

## Bericht Arbeitskreis 13

### Richterliche Ethik in Europa

von RiOVG Holger Böhmann, Greifswald

Die Moderatorin *Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Sundsvall/Schweden Annika Sandström* leitete den Arbeitskreis mit der Feststellung ein, dass es – wie in den Empfehlungen des Europarates vorgesehen – ethische Regeln für Richterinnen und Richter geben sollte. Sie berichtete über eine schwedisch-russische Kooperation, die im Jahr 2012 zur Verabschiedung eines russischen Ethikkodexes geführt habe. Anders als der schwedische Weg sehe der russische Kodex detaillierte Regelungen in erheblichem Umfang vor.

In seinem Einführungsreferat befasste sich der *Vorsitzende Richter am Landgericht Malmö/Schweden Thed Adelswärd* zunächst mit der Frage, ob es eine spezielle Ethik für Richter gibt oder geben sollte. Richterinnen und Richter sollten von den gleichen moralischen Prinzipien geleitet sein wie andere Bürger und andere Menschen würden denken, dass Richter eine höhere, wenn auch nicht andere Moral haben sollten. Der Diskussion um die Aufstellung ethischer Regeln und Richtlinien für Richter und Richterinnen in Schweden folgend kam er zu dem Ergebnis, dass es keiner festgeschriebener ethischer Regeln bedürfe. Diese würden im Sinne eines status quo einen Standard festschreiben, der eine offene und andauernde Diskussion über Ethik innerhalb der Richterschaft verhindern würde. Festgeschriebene ethische Regeln seien bei der gebotenen Kürze und Prägnanz nur so abstrakt zu fassen, dass sie zur Beantwortung konkreter ethischer Fragestellungen im richterlichen Alltag wenig geeignet seien. Der Versuch der Erfassung eines Großteils der konkreten praktischen Fragestellungen würde zu einem nicht mehr praktikablen Umfang des Regelwerks führen. Deshalb habe sich eine von der schwedischen Richtervereinigung eingesetzte Arbeitsgruppe u.a. in Anlehnung an die im Jahre 2007 von der Schleswiger Ethikrunde verabschiedeten „Säulen richterlichen Handelns“ zur Abfassung eines Papiers mit dem Titel „Gute richterliche Praxis – Prinzipien und Fragestellungen“ (Good judicial practice – Principles and Issues) entschlossen. Dieses Papier geht zunächst von den in den sog. Bangalore-Prinzipien aufgeführten vier Grundwerten Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Gleichbehandlung, gutes Verhalten und angemessene Behandlung anderer sowie hohe Kompetenz und Effektivität aus und behandelt hierzu Fragestellungen. Der Fragenkatalog ist innerhalb dieser vier Grundwerte in bestimmte Bereiche wie etwa Verhalten gegen Einflussnahme von außen und innere oder persönliche Unabhängigkeit unterteilt, wobei jeweils das berufliche und das private Verhalten unterschieden wird.

In der Diskussion wurde zunächst festgestellt, dass die Frage nach dem Ob ethischer Regeln für Richter und Richterinnen und die Art und Weise der Abfassung derselben sehr von dem kulturellen Hintergrund abhängen. Während in Finnland ethische Regeln auf Grundlage einer breiten Diskussion verabschiedet wurden, seien Richterinnen und Richter in Deutschland festgeschriebenen ethischen Regeln gegenüber eher kritisch eingestellt, weil sie als Grundlage möglicher Sanktionierungen richterlichen Verhaltens gesehen würden. Aus Litauen wurde berichtet, dass es – anders als etwa in Schweden mit der nationalen Disziplinkammer – keine Institution gebe, die über das ethische Verhalten von Richtern und Richterinnen entscheide, und Richter damit unter Umständen unmittelbar strafrechtlichen Verfahren ausgesetzt seien. Zur Frage nach dem Erfordernis verbindlicher ethischer Regeln oder eher einem Verhaltenskodex wurde aus deutscher Sicht berichtet, dass sich – etwa bei Kommentaren zu öffentlichen Versammlungen – Richterinnen und Richter eine Selbstbeschränkung auferlegen würden, ohne dass es eines festgeschriebenen Kodexes bedürfe. Die Zurückhaltung der schwedischen Richterschaft gegenüber festgeschriebenen ethischen Regeln sei in der öffentlichen Diskussion dahingehend kritisiert worden, dass man nicht zu einer Selbstbindung bereit sei.

Nach der Pause berichtete *Richter am Berufungsgericht für Verwaltungssachen in Paris Bernard Even* über die französischen Entwicklungen, die im Jahr 2011 zur Verabschiedung einer Ethikcharta, der „Charta über die Deontologie für Angehörige der Verwaltungsgerichte“ geführt haben und die in Kürze in englischer Übersetzung auf der Homepage des Conseil d'Etat verfügbar sein soll. Man sei von einer Unterscheidung der ethischen Prinzipien für das Oberste Gericht einerseits und für die übrigen Gerichte andererseits ausgegangen, die dann in einem gemeinsamen Dokument zusammengeführt worden seien. Nachdem das Parlament in 2007 sich für die Abfassung einer Ethikcharta entschieden habe, sei es nach dreijähriger Diskussion in 2010 zur Charta für ordentliche Richterinnen und Richter gekommen, die vom Hohen Justizrat verabschiedet worden sei. In 2011 habe sich das Parlament zur Einleitung einer Diskussion mit dem Ziel der Verabschiedung eines Ethikgesetzes entschieden, was aber der Diskontinuität der Regierung Sarkozy zum Opfer gefallen sei. Die neue Diskussion habe die Doppelfunktion von Verwaltungsrichtern und -richterinnen vor Augen, die zum einen Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen, zum anderen aber auch als Regierungsberater tätig sind. Das Erfordernis eines präventiven Kodex ergebe sich aus dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Vertrauen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit und deren Arbeit auf der Grundlage ethischer Prinzipien. Sodann wurde ein Überblick über den Aufbau und die Inhalte der Charta gegeben. Auf Grundlage der Charta sei ein Kollegium für Ethik eingerichtet worden, welches aus einem Mitglied des Staatsrates, einem Mitglied des Hohen Justizrates für die Verwaltungsgerichte und dem Vizepräsidenten des Staatsrates bestehe, das von Richterinnen und Richtern angerufen werden und das auf Antrag schriftliche Empfehlungen erteilen könne. Das Gremium habe seit 2011 insgesamt 10 Empfehlungen ausgesprochen, die anonymisiert veröffentlicht worden seien.

In Lettland sei ein richterliches Ethikkomitee eingerichtet worden, dem Richterinnen und Richter Beschwerden gegen andere Richter vorlegen könnten. Das Komitee spreche Empfehlungen aus, wenn der Gerichtspräsident bzw. die Gerichtspräsidentin einen Streit zwischen Richtern nicht schlichten kann.

In Luxemburg wurden einem Bericht von *Carlo Schockweiler, Richter am luxemburgischen Verwaltungsgericht*, zufolge einem generellen Bedürfnis folgend innerhalb kurzer Zeit ethische Regeln und Grundsätze für das Parlament, die Regierung und die Justiz verabschiedet, bei denen im Wesentlichen existierende Regeln niedergeschrieben wurden. Im Mai 2012 habe eine von den Präsidenten der obersten Gerichte und der obersten Staatsanwaltschaft eingesetzte Arbeitsgruppe einen Entwurf von ethischen Regeln für die Justiz zur Diskussion vorgelegt, auf den nur eine Hand voll der 200 Richterinnen und Richter im Land reagiert hätten. Insofern sei die demokratische Legitimation der Regeln zu bezweifeln. Die so verabschiedeten Regeln hätten u.a. den Respekt vor der Justiz, die Qualität richterlicher Arbeit und den Kontakt zu den Medien zum Gegenstand und zielten darauf ab, das Vertrauen der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit der Gerichte zu stärken. Nach den Regeln solle die öffentliche Meinungsäußerung von Richterinnen und Richtern vermieden werden, wohl aber eine öffentliche Diskussion der Rechtsprechung möglich sein. Es sei untersagt, öffentlich über Erfahrungen an Gerichten zu berichten, so dass Kritik am luxemburgischen Gerichtssystem unterbunden werde. Es solle auch keine direkte Kommunikation mit den Medien gegeben und insbesondere eigene Entscheidungen nicht kommentiert werden. Im Falle der direkten Kritik an einer Richterin oder einem Richter könne man sich entscheiden, ob man selbst reagiert oder über eine Richtervertretung oder Vereinigung. Auch für in den Ruhestand getretene Richter und Richterinnen sollen die Regeln gelten.

Den Berichten schloss sich eine Diskussion ausgehend von der Frage an, wovor sich Richterinnen und Richter im Zusammenhang mit ethischen Regeln fürchten müssten. Bei aller Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit müsse ein Recht zur Kritik bleiben und es wurde überwiegend die Meinung vertreten, dass eine Lehrtätigkeit und ein Recht zu wissenschaftlichen Publikationen auch

aus ethischer Sicht zulässig sein solle. Eine Gefahr wurde in der Zusammensetzung von Ethikkommissionen gesehen, die - wenn diese zu sehr von Gerichtspräsidenten dominiert seien -, zur Beeinflussung von jungen Richterinnen und Richtern genutzt werden könnten. Hierzu wurde über die Besetzung entsprechender Gremien in einigen Mitgliedstaaten diskutiert. Aus ethischen Gründen solle auch eine Nebentätigkeit von Richtern und Richterinnen als Mediatoren möglich sein. Kontrovers wurde diskutiert, ob ethische Regeln auch im Ruhestand gelten sollten.