ITALIENISCHER BERICHT – RAFFAELLO SESTINI

1 – "Wenn wir sterben werden, wird man uns nicht fragen, wie gläubig wir waren, sondern wie glaubwürdig."

Die **Glaubwürdigkeit des Richters** ist daher der Wert, der das Verhältnis von Ethik und Gerechtigkeit zusammenfasst, gemäß den Worten von Rosario Livatino, einem jungen Strafrichter, „der kleine Richter“ genannt, bekennender Katholik, doch von kristallklarer Unparteilichkeit und großem bürgerschaftlichen Engagement, der im Alter von 38 Jahren von der Mafia ermordet und 2021 von Papst Franziskus seliggesprochen wurde.

Livatino, der Italien von seiner besten Seite vertritt, beweist, dass Richter religiöse oder politische Überzeugungen und soziales Engagement mit tadelloser und unparteiischer Berufsausübung vereinbaren können. Livatino selbst erläutert in einer Konferenz über „**Die Rolle des Richters in einer sich wandelnden Gesellschaft**“ aus dem Jahr 1984, die aber immer noch relevant ist, die Notwendigkeit für den Richter, sich der Gesellschaft und dem sozialen und technologischen Wandel zu öffnen und gleichzeitig alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um nicht nur seine Unparteilichkeit, sondern auch sein - ebenso wesentliches - Bild der Unparteilichkeit zu gewährleisten.

2 - Nach Livatino entwickelt sich die Gesellschaft ständig weiter, während der Richter „*nur ein Staatsbediensteter ist, der mit der ganz besonderen Aufgabe betraut ist, die Gesetze anzuwenden*“, oder „*ein bloßes Spiegelbild des Rechts, das er anzuwenden hat*“. In einer zunehmend fließenden und komplexen Gesellschaft, die vor allem in Italien durch eine zu umfangreiche und uneinheitliche Gesetzgebung gekennzeichnet ist, wird jedoch die Rolle des Gesetzesauslegers immer wichtiger, der daher „*aus seinem eigenen Elfenbeinturm der Unveränderlichkeit, des sozialen Winterschlafs*“ herauskommen und aufmerksam und sensibel für das werden muss, was neben ihm entsteht, sich verändert und verloren geht.

In einem solchen Kontext *"ist die externe Glaubwürdigkeit der Justiz als Ganzes und in jedem ihrer Bestandteile ein wesentlicher Wert in einem demokratischen Staat"*, aber sie ist auch die Voraussetzung dafür, dass die Gesellschaft akzeptiert, dass der Richter *"eine so große Macht über andere hat"*.

3 - Auch wenn die Unabhängigkeit des Richters *"in seiner Glaubwürdigkeit liegt, die er in den Mühen seiner Entscheidungen und in jedem Augenblick seiner Tätigkeit zu erobern vermag"*, so ist doch *"die Behauptung, zurückzuweisen, wonach er, sobald er seine*

beruflichen Pflichten mit Gewissen und Gewissenhaftigkeit erfüllt hat (...) in seinem Privatleben wie jeder andere Bürger auch tun und lassen kann, was er will."

Insbesondere – um nochmals Livatino zu zitieren – **»muss der Richter nicht nur unabhängig sein, sondern auch unabhängig scheinen, um zu signalisieren, dass es neben einem gewiss vorrangigen materiellen Problem ein anderes, unauslöschliches Problem der Form gibt. Die Unabhängigkeit des Richters liegt in der Tat nicht nur in seinem Gewissen (...) in seinem technischen Wissen, (...) in der Klarheit und Linearität seiner Entscheidungen, sondern auch in seiner Rechtschaffenheit, in der Durchsichtigkeit seines Verhaltens auch außerhalb der Mauern seines Amtes, in der Normalität seiner Beziehungen und deren Ausdrucks im gesellschaftlichen Leben, in der Wahl seiner Freundschaften, in seiner Weigerung, sich auf erlaubte, aber riskante Initiativen und Geschäfte einzulassen.«**

Daher "muss ein Richter auf der Höhe der Zeit in der Lage sein, gerade aus Achtung vor einer öffentlichen Ethik, die mit dem Amt verbunden ist, einige Einschränkungen auch für seine eigene Freiheitssphäre zu akzeptieren".

4 - Die vorstehenden Erwägungen haben unmittelbare praktische Auswirkungen, z. B. in Bezug auf die Disziplinarvorschriften, die es dem italienischen Verwaltungsrichter verbieten, mit den Verfahrensbeteiligten und ihren Rechtsanwälten zu verkehren und ihnen Informationen über das Verfahren offenzulegen, durch die die Gleichheit der Parteien gestört würde; oder die es ihm verbieten, öffentlich Meinungen oder Einschätzungen zu den ihm anvertrauten Verfahren zu äußern; oder die eine Verpflichtung zur Enthaltung begründen, wenn seine persönlichen oder wirtschaftlichen Beziehungen oder seine früheren allgemeinen Äußerungen jedenfalls den Eindruck einer vorgefassten Meinung für die Entscheidung des Einzelurteils erwecken können.

5 - Dieselben Erfordernisse haben den italienischen Gesetzgeber dazu veranlasst, die für den Verwaltungsrichter vorgesehene Möglichkeit, außerinstitutionelle Ämter im Dienst von Politik und Verwaltung zu übernehmen, (in Bezug auf Anzahl, Art und Besoldung) zu begrenzen und in jüngerer Zeit vor der Wiederaufnahme seiner richterlichen Funktionen eine Karenzzeit oder "Abkühlung" vorzuschreiben, vor der Rückkehr in das Richteramt nach zeitweiser Abordnung in politische Ämter oder Aufgaben in engem Kontakt zu Politikern (z.B. Leitung eines Ministerbüros), die ihn als **nicht mehr unabhängig erscheinen** lassen.

6 - Um das Denken von Livatino zu aktualisieren, darf der Richter, sobald er von seinem "Elfenbeinturm" herabgestiegen ist, beileibe nicht aufhören, zu experimentieren, zu studieren und zu versuchen, sowohl in seinem Berufs- als auch in seinem Privatleben **die sich stets beschleunigende Entwicklung der Informationstechnologie und der Telematik** mit der Entwicklung des Internets und der sozialen Netzwerke, des "Metaverse" und der "künstlichen Intelligenz" zu verstehen (was immer noch eine spannende und nicht zu vernachlässigende Herausforderung ist, verglichen mit der allzu weit verbreiteten "natürlichen Dummheit").

In der Tat sind die beispiellosen Möglichkeiten, auch für die Stärkung und "Glaubwürdigkeit" des Justizdienstes, offensichtlich, die die oben erwähnte technologische Entwicklung bietet, die es beispielsweise der italienischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglicht hat, die Pandemie zu überwinden und nun den Rückstand durch einen breiten und mutigen Einsatz von Video-Gerichtsverhandlungen zu verringern.

7 - Ebenso offensichtlich sind die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sozialen Folgen – die der Richter nicht ignorieren kann –, die mit der bisher undenkbbaren Erweiterung der Ausdrucksmöglichkeiten des Denkens durch weit verbreitete und praktisch unbegrenzte Kanäle verbunden sind, die (im Gegensatz zu den traditionellen Massenmedien wie dem Fernsehen) allen Beteiligten Möglichkeit zu Feedback geben und somit in der Lage sind, neue Räume der Freiheit, aber auch der Verantwortung zu eröffnen.

8 - All dies führt zu einer Änderung der Rechtsprechung des italienischen Verwaltungsgerichts auf **dem Gebiet der Kommunikation**, die sich einst hauptsächlich mit Rechtsstreitigkeiten über die Zuteilung der begrenzten terrestrischen Fernseh- und Funkfrequenzen, die Modalitäten der Verbreitung der Presse und Investitionszuschüssen für Zeitungen befasste, nun aber auch über das Funktionieren elektronischer Ausschreibungen und Online-Rankings entscheidet und über die Folgen der Nutzung des Netzes, z. B. in Bezug auf die Verhängung von Verbotsmaßnahmen für Fußballfans oder Strafmaßnahmen für Studenten und Angestellte des öffentlichen Dienstes, nach Kommentaren, die dem Netz leichtfertig im ruhigen Halbdunkel einer Umgebung anvertraut wurden, von der man fälschlicherweise annahm, dass sie begrenzt und nicht gefährlich sei.

9 - Das letztgenannte Profil erlegt allen Beamten, insbesondere aber den Verwaltungsrichtern und allen anderen **Richtern, neue und größere Vorsichtsmaßnahmen** auf, die nunmehr ihre Verschwiegenheitspflichten nicht nur dadurch erfüllen müssen, dass sie es vermeiden, mit den Parteien und anderen Beteiligten zu verkehren, und Informationen über den Inhalt ihrer richterlichen Tätigkeit nicht durchsickern lassen dürfen (es heißt, dass Richter nur durch Urteile sprechen), und zwar nicht nur, indem man sich von den Versuchungen des Lärms der Presse und des Fernsehens fernhält, sondern auch, indem man mit größter Sorgfalt darauf achtet, öffentliche Auftritte und Äußerungen zu vermeiden, die sich in den sozialen Netzwerken und im Netz unbestimmt und unkontrolliert verbreiten und der immer notwendiger werdenden "Glaubwürdigkeit" des Richters schweren Schaden zufügen könnten.

10 - Die daraus resultierende Notwendigkeit, die "ethische Haltung" der Justiz in der Komplexität der heutigen Zeit, einschließlich der privaten Nutzung der sozialen Medien durch jeden Richter, zu skizzieren, hat das Amt für Studium und Ausbildung der italienischen Verwaltungsgerichtsbarkeit dazu veranlasst, Schulungsseminare für Richter zu organisieren, und hat den Präsidialrat der italienischen Verwaltungsgerichtsbarkeit dazu veranlasst, in der Sitzung vom 25. März 2021 **die Resolution Nr. 40 "Über die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel und sozialer Medien durch Verwaltungsrichter"** zu verabschieden, die an die "Non-Binding Guidelines on the Use of Social Media by Judges" der Vereinten Nationen von 2019 erinnert, die Verhaltensregeln enthalten, die für Verwaltungsrichter als Leitfaden dienen und daher dazu beitragen können, Unklarheiten auszuräumen, die für disziplinarische Zwecke relevant sind.

11 – Die fragliche Entschließung enthält in der Einleitung eine "Überlegung" zur "*Schaffung einer fast 'extraräumlichen und extrazeitlichen' Dimension der Nutzung des Internets im Allgemeinen und der sozialen Medien im Besonderen*". In der Tat "*lebt der Benutzer in der einzigartigen Situation, sich in der unmittelbaren Zukunft auf sein eigenes Verbindungswerkzeug zu beziehen, ohne immer zu erkennen, dass der eingegebene Inhalt in einem immensen, praktisch unbegrenzten Raum einfließt und, was noch wichtiger ist, dazu bestimmt ist, in einem zeitlosen Bereich zu bleiben, der gewöhnlich als "mediale*

Ewigkeit" definiert wird. Daraus folgt, dass "alle personenbezogenen Daten im Rahmen dieses Prozesses Aneignungen, Fragmentierungen und Zerlegungen erfahren kann, die geeignet sind, deren ursprüngliche Identität und eigentliche Bedeutung zu verändern".

Die Kriterien, die die richtige Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 21 der Verfassung in einer dem Medium Rechnung tragenden Weise lenken, werden daher gestärkt, denn die einleitende Überlegung kommt zu dem Schluss: „Bei der Nutzung sozialer Medien durch Verwaltungsrichter gilt es, ein Gleichgewicht zu wahren zwischen den Rechten des einzelnen Richters als Amtsträger und als Bürger, und den Pflichten, die mit der institutionellen Zugehörigkeit und dem eigenen Stand verbunden sind“.

Zunächst wird der Anwendungsbereich dadurch definiert, dass nach einer wörtlichen und systematischen Auslegung *"die Nutzung sozialer Netzwerke"* auch im Rahmen privater Beziehungen einbezogen wird. Dann regelt sie die *"Rechte, Risiken und Pflichten"*, die sich aus der Nutzung sozialer Medien ergeben, die *"in Übereinstimmung mit den Verhaltensregeln (...) auch im Privatleben gemäß den Ethikkodizes der Verwaltungsrichter und den geltenden Disziplinvorschriften durchsetzbar sind"*.

Die *"Inhalte und Verhaltensregeln bei der Nutzung sozialer Medien"* werden ebenfalls identifiziert, um *"die Achtung der Grundrechte und -freiheiten aller Beteiligten zu gewährleisten"* sowie *"die Würde, Integrität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des einzelnen Richters, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Institutionen, die sie vertreten, zu schützen"*

Zu diesem Zweck *"halten sich die Verwaltungsrichter mit öffentlichen Stellungnahmen sehr zurück, verwenden eine angemessene und umsichtige Sprache, kommunizieren nicht mit den Parteien, ihren Vertretern oder der Öffentlichkeit in Bezug auf Fälle und Streitigkeiten, die in ihre Zuständigkeit fallen"* und *"nutzen die sozialen Medien nicht als Instrument zur Werbung für ihre außerinstitutionellen wirtschaftlichen Aktivitäten"* (Nr. 7, der sich mit der heiklen Frage der "indirekten Werbung" befasst, die sich auf Kurse und Veröffentlichungen des einzelnen Richters bezieht).

Schließlich stellen *„Freundschaften und Bekanntschaften in den sozialen Medien (...) kein an sich relevantes Element dar, das geeignet wäre, tatsächliche gewohnheitsmäßige Beziehungen anzuzeigen, die zu Befangenheit führen könnte, und trotzdem müssen sie beschränkt oder vermieden werden, falls sie Auswirkungen auf den Anschein der Unabhängigkeit haben könnten.“*

12 - Im Licht des skizzierten Bildes kann man mit den Worten des Richters Livatino schließen, dass *"es keinen Zusammenhang zwischen dem Bild des Richters und der sich wandelnden Gesellschaft geben kann, in dem Sinne, dass das erstere keiner Veränderung unterworfen werden darf, unabhängig vom Sittenwandel der letzteren: **Der Richter muss in jeder Epoche frei und unabhängig sein und auch so erscheinen, und er kann so sein und scheinen, wenn er es nur will – und er muss es wollen, um seines Amtes würdig zu sein und keinen Verrat an seinem Auftrag zu begehen.**"*

Das Erfordernis der Glaubwürdigkeit des italienischen Verwaltungsrichters, die sich sowohl auf seine Unabhängigkeit und den Anschein der Unabhängigkeit als auch auf den effektiven Rechtsschutz bezieht, den er den Bürgern gegenüber politischer, administrativer und wirtschaftlicher Macht garantiert, ist daher unerlässlich, um seinen berufsethischen

Aufgaben einen konkreten Inhalt zu verleihen und den Knoten des Verhältnisses zwischen Ethik und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu lösen.