

Zur Ethik richterlichen Verhaltens

1. Ethik und richterliche Unabhängigkeit

Die Beiträge dieses Symposiums befassten sich bisher mit der institutionellen Unabhängigkeit, der Autonomie der Judikative gegenüber den beiden anderen Staatsgewalten. Damit im Zusammenhang stehen die sachliche und persönliche Unabhängigkeit, wie sie im Grundgesetz und in den Richtergesetzen des Bundes und der Länder ihren Niederschlag gefunden haben. Die richterliche Ethik, verstanden im Sinne einer Berufsethik, beschäftigt sich im Wesentlichen mit Aspekten der inneren Unabhängigkeit. Im Gegensatz zu den institutionellen Voraussetzungen für eine äußere Unabhängigkeit kann den gesetzlichen Grundlagen hierzu keine Regelung entnommen werden. Und dennoch waren bereits die »Väter des Grundgesetzes« sich darüber einig, dass die innere Unabhängigkeit wesentlicher Bestandteil der persönlichen Voraussetzungen eines »idealen Richters« ist. »Im Grundgesetz ist eine Vorschrift, die die sachliche Unabhängigkeit des Richters garantiert, vorgesehen. Die Unabhängigkeit des Richters beruht aber im Grunde nicht auf solchen Vorschriften, sondern hängt von der Persönlichkeit des Richters selber ab, ob er notfalls auch den Mut hat, für eine Entscheidung mit allen Folgen einzutreten.«¹

Wenn man auf der einen Seite über eine selbstverwaltete Justiz diskutiert, so stellt die Beschäftigung mit der inneren Unabhängigkeit, dem »idealen Richter« und damit auch mit dem ethischen Selbstverständnis der Richterinnen und Richter die andere Seite einer unabhängigen, starken Justiz dar. Aber auch unter den heutigen Bedingungen einer durch die Exekutive verwalteten Justiz ist eine Diskussion über eine Berufsethik zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit ein zeitgemäßes Thema. Nach den in den letzten Jahren und Jahrzehnten erfolgten Veränderungen in der Justiz, den geänderten Arbeitsbedingungen und den veränderten Anforderungen an die Richterinnen und Richter ist es meines Erachtens naheliegend, dass ein berufsethisches Selbstverständnis zunehmend ins Blickfeld rückt. Ich komme auf diesen Punkt an späterer Stelle zurück.

1. Die gesetzliche Ausgestaltung richterlicher Unabhängigkeit

Das Grundgesetz schreibt in Art. 97 Abs. 1 und 2 die Grundlagen der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Richter fest. Das Richtergesetz nimmt eine weitere Ausgestaltung der Rechtsstellung und der Rechte und Pflichten des Richters vor. Die ursprünglich in dem Entwurf vorgesehene Regelung »Der Richter hat seine innere und äußere Unabhängigkeit zu wahren«² ist mit der Begründung gestrichen worden, dass sie nur an sich Selbstverständliches aussagen würde. Es sind dann nur Regelungen in

1 Georg August Zinn, Vorsitzender des Rechtspflegeausschusses des Parlamentarischen Rates, 13.1.1949.

2 BT-Drs. 3/2785, 1961, S. 7.

das Deutsche Richtergesetz aufgenommen worden, die sich mit der äußeren Unabhängigkeit des Richters beschäftigen.

Wenn der Gesetzgeber die innere Unabhängigkeit des Richters als etwas Selbstverständliches empfunden hat, weshalb sollten wir Richter uns dann mit diesem Thema beschäftigen? Ist die innere Unabhängigkeit eines Richters wirklich etwas so Selbstverständliches?

2. *Die Wechselbeziehung zwischen dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsprechung und der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen*

Das Vertrauen, das die Öffentlichkeit der Justiz entgegenbringt, ist Voraussetzung für die Akzeptanz der richterlichen Entscheidungen und für die Herstellung und Wahrung des Rechtsfriedens. Rechtsprechung, soll sie ihre Aufgabe erfüllen (Recht herzustellen und zu wahren, dem Rechtsuchenden Schutz zu geben, Rechtsfrieden herzustellen u. a.), funktioniert nur, wenn sie das Vertrauen der Öffentlichkeit genießt. Die Ausübung der richterlichen Gewalt bezieht ihre Legitimation aus dem Vertrauen, das Bürgerinnen und Bürger in die Justiz, in die rechtsprechende Gewalt, setzen. Gerichte stehen unter besonderem Erwartungsdruck, bilden sie oft die letzte Zufluchtsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger vor staatlicher Willkür und privatem Machtmissbrauch. Kommen Zweifel an der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität der richterlichen Tätigkeit auf, droht der Rechtsstaat Schaden zu nehmen.

Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz zu sichern, genügt nicht die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz. Das Verhalten des Richters als Ganzes, im Amt wie privat, in der Realität und im erweckten Anschein wird in der Öffentlichkeit als Gradmesser genommen. Richtiges Verhalten, das heißt ein Verhalten, welches Unabhängigkeit und Unparteilichkeit garantiert und demonstriert, schafft und bewahrt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz, falsches Verhalten schädigt dieses. Richtiges oder falsches Verhalten ist eine Frage der Ethik.

Richterliche Tätigkeit ist Ausübung von Staatsgewalt. Staatsgewalt, die der rechtsprechenden Gewalt vom Volk übertragen – besser sollte ich sagen anvertraut – ist. In Art. 92 GG heißt es: Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut. Ich möchte das Augenmerk auf das Wort »anvertraut« richten, ist diese Formulierung doch auch ein Ausdruck dafür, wie wir als Richter unsere Aufgabe wahrzunehmen und auszufüllen haben, als eine Art Treuhänder des Rechts, zum Schutz und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Dieses Verständnis kann für uns Leitlinie bei der Wahrnehmung unserer Arbeit sein.

3. *Richterliche Macht bei der Gestaltung des Verfahrens und durch Spielraum bei der Gesetzesanwendung*

Die uns übertragene Aufgabe bedeutet die Ausübung von Macht, die Macht Freiheit zu entziehen, Pflichten aufzuerlegen, Rechte zu beschränken. Darüber hinaus haben wir Macht in Bereichen, die nicht so offenkundig sind, z. B. das Verfahren zu gestalten. Für die Ausübung dieser Macht gibt es in jedem Fall gesetzliche Regeln. Diese Regeln lassen jedoch Spielraum, weil eine Regel sich nicht durch eine noch genauere

Regel eingrenzen lässt und Spielraum notwendig ist, um die Fülle der Fälle zu erfassen. Innerhalb dieser Spielräume suchen wir in dem uns bei Gericht vorgetragene Einzelfall eine Entscheidung zu finden. Der erfahrene Richter weiß, dass er sich nicht dem Trugschluss hingeben sollte, dass die gefundene Entscheidung die einzig mögliche ist. Viel zu oft sind uns für vergleichbare Sachverhalte ganz unterschiedliche, zum Teil gänzlich gegensätzliche Entscheidungen zur Kenntnis gelangt. Nur zu gut kennen wir den Satz aus der obergerichtlichen Rechtsprechung: »Soweit der Senat in der Vergangenheit eine andere Auffassung vertreten hat, hält er hieran nicht länger fest.« Diese Beispiele zeigen, dass die Autorität unserer Arbeit nicht in unseren Entscheidungen begründet liegt, sondern in dem Umstand, dass wir sie als Richterinnen und Richter treffen. Ob diese Entscheidungen angenommen und respektiert werden, hängt von der Wertschätzung ab, die uns als Person, unserer Verfahrensführung und unserer Entscheidung beigemessen wird.

Beruhet ein wesentlicher Teil der Akzeptanz unserer Tätigkeit auf der Art und Weise, wie wir als Person wahrgenommen werden, wie wir das Verfahren führen und wie wir den Menschen, die zum Gericht kommen, begegnen, ist dies Anlass genug, sich mit diesen Fragen zu beschäftigen.

Der Diskurs über richterliche Ethik, wie er schon seit Jahren auch in anderen Ländern geführt wird, kreist um die zentralen Anforderungen, die wir an uns zu stellen haben. Es bedeutet, uns mit uns selbst zu beschäftigen, mit unserer Rolle im Staatsgefüge und mit der Art und Weise, wie wir wahrgenommen werden vom rechtsuchenden und rechtsunterworfenen Bürger. Wir Richterinnen und Richter müssen dies selbst tun, denn aufgrund unserer unabhängigen Stellung, ohne die es keine funktionierende, rechtsstaatliche Justiz gibt, darf es jenseits des Instanzenzuges und oberhalb des Disziplinarrechts niemanden geben, der uns Regeln oder Verhaltensstandards vorgeben kann.

II. Impulse aus anderen Ländern

In vielen anderen Ländern gibt es bereits Regeln über eine richterliche Berufsethik. In den meisten vom »Common Law« geprägten Rechtsordnungen haben Ethik-Regelungen für Richter eine lange Tradition wie beispielsweise auch in den USA (seit 1924) und in Kanada. Insbesondere in den USA formuliert der Ethik-Kodex Ge- und Verbote für das richterliche Verhalten (der Richter enthält sich ..., der Richter kann nicht ..., der Richter erlaubt nicht ...). Kanada ist hingegen mit den »Ethical Principles for Judges« den Weg gegangen, ethische Verhaltensrichtlinien zu entwerfen, die nicht mit disziplinarischen Maßnahmen verknüpft sind. Dementsprechend geben die ethischen Prinzipien den Richtern nicht vor, was er im Einzelnen tun soll, sondern beschreiben eine ethische Kultur. Nach Auffassung der Kanadier können zwar einige der Standards durch Gesetze beschrieben werden, aber der Geist und die Qualität der Ausübung des Berufs hänge mehr davon ab, ob ethische Standards eingehalten werden. Danach zielen die ethischen Prinzipien auf Vervollkommnung ab, sie verlangen besseres Verhalten nicht durch Auferlegung von Sanktionen, sondern durch eine persönlich empfundene Verpflichtung. In Italien gibt es seit 1995 eine geschriebene richterliche Ethik,

während in Frankreich 2002 das Justizministerium eine französische Richterethik nach mehreren Justizskandalen in Auftrag gegeben hatte, die jedoch nicht in Kraft getreten ist. Sowohl Frankreich als auch Italien sind Beispiele dafür, wie die Exekutive versucht, in diesen ureigenen Bereich der Richter einzudringen und ein Abweichen von den Verhaltensstandards mit Maßnahmen zu verknüpfen. So haben in Italien zwar die Richter ethische Prinzipien erarbeitet, diese wurden dann jedoch vom Justizministerium erlassen. Dies versuchte die vormalige Regierung Berlusconi auszunutzen und ließ einen detaillierten, mit disziplinarischen Maßnahmen verknüpften Ethik-Kodex entwerfen. Dieser Ethik-Kodex ist aufgrund des eingetretenen Machtwechsels nur in deutlich abgeschwächter Form 2005 in Kraft getreten. Ebenso haben verschiedene ost-europäische Länder in den letzten Jahren Verhaltenskodices eingeführt. Zu nennen sind hier die baltischen Staaten, Polen, Ungarn, Slowenien, Tschechien u.a. Welchen Weg Rumänien gegangen ist, werden wir die Freude haben, nachher zu hören. In Österreich hat die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter im November 2007 eine ethische Grundsatzerklärung verabschiedet, die sogenannte »Welsler Erklärung«. Sie ist aus einer über mehrere Jahre hinweg geführten Diskussion in der Richterschaft entstanden.

Im Jahr 2000 setzten die Vereinten Nationen eine Arbeitsgruppe ein, die zwei Jahre später die sogenannten »Prinzipien von Bangalore« vorlegte. Ziel dieser internationalen Standards zu richterlichem Verhalten war es, die Integrität der Richterschaft zu stärken und der Korruption entgegenzuwirken. Sie wurden 2002 nach einer Überarbeitung auf der Konferenz von La Hague verabschiedet. In Europa stießen diese Grundsätze vielerorts auf Kritik, weil sie – vom angelsächsischen Rechtsdenken geprägt – Verstöße gegen ethische Regeln mit disziplinarischer Ahndung verknüpften. Im Auftrag des Europarats erarbeitete der Beirat der Europäischen Richter (Conseil Consultatif des Juges Européens, CCJE) eine Stellungnahme zum Thema »Richterliche Berufsethik«. Der CCJE vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass eine ethische Reflexion zum richterlichen Verhalten aus verschiedenen Gründen unentbehrlich sei. Die Methoden der Streitbeilegung müssten immer Vertrauen in die Justiz wecken bzw. das bestehende Vertrauen bewahren. Richterliche Unabhängigkeit sei Voraussetzung für richterliche Unparteilichkeit. Diese wiederum sei Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Justiz.

III. Richterliche Verhaltensstandards – Eine Lösung auch für Deutschland?

1. Erste Schritte

Auch in Deutschland hat das Thema »Richterliche Ethik« in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Im Jahre 2006 schloss sich eine fächerübergreifende Gruppe von Richterinnen und Richtern aus Schleswig-Holstein zur »Schleswiger Ethikrunde« zusammen. Daraus entstand die Broschüre »Säulen richterlichen Handelns«. Man wollte keine Gebote oder Verbote formulieren und hat deshalb Fragen aufgestellt, die die Antworten dem Leser überlassen. Der Deutsche Richter- und Staatsanwaltstag in Würzburg im September 2007 veranstaltete einen Workshop zu dem Thema »Richter-

liche Ethik«. In dem abschließenden Thesenpapier wird die Fortsetzung der Diskussion über Verhaltensstandards für Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gefordert. Danach sollten Verhaltensanforderungen schriftlich fixiert werden, aber ohne ihnen Regelungscharakter zu geben und ohne Sanktionen anzudrohen. Der Deutsche Richterbund hat Ende 2007 eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingerichtet, der auch ich angehöre.

2. Anforderungen an eine richterliche Ethik

Eine Ethik zu richterlichen Verhaltensstandards kann nur von den Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten selbst verfasst werden. Dies ist Ausfluss der Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt. Wenn ich von einer richterlichen Ethik spreche, schließt dies die Staatsanwälte mit ein. Sie sind ein der dritten Staatsgewalt gleich- und zugeordnetes Organ der Rechtspflege.

Richterliche Verhaltensstandards zu formulieren setzt voraus, dass geklärt ist, was richtiges Verhalten ist und was den idealen Richter ausmacht. Die Worte »richtiges Verhalten« und »idealer Richter« lassen bereits erkennen, dass die Meinungen hierüber auseinander gehen können. Wahrscheinlich nicht im Grundsätzlichen, aber in den Besonderheiten der unterschiedlichen Verfahren, der verschiedenen Gerichtsbarkeiten, der jeweiligen Situation. Es können deshalb meines Erachtens nicht klare Gebote oder Verbote für ein angemessenes richterliches Verhalten formuliert werden, sondern Leitlinien. Wesentlich ist für mich auf dem Weg zu einer Berufsethik insbesondere die Diskussion unter den Berufskollegen. Die Diskussion über richtiges Verhalten und darüber, was einen guten Richter ausmacht, führt zu einer Reflexion über das eigene Verhalten. Diese Auseinandersetzung mit den Ansprüchen und der gelebten Realität führt zu einer Kontrolle des eigenen Verhaltens und – wie ich glaube – zu einer Korrektur, soweit es eine Diskrepanz gibt. Ich denke beispielsweise an eine Auseinandersetzung mit dem Verhalten in der Verhandlung, wie gehe ich mit den Beteiligten um, die Befragung von Zeugen, das Verhalten in den Verhandlungspausen, Telefonkontakte mit den Parteien, den Umgang mit den anderen Mitarbeitern, das Verhalten im privaten Leben. Die Diskussion über Verhaltensstandards erfüllt damit eine wesentliche Aufgabe einer Berufsethik, nämlich das eigene Verhalten an dem Ideal zu messen und zu vervollkommen.

3. Stärkung des Selbstverständnisses der Richterschaft durch eine richterliche Ethik

Richterliche Ethik dient der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und der Festigung der Position der Richterschaft als Organ der dritten Staatsgewalt, in Staat und Gesellschaft. Ich möchte an dieser Stelle auf meinen Gedanken zu Beginn zurückkommen, dass unter den heutigen Bedingungen in der Justiz die Auseinandersetzung mit einer richterlichen Ethik zur Stärkung des Selbstverständnisses und des Verantwortungsbewusstseins geboten ist.

Wir in der Justiz sehen uns häufig Landesministerien gegenüber, die die Gerichte mehr oder weniger als nachgeordnete Behörden betrachten. Führungs- und Modernisierungskonzepte, deren Ausgangsideen aus der Wirtschaft stammen und die danach

auf die Behörden übertragen wurden, sollen möglichst unverändert auch bei den Gerichten umgesetzt werden. Die im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen grundlegend andere Aufgabenstellung der Gerichte wird nicht bedacht oder mit Klauseln wie »die richterliche Unabhängigkeit ist zu wahren« abgedeckt. Ich denke da an das letzte Beispiel der Einführung einer Leistungsbesoldung. In mehreren Bundesländern wurde dieser Ansatz verfolgt. Teilweise musste in den zuständigen Ministerien erst das Bewusstsein dafür geweckt werden, dass eine Leistungsbesoldung mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren ist.

Im Zentrum justizpolitischen Denkens steht die schnelle Verfahrenserledigung. Sie wird zum Maß der Dinge und beeinflusst zunehmend die Arbeitsweise. Die Erledigungszahlen bestimmen immer mehr das Bewusstsein. Es wird versucht, mit allen Mitteln das Dezernat »sauber« zu halten. Dafür wird schon mal ein dünnes Brett gebohrt oder ein Fall auf andere Weise »totgemacht«. Um nicht missverstanden zu werden, ich erkenne sehr wohl an, dass auch die Quantität ein Merkmal der Qualität sein kann und ein zügiges Verfahren im Interesse der Bürger ist. Aber der Druck auf die Richter, höhere Schlagzahlen zu bringen, ist gerade in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Mag ein älterer gestandener Richter damit noch umgehen. Bei jungen Kolleginnen und Kollegen, die noch in der Erprobungsphase sind und erst noch beweisen müssen, dass sie den Anforderungen gewachsen sind, fällt der Erledigungsdruck auf fruchtbaren Boden. Hier sehe ich auch die Gefahr einer fehlgeleiteten, weil nur an den Erledigungszahlen gemessenen Sozialisation junger Richter und eine Veränderung des beruflichen Selbstverständnisses. Die breit angelegte Diskussion über richterliche Ethik ist hier geeignet, den jungen Kollegen den Rücken zu stärken, die in der Regel mit einem hohen Anspruch an ihre Tätigkeit in die Justiz eintreten. Die Beschäftigung mit einer Berufsethik sollte deshalb in den Fortbildungsveranstaltungen für Assessorinnen nicht fehlen.

IV. Ausblick

Die Diskussion über ethische Verhaltensstandards innerhalb der Richterschaft ist nur ein Aspekt der Auseinandersetzung mit diesem Thema. Richterliche Ethik dient – wie eingangs ausgeführt – im Grundsatz dazu, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz zu bewahren und zu stärken. Deshalb sollten die ethischen Verhaltensstandards schriftlich niedergelegt werden. Sie erhalten dadurch Verbindlichkeit für die Richterschaft selbst und enthalten eine deutliche Mitteilung an die Öffentlichkeit, wofür die Richter und Staatsanwälte stehen und wofür nicht. Eine richterliche Ethik umfasst jedoch Verhaltensstandards, d. h. sie können nicht in einem Gesetz Einlass finden und sind nicht justiziabel. Ethisch missbilligenswertes Verhalten zieht keine rechtliche Sanktion nach sich. Ethische Verhaltensstandards zielen auf Vervollkommnung und können deshalb nicht Anknüpfungspunkt für disziplinarische Maßnahmen oder Haftung sein.

Darüber hinaus bedarf es einer institutionellen Absicherung und Weiterentwicklung ethischer Standards. Richterliche Ethik kann nur Leitlinien bereithalten. Wie die Richterin oder der Richter sich im Einzelfall ethisch richtig verhält, unterliegt ihrer bzw.

seiner Entscheidung. Hier kann es hilfreich sein, wenn – ähnlich wie in Kanada oder auch in Ungarn – den Richtern und Staatsanwälten eine Ansprechstelle zur Verfügung steht, bei der sie Rat holen oder einen Gesprächspartner finden können. Hinzukommt, dass auch ethische Verhaltensstandards einer Entwicklung unterliegen. Sie können nicht auf alle Zeit festgeschrieben werden, sondern bedürfen der Weiterentwicklung. Eine solche »Fortschreibung« könnte ebenfalls durch einen Ethikrat wahrgenommen werden.

Eine geschriebene Berufsethik wirkt nicht nur nach außen, sie wirkt auch nach innen. Sie kann helfen, Maßstäbe bei der Ausfüllung der Spielräume zu finden, die aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit entstehen. Und richterliche Ethik kann helfen, das Selbstverständnis und Verantwortungsbewusstsein zu stärken und sachfremden Einflüssen zu widerstehen. Dies alles ist Grund, die Auseinandersetzung über eine richterliche Ethik voranzubringen. Sie dient der Stärkung der Justiz, der Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit und auch der inneren Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter.