

Zagreb, 9. November 2018

BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTERINNEN UND RICHTER (CCJE)

Stellungnahme Nr. 21 (2018) des CCJE

VERHÜTUNG VON KORRUPTION UNTER RICHTERINNEN UND RICHTERN

I. Einleitung

1. Gemäß dem Mandat, das ihm vom Ministerkomitee erteilt wurde, hat der Beirat der europäischen Richterinnen und Richter (Consultative Council of European Judges, CCJE) die folgende Stellungnahme zur Verhütung von Korruption unter Richterinnen und Richtern ausgearbeitet.
2. Korruption unter Richterinnen und Richtern ist eine der größten Gefahren für die Gesellschaft und das Funktionieren des demokratischen Staates. Sie untergräbt die richterliche Integrität, die für die Rechtsstaatlichkeit von grundlegender Bedeutung ist und einen der zentralen Werte des Europarats darstellt. Richterliche Integrität ist die wichtigste Voraussetzung für wirksame, effiziente und unparteiische nationale Justizsysteme. Sie ist eng mit dem Konzept der richterlichen Unabhängigkeit verknüpft: Richterliche Unabhängigkeit ermöglicht Integrität und diese Integrität stärkt wiederum die Unabhängigkeit. Richterliche Integrität hat heute vor dem Hintergrund zahlreicher Angriffe auf die Richterschaft einen immens hohen Stellenwert bekommen.
3. Leider ist Korruption in einigen Mitgliedstaaten noch immer viel zu oft an der Tagesordnung und darunter leidet das öffentliche Vertrauen in die jeweilige Justiz und damit das jeweilige politische System insgesamt¹. Für die Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption und für die Beaufsichtigung des richterlichen Verhaltens tragen auch Richterinnen und Richter eine gemeinsame Verantwortung. Sowohl im

¹ Siehe die Jahresberichte des Generalsekretärs des Europarats zur Lage der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Europa („State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe“).

Hinblick auf Wege der Gewährleistung richterlicher Integrität gegenüber den auf die Justiz einwirkenden Korrumpierungsbestrebungen als auch was die Rolle der Richterinnen und Richter bei der Korruptionsbekämpfung anbelangt, möchte der CCJE sich auf die Position der Richterinnen und Richter in ihrer richterlichen Funktion als solche konzentrieren.

4. Die Grundlage für die Erarbeitung dieser Stellungnahme bildeten frühere Stellungnahmen des CCJE, die Magna Charta der Richter (2010) des CCJE und die einschlägigen Instrumente des Europarats, insbesondere die Europäische Charta über das Richterstatut (1998) und die Empfehlung Nr.(2010)12 über die Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit der Richter (nachstehend: „Empfehlung CM/Rec(2010)12“), das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (1999)², das Zusatzprotokoll (2003) zu diesem Übereinkommen³ und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (1999)⁴. Auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (2003) wurde berücksichtigt.
5. Die Stellungnahme stützt sich insbesondere auf die Ergebnisse und Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats und zwar besonders auch auf deren Bericht über die Verhütung der Korruption unter Abgeordneten, Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Rahmen der vierten Evaluierungsrunde der GRECO („Corruption Prevention. Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Conclusions and Trends“). In der Stellungnahme werden ferner die Entschließung (97) 24 über 20 Leitlinien für den Kampf gegen Korruption und die Empfehlung Rec (2000) 10 zu Verhaltenskodizes für Amtsträger sowie die Entschließung 2098 (2016) der Parlamentarischen Versammlung, die Entschließung 1703 (2010), die Empfehlung 2019 (2013) und die Empfehlung 1896 (2010) zur Korruption im Justizwesen berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen der vom CCJE am 7. November 2017 in Straßburg organisierten Europäischen Richterkonferenz zum Thema „Richterliche Integrität und Korruption“ wurden ebenfalls berücksichtigt und zugrunde gelegt.
6. In der Stellungnahme werden auch die Antworten der CCJE-Mitglieder auf den Fragebogen zur richterlichen Integrität und zur Bekämpfung bzw. Verhütung von Korruption im Justizsystem sowie Synopse dieser Antworten und der Vorentwurf berücksichtigt, die von Dr. Rainer HORNUNG⁵, dem vom Europarat ernannten wissenschaftlichen Sachverständigen, erstellt worden sind.
7. Die Antworten auf den Fragebogen haben gezeigt, dass die Lage in Bezug auf tatsächliche und/oder wahrgenommene Korruption in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist – von Ländern, in denen Korruption keine Rolle spielt, über Länder, in denen gelegentlich Korruptionsfälle in der Justiz gemeldet werden, bis hin zu Ländern, in denen die tatsächliche und/oder wahrgenommene Korruption innerhalb der Richterschaft der Öffentlichkeit große Sorge bereitet. Eine der

² SEV Nr. 173. Das Übereinkommen legt gemeinsame Standards im Hinblick auf Korruptionsdelikte fest – unter anderem die Umschreibung von Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, einschließlich Richterinnen und Richtern sowie Bediensteten internationaler Gerichtshöfe, als Straftaten (sowie die Beihilfe zur Begehung solcher Straftaten).

³ SEV Nr. 191. Das Protokoll verlangt die Umschreibung als Straftat für die aktive und passive Bestechung inländischer und ausländischer Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter sowie Schöffinnen und Schöffen.

⁴ SEV Nr. 174. Das Übereinkommen befasst sich mit Schadenersatz, Haftung und anderen zivilrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Korruption.

⁵ Oberstaatsanwalt Dr. HORNUNG ist gegenwärtig stellvertretender Leiter (und Antikorruptionskontaktperson) der Staatsanwaltschaft Lörrach in Deutschland. Von 2011 bis 2015 war er Direktor der Deutschen Richterakademie. Dr. HORNUNG gehörte bei der 4. GRECO-Evaluierungsrunde zu den Sachverständigen Deutschlands.

Aufgaben dieser Stellungnahme besteht folglich darin, einen gemeinsamen Nenner zu finden und die bestehenden Unterschiede zu überbrücken. Das heißt auch, dass es oft keine einheitlichen Lösungen gibt und dass einige der ausgesprochenen Empfehlungen für bestimmte Mitgliedstaaten weniger relevant sein werden als für andere.

II. Korruption im Justizwesen – Was ist das?

A. Definition von Korruption im Justizwesen

8. Alle Mitgliedstaaten des Europarats haben strafrechtliche Vorschriften – und u. U. auch flankierende Regelungsinstrumente – im Hinblick auf allgemeine Korruption geschaffen, insbesondere soweit Amtsträgerinnen und Amtsträger betroffen sind. So wird beispielsweise die Annahme von Bestechungsgeldern durch Amtsträgerinnen und Amtsträger in allen Mitgliedstaaten hart bestraft. Allerdings wird der Begriff „Korruption“ unterschiedlich definiert. Es gibt in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten – abgesehen von der Tatsache, dass Bestechung und Bestechlichkeit spezifische Ausprägungen korrupten Verhaltens darstellen und strafrechtlich relevant sind – kein gemeinsames Konzept. Was insbesondere die Korruption von Richterinnen und Richtern betrifft, so hat nur eine geringe Anzahl der Mitgliedstaaten des Europarats förmlich strafrechtliche Vorschriften erlassen, die eigens strengere Strafen für bestechliche Richterinnen und Richter vorsehen als für andere Amtsträgerinnen und Amtsträger. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten wird richterliche Korruption von denselben Straftatbestände erfasst wie die Korruption anderer Amtsträgerinnen und Amtsträger.
9. Der CCJE ist jedoch der Auffassung, dass die Korruption von Richterinnen und Richtern innerhalb des Geltungsbereichs und für die Zwecke dieser Stellungnahme in einem weiter gefassten Sinne zu verstehen ist. Der Grund dafür ist die immens wichtige Rolle, die Richterinnen und Richter als unabhängige und objektive Schlichterinnen und Schlichter der ihrem Gericht vorgelegten Rechtssachen spielen. Für die Zwecke dieser Stellungnahme umfasst „richterliche Korruption“ unredliche, betrügerische oder unethische Handlungen einer Richterin oder eines Richters zur Erlangung von persönlichen Vorteilen oder Vorteilen für Dritte.
10. Wie den Antworten auf den Fragebogen⁶ zu entnehmen ist, spiegelt die Wahrnehmung von Korruption innerhalb der Richterschaft in bestimmten Mitgliedstaaten aus verschiedensten Gründen möglicherweise nicht exakt die Realität wider. Wahrgenommene Korruption kann sich auf das Funktionieren eines demokratischen Staates genauso nachteilig auswirken wie tatsächliche Korruption. Deshalb gibt es in dieser Stellungnahme ein gesondertes Kapitel, das sich speziell der Beschreibung und Bewältigung dieses konkreten Problems widmet (siehe Kapitel IV).

B. Faktoren, die möglicherweise zu Korruption unter Richterinnen und Richtern führen

11. Die Gründe für tatsächliche Korruption innerhalb der Richterschaft sind vielfältig. Sie reichen von unzulässiger Einflussnahme von außerhalb des Justizwesens bis hin zu Faktoren innerhalb des Gerichtssystems und lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen: strukturelle, wirtschaftliche, soziale und persönliche Faktoren. Alle nachstehend aufgeführten Faktoren, die zur Bestechlichkeit einer Richterin oder eines Richters beitragen, haben jedoch eines gemeinsam: Sie sind eine Bedrohung für die richterliche Unabhängigkeit und Integrität. Häufig sind zwei oder mehr

⁶ Siehe Rdnrn. 6-7 der vorliegenden Stellungnahme.

Faktoren eng miteinander verknüpft. Diese Aufzählung von Faktoren erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie ist lediglich dazu gedacht, die größten Korruptionsgefahren aufzuzeigen, denen ein Rechtssystem ausgesetzt sein könnte.

12. In jedem demokratischen Staat ist es für eine gute Systemfunktionalität von entscheidender Bedeutung, dass die Judikative wirklich unabhängig ist. Immer wenn es zu einem anhaltenden strukturellen Ungleichgewicht bzw. zu einer Störung zwischen den drei Staatsgewalten kommt und wenn das System der *checks and balances* zu schwach ist oder missachtet wird, besteht eine ernsthafte Gefahr für die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität des Justizsystems.
13. Ein Mangel an Transparenz, der entsteht, wenn der Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem Justizsystem behindert wird, erleichtert korruptes Verhalten und ist daher häufig ein maßgeblicher Auslöser für Korruption. Es ist eindeutig belegt, dass ein Justizsystem mit einem (traditionell) hohen Grad an Transparenz und Integrität den besten Korruptionsschutz bietet.
14. Schlechte Arbeitsbedingungen, etwa unzureichende Löhne und Sozialleistungen, eine schlechte Infrastruktur und Ausstattung in Verbindung mit einem personell stark unterbesetzten Justizwesen o. ä. können eine Richterin oder einen Richter leichter zur Annahme einer ungebührlicherweise angebotenen Begünstigung bewegen.
15. Der CCJE verweist auf die Wechselwirkung zwischen der Korruption innerhalb der Richterschaft und der Akzeptanz und Toleranz von Korruption in der Gesellschaft im Allgemeinen. Ein schlechtes Klima innerhalb der Richterschaft selbst kann sich ebenso schädlich auswirken. Das Fehlen von Vorschriften zu ethischem richterlichem Verhalten, ein mangelndes allgemeines Bewusstsein für die Gefahren der Korruption und eine mangelnde Führung durch die Gerichtsleitung können dazu führen, dass Richterinnen und Richter gegenüber den Erfordernissen einer objektiven und unparteiischen Justiz gleichgültig werden.
16. Eine Richterin oder ein Richter kann aus dem Kollegenkreis oder von einflussreichen Gruppen innerhalb des Gerichtssystems ungebührlich unter Druck gesetzt werden. Es scheint der recht weit verbreitete Eindruck zu herrschen, dass sich Richterinnen und Richter aufgrund der sehr speziellen Art von Rolle und Position, die sie innehaben, nicht ausreichend gegen diese Art von Druck zur Wehr setzen können.
17. Eine weitere Reihe von Faktoren, die potenziell zu korruptem Verhalten einer Richterin oder eines Richters führen können, sind eher innerlicher Natur. So können subjektive Erwägungen im Zusammenhang mit dem persönlichen Vorankommen oder einer Beförderung eine Richterin oder einen Richter in einem bestimmten Fall gleichgültig gegenüber der Gefahr der Voreingenommenheit machen. Das Ansehen einer Richterin oder eines Richters und folglich auch das Ansehen der Judikative an sich wird allerdings stark beeinträchtigt, wenn Richterinnen oder Richter Fälle entscheiden, bei denen ihre direkten oder indirekten persönlichen oder finanziellen – möglicherweise vom Ausgang der Rechtssache abhängigen – Interessen involviert sind.

III. Verhütung von Korruption unter Richterinnen und Richtern

A. Allgemeine Schutzmechanismen gegen Korruption

18. Es ist keine Übertreibung, wenn behauptet wird, dass eine wirksame Korruptionsprävention im Justizwesen in entscheidendem Maße vom politischen Willen des jeweiligen Landes abhängt, tatsächlich und ernsthaft die notwendigen institutionellen, infrastrukturellen und sonstigen organisatorischen

Schutzmechanismen für eine unabhängige, transparente und unparteiische Justiz zu etablieren. Jeder Mitgliedstaat sollte den Rechts- und Regelungsrahmen schaffen, der erforderlich ist, um Korruption innerhalb des Justizsystems zu verhindern. Ferner sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um eine Kultur der richterlichen Integrität und der Nulltoleranz gegenüber Korruption auf allen Ebenen des Gerichtssystems, Gerichtsbedienstete eingeschlossen, und gleichzeitig eine Kultur des Respekts für die besondere Rolle der Richterschaft zu gewährleisten und zu fördern. Die Korruptionsbekämpfung sollte jedoch nicht dazu genutzt werden, die Unabhängigkeit der Richterschaft zu beschädigen.

19. In erster Linie ist ein ausgeprägter politischer Wille erforderlich, wenn es um eine angemessene Personalbesetzung, Infrastruktur und Ausrüstung der Justiz geht. Gute Arbeitsbedingungen (etwa funktionale Gerichtsgebäude und Ausstattung sowie ausreichend Gerichtspersonal), die der Würde der richterlichen Aufgabe Rechnung tragen, können als probate Abwehrmechanismen gegen korruptes Verhalten wirken. Dementsprechend möchte der CCJE betonen, dass es die Aufgabe jedes einzelnen Landes ist, ausreichende Haushaltsmittel für eine angemessen ausgestattete Judikative bereitzustellen, die in Form gut begründeter und zügiger Entscheidungen Recht sprechen kann. Er ruft darüber hinaus die zuständigen Behörden auf, stets angemessene Gehälter, Altersbezüge und andere Sozialleistungen für das Justizwesen bereitzustellen. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass ein Gerichtssystem nur so stark und widerstandsfähig sein kann, wie die Säulen, auf denen es ruht. Für eine korruptionsfreie Judikative sind daher angemessene Gehälter und Sozialleistungen sowie eine ausreichende Ausstattung für Gerichtsbedienstete, die kein Richteramt innehaben, ebenso wichtig wie gute Arbeitsbedingungen für die Richterinnen und Richter selbst.
20. Vorschriften zum ordnungsgemäßen Verhalten von Richterinnen und Richtern können als wirksamer Schutzmechanismus zur Verhütung von Korruption dienen. In vielen Mitgliedstaaten sind in der Verfassung und/oder in den Gesetzen über die Funktionsweise der Justiz Regeln für das von der Richterschaft innerhalb und außerhalb der Gerichte geforderte Verhalten festgelegt. Die häufigsten Beispiele für solche Vorschriften sind Verpflichtungen zur Verschwiegenheit oder zur Mäßigung und Zurückhaltung. Häufig werden diese eher allgemein gehaltenen Vorschriften zum gerichtswissenschaftlichen und -externen Verhalten von Vorschriften und/oder Leitlinien ergänzt und präzisiert.
21. Der CCJE möchte allerdings unterstreichen, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Grad an Transparenz eines Justizsystems einerseits und der von den Richterinnen und Richtern in der Gesellschaft eingenommenen Rolle andererseits besteht. Es ist unbestritten, dass Richterinnen und Richter aufgrund ihrer besonderen Rolle im Spannungsfeld eines ausgewogenen Kräftegleichgewichts stets die Diskretion und Zurückhaltung an den Tag legen sollten, die für die ordnungsgemäße Ausübung ihres Amtes erforderlich ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Richterinnen und Richter sich außerhalb der Gesellschaft stellen müssen. Vielmehr scheint es für jemanden, der in der Mitte der Gesellschaft und in Kontakt mit den tatsächlichen gesellschaftlichen Realitäten steht, leichter zu sein, ein für die breite Öffentlichkeit verständliches und nachvollziehbares Urteil zu erlassen – und erforderlichenfalls zu erläutern. Allerdings sollten Richterinnen und Richter jede politische Betätigung unterlassen, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen oder den Eindruck ihrer Unparteilichkeit in Frage stellen könnte. Der CCJE hält in dieser Hinsicht an der bereits in seiner Stellungnahme Nr. 3 (2002) zu Ethos und Verantwortlichkeit von Richterinnen und Richtern⁷ geäußerten Auffassung fest.

⁷ Siehe insbesondere Rdnr. 27ff. der Stellungnahme Nr. 3 (2002).

B. Stärkung der Integrität der Richterschaft

22. Den besten Schutz vor Korruption unter Richterinnen und Richtern bietet offenbar die Entwicklung und Förderung einer echten Kultur der richterlichen Integrität. Es scheint für diesen Begriff zwar keine einheitliche Definition zu geben, aber es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, worin die konstitutiven Elemente der richterlichen Integrität bestehen.

a. Institutioneller und organisatorischer Regelungsrahmen

23. Eine wichtiger Grundpfeiler der richterlichen Integrität ist der bereits erwähnte förmliche – gesetzliche oder anderweitige – Regelungsrahmen in Bezug auf die Stellung der Judikative an sich und der einzelnen Richterinnen und Richter in dem jeweils gegebenen System. In der Regel ist in den Mitgliedstaaten des Europarats in der jeweiligen Landesverfassung (sofern es eine geschriebene Verfassung gibt) in Kombination mit dem/den maßgeblichen Gesetz(en) zur Arbeitsweise der Judikative (einschließlich entsprechender Richtlinien, Verordnungen, Runderlasse etc.) festgelegt, wie das Justizsystem organisiert ist (einschließlich der Vorschriften zur institutionellen Unabhängigkeit) und welches Verhalten von den einzelnen Richterinnen und Richtern innerhalb und außerhalb des Gerichts erwartet wird.

24. Die übergreifenden Kernprinzipien werden regelmäßig durch spezifische Bestimmungen zur Laufbahnentwicklung von Richterinnen und Richtern konkretisiert, also in Regelungen zur Auswahl, Ernennung, Beförderung und zum Aufstieg, zur Aus- und Weiterbildung, zur Leistungsbeurteilung und zur disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit der Richterschaft. Auch hier möchte der CCJE darauf hinweisen, dass er die sehr unterschiedlichen Rechtspflegekulturen und -traditionen in den Mitgliedstaaten in vollem Umfang respektiert. Anhand einer vergleichenden Analyse und mit entsprechender Expertise ist es jedoch möglich, objektive Kriterien für eine ordnungsgemäße und transparente Laufbahnentwicklung im Justizwesen zu ermitteln und zu beschreiben. Hält man sich an solche Kriterien, so wirkt sich das positiv auf die Förderung eines Klimas der richterlichen Integrität in einem jedem System aus, und zwar unabhängig von den konkreten Bedingungen des jeweiligen Landes. Was die institutionelle Ebene anbelangt ist der CCJE der Ansicht, dass die Richterschaft im Wesentlichen selbst für die Laufbahnentwicklung der Richterinnen und Richter verantwortlich sein sollte, einschließlich der Aus- und Weiterbildung durch autonome juristische Aus- und Weiterbildungsstätten.

25. Die meisten Mitgliedstaaten haben die wichtigsten Entscheidungen, was die Auswahl, die Ernennung, die Beförderung und den Aufstieg sowie die Leistungsbeurteilung und disziplinarrechtliche Angelegenheiten angeht, an hohe Richterräte oder andere Selbstverwaltungsorgane, die zumindest mehrheitlich mit Rechtspraktikern besetzt sind, übertragen. Ein weiterer geeigneter Weg besteht darin, das jeweilige Oberste Gericht in diese Entscheidungen einzubeziehen. Hinsichtlich der Auswahl, Ernennung und Beförderung von Richterinnen und Richtern hält es der CCJE für sehr wichtig, dass dieser Prozess auf einer objektiven Beurteilung der juristischen und sonstigen Kompetenzen der Kandidatinnen und Kandidaten beruht. Die Entscheidungen sollten leistungsbezogen⁸ und von im Wesentlichen nichtpolitischen Gremien⁹ getroffen werden, die zumindest mehrheitlich mit der Richterschaft entstammenden Personen besetzt sind. Unabhängig von der vom Mitgliedstaat gewählten Methode sollten unterlegene Bewerber das Recht haben, die Entscheidung oder zumindest das Verfahren, in dem die Entscheidung getroffen wurde, anzufechten, damit die Objektivität und Transparenz des Verfahrens

⁸ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 44.

⁹ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 46.

gewährleistet ist.¹⁰ Die breite Öffentlichkeit sollte einen allgemeinen Einblick in den Ablauf des Auswahl- und Ernennungsverfahrens haben¹¹.

26. Der CCJE rät dringend von Überprüfungen ab, die über die allgemein anerkannten Kontrollen in Bezug auf die strafrechtliche Vergangenheit und die finanzielle Situation der Bewerberinnen und Bewerber hinausgehen. Gleichwohl werden in einigen Ländern umfassende Überprüfungen durchgeführt, in die auch der persönliche, familiäre und soziale Hintergrund der Kandidatinnen und Kandidaten einbezogen wird. Diese Überprüfungen werden in der Regel von den Sicherheitsdiensten durchgeführt. In Ländern, in denen solche Überprüfungen stattfinden, sollten sie anhand von Kriterien vorgenommen werden, die objektiv bewertet werden können. Bewerberinnen und Bewerber sollten das Recht auf Zugang zu allen eingeholten Informationen haben. Kandidatinnen oder Kandidaten, die aufgrund einer solchen Kontrolle abgelehnt werden, müssen das Recht haben, sich an eine unabhängige Stelle zu wenden, und zu diesem Zweck Zugang zu den Ergebnissen der Kontrolle eingeräumt bekommen.
27. Es sollte zwischen Bewerberinnen und Bewerbern für Richterstellen und bereits im Amt befindlichen Richterinnen und Richtern unterschieden werden. Unter keinen Umständen sollte die Bekämpfung von Korruption unter Richterinnen und Richtern dazu führen, dass Geheimdienste in die Rechtspflege eingreifen. Richterliche Korruption stellt eine Straftat dar und sollte daher im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften behandelt werden.
28. Darüber hinaus möchte der CCJE auf die negativen Auswirkungen der Lustration als Mittel zur Korruptionsbekämpfung hinweisen. Dieser Vorgang, bei dem alle Richterinnen und Richter einem Korruptionsscreening unterzogen werden, und diejenigen, die die Überprüfung nicht bestehen, entlassen und möglicherweise strafrechtlich verfolgt werden, kann instrumentalisiert und folglich dazu missbraucht werden, politisch „unerwünschte“ Richter zu beseitigen. Der bloße Umstand, Richterin oder Richter in einem Mitgliedstaat zu sein, in dem die Judikative auf der Systemebene gefährdet ist, ist nach demokratischen Maßstäben nicht ausreichend, um eine Verantwortung seitens einzelner Richterinnen und Richter zu begründen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass garantiert werden muss, dass das Verfahren von kompetenten, unabhängigen und unparteiischen Stellen durchgeführt wird.
29. Bei ordnungsgemäßer Durchführung ist ein Evaluierungssystem ein sehr probates Mittel, um Entscheidungen in Bezug auf Beförderung und Aufstieg objektiver und verlässlicher zu gestalten. Dies trägt auch zur Transparenz des Justizsystems insgesamt bei. In diesem Zusammenhang möchte der CCJE auf die in seiner Stellungnahme Nr. 17 (2014) über die Bewertung der Arbeit von Richterinnen und Richtern dargelegten Grundsätze verweisen. Ein gutes System der Leistungsbeurteilung trägt auch der richterlichen Integrität der bewerteten Richterinnen und Richter Rechnung. Das ist etwas anderes, als einzelne Entscheidungen einer Richterin oder eines Richters zu überprüfen, da dies einen offensichtlichen Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit darstellen würde.
30. Und schließlich sind Disziplinarverfahren ein weiterer wichtiger Regulierungsmechanismus zur Bekämpfung der Korruption. Nach Ansicht des CCJE sollten Disziplinarverfahren immer im Wesentlichen von Organen der Rechtspflege (z. B. einer Disziplinarkommission oder einem Disziplinargericht oder einem Gremium des Obersten Justizrats) durchgeführt werden. Dadurch erhält die Justiz nicht nur ein gutes Selbstregulierungsinstrument, sondern es wird auch sichergestellt, dass

¹⁰ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 48.

¹¹ Siehe Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE, Rdnrn. 42, 50.

Personen mit dem entsprechenden beruflichen Hintergrund beurteilen, ob das betreffende Verhalten eine disziplinarische Ahndung nach sich ziehen sollte, und wenn ja, welche Sanktion angemessen und verhältnismäßig wäre¹². Darüber hinaus sollten Richterinnen und Richter immer die Möglichkeit haben, die gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen vor einem Organ der Rechtspflege anzufechten¹³.

b. Leitlinien für ethisches Verhalten, Ethikberatung und berufsethische Schulungen

31. In praktisch allen Mitgliedstaaten wird der oben erwähnte Rechtsrahmen durch eine Reihe schriftlicher Grundsätze bzw. Leitlinien für ethisches Verhalten ergänzt. Diese Grundsätze wurden in der Regel entweder von einem oder mehreren Gremien der richterlichen Selbstverwaltung oder dem (wichtigsten) Richterverband des jeweiligen Landes ausgearbeitet.
32. So wichtig die Ausarbeitung und Annahme dieser Vorschriften auch sein mag, sie werden von den Richterinnen und Richtern zweifelsohne nur dann verinnerlicht, wenn sie verstanden und in der Praxis angewandt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die zuständigen Behörden ihren Richterinnen und Richtern klare Orientierungshilfen dafür an die Hand geben, wie sie sich im Falle eines ethischen Dilemmas verhalten sollten. Diese Orientierungshilfen sollten aus der Richterschaft selbst stammen. Eine Möglichkeit besteht darin, den Richterinnen und Richtern elektronische oder gedruckte Materialien zur Verfügung zu stellen, in denen erklärt wird, wie sie sich bei konkreten gegebenen Szenarien am besten verhalten können. Auf der Grundlage dieser Materialien könnten in regelmäßigen Abständen Gesprächskreise für die Angehörigen eines Gerichts und/oder die Angehörigen verschiedener Gerichte veranstaltet werden. Darüber hinaus ist der CCJE der Auffassung, dass ein wesentlicher Aspekt bei der Umsetzung einer echten Kultur der Integrität innerhalb der Richterschaft darin besteht, sachgerechte Berufsethikschulungen anzubieten. Unabhängig von Alter und Dienstalster sollte jede Richterin und jeder Richter verpflichtet sein, regelmäßig an solchen Schulungen teilzunehmen. Diese Schulungen könnten auch weniger förmlich in In-House-Formaten im Kollegenkreis durchgeführt werden. Eine moderierte Form des Austauschs und der Diskussionen im Kollegium scheint ein gutes Mittel zur stärkeren Sensibilisierung für die Gefahren der Korruption zu sein.
33. Der CCJE möchte jedoch betonen, dass diese Schulungsangebote durch individuelle Ethikberatungsangebote ergänzt werden sollten, die gleichfalls vorzugsweise von Kolleginnen und Kollegen durchgeführt werden sollten. Eine gute Lösung kann darin bestehen, in allen Gerichten einer bestimmten Größenordnung Ethikbeauftragte oder Ethikkommissionen zu nominieren¹⁴. Es liegt in der Verantwortung der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, in dieser Hinsicht die Initiative zu ergreifen. Sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung eines tragfähigen Ethikkonzepts in ihren jeweiligen Gerichten und damit für die Förderung einer echten Kultur der richterlichen Integrität. Dieses Verständnis der Rolle einer Gerichtspräsidentin oder eines Gerichtspräsidenten in Bezug auf ethische Handlungsvorgaben steht im Einklang mit CCJE-Stellungnahme Nr. 19 (2016) über die Rolle der Gerichtspräsidenten¹⁵. Darüber hinaus sollten die zentralen Justizbehörden auf Anfrage vertrauliche Ethikberatungen anbieten.

¹² Zu den Disziplinarmaßnahmen eingehender siehe Abschnitt C.

¹³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (nachstehend: EGMR) hat in Fällen, wo dies nicht gegeben war, Verletzungen festgestellt: siehe Baka ./ Ungarn, 23. Juni 2016; siehe auch Paluda ./ Slowakei, 23. Mai 2017.

¹⁴ Siehe Rdnr. 49 Unterpunkt iv der CCJE-Stellungnahme Nr. 3 (2002) zu Ethos und Verantwortlichkeit von Richterinnen und Richtern.

¹⁵ Siehe insbesondere Rdnrn. 18 und 19 dieser Stellungnahme.

c. Vermeidung von Interessenkonflikten

34. Der CCJE ist der Auffassung, dass systematische Schutzmechanismen etabliert sein sollten, damit Situationen vermieden werden, in denen Richterinnen oder Richter Fälle entscheiden, bei denen ihre direkten oder indirekten persönlichen oder finanziellen – möglicherweise vom Ausgang der Rechtssache abhängigen – Interessen involviert sind.
35. Jede Annahme eines Geschenks durch eine Richterin oder einen Richter im Zusammenhang mit der Erfüllung von Dienstpflichten wird wahrscheinlich den Eindruck unzulässiger Einflussnahme erwecken. Aus diesem Grund haben die meisten Mitgliedstaaten Vorschriften beispielsweise über die Annahme von Geschenken und anderen Begünstigungen durch Richterinnen und Richter (und andere Amtsträgerinnen und Amtsträger) im Rahmen ihrer Berufsausübung. Einerseits niedrige (objektive) Wertgrenzen und andererseits eine Festlegung dessen, was als „zulässige Gastfreundschaft“ gilt, können der Richterschaft klare und nachvollziehbare Orientierungshilfen geben, insbesondere wenn sie noch von Handlungsempfehlungen für Fälle unangemessener Beschenkungen ergänzt werden. Der CCEJ begrüßt die Empfehlungen, die von der GRECO in ihrem Evaluierungsbericht der vierten Runde mit dem Titel „Verhütung von Korruption unter Abgeordneten, Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten“¹⁶ für eine Reihe von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung und/oder Nachjustierung der Regeln für die Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen durch Angehörige der Richterschaft ausgesprochen wurden.
36. Ein anderer häufig geregelter Aspekt richterlichen Verhaltens sind Betätigungen außerhalb des Gerichts und die Art und Weise der Führung des Privatlebens. Diese Vorschriften weichen unter den Mitgliedstaaten erheblich voneinander ab. In einigen Ländern sind recht strenge Vorschriften üblich, die es beispielsweise pensionierten oder anderweitig aus dem Amt ausgeschiedenen Richterinnen und Richtern verbieten, Mitglied einer politischen Partei zu werden, externen beruflichen Tätigkeiten nachzugehen oder sogar einen Social-Media-Account einzurichten. Andere Länder, in denen Korruption keine Rolle spielt, haben recht lockere und liberale Regelungen, so dass beispielsweise Richterinnen und Richter lediglich gehalten sind, ihre außergerichtlichen (Lehr- oder wissenschaftlichen) Tätigkeiten anzuzeigen. Der CCJE begrüßt die Offenlegung von außergerichtlichen Tätigkeiten gegenüber einer internen Stelle innerhalb des Gerichtssystems, soweit die Möglichkeit von Interessenkonflikten besteht, und vorzugsweise ggfs. auch die Offenlegung gegenüber der breiten Öffentlichkeit.
37. Die GRECO hat in der bereits erwähnten vierten Evaluierungsrunde an verschiedene Länder Empfehlungen zur Umsetzung oder Verbesserung eines Systems der Erklärung der Vermögensverhältnisse gerichtet, das dazu dienen soll, die Einnahmen und anderen Vermögenswerte der Richterinnen und Richter umfassend und regelmäßig – meist im Jahresrhythmus – zu erfassen. GRECO empfiehlt auch, eine spezielle justizinterne oder -externe Stelle einzurichten, die mit der Prüfung der Rechtzeitigkeit und der Korrektheit der dabei gemachten Angaben betraut ist. Verstöße gegen diese Vorschriften können in bestimmten Ländern Ordnungswidrigkeiten oder Dienstvergehen darstellen¹⁷. Einige Länder haben die Verpflichtung zur Erklärung von Vermögenswerten auf Ehepartner und andere enge Angehörige der Richterinnen und Richter ausgedehnt. Manchmal werden die

¹⁶ Siehe <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

¹⁷ Vgl. eingehender Abschnitt C.

Erklärungen aller Richterinnen und Richter oder bestimmter Kategorien von Richterinnen und Richtern öffentlich zugänglich gemacht.

38. Der CCJE ist der Auffassung, dass ein robustes System zur Vermögensklärung dazu beitragen kann, Interessenkonflikte zu identifizieren und, wenn entsprechende Schritte unternommen werden, in der Folge auch zu vermeiden, was zu mehr Transparenz innerhalb der Richterschaft und zur Förderung eines Klimas der richterlichen Integrität beitragen kann.
39. Allerdings sollte die Umsetzung eines solchen Systems angesichts des Rechts der Richterinnen und Richter auf Schutz ihrer Privatsphäre und der Privatsphäre ihrer Angehörigen stets vollumfänglich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Es handelt sich um eine Frage der Notwendigkeit. In den vielen Mitgliedstaaten, in denen Korruption keine Rolle spielt, zumindest nicht in Form tatsächlicher Korruption, erscheint es nicht notwendig, ein allgemeines Vermögensklärungssystem umzusetzen. In diesen Ländern könnte es sich sogar nachteilig auf die Qualität der Justiz auswirken, eine Verpflichtung zur systematischen Vermögensklärung einzuführen. Geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für Richterstellen könnten davon absehen, sich zu bewerben, weil sie derart weitreichende Verpflichtungen als ungerechtfertigten Eingriff in ihr Privatleben ansehen.
40. Der CCJE vertritt außerdem die Auffassung, dass selbst in Ländern, in denen ein System zur Vermögensklärung existiert, starkes Augenmerk darauf gerichtet werden sollte, wie solche Regelungen im Detail ausgestaltet sind. Die Weitergabe von Informationen an Interessenträger außerhalb der Justiz sollte nur auf Anfrage und nur dann erfolgen, wenn glaubhaft ein berechtigtes Interesse dargelegt wird¹⁸. Keinesfalls sollten vertrauliche Informationen preisgegeben werden und die Privatsphäre Dritter, beispielsweise Familienangehöriger, sollte sogar noch stärker geschützt werden als die der Richterinnen und Richter.
41. Ein weiterer wirksamer Schutz davor, dass Rechtssachen von potenziell korrupten Richterinnen und Richtern entschieden werden, ist der Grundsatz des natürlichen Richters. Die Fallzuweisung kann entweder elektronisch oder auf der Grundlage eines im Rahmen des Gerichtssystems ausgearbeiteten jährlichen Verfahrens für die Zuteilung von Fällen erfolgen. Objektive Fallzuweisungskriterien können beispielsweise Rotation in Zyklen, die Nachnamen einer Verfahrenspartei, lokale Gerichtsbezirke oder Spezialisierungen usw. zum Tragen kommen. Für die Transparenz des Prozesses und damit auch für das Ansehen einer Richterschaft ist es wichtig, dass dieses System nicht manipuliert werden kann¹⁹.
42. In einigen Mitgliedstaaten des Europarats, insbesondere aus den Rechtssystemen des *common law* und aus Skandinavien, in denen Korruption keine Rolle spielt, verfügen die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten über einen recht großen Ermessensspielraum bei der Zuweisung neuer Fälle an Mitglieder der

¹⁸ Es gibt aus den Mitgliedstaaten beispielsweise Berichte über Vorfälle, die durch eine solche Offenlegung hervorgerufen wurden, und die zur Zerstörung des Eigentums und sogar des Lebens von Richterinnen oder Richtern und deren Angehörigen geführt haben.

¹⁹ Die IT darf die Richter nicht daran hindern, das Gesetz unabhängig und unparteiisch anzuwenden, siehe CCJE-Stellungnahme Nr. 14 (2011), Rdnr. 8. Die Zuständigkeit für die IT-Gestaltung sollte beim Justizverwaltungsrat oder einer anderen vergleichbaren unabhängigen Stelle liegen. Unabhängig davon, welche Stelle für die IT-Gestaltung zuständig ist, muss sichergestellt sein, dass Richter an Entscheidungen im Bereich IT im weiteren Sinne aktiv beteiligt werden, siehe CCJE-Stellungnahme Nr. 14 (2011), Rdnr. 36.

Richterschaft²⁰. Sie bemühen sich in aller Regel darum, unter Berücksichtigung der im vorstehenden Absatz genannten Faktoren für die Zuweisung von Fällen eine gerechte Verteilung des Arbeitsanfalls zu gewährleisten. Dieser „weichere“ Ansatz bei der Fallzuweisung ist vollkommen legitim, solange das gewählte System in der Praxis eine faire und zeiteffiziente Rechtspflege gewährleistet und damit das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Richterschaft stärkt²¹.

43. In jedem Fall lassen sich potenzielle Interessenkonflikte von Richterinnen und Richtern nicht automatisch durch ein System der zufallsbasierten Fallzuweisung ausschließen. Die Zufallsverteilung kann sogar dazu führen, dass Rechtssachen Richterinnen oder Richtern zugewiesen werden, die nah mit einer der beiden Parteien verwandt sind. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass jede Richterschaft über solide Regeln für die Ablehnung und die Selbstablehnung von Richterinnen und Richtern bei einer offensichtlichen oder auch nur potenziellen Befangenheit in einem bestimmten Fall verfügt. Alle Mitgliedstaaten verfügen über diesbezügliche Regeln (entweder in Form gesetzlicher Vorschriften oder im Fallrecht). Auch die von den Mitgliedstaaten angenommenen Definitionen von „potenzieller Befangenheit“ sind in dieser Hinsicht sehr ähnlich.
44. Entscheidend für den Grad der Integrität der Richterschaft eines Landes ist allerdings die tatsächliche Umsetzung und Anwendung der Regeln für die Ablehnung und die Selbstablehnung. Der CCJE ist der Auffassung, dass jeder Mitgliedstaat, in dem eine mangelnde Bereitschaft der Richterinnen und Richter zur Selbstablehnung zu beobachten ist (etwa weil dies als unehrenhafter Schritt angesehen wird), die notwendigen Maßnahmen ergreifen sollte, um eine Selbstablehnungskultur zu etablieren, d. h. eine Umgebung zu schaffen, in der es für alle Richterinnen und Richter selbstverständlich ist, eine mögliche Befangenheit in einem bestimmten Fall offenzulegen. Dies kann durch regelmäßige Erinnerungen, Einzel- oder Gruppenberatungen über ethisches Verhalten und/oder formale dienstliche Fortbildungen erfolgen. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass dies gegenüber Erwägungen in Bezug auf die Effizienz der Gerichte abgewogen werden muss und den Prozessparteien dadurch keinesfalls das „Richter-Shopping“ (bzw. „Forum-Shopping“)²² erleichtert werden darf.

²⁰ Der CCJE bekräftigt seinen bisherigen Standpunkt, dass in den Fällen, in denen die Gerichtspräsidentinnen oder Gerichtspräsidenten bei der Verteilung der Fälle unter den Mitgliedern des Gerichts eine Rolle spielen, dies nach objektiven, zuvor festgelegten Kriterien nach einem transparenten Verfahren erfolgen sollte, siehe CCJE-Stellungnahme Nr. 19 (2016), Rdnr. 21.

²¹ Die GRECO hat sich mit dieser Frage in der bereits erwähnten 4. Evaluierungsrunde befasst. Im Hinblick auf das Vereinigte Königreich hat sie festgestellt: „Das Fallmanagement erscheint geeignet; eine externe Einmischung bei der gerichtlichen Entscheidung bestimmter Rechtssachen wird im Vereinigten Königreich nicht als Grund zur Besorgnis wahrgenommen“ (Rdnr. 119). In Bezug auf Norwegen hatte die GRECO „den Eindruck, dass die Verfahren für die Fallzuweisung nicht formalisiert waren und es ihnen bis zu einem gewissen Grad an Transparenz und Klarheit mangelte [...] und dass eine bessere Informationspolitik und Vorhersehbarkeit bezüglich der Fallzuweisung oder -neuzuweisung an bestimmte Richterinnen oder Richter der Allgemeinheit zugutekommen könnten“ (Rdnr. 111).

Siehe auch den Bericht 2013-2014 des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen (ENCJ) mit dem Titel „Mindeststandards in der Justiz IV: Zuweisung von Fällen“. Dieser sehr detaillierte 138-seitige Bericht beruht auf einem umfassenden Forschungsprojekt unter Beteiligung von 17 verschiedenen EU-Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Rechtspflegekulturen und -traditionen.

²² „Richter-Shopping“ („Forum-Shopping“) ist ein Vorgehen, mit dem versucht wird, die Richterin oder den Richter, der oder dem der Fall zugewiesen wurde, durch eine andere Person zu ersetzen. Die ungerechtfertigte Selbstablehnung der natürlichen Richterin bzw. des natürlichen Richters könnte dabei ein Symptom für Korruption sein.

d. Die Verpflichtung aller Richterinnen und Richter, gegen Korruption in den eigenen Reihen vorzugehen

45. So wichtig ein umfassendes Rahmenwerk und Ethikleitlinien auch sein mögen, ihre Wirksamkeit hängt davon ab, ob die einzelnen Richterinnen und Richter bereit sind, sie in ihrer täglichen Arbeit anzuwenden. Jede Richterin und jeder Richter trägt eine persönliche Verantwortung nicht nur für das eigene Verhalten, sondern auch für das der gesamten Richterschaft.
46. Als Amtsträgerinnen und Amtsträger sind Richterinnen und Richter verpflichtet, die zuständigen Justizbehörden über Straftaten, von denen sie im Rahmen der Ausübung ihrer Dienstpflichten Kenntnis erlangen, zu informieren, insbesondere über von Kolleginnen und Kollegen begangene Korruptionsdelikte.
47. Der CCJE möchte betonen, dass die Loyalität von Richterinnen und Richtern, die Verantwortung für die Integrität der Richterschaft übernommen haben, in ihrer künftigen beruflichen Laufbahn nicht angezweifelt werden sollte, unabhängig davon, ob sich ihre Bedenken schlussendlich als begründet erwiesen haben oder nicht. Gleichzeitig sollten die Behörden, denen solche Fälle zur Kenntnis gebracht werden, bei der Untersuchung solcher Anschuldigungen stets mit Bedacht vorgehen.

C. Die präventive Wirkung der ordnungsgemäßen Untersuchung und Ahndung von Korruption unter Richterinnen und Richtern

48. Das Vorsehen einer angemessenen Sanktionierung von korruptem richterlichem Verhalten im Straf-, Verwaltungs- oder Disziplinarrecht und eine tatsächlich stattfindende strenge Bestrafung korrupter Richterinnen und Richter haben nachweislich eine starke Abschreckungswirkung und dienen somit der Prävention. Der CCJE verweist noch einmal darauf, was bereits in einem allgemeineren Kontext in seiner Stellungnahme Nr. 3 (2002) zu Ethos und Verantwortlichkeit von Richterinnen und Richtern in Bezug auf deren strafrechtliche und disziplinarische Haftbarkeit gesagt wurde²³.
49. Korruptionsakte, die von einer Richterin oder einem Richter begangen werden, müssen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung der Schwere der Korruption behandelt werden. Sie können durch eine Maßnahme sanktioniert werden, durch die der oder die Betreffende aus dem Amt entfernt wird, oder durch eine andere geeignete Disziplinarmaßnahme im Rahmen eines Disziplinarverfahrens. Strafbare Handlungen müssen mit den im Strafrecht vorgesehenen Sanktionen, bis hin zu Freiheitsstrafen, geahndet werden. Zur Beurteilung der Schwere der Straftat kann insbesondere ihre Auswirkung auf das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in das Justizsystem herangezogen werden.
50. In einer nicht unerheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten liegt das Problem bei der Bekämpfung und Verhütung von Korruption unter Richterinnen und Richtern nicht so sehr in der Definition von Korruptionstatbeständen im straf-, verwaltungs- oder disziplinarrechtlichen Bereich und der entsprechenden Sanktionen, sondern vielmehr in der Untersuchung, Anklage und Verurteilung korrupter hochrangiger Beamter, Angehörige der Richterschaft eingeschlossen. Nach Auffassung des CCJE ist es von allergrößter Wichtigkeit, den äußerst abträglichen Eindruck zu vermeiden, dass eine mutmaßlich korrupte Amtsperson umso stärker von einer de-facto-Immunität profitieren kann, je raffinierter sie vorgeht und je besser geschützt sie ist. Je nach Geschichte, Tradition und Verwaltungsstruktur eines Landes sowie abhängig vom Ausmaß der systemimmanenten Korruption könnte es notwendig sein, für die

²³ Siehe insbesondere Rdnrn. 51 bis 77 dieser Stellungnahme.

Bekämpfung der Korruption unter Richterinnen und Richtern spezialisierte Ermittlungsbehörden und spezialisierte Staatsanwaltschaften einzurichten. Im Hinblick auf spezialisierte Gerichte bekräftigt der CCJE seinen Standpunkt aus Stellungnahme Nr. 15 (2012) über die Spezialisierung der Richterinnen und Richter. Die Einführung spezialisierter Gerichte sollte nur unter außergewöhnlichen Umständen möglich sein, wenn dies aufgrund der Komplexität des Problems und damit im Sinne der geordneten Rechtspflege erforderlich ist.

51. In Anlehnung an die Erkenntnisse der GRECO fordert der CCJE die Mitgliedstaaten indessen auf, unabhängig davon, ob dezentrale Behörden und Einrichtungen vorhanden sind, die Einrichtung einer zentralen Antikorruptionsbehörde auf nationaler Ebene in Erwägung zu ziehen. Diese Behörde muss nicht unbedingt mit Ermittlungs- und/oder Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattet sein, sie sollte jedoch, wenn es um Fälle hochgradiger Korruption geht, kompetent und unparteiisch als Anlaufpunkt und Vernetzungsstelle zur Verfügung stehen.

D. Internationale Instrumente, Mechanismen und Kooperationen zur Verhütung von Korruption unter Richterinnen und Richtern

52. Zum Abschluss möchte der CCJE betonen, dass die zweckmäßige Nutzung von Mechanismen und Instrumenten für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsverhütung unter Richterinnen und Richtern ebenfalls ein wichtiger Präventionsfaktor sein kann. Die Richterschaft kann von den Orientierungshilfen profitieren, die sich aus Evaluierungsberichten mit konkreten Empfehlungen internationaler oder regionaler Institutionen – wie der Venedig-Kommission des Europarats, GRECO, UNCAC, OSZE, OECD oder dem globalen Netz der Vereinten Nationen für die Integrität der Justiz und ähnlichen Institutionen – ableiten lassen. In der Regel stützen sich diese Berichte auf bewährte und auf Gegenseitigkeit beruhende Monitoringmechanismen, die Besuche vor Ort einschließen und an denen hoch qualifizierte Sachverständige sowohl der Monitoringinstitution als auch des geprüften Landes beteiligt sind.
53. Es sollte betont werden, dass auch Länder, in denen die Richterschaft mehr oder weniger frei von Korruption ist, von solchen Evaluierungsberichten profitieren. Sie können anhand der Empfehlungen ihre institutionellen, organisatorischen und sonstigen Schutzmechanismen gegen Korruption – auch innerhalb der Judikative – noch genauer justieren.

IV. Wahrgenommene Korruption

54. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat bei der Beantwortung des Fragebogens, mit dem diese Stellungnahme vorbereitet wurde, von dem – auf den ersten Blick recht merkwürdigen – Phänomen berichtet, dass die öffentliche Wahrnehmung von Korruption innerhalb der Judikative deutlich höher ausfällt, als man anhand der Anzahl von gegen korrupte Richterinnen und Richter geführter Verfahren vermuten würde. Obwohl nur ein sehr geringer Prozentsatz der Befragten über persönlich gemachte negative Erfahrungen mit korrupten Angehörigen der Richterschaft berichten konnte, war ein ganz wesentlicher Teil der gleichen Befragtengruppe der Ansicht, die Justiz zähle zu den korruptesten Institutionen des Landes.
55. Der CCJE ist der Auffassung, dass die Gründe für das Auftreten (bzw. Nichtauftreten) einer solchen erheblichen Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und der wahrgenommenen Korruption im Justizbereich in einem bestimmten Land vor allem in der (In-)Transparenz, d. h. (Nicht-)Offenheit oder Abschottung des Justizsystems, zu suchen sind. Es wurde bereits betont, dass die Justiz als dritte Staatsgewalt in

ihrer Informationspolitik zum Teil durch besondere Pflichten gebunden ist, die es ihr schwermachen, wirksam auf Kritik von außen zu reagieren. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Schweigepflichten und u. a. auch um das Recht auf ein faires Verfahren und um die Pflicht zur Beachtung der Unschuldsvermutung sowie zur Mäßigung und Zurückhaltung.

56. Auch das Fehlverhalten anderer, nicht zur Richterschaft gehörender Berufsgruppen spielt eine wichtige Rolle unter den Faktoren, die sich auf die Wahrnehmung von Korruption unter Richterinnen und Richtern auswirken. So ist es beispielsweise nicht unüblich, dass von der Anklage- bzw. Verteidigerseite aus taktischen Gründen versucht wird, die Streitführung in die Medien zu verlagern, um so Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen.
57. Zwar muss die Justiz grundsätzlich akzeptieren, dass Kritik ein Bestandteil des Dialogs zwischen den drei Staatsgewalten und der Gesellschaft als Ganzes ist und dass freie und vielfältige Medien dabei eine unverzichtbare Rolle spielen. Es verläuft jedoch eine klare Grenze zwischen Meinungsfreiheit und berechtigter Kritik einerseits und Missachtung und unzulässigem Druck auf die Richterschaft andererseits²⁴. Es kommt vor, dass Politikerinnen und Politiker und andere Personen in öffentlichen Positionen und in den Medien insbesondere in anhängigen Fällen und während politischer Kampagnen grob vereinfachende, populistische oder demagogische Argumente anbringen und die Öffentlichkeit gezielt falsch informieren, um die Richterschaft auf verantwortungslose Weise zu kritisieren, womit sie die Unschuldsvermutung missachten. Dies kann in der Folge auch zu einem Klima des öffentlichen Misstrauens gegenüber der Justiz führen und in einigen Fällen gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens nach Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (nachstehend „EMRK“) verstoßen²⁵.
58. Es gibt verschiedene Mechanismen, mit denen die rechtliche Legitimation²⁶ und die Transparenz der Justiz und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Richterschaft gestärkt werden können. Zusammengefasst stehen all diese Mechanismen für die Notwendigkeit einer proaktiven Informationspolitik, etwa die Bereitstellung allgemeiner Informationen über die Funktionsweise des Justizsystems und die Unterrichtung der Öffentlichkeit in sensiblen Fällen, bei denen ein Verdacht von Korruptierbarkeit im Raum steht.
59. Der CCJE bekräftigt in diesem Zusammenhang die in seiner Stellungnahme Nr. 7 (2005) über Justiz und Gesellschaft geäußerten Ansichten zur Erforderlichkeit eines Dialogs mit allen Beteiligten innerhalb des Justizsystems. Um die Transparenz und das öffentliche Vertrauen zu fördern, ist es laut Stellungnahme Nr. 7 (2005) Sache der Richterinnen und Richter, in den Verfahren und in ihren Urteilen eine zugängliche, einfache und klare Sprache zu verwenden.
60. Die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten spielen bei der Stärkung der Transparenz ihrer Gerichte eine entscheidende Rolle. Der CCJE verweist erneut auf die oben genannte Stellungnahme Nr. 19 (2016) und bekräftigt, dass die gesellschaftlichen Interessen es erfordern, dass Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten die Öffentlichkeit mithilfe der Medien über die Funktionsweise

²⁴ Siehe Rdnr. 52 der CCJE-Stellungnahme Nr. 18 (2015) zur Stellung der Judikative und ihrem Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie.

²⁵ Siehe EGMR, Rechtssache Pesa ./. Kroatien, Individualbeschwerde Nr. 40523/08, 8. April 2010.

²⁶ Die CCJE-Stellungnahme Nr. 18 (2015) über die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie enthält umfassende Überlegungen dazu, wie die Legitimation der Judikative und gleichzeitig ihre Rechenschaftspflicht gewährleistet und gestärkt werden kann.

des Justizsystems informieren²⁷. Das gilt auch im Bezug auf anhängige Fälle. Manchmal sind zeitnahe und regelmäßige Informationen (sofern sie ohne Vertraulichkeitsverletzungen möglich sind) auch bereits vor der eigentlichen Urteilsverkündung von wesentlicher Bedeutung. Dies kann etwa in Form einer Pressemitteilung oder eines Interviews erfolgen.

61. In diesem Zusammenhang ist der CCJE der Ansicht, dass den Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten und/oder bei Gericht tätigen Pressesprecherinnen und Pressesprechern (Medienverantwortlichen) praxisnahe Mediens Schulungen zugutekommen würden.
62. Transparenz und öffentliches Vertrauen in die Justiz werden jedoch nicht nur durch einen proaktiven Umgang mit den Medien und der Öffentlichkeit gefördert, sondern in erheblichem Maße auch dadurch, wie mit den Beteiligten an Gerichtsverfahren umgegangen wird²⁸. Wenn Richterinnen und Richter ihre Entscheidungen – und ggfs. ihren Lösungsansatz – in verständlicher Form erläutern, entsteht in der Regel ein Gefühl der fairen Behandlung auch auf Seiten der letztendlich unterlegenen Partei²⁹.
63. Darüber hinaus befindet es der CCJE für die Wahrnehmung einer Justiz als transparent, fair und unparteiisch als äußerst wichtig, dass die Angehörigen der Richterschaft, der Anwaltschaft und auch der Staatsanwaltschaft in einen beständigen Dialog treten, in dem die unterschiedlichen beruflichen Positionen und Funktionen und insbesondere der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit von allen geachtet werden. Der CCJE verweist in diesem Zusammenhang erneut auf die in seiner Stellungnahme Nr. 16 (2013) über die Beziehungen zwischen Richtern und Anwälten zum Ausdruck gebrachten Ansichten³⁰.
64. Der in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Trend zur Untergrabung der Justizsysteme ist eine echte Bedrohung für den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Gesellschaft. Ohne berechnete Äußerungen der Öffentlichkeit über die Arbeit der Gerichte einschränken zu wollen, liegt die Aufgabe, die verfassungsmäßige Position der Judikative zu schützen, nicht nur bei den Richtern, sondern auch bei den Vertretern der Exekutive und der Legislative, den Vertretern der Zivilgesellschaft, den Medien usw. Öffentliche Kritik an der Richterschaft sollte stets den Anforderungen von Artikel 10 Absatz 2 EMRK und Rdnr. 18 der Empfehlung CM/Rec(2010)12 entsprechen.
65. Schließlich möchte der CCJE betonen, dass es die Aufgabe jedes einzelnen Landes ist, ausreichende Haushaltsmittel dafür bereitzustellen, dass eine angemessen ausgestattete Judikative in Form gut begründeter und zügiger Entscheidungen Recht sprechen kann³¹.

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- a. Korruption unter Richterinnen und Richtern ist eine der größten Gefahren für die Gesellschaft und das Funktionieren eines demokratischen Staates. Sie untergräbt die richterliche Integrität, die für die Rechtsstaatlichkeit von grundlegender Bedeutung ist

²⁷ Siehe Rdnr. 12 der CCJE-Stellungnahme Nr. 19 (2016); siehe auch Rdnr. 32 der o. g. Stellungnahme Nr. 18 (2015).

²⁸ Dies wurde bereits in der CCJE-Stellungnahme Nr. 7 (2005) über Justiz und Gesellschaft hervorgehoben, insbesondere in den Rdnrn. 24 bis 32. Es steht auch im Einklang mit dem Aktionsplan des Europarats zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz (CM (2016) 36 final).

²⁹ Siehe CCJE-Stellungnahme Nr. 11 (2008) über die Qualität von Gerichtsentscheidungen.

³⁰ Vgl. insbesondere Rdnrn. 10 bis 25.

³¹ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnrn. 32 bis 33; siehe auch CCJE-Stellungnahme Nr. 2 (2001), Rdnrn. 2 bis 5.

und einen der zentralen Werte des Europarats darstellt. Vor dem Hintergrund zahlreicher Angriffe auf die Richterschaft bekommt sie einen immens hohen Stellenwert. Korruption in der Justiz beeinträchtigt das öffentliche Vertrauen in die Rechtspflege.

- b. „Korruption von Richterinnen und Richtern“ ist für die Zwecke dieser Stellungnahme in einem weiter gefassten Sinne zu verstehen: Eingeschlossen sind unredliche, betrügerische oder unethische Handlungen einer Richterin oder eines Richters zur Erlangung von persönlichen Vorteilen oder Vorteilen für Dritte.
- c. Die Gründe für tatsächliche Korruption innerhalb der Richterschaft reichen von unzulässiger Einflussnahme von außerhalb des Justizwesens bis hin zu Faktoren innerhalb des Gerichtssystems und lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen: strukturelle, wirtschaftliche, soziale und persönliche Faktoren.
- d. Eine wirksame Korruptionsprävention innerhalb des Justizsystems hängt in entscheidendem Maße vom politischen Willen des jeweiligen Landes ab, die notwendigen institutionellen, infrastrukturellen und sonstigen organisatorischen Schutzmechanismen zu etablieren. Den besten Schutz vor Korruption unter Richterinnen und Richtern bietet offenbar die Entwicklung und Förderung einer echten Kultur der richterlichen Integrität.
- e. Der Rechts- und Regelungsrahmen stellt einen wichtigen Schutzmechanismus gegen Korruption dar. An jeder Station der Laufbahnentwicklung von Richterinnen und Richtern sollte Unabhängigkeit gegeben sein: bei der Auswahl, Ernennung und Beförderung sowie beim Aufstieg, bei der Aus- und Weiterbildung, bei der Leistungsbeurteilung und bei der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit der Richterschaft. Die Einhaltung objektiver Kriterien im Hinblick auf die Laufbahnentwicklung im Justizwesen wirkt sich positiv auf die Förderung eines Klimas der richterlichen Integrität aus.
- f. Der CCJE rät dringend von Überprüfungen ab, die über die allgemein anerkannten Kontrollen in Bezug auf die strafrechtliche Vergangenheit und die finanzielle Situation der Bewerberinnen und Bewerber hinausgehen. In Ländern, in denen solche Überprüfungen stattfinden, sollten sie anhand von Kriterien vorgenommen werden, die objektiv bewertet werden können. Bewerberinnen und Bewerber sollten das Recht auf Zugang zu allen eingeholten Informationen haben. Es sollte zwischen Bewerberinnen und Bewerbern für Richterstellen und bereits im Amt befindlichen Richterinnen und Richtern unterschieden werden.
- g. Die zuständigen Behörden sollten die Judikative stets mit angemessenen Mitteln für die würdige und ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben ausstatten. Angemessene Gehälter, Altersbezüge und andere Sozialleistungen, eine tragbare Arbeitsbelastung, eine angemessene Arbeitsinfrastruktur und Arbeitsplatzsicherheit sowohl für Richterinnen und Richter als auch für Gerichtsbedienstete sind von entscheidender Bedeutung für die Legitimation und den guten Ruf eines Justizsystems. Sie sind gleichzeitig wichtige Schutzmechanismen gegenüber Korruption innerhalb der Richterschaft.
- h. In allen Mitgliedstaaten sollten für die Richterschaft Regelwerke/Grundsätze/Leitlinien für ethisches Verhalten bereitstehen. Diese sollten mit praktischen Beispielen versehen sein und durch formale Ethikschulungen sowie vertrauliche Einzel- oder Gruppenberatungen zu Ethikthemen ergänzt werden. Die Justiz sollte in dieser Hinsicht Beratungen in den Gerichten und auf zentraler Ebene anbieten.

- i. Ein robustes System zur Vermögenserklärung kann dazu beitragen, Interessenkonflikte zu identifizieren und, wenn entsprechende Schritte unternommen werden, in der Folge auch zu vermeiden, was zu mehr Transparenz innerhalb der Richterschaft und zur Förderung eines Klimas der richterlichen Integrität beitragen kann.
- j. Potenzielle Interessenkonflikte von Richterinnen und Richtern lassen sich nicht automatisch durch ein System der zufallsbasierten Fallzuweisung ausschließen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass jede Richterschaft über solide Regeln für die Ablehnung und die Selbstablehnung von Richterinnen und Richtern bei einer offensichtlichen oder auch nur potenziellen Befangenheit in einem bestimmten Fall verfügt.
- k. Die Wirksamkeit von Ethikleitlinien hängt davon ab, ob die einzelnen Richterinnen und Richter bereit sind, sie in ihrer täglichen Arbeit anzuwenden. Jede Richterin und jeder Richter trägt eine persönliche Verantwortung nicht nur für das eigene Verhalten, sondern auch für das der gesamten Richterschaft.
- l. Das Vorsehen einer angemessenen Sanktionierung von korruptem richterlichem Verhalten im Straf-, Verwaltungs- oder Disziplinarrecht kann eine starke Abschreckungswirkung entfalten und somit der Prävention dienen. Fälle von Korruption innerhalb der Richterschaft sollten immer mit Augenmaß behandelt werden.
- m. Die zweckmäßige Nutzung von Mechanismen und Instrumenten für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsverhütung unter Richterinnen und Richtern – etwa von Institutionen des Europarats wie GRECO und Venedig-Kommission oder anderen Organisationen wie dem globalen Netz der Vereinten Nationen für die Integrität der Justiz, UNCAC, OSZE, OECD oder anderen – kann ein wichtiger Präventionsfaktor sein.
- n. Das Phänomen der wahrgenommenen Korruption, bei dem das Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber der Unparteilichkeit der Justiz viel höher ist als das tatsächliche Aufkommen an Korruptionsfällen, ist in der Regel das Ergebnis systemimmanenter Mängel auf nationaler Ebene in Bezug auf die Transparenz und Offenheit des Justizsystems.
- o. Es gibt zahlreiche Mechanismen zur Verbesserung der Transparenz und damit zur Stärkung des öffentlichen Vertrauens in die Judikative. All diese Mechanismen stehen zusammengefasst für die Notwendigkeit einer proaktiven Informationspolitik, etwa der Bereitstellung allgemeiner Informationen über die Funktionsweise des Justizsystems und die Unterrichtung der Öffentlichkeit in sensiblen Fällen, wobei der Verpflichtung zu Verschwiegenheit, Zurückhaltung und Mäßigung und u. a. auch dem Recht auf ein faires Verfahren und der Unschuldsvermutung Rechnung getragen werden muss.