

# Über den Umgang mit richterlicher Ethik im Ausland

OSTA Andrea Titz, Mitglied des DRB-Präsidiums

Die Bedeutung einer leistungsfähigen, transparenten und unabhängigen dritten Gewalt für den Rechtsstaat steht außer Frage. Die Judikative kann ihre Funktion nur erfüllen, wenn die Richter nicht nur den juristischen Anforderungen an ihre Tätigkeit gerecht werden, sondern auch ihr Amt mit uneingeschränkter Integrität ausüben. Die Beschäftigung mit ethischen Verhaltensstandards für die Justiz ist dazu ein unverzichtbarer Bestandteil.

Über solche programmatischen Sätze kann bei Richtern und Staatsanwälten weltweit sicher weitgehend Konsens erzielt werden. Wie man sich aber dem Thema richterliches Selbstverständnis und richterliche Ethik nähert, könnte in den verschiedenen Staaten nicht unterschiedlicher sein. Die Palette reicht von Ethik-Kodices als Teil des sanktionsbewehrten Disziplinarrechts bis hin zur Einstellung: »Über Berufsethik spricht man nicht, die hat man.« Forscht man nach den Gründen für diese Unterschiede, lohnt der Blick auf die internationale Entwicklung der Diskussion über richterliche Ethik.

## I. Internationale Standards

In dem Dokument »Basic principles on the Independence of the Judiciary« haben die Vereinten Nationen bereits 1985 erste universelle, allerdings noch sehr allgemein gehaltene Verhaltensstandards für die Richterschaft formuliert. Wesentlich waren darin die Forderungen nach einer Garantie richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Die Justiz müsse ein faires Verfahren garantieren und die Rechte der Parteien schützen. Richter sollen alle Grundrechte genießen, aber bei Wahrnehmung dieser Rechte die Würde ihres Amtes und die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Justiz wahren.

15 Jahre später setzten die Vereinten Nationen eine Arbeitsgruppe von Gerichtspräsidenten aus verschiedenen Ländern ein. Diese erarbeiteten, benannt nach dem Ort des ersten Zusammentreffens, die »Bangalore Principles of Judicial Conduct« (2002). Der Präambel zufolge ist Sinn der Prinzipien, Standards für das ethische Verhalten von Richtern aufzustellen. Das Dokument führt sechs zentrale ethische Werte auf, nämlich Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität, Anstand, Gleichbehandlung und Fachkunde, be-

schreibt deren Inhalt und kommentiert, welches Verhalten konkret von den Richtern zur Umsetzung des jeweiligen Wertes verlangt werden kann, indem Verhaltensanweisungen auch zu sehr konkreten Fragen (z. B. Annahme von Geschenken, privater Umgang mit Rechtsanwälten) gegeben werden.

Die *Bangalore-Prinzipien* haben vielen Ländern in Lateinamerika, Afrika und Asien als Vorbild für die Entwicklung ethischer Verhaltenskodizes gedient. So haben beispielsweise Chile und Venezuela im Jahr 2003 und Peru 2004 auf dieser Grundlage einen Ethik-Kodex verabschiedet. Demgegenüber werden sie von den Richterverbänden europäischer Staaten eher skeptisch beurteilt; kritisiert wird die jedenfalls in Teilen sehr kleinteilige Regelung, da sie eine zu weitgehende Einschränkung der Bürgerrechte der Richter und eine zu starke Reglementierung des Privatlebens mit sich bringe. Kritisch gesehen wird vor allem der Umstand, dass die *Bangalore-Prinzipien* Verstöße gegen Ethikregeln mit disziplinarischer Ahndung verknüpfen.

## II. »Common-law«-Länder

Tatsächlich ist diese Ablehnung in der Rechtstradition begründet. Es ist festzustellen, dass die Prinzipien von Bangalore stark von den Rechtsgedanken der »Common-Law-Staaten«, also der Staaten mit angelsächsischer Rechtstradition, geprägt sind, obwohl an ihrer Entwicklung auch bewusst Richter aus Ländern mit kontinental-europäischem Rechtsverständnis beteiligt wurden. Wie häufig in vergleichbaren Fällen der Zusammenarbeit zwischen Fachleuten aus beiden Rechtstraditionen haben sich jedoch die Gedanken der Common-Law-Staaten durchgesetzt. Dort haben geschriebene Ethik-Regelungen meistens eine lange Tradition. So gibt es in den USA bereits seit 1924 einen Ethik-Kodex für Richter, in dem ausdrücklich Ge- und Verbote für das richterliche Verhalten formuliert werden. 1973 folgte ein Bundesrichterkodex, der zuletzt im Jahr 2000 überarbeitet wurde und ebenfalls konkrete Handlungsvorgaben für die richterliche Tätigkeit sowohl in beruflicher als auch in privater Hinsicht enthält.

*Kanada* ist hingegen mit den »Ethical principles for Judges« einen anderen Weg gegangen: Dort wurden ethische Verhaltensrichtlinien entworfen, die nicht mit disziplinarischen Maßnahmen verknüpft sind. Der kanadische Ethik-Kodex

gibt den Richtern nicht vor, was sie im Einzelnen tun sollen, sondern beschreibt lediglich eine »ethische Kultur«. Ethisch richtiges Verhalten soll nicht durch die Auferlegung von Sanktionen, sondern durch persönlich empfundene Verpflichtung ausgelöst werden. Nach Auffassung der kanadischen Richter hänge der Geist dieser Standards und dementsprechend die Qualität der Ausübung des Berufs davon ab, ob diese ethischen Standards auch in der Praxis angewandt werden. Für »ethische Zweifelsfragen« besteht ein beratendes Gremium, das »Advisory Committee of Judges«, das sich aus 12 Richtern der kanadischen Regionen zusammensetzt und hohe Akzeptanz unter kanadischen Richtern genießt. Dieses Komitee gibt auf Anfrage von Richtern Vorschläge für ethisch richtiges Verhalten bei konkreten Zweifelsfällen. Die Vorschläge haben keine Bindungswirkung gegenüber dem einzelnen Richter und ziehen keine Disziplinarmaßnahmen nach sich. Sie werden jedoch anonymisiert im Internet veröffentlicht, um so als Anhaltspunkte auch für andere Richter dienen zu können.

### III. Die Entwicklung in Europa

In der Empfehlung Nr. R (94)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter vom 13.10.1994 steht vor allem die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter im Mittelpunkt, wobei auch herausgestellt wird, dass für Richter die Arbeitsbedingungen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden müssen, um diesen Anforderungen genügen zu können. Disziplinarische Konsequenzen sollen nach der Empfehlung vorgesehen sein, wenn Richter ihren »Verantwortlichkeiten nicht in wirksamer und angemessener Weise nachkommen oder Disziplinarvergehen begehen«. Sie sollen aber nicht in die richterliche Unabhängigkeit eingreifen.

Am 10.07.1998 wurde anlässlich eines Treffens des Europarats eine *Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter* verabschiedet, in der sehr generell zu Fragen der Richterethik Stellung genommen wurde. Für das dienstliche Verhalten ist darin festgehalten, dass Richter bei der Ausübung des Amtes nicht nur hohe Fachkompetenz anstreben müssen, sondern auch für die Menschen erreichbar sein und ihnen Respekt entgegenbringen müssen. In außerdienstlicher Hinsicht wird gefordert, dass Richtern das Recht zu gesellschaftlichem Engagement und zur Wahrnehmung ihrer Rechte auf politischer Ebene zusteht, soweit dadurch nicht das Vertrauen in ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit erschüttert wird.

Als Reaktion auf Bangalore hat der »Rat Europäischer Richter« (Conseil Consultatif des Juges Européens – CCJE) im November 2002 im Auftrag des Europarats zu Fragen der richterlichen Unabhängigkeit Stellung genommen. Die CCJE-Stellungnahme knüpft an die kontinentaleuropäische Richtertradition an und soll nicht nur Antwort auf die Frage geben, welche Verhaltensstandards für Richter gelten sollen, sondern auch darauf, wie diese Verhaltensstandards formuliert werden und welche Art von disziplinarrechtlicher Haftung für Richter gelten soll.

Als *maßgebliche Verhaltensstandards* werden angesehen die Rücksicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz der Parteien, die Meidung von Voreingenommenheit und Diskriminierung und die Sicherung des Gleichgewichts zwischen den Parteien. Richter sollen ihre Aufgaben sorgfältig und innerhalb angemessener Zeit erfüllen. Sorgfalt sollen sie insbesondere auch im Umgang mit den Medien walten lassen. Der CCJE weist darauf hin, dass sich Richter nicht aus der Gesellschaft zurückziehen sollen. Gleichwohl sollten sie bei der Ausübung öffentlicher politischer Aktivitäten Zurückhaltung üben. Wichtig sei aber auch korrektes Verhalten im Privatleben, wobei hier keine genauen Vorgaben gegeben werden. Begrüßenswert sei die Einrichtung beratender Gremien, die Richtern bei der Lösung berufsbezogener ethischer Dilemmata auch im Privatbereich eine Hilfestellung bieten könnten.

Nach der CCJE-Stellungnahme soll die *Formulierung dieser Verhaltensstandards* aus der Mitte der Richterschaft nach ausführlicher Diskussion erfolgen. Kodifizierten Regeln wird der Vorzug gegeben, da sie dem einzelnen Richter in Zweifelsfragen mehr Sicherheit geben, die Öffentlichkeit über die Verhaltensstandards, die sie von Richtern erwarten können, informieren und so das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz stärken.

Grundsätzlich erhob der CCJE keine Einwände gegen *disziplinarrechtliche Folgen* auch beim Verstoß gegen ethische Regeln, sofern sie nur bei schwerwiegendem Fehlverhalten vorgesehen und verhältnismäßig sind und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung vorsehen.

### IV. Entwicklungen in ausgewählten europäischen Staaten

In *Italien* sind die Grundgedanken richterlicher Ethik seit 1995 kodifiziert. Hierbei zeigt sich ein Dilemma, das auch in

vielen anderen Ländern sichtbar wird: Die Kodifizierung wurde zwar von den Richtern erarbeitet, jedoch vom Justizministerium erlassen. Dies hat die vormalige Regierung Berlusconi versucht auszunutzen und einen detaillierten mit disziplinarischen Maßnahmen verknüpften Ethik-Kodex entwerfen lassen, der aber aufgrund des zwischenzeitlich eingetretenen Machtwechsels nur in deutlich abgeschwächter Form 2005 in Kraft getreten ist. Er besteht nun aus 14 Artikeln, die in die Abschnitte »allgemeine Regeln«, »Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und korrektes Verhalten« sowie »Verhalten bei der Ausübung der Funktionen« eingeteilt sind und, entgegen dem ursprünglichen Plan der Exekutive, nur sehr allgemeine Grundsätze ethischen Verhaltens formulieren. Dennoch werden diese Regelungen in der Richterschaft als versuchte Einmischung der Exekutive in die Tätigkeit der Judikative und nicht als echter Leitfadens für ethische Zweifelsfragen empfunden.

In Anbetracht der vergleichbaren Problematik vieler *osteuropäischer Staaten*, in denen Verhaltenskodices im Auftrag des Justizministeriums entwickelt, mit disziplinarischen Maßnahmen verbunden und von der Exekutive implementiert wurden, ist *Ungarn* einen anderen Weg gegangen. Dort wurde von einem Ausschuss aus Mitgliedern aller ungarischen Richtervereinigungen ein Ethik-Kodex entwickelt, der durch das Präsidium der Richtervereine kodifiziert wurde. Nach Abschnitt 1 des Kodex soll dieser ein Instrument der Selbstregulierung sein und konkrete Verhaltensregeln auf Grundlage ethischer Prinzipien geben. Geregelt wird zum einen das erwünschte ethische Verhalten bei der Ausübung des richterlichen Berufs. Darüber hinaus enthält er auch weitgehende Regeln für das Verhalten im privaten und öffentlichen Leben. *Ungarn* verfolgt das Bild des nicht-politischen Richters, dementsprechend werden die Ausübung einer politischen Tätigkeit, politische Äußerungen in der Öffentlichkeit und die Teilnahme an parteipolitischen Versammlungen als nicht erwünscht bezeichnet. Zur Behandlung ethischer Zweifelsfragen wurde der »Richterliche Ethische Landesrat« eingerichtet, dessen Mitglieder aus der Mitte aller Richtervereine gewählt werden. Jeder Richter kann bei ihm eine Entscheidung über ein ethisches Problem beantragen, das ihn selbst oder einen Dritten betrifft. Der Rat ist dann zur Entscheidung verpflichtet, die als »Stellungnahme« ohne disziplinarische Konsequenzen ergeht. Dieses Gremium wird in ungarischen Richterkreisen offenbar rege in Anspruch genommen; dementsprechend hat der Rat seit seiner Einführung in einer Fülle von Einzelfällen entschieden.

Jedenfalls hinsichtlich der Entwicklungsgeschichte seines Ethik-Kodex hat auch *Österreich* einen ähnlichen Weg eingeschlagen. Dort wurde im Jahr 2003 von der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung kodifizierter ethischer Grundsätze eingesetzt und ein Diskussionsprozess eingeleitet, an dem sich alle österreichischen Richterinnen und Richter beteiligen konnten. Auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe und der Diskussion wurde im November 2007 die »Welser Erklärung« verabschiedet. Diese enthält in der »Wir-Form« formulierte Erklärungen zu 10 Einzelpunkten, begonnen mit der Erklärung, jeder In-Frage-Stellung von Demokratie und Rechtsstaat entgegen zu treten, über das Bekenntnis zur Unabhängigkeit, die Verpflichtung zu kritischer Selbstreflexion, zu sorgfältigem, qualitativ hochwertigem Arbeiten, allgemein verständlichen Äußerungen, zu verantwortungsvollem privatem Verhalten, insbesondere soweit die Unparteilichkeit dadurch gefährdet werden könnte.

#### V. Erkenntnisse für die Diskussion in Deutschland

Wenn auch in dieser kurzen Darstellung zwangsläufig nicht alle internationalen Entwicklungen der Ethik-Diskussion erschöpfend abgehandelt werden konnten, lassen sich doch einige Kernpunkte herausstellen, die auch für den Umgang mit richterlicher Ethik in Deutschland von Bedeutung sein können:

In zahlreichen Ländern innerhalb und außerhalb Europas wird die Diskussion über richterliche Ethik teilweise seit Jahrzehnten sehr lebhaft geführt und mündete häufig in eine Kodifizierung. Dabei gibt es einen Unterschied zwischen der ethischen Tradition von »Common law«- und »Civil law«-Ländern, insbesondere was den Detailreichtum ethischer Regeln, die Neigung zur Kodifizierung und zur Regelung disziplinarischer Verantwortung anbelangt. In Ländern, die nicht der angloamerikanischen Rechtstradition verhaftet sind, werden ethische Regeln insbesondere dann akzeptiert und in der Praxis angewandt, wenn sie aus der Mitte der Richterschaft entwickelt wurden und Verstöße keine Sanktionen auslösen. In solchen Ländern hat sich auch die Einrichtung eines beratenden Gremiums aus der Mitte der Richterschaft zur Beantwortung ethischer Zweifelsfragen bewährt.