

Straßburg, den 24. Oktober 2014

BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

STELLUNGNAHME Nr. 17 (2014)

ÜBER DIE BEWERTUNG DER ARBEIT VON RICHTERN, DIE QUALITÄT DER JUSTIZ UND DIE ACHTUNG DER RICHTERLICHEN UNABHÄNGIGKEIT

Teil I. EINLEITUNG

A. Ziel der Stellungnahme

1. Die Rechtsstaatlichkeit in einer Demokratie verlangt nicht nur eine unabhängige Justiz, sondern auch, die Einrichtung kompetenter Gerichte, die möglichst hochwertige Gerichtsentscheidungen treffen. Der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) hat zwei grundsätzlichen Fragen stets besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die erste betrifft den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit¹ und die zweite die Mittel, um die Qualität und Effizienz der Justizsysteme zu wahren und zu verbessern². Die individuelle Beurteilung von Richtern ist für beide Fragen relevant. In dieser Stellungnahme umfasst die Bezeichnung „individuelle Beurteilung von Richtern“ die individuelle Bewertung der Arbeit und der beruflichen Fähigkeiten von Richtern.
2. Gemäß dem ihm vom Ministerkomitee erteilten Auftrag hat der CCJE beschlossen, sich in dieser Stellungnahme darauf zu konzentrieren, wie die individuelle Bewertung der Arbeit von Richtern die Qualität der Justiz verbessern kann, ohne dabei die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Diese Stellungnahme behandelt im Wesentlichen die individuelle Beurteilung amtierender Richter; sie befasst sich nicht mit der Ersternennung von Richtern³ oder ihrer Grundausbildung⁴. Obwohl die Stellungnahme das Verhältnis zwischen Disziplinarverfahren und Beurteilung aufgreift, behandelt sie nicht primär Fragen der Disziplin oder der strafrechtlichen Verantwortlichkeit⁵ und befasst sich auch nicht mit der Bewertung des Justizsystems eines bestimmten Landes insgesamt oder mit der Bewertung einzelner Gerichte innerhalb eines Justizsystems. Hierbei handelt es sich um wichtige Themen an sich, die weitere Fragen und Perspektiven von Bedeutung aufwerfen.
3. Diese Stellungnahme ist auf der Grundlage früherer Stellungnahmen und der Magna Charta der Richter (2010) des CCJE und der einschlägigen Instrumente des Europarats erarbeitet worden, insbesondere der Europäischen Charta zum Status der Richter (1998) und der Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees über Richter: Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Verantwortlichkeiten (im Folgenden die Empfehlung CM/Rec(2010)12). Berücksichtigt werden darin ebenfalls die Grundprinzipien der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit der Richterschaft

¹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001).

² Siehe die Stellungnahmen des CCJE Nr. 3(2002), Nr. 4(2003), Nr. 6(2004), Nr. 11(2008), Nr. 14(2011).

³ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), Rdnrn. 17-56.

⁴ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 4(2003), Rdnrn. 23-30.

⁵ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 3(2002), Rdnrn. 51-77.

(1985), die Bangalore-Prinzipien über richterliches Verhalten (2002), der Allgemeine Bericht⁶ der Internationalen Vereinigung der Richter (IVR) (2006) (im Folgenden der Allgemeine Bericht der IVR), die Kiew-Empfehlungen der OSZE zur richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien (2010) - Justizverwaltung. Auswahl und Verantwortlichkeit (im Folgenden die Kiew-Empfehlungen) sowie der Bericht 2012-2013 des Europäischen Netzwerks der Justizverwaltungsräte (ENCJ) über gerichtliche Mindeststandards in Bezug auf die Bewertung der beruflichen Leistung und die Unabsetzbarkeit der Richter (im Folgenden der ENCJ-Bericht). In der Stellungnahme werden die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen zur individuellen Beurteilung und Bewertung der amtierenden Richter und ein vorbereitender Bericht berücksichtigt, der von der vom CCJE bestellten Sachverständigen, Frau Anne SANDERS (Deutschland), erstellt wurde.

B. Die Hauptaufgaben des Richters als Gegenstand der Beurteilung

4. Richter erfüllen in allen rechtsstaatlich geprägten demokratischen Gesellschaften unerlässliche Aufgaben⁷. Sie müssen die Rechte und Freiheiten aller Menschen in gleicher Weise schützen. Sie müssen so vorgehen, dass eine wirksame kostengünstige Beilegung von Rechtsstreitigkeiten gewährleistet ist⁸, und Entscheidungen in angemessener Zeit und völliger Unabhängigkeit treffen, wobei einzig das Recht zu beachten ist. Ihre Entscheidungen müssen begründet⁹ und in einer klaren und verständlichen Sprache abgefasst sein¹⁰. Außerdem müssen bindende Gerichtsentscheidungen wirksam vollstreckt werden¹¹. Die Unabhängigkeit der Richter bedeutet nicht, dass diese über ihre Arbeit keine Rechenschaft ablegen müssen. Der CCJE legt besonderes Gewicht darauf, die Qualität und Effizienz der Justizsysteme im Interesse aller Bürger aufrecht zu erhalten und zu verbessern¹². Die individuelle Beurteilung von Richtern sollte, sofern es sie gibt, darauf abzielen, das Justizsystem in einer Weise zu verbessern, dass die bestmögliche Qualität gewährleistet wird. Dies hat im Interesse der Öffentlichkeit als Ganzes zu geschehen.

C. Vorrang der Unabhängigkeit: Von der Schwierigkeit, die Beurteilung von Richtern mit deren Unabhängigkeit in Einklang zu bringen

5. Die richterliche Unabhängigkeit ist eine unabdingbare Voraussetzung für den Schutz des Rechtsstaats und stellt eine Grundgarantie für ein faires Verfahren dar¹³. Wie der CCJE in seinen früheren Stellungnahmen dargelegt hat, kann die richterliche Unabhängigkeit durch diverse Faktoren beeinträchtigt werden, die sich negativ auf die Rechtspflege auswirken können¹⁴, z.B. durch fehlende Finanzmittel¹⁵, Schwierigkeiten bei der Grundausbildung und der Weiterbildung der Richter¹⁶, unbefriedigende Aspekte im Zusammenhang mit der Organisation des Justizsystems oder aber durch die etwaige zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit der Richter¹⁷.
6. Als Grundregel gilt demnach bei jeder individuellen Beurteilung von Richtern die umfassende Achtung der richterlichen Unabhängigkeit¹⁸. Wirkt sich eine individuelle Beurteilung auf die Beförderung, das Gehalt oder den Ruhestand des Richters aus oder führt sie gar zu seiner

⁶ Dieser Bericht trägt den Titel „Wie ist die Ernennung und die (qualitative und quantitative) Beurteilung der Richter mit den Grundsätzen der richterlichen Unabhängigkeit in Einklang zu bringen“, siehe unter <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-F.pdf>.

⁷ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnrn. 59-65.

⁸ Siehe die Magna Charta der Richter des CCJE (2010), Randnummer 15.

⁹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 11(2008), Randnummer 36.

¹⁰ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 11(2008), Randnummer 32.

¹¹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 13(2010), Schlussfolgerung A; Magna Charta der Richter (2010) des CCJE, Randnummer 17.

¹² Siehe die Stellungnahmen des CCJE Nr. 1(2001), Nr. 3(2002), Nr. 4(2003), Nr. 6(2004), Nr. 11(2008).

¹³ Siehe die Stellungnahme Nr. 1(2001), Randnummer 10; Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummern 3 und 11; Magna Charta der Richter des CCJE (2010), Randnummer 2.

¹⁴ Siehe die Magna Charta der Richter des CCJE (2010), Randnummern 3 und 4.

¹⁵ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 2(2001), Randnummer 2.

¹⁶ Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 4(2003), Randnummern 4, 8, 14 und 23-37.

¹⁷ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 3(2002), Randnummer 51.

¹⁸ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), insbesondere Randnummer 45; Stellungnahme des CCJE Nr. 6(2004), Randnummer 34.

Amtsenthörung, läuft der beurteilte Richter Gefahr, dass er nicht auf der Grundlage einer objektiven Auslegung des Sachverhalts und des Rechts Recht spricht, sondern in einer Weise vorgeht, um den Beurteilern zu gefallen. Somit ist die Beurteilung von Richtern durch Angehörige der Legislative oder Exekutive des Staates besonders problematisch. Aber selbst wenn die Beurteilung von anderen Richtern vorgenommen wird, kann die Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit nicht gänzlich von der Hand gewiesen werden. Die Unabhängigkeit setzt nicht nur voraus, vor ungebührlichem Einfluss von außen geschützt zu sein, sondern auch vor ungebührlichem Einfluss, der sich in bestimmten Situationen aus der Haltung anderer Richter ergeben kann¹⁹, einschließlich der Präsidenten von Gerichten.

Teil II: GÄNGIGE PRAXIS IN DEN MITGLIEDSTAATEN

D. Warum sollen Richter beurteilt werden? Welches sind die gängigen Formen der Beurteilung?

7. Die Beurteilung dient dazu, die Fähigkeiten von Richtern sowie die Qualität und Quantität ihrer Tätigkeiten zu bewerten. Sie wird z.B. eingesetzt, um ihnen Feedback zu geben, um Fortbildungsbedarf zu ermitteln und um das leistungsbezogene Gehalt festzusetzen. Sie kann auch dazu genutzt werden, die für eine Beförderung geeigneten Anwärter herauszufinden. Manche meinen, dass auf diese Weise die individuelle Beurteilung grundsätzlich dazu beitragen kann, die Qualität des Justizsystems zu verbessern und somit zu gewährleisten, dass die Judikative gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihr Wirken ablegt.

8. In dem ENCJ-Bericht werden die Länder nach ihrem „formellen“ oder „informellen“ Beurteilungssystem unterschieden. Zusammenfassend gesagt sind diese Systeme:

(I) Formelle Methode

9. Bei den ganz formellen Beurteilungen sind die Ziele, die angewandten Kriterien, die Zusammensetzung des Beurteilungsgremiums, das Verfahren und seine etwaigen Folgen im Vorfeld der eigentlichen Beurteilung genau festgelegt. Wird die Beurteilung in formeller Weise durchgeführt, unterliegen die Rechte und Pflichten des beurteilten Richters und des Beurteilungsgremiums Gesetzen oder Verordnungen.

(II) Informelle Methode

10. Die informelle Beurteilung stützt sich nicht auf formalisierte Bewertungsstrukturen oder Kriterien. Gewöhnlich wirkt sie sich nicht unmittelbar auf den beurteilten Richter aus. Sie kann im Wege eines Dialogs erfolgen, der es dem betroffenen Richter gestattet, über mögliche Probleme zu sprechen, seine Fähigkeiten unter Beweis zu stellen und berufliche Ziele zu vereinbaren²⁰. Die informelle Sammlung von Informationen über einen Richter, der sich für eine Beförderung bewirbt²¹, kann ebenfalls als eine informelle Beurteilung betrachtet werden.

E. Die in den Mitgliedstaaten praktizierte Beurteilung

(I) Länder mit Beurteilungspraxis

11. Vierundzwanzig Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten auf den Fragebogen angegeben, dass sie die Richter mehr oder minder formell beurteilen (Albanien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Italien, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Monaco, die Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, die Türkei, Ungarn, die Ukraine, Zypern). Estland und die Ukraine beurteilen die Richter nur vor ihrer Ernennung auf Dauer. Neun Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie kein System zur individuellen formellen Beurteilung haben (Dänemark, Finnland, Island, Luxemburg, Norwegen, die Tschechische Republik, Schweden, die Schweiz, das

¹⁹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), Randnummer 66; Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdhrn. 22-25.

²⁰ Siehe z.B. das System in Finnland und in den Niederlanden.

²¹ Wie im Vereinigten Königreich.

Vereinigtes Königreich). Allerdings setzt Schweden eine Reihe von Beurteilungsinstrumenten ein, um einen kleinen Teil der Besoldung von Richtern anhand ihrer Leistung festzulegen²². Finnland und die Schweiz benutzen diese Mittel, um die Gespräche über die weitere Laufbahn vorzubereiten. Im Vereinigten Königreich erfolgt eine informelle Beurteilung bei der Prüfung des Antrags auf Beförderung eines Richters.

(II) Zielsetzungen der Länder mit Beurteilungspraxis: Qualität der Richter, Beförderung, Besoldung und Disziplin

12. In den meisten Ländern, die eine gewisse Form der individuellen Beurteilung einsetzen, zielt diese darauf ab, die Qualität der Arbeit von Richtern und des Justizsystems zu bestimmen, zu wahren und zu verbessern. Zahlreiche Länder haben darauf hingewiesen, dass es nicht nur Ziel der Beurteilung sei, die Ergebnisse und Fähigkeiten zu würdigen; es ginge auch darum, den Fortbildungsbedarf zu ermitteln und Feedback zu geben. Für zahllose Länder stellt die Beurteilung eine Grundlage für Entscheidungen über die Beförderung von Richtern dar. Für einige Länder ist sie besonders wichtig, wenn Richter auf Lebenszeit zu ernennen sind, die gerade erst ernannt wurden²³. Andere Mitgliedstaaten benutzen die Beurteilung, um Bestandteile der Besoldung oder des Ruhegehalts zu bestimmen, die mit der persönlichen Leistung eines Richters zusammenhängen²⁴.

(III) Angewandte Kriterien

13. In den meisten Mitgliedstaaten wird eine Reihe von quantitativen und qualitativen Kriterien bei der individuellen Richterbeurteilung angewandt. Zu den „quantitativen“ Kriterien zählen somit häufig Faktoren wie die Zahl der behandelten Fälle, der Zeitaufwand bei jedem Vorgang und die Durchschnittsdauer bis zur Urteilsverkündung. Zahlreiche Mitgliedsstaaten erachten die Anzahl der Entscheidungen, die der beurteilte Richter erlässt, oder die Zahl der in anderer Form (z.B. durch Einigung oder Rücknahme des Falles) erledigten Sachen für wichtig²⁵. In einigen Mitgliedsstaaten wird die Leistungsfähigkeit eines Richters auf der Grundlage einer festen Quote²⁶ oder der durchschnittlichen Anzahl der von anderen Richtern erlassenen Entscheidungen bemessen²⁷. Was die „qualitativen“ Kriterien anbelangt, so nehmen die Qualität der Analysen und die Art und Weise, wie ein Richter komplexe Sachen behandelt, einen wichtigen Platz im Beurteilungsverfahren ein. In vielen Mitgliedsstaaten gelten die Zahl oder der Prozentsatz der in der Berufungsinstanz aufgehobenen Entscheidungen als Faktoren, die hierbei ebenfalls eine große Rolle spielen²⁸. Wegen des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit werden in anderen Mitgliedstaaten²⁹ wiederum weder die Zahl der in der Berufungsinstanz aufgehobenen Entscheidungen noch die Gründe für die Aufhebung berücksichtigt, es sei denn, sie deuten auf schwerwiegende Fehler hin. Zu den anderen berücksichtigten Faktoren zählen die Fähigkeit, eine Rolle als Mediator zwischen den Parteien zu spielen, klare und verständliche Urteile zu verfassen, mit den Kollegen zusammenzuarbeiten und auf Rechtsgebieten tätig zu sein, die für den Richter neu sind, sowie die Bereitschaft, zusätzliche Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen wie die Betreuung und Schulung gerade ernannter Richter oder von Juristen³⁰. Organisatorische Fertigkeiten, Berufsethik³¹ oder universitäre Aktivitäten wie Publikationen und Lehraufträge³² zählen auch dazu. Die Einhaltung oder Verletzung von

²² Allerdings gelten strenge Schutzmaßnahmen, um die richterliche Unabhängigkeit im Zuge des Verfahrens zu schützen.

²³ Bulgarien, Deutschland, Estland, Ungarn, die Ukraine.

²⁴ Schweden, Spanien (aber nur ein geringer Prozentsatz des Gehalts wird individuell festgesetzt und es kommen strenge Garantien zur Geltung, um die richterliche Unabhängigkeit zu schützen). In Belgien und Bulgarien kann das Gehalt eines Richters aufgrund unzureichender Beurteilungsergebnisse verringert werden. In der Türkei können die Gehälter und Ruhegehälter aufgrund der Beurteilungsergebnisse erhöht werden.

²⁵ Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien (wenn leistungsbezogene Gehälter festgesetzt werden), die Türkei, Ungarn, Zypern.

²⁶ Bosnien-Herzegowina, Spanien.

²⁷ Deutschland, Polen.

²⁸ Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Griechenland, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Polen, Rumänien, Spanien, die Türkei, Ungarn.

²⁹ Deutschland und Frankreich.

³⁰ Deutschland, Österreich, Slowenien.

³¹ Deutschland, Polen, Schweden.

³² Deutschland, Kroatien.

Verhaltenskodizes und Standesregeln wird beim Beurteilungsverfahren in fast allen Mitgliedstaaten berücksichtigt, in denen es die Beurteilung von Richtern gibt und diese Grundsätze verankert sind. Alle Mitgliedstaaten, die den Fragebogen ausgefüllt haben, unterscheiden zwischen dem Beurteilungsverfahren und Disziplinarmaßnahmen.

14. Die Art und Weise, wie die Kriterien beim Beurteilungsverfahren berücksichtigt werden, ist sehr unterschiedlich. Die meisten Mitgliedstaaten geben an, für die Beurteilung von Richtern ein Benotungssystem zu verwenden. Diese Systeme sind in etwa vergleichbar, wobei Benotungen wie „sehr gut“, „gut“, „ausreichend“ und „mangelhaft“³³ oder A, B, C benutzt werden³⁴. In einigen Ländern wird bei der Benotung auf die Eignung eines beurteilten Richters zwecks Beförderung hingewiesen³⁵. Andere Mitgliedsstaaten lehnen formelle Benotungssysteme ab³⁶. In einigen Mitgliedstaaten werden Angaben zur Zahl der behandelten Sachen in Prozentsätze umgewandelt oder in Zahlen, welche die Leistung des Richters im Vergleich zu seinen Kollegen widerspiegeln³⁷. In einigen Staaten werden die Richter, deren Arbeit bewertet wurde, anhand ihrer Beurteilung in einer Rangfolge vom besten bis zum schlechtesten Ergebnis eingestuft³⁸. Ungarn bestimmt den jeweiligen Rang, indem die von einem Richter erbrachten Leistungen mit einem „Produktivitätsfaktor“ verglichen werden. In anderen Ländern sind derartige quantitative und qualitative Faktoren nur der Ausgangspunkt für eine individuelle Beurteilung³⁹. In bestimmten Mitgliedstaaten wird der Standpunkt der Anwaltschaft⁴⁰, von Parteien, Kollegen und Richtern mit größerer Erfahrung⁴¹ berücksichtigt.

(IV) Beurteilungsarten und angewandte Methoden/Verfahren

15. In den meisten Ländern erfolgen die Beurteilungen systematisch und in regelmäßigen Abständen. Allerdings haben die Mitgliedsstaaten mehr oder minder formelle Verfahren geschaffen. Albanien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Italien, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Monaco, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, die Türkei, Ungarn und Zypern setzen ein formelles Beurteilungssystem ein, wohingegen Finnland, die Niederlande, die Schweiz und das Vereinigte Königreich eher informelle Beurteilungssysteme anwenden.
16. In einigen Ländern gestaltet sich die Beurteilung als eine Art von mehr oder minder formellen Erörterung über den Fortgang der Laufbahn. Bei diesem Austausch erörtern der beurteilte Richter und der Beurteiler oder der Beurteilungsausschuss gemeinsam die Laufbahnziele und -entwicklung⁴². In einigen Fällen beginnt das Beurteilungsverfahren mit einer Selbsteinschätzung des Richters⁴³. In anderen Ländern trägt ein Justizverwaltungsrat oder seine Unterarbeitsgruppe die Informationen über die Arbeit des beurteilten Richters zusammen und führt eine Beurteilung durch⁴⁴.
17. In anderen Mitgliedstaaten trägt nur ein Beurteiler, gewöhnlich der Präsident des Gerichts, bei dem der beurteilte Richter sein Amt ausübt, die einschlägigen Informationen über die Arbeit des Richters zusammen⁴⁵. Dies besteht z.B. darin, die vom Richter erlassenen Entscheidungen zu lesen, an den von ihm geleiteten mündlichen Verhandlungen teilzunehmen und Gespräche mit ihm zu führen. Der Beurteiler trifft häufig die abschließende Entscheidung, nachdem dem Richter ermöglicht worden ist, sich zum Vorentwurf zu äußern. In einer Reihe von Mitgliedstaaten nehmen andere Fachleute am

³³ Albanien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Österreich, Monaco, Rumänien, Slowenien.

³⁴ Georgien, Türkei.

³⁵ Ungarn, Slowenien.

³⁶ Estland, Finnland, die Niederlande, Schweden, das Vereinigten Königreich, Zypern (mit einem Produktivitätsfaktor).

³⁷ Bulgarien, Estland, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, Spanien, die Türkei.

³⁸ Kroatien.

³⁹ Deutschland, Frankreich, Österreich.

⁴⁰ Griechenland.

⁴¹ Deutschland, Monaco, Österreich, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

⁴² Belgien, Finnland, Frankreich, Monaco, Rumänien, die Schweiz.

⁴³ Belgien, Frankreich, Rumänien.

⁴⁴ Albanien, Bulgarien, Estland, Italien, Kroatien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Österreich, Slowenien, die Türkei.

⁴⁵ Deutschland, Griechenland, die Niederlande, Ungarn.

Beurteilungsverfahren teil⁴⁶. In Polen wird die individuelle Beurteilung von Richtern im Rahmen von Gerichtsinspektionen sichergestellt, die regelmäßig von Richtern mit Inspektionsbefugnis anderer Gerichte durchgeführt werden⁴⁷.

18. In den meisten Systemen kann der beurteilte Richter seinen Standpunkt zum Entwurf der Stellungnahme darlegen und hat die Möglichkeit, die abschließende Entscheidung anzufechten.
19. Einige Länder haben darauf hingewiesen, dass es, selbst wenn es kein formelles von Kollegen durchgeführtes Verfahren gibt, den Richtern frei steht, sich gegenseitig zu unterstützen und dabei informell Ratschläge und Informationen zu erteilen⁴⁸. In Österreich ist von der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter das Projekt einer freiwilligen Beurteilung durch Kollegen gestartet worden. Die Richter nehmen wechselseitig an ihren mündlichen Verhandlungen teil und geben informelle Beurteilungen ab („feedback“).

(V) Folgen

20. In den meisten Mitgliedstaaten ist die individuelle Beurteilung ein wichtiger Faktor im Hinblick auf die Beförderungsaussichten von Richtern und - insbesondere für gerade ernannte Richter - bei der Bestätigung im Amt⁴⁹. In einigen Mitgliedstaaten spielt sie eine Rolle bei leistungsbezogenen Gehältern und Ruhegehältern⁵⁰; es kann sogar vorkommen, dass mittelmäßige Leistungen zu Disziplinarverfahren führen⁵¹, Rückstufungen bei der Besoldung oder sogar die Amtsenthebung des Richters⁵² bewirken.

Teil III: ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

F. Warum existieren verschiedene Arten der Beurteilung?

(I) Justizielle Struktur des Landes (Modalitäten der Auswahl der Richter, Alter, Ausbildung, Beförderung usw.)

21. Die Entscheidung, Richter zu beurteilen, und die Art der Beurteilung sind von der Entwicklung der justiziellen Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu trennen. So scheinen der Zeitpunkt, zu dem jemand zum Richter ernannt wird, und die Kriterien für eine etwaige Beförderung von besonderer Bedeutung zu sein, um die Art der durchzuführenden Beurteilung zu bestimmen. Wenn z.B. gerade ernannte Richter auf eine erfolgreiche Karriere als Rechtsanwälte zurückblicken (was auf die skandinavischen Länder, das Vereinigte Königreich und Zypern zutrifft), dürfte die formelle personenbezogene Beurteilung sich als weniger notwendig erweisen als bei einem System, in dem die Richter unmittelbar oder kurz nach Abschluss ihres Studiums der Rechtswissenschaften ernannt werden (wie in Deutschland, Frankreich und Spanien). In einem Justizsystem, in dem Beförderungen vom Dienstalder abhängen (wie z.B. in Luxemburg), ist es nicht so wichtig, die Befähigungen von Richtern individuell zu beurteilen.

(II) Landesspezifische Kultur

22. Die Entscheidung, Richter zu beurteilen, und die Art der Beurteilung sind auch von der Geschichte und der spezifischen Kultur des Landes und seines Justizsystems nicht zu trennen. Somit ist die Analyse, ob eine Beurteilung von Richtern erforderlich ist, in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. „Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ und Rumänien

⁴⁶ Rechtswissenschaftler und Anwaltschaften in Estland, Anwaltschaften in Griechenland und Psychologen in einigen Fällen in Rumänien.

⁴⁷ Griechenland benutzt ein in etwa vergleichbares System.

⁴⁸ Bosnien-Herzegowina, Deutschland, Finnland, Griechenland.

⁴⁹ Bulgarien, Deutschland, Estland, Georgien, Griechenland, die Ukraine.

⁵⁰ Bulgarien, Schweden, Spanien (aber nur ein geringer Prozentsatz des Gehalts wird individuell festgesetzt und es kommen strenge Garantien zur Geltung, um die richterliche Unabhängigkeit im Verfahren zu schützen), die Türkei.

⁵¹ Belgien, Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Polen, Slowenien, Ungarn, Zypern.

⁵² Estland, Österreich, nur in seltenen Fällen: Griechenland, Italien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, die Republik Moldau, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn.

haben dargelegt, dass die richterliche Unabhängigkeit⁵³ und das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem⁵⁴ dank der individuellen Beurteilung von Richtern verbessert werden könnte. Slowenien hat erklärt, dass die Beurteilung die justizielle Transparenz und gleichzeitig die Qualität der Justiz gewährleisten würde. Spanien hat erklärt, dass, würde ein variabler Anteil der Besoldung anhand der Zahl der vom Richter behandelten Fälle festgesetzt, dies der richterlichen Unabhängigkeit gerecht werden würde, wohingegen eine Beurteilung der Richter nach qualitativen Kriterien⁵⁵ die Unabhängigkeit eher gefährden würde. Deutschland und Frankreich haben andererseits dargelegt, dass eine Beurteilung der Leistung, die nur nach quantitativen Kriterien erfolgt, die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Gleichzeitig sind andere Länder wie Norwegen und die Schweiz der Ansicht, dass die Beurteilung nicht nützlich ist, um ein hochwertiges Justizsystem zu gewährleisten. Dänemark, Luxemburg und die Schweiz haben angegeben, dass die individuelle Beurteilung von Richtern mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar sei. In diesen Ländern kann das Verhalten eines Richters nur im Rahmen eines Disziplinarverfahrens geprüft werden. Was also nachweislich in dem einen Land als zwingend notwendig erachtet wird, um die Unabhängigkeit von Richtern sicherzustellen, wird in dem anderen Land als kontraproduktiv angesehen.

G. Grundlegende Frage: Beurteilung ja oder nein

23. In einer demokratischen Gesellschaft muss das Justizsystem zwei wesentlichen Erfordernissen entsprechen, nämlich eine absolut hochwertige Justiz schaffen und der Gemeinschaft Rechenschaft ablegen. Um diesen Erfordernissen nachzukommen, ist eine gewisse Form der richterlichen Beurteilung notwendig. Die grundsätzliche Frage lautet, ob diese Beurteilung „formeller“ Natur zu sein hat. Der CCJE ermuntert alle Mitgliedstaaten, sich mit dieser Frage zu befassen. Die konkrete Antwort eines jeden Mitgliedstaats wird mit seinem Justizsystem, der Tradition und Kultur in Einklang stehen. Entscheidet ein Mitgliedstaat, dass diese beiden Grunderfordernisse durch andere Mittel als eine formelle Beurteilung von Richtern erfüllt werden können, könnte er beschließen, auf eine solche formelle Beurteilung zu verzichten. Folgt er aber, dass diese Erfordernisse nicht durch andere Mittel zu erfüllen sind, empfiehlt der CCJE, ein eher formelles System zur individuellen Beurteilung von Richtern zu schaffen, so wie dies im Vorstehenden dargelegt wurde.
24. Alle Beurteilungen sollten darauf abzielen, die Qualität des richterlichen Wirkens und damit des Justizsystems insgesamt zu wahren und zu verbessern.
25. Die informelle Beurteilung kann Richter unterstützen, indem sie die Möglichkeit zur Selbsteinschätzung erhalten, ihnen ein Feedback zu ihrer Arbeit gegeben wird und ihr Fortbildungsbedarf bestimmt wird. All diese Elemente können wirksame Mittel darstellen, um die Fähigkeiten von Richtern und gleichzeitig die Qualität des Justizsystems insgesamt zu verbessern. Die Beurteilung durch Kollegen, die Selbsteinschätzung der Richter und Ratschläge unter Richtern können auch nützlich sein und sollten gefördert werden⁵⁶.

H. Wie ist im Falle einer formellen Beurteilung vorzugehen?

- (I) Die etwaigen Ziele und ihre Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit
- (a) Unterstützung bei der Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen
26. Die Justizsysteme sollten die im Rahmen der Beurteilungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse nicht nur dazu benutzen, um die Richter einzeln zu beurteilen, sondern auch um dazu beizutragen, die Organisationsstruktur der Gerichte und die Arbeitsbedingungen der Richter zu verbessern. Besonders ungerecht wäre es, wenn ein Richter wegen Problemen negativ beurteilt wird, die durch schlechte Arbeitsbedingungen entstanden sind, die er nicht beeinflussen kann, beispielsweise Verzögerungen wegen Arbeitsüberlastung, fehlendes Justizpersonal oder ein nicht geeignetes Verwaltungssystem.

⁵³ „Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“.

⁵⁴ Rumänien.

⁵⁵ In Spanien hingegen kommen qualitative Kriterien zur Geltung, wenn es um die Beförderung eines Richters geht.

⁵⁶ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 11(2008), Randnummer 70.

(b) Beförderung

27. Der CCJE⁵⁷ und die UNO⁵⁸ geben an, dass die Ernennung und die Beförderung von Richtern nicht vollständig auf dem Dienstalter beruhen sollten, sondern auf objektiven Faktoren, insbesondere ihrer Kompetenz, ihrer Integrität und ihrer Erfahrung. Erfolgen Beförderungen anhand solcher objektiven Kriterien, sind die Richter jedenfalls dann, wenn sie eine Beförderung anstreben, in irgendeiner Form zu beurteilen. Infolgedessen kann das Zusammentragen von Informationen zwecks Feststellung, ob ein Richter für eine Beförderung geeignet ist, ein wichtiges Ziel bei der individuellen Beurteilung von Richtern sein.

(c) Besoldung

28. In einigen Mitgliedstaaten ist die Besoldung an die Ergebnisse der Beurteilung geknüpft⁵⁹. Der CCJE pflichtet jedoch der Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2010)12 bei, dass „Systeme, die den Hauptbestandteil der Richterbesoldung von der Leistung abhängig machen, vermieden werden sollten, da sie zu Schwierigkeiten im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit führen können“⁶⁰. Der CCJE ist auch der Meinung, dass das Ruhegehalt eines Richters nicht von seinen Leistungen abhängen sollte.

(d) Disziplinarvorschriften

29. Obgleich Verstöße gegen Ethik- und Berufsregeln oder -normen bei der Beurteilung Berücksichtigung finden können, sollten die Mitgliedstaaten zwischen Beurteilung und Disziplinarmaßnahmen und -verfahren klar unterscheiden. Die Grundsätze der Ernennung auf Lebenszeit und der Unabsetzbarkeit sind Schlüsselkriterien der richterlichen Unabhängigkeit und müssen beachtet werden⁶¹. Daher sollte eine Ernennung auf Lebenszeit nicht einfach wegen einer nachteiligen Beurteilung beendet werden. Eine Ernennung auf Lebenszeit sollte nur bei schwerwiegenden Verletzungen der gesetzlich vorgesehenen Disziplinarvorschriften oder Strafbestimmungen⁶² oder dann beendet werden, wenn der Beurteilungsprozesses zu der eindeutigen Schlussfolgerung führt, dass der Richter unfähig ist oder sich weigert, seine richterlichen Aufgaben in einem objektiv gesehen annehmbaren Mindestmaß wahrzunehmen. In allen Fällen müssen für den beurteilten Richter stets angemessene Verfahrensgarantien gelten, die genau zu beachten sind.

(II) Rahmen der formellen Beurteilung

30. Wird ein System zur formellen Beurteilung angewandt, sollten seine Grundlage und die wesentlichen Elemente (Kriterien, Verfahren, Folgen der Beurteilung) genau und erschöpfend vom Gesetz festgelegt werden. Die Einzelheiten können durch Verordnungen geregelt werden⁶³. Der Justizverwaltungsrat sollte (dort wo er besteht) eine wichtige Rolle spielen und bei der Formulierung dieser Fragen, vor allem der Kriterien, behilflich sein.

(III) Kriterien zur formellen Beurteilung

31. Die formelle individuelle Beurteilung von Richtern muss auf objektiven, von der zuständigen Justizbehörde veröffentlichten Kriterien beruhen⁶⁴. Objektive Regeln sind erforderlich, nicht nur, um jeglichen politischen Einfluss auszuschließen, sondern auch aus anderen Gründen, wie beispielsweise der Sorge, der Gefahr von Günstlingswirtschaft, Konservatismus und

⁵⁷ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), Randnummern 17 und 29.

⁵⁸ Siehe die Grundprinzipien der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit der Richterschaft (1985), Randnummer 13.

⁵⁹ Spanien, Schweden (nur ein sehr geringer Prozentsatz des Gehalts wird jedoch individuell festgesetzt).

⁶⁰ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 55; siehe auch den Allgemeinen Bericht der IVR (2006), Schlussfolgerungen, Randnummer 12.

⁶¹ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 49.

⁶² Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 50.

⁶³ Siehe den Bericht 2012-2013 des ENCJ, Randnummern 4.17-4.18.

⁶⁴ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 58.

Vetternwirtschaft zu begegnen, die gegeben ist, wenn die Ernennungen oder Beurteilungen nicht nach einem strukturierten Verfahren erfolgen oder sie auf persönlichen Empfehlungen beruhen⁶⁵. Diese objektiven Kriterien sollten unter Berücksichtigung der Qualifikationen, der Integrität, der Fähigkeit und der Effizienz leistungsorientiert sein⁶⁶.

32. Der CCJE stellt fest, dass in dem Bericht des ENRJ empfohlen wird, dass die Kriterien zur Beurteilung der Leistung der Richter umfassend sind und quantitative und qualitative Indikatoren einschließen, um eine vollständige und eingehende Beurteilung der richterlichen Arbeit zu ermöglichen⁶⁷.
33. Der CCJE weist darauf hin, dass nach den Kiew-Empfehlungen⁶⁸ die Beurteilung anhand der folgenden Kriterien erfolgen sollte: berufliche Kompetenzen (Rechtskenntnisse, Fähigkeit, Gerichtsverfahren zu führen, Fähigkeit, begründete Entscheidungen abzufassen), persönliche Kompetenzen (Fähigkeit, mit der Arbeitsbelastung umzugehen und zu entscheiden, Offenheit gegenüber neuen Technologien), soziale Kompetenzen, zum Beispiel die Fähigkeit, als Mediator zu fungieren, Achtung der Parteien und außerdem Führungsqualität bei Positionen, die dies erfordern.
34. Der CCJE stimmt ganz allgemein den in den Kiew-Empfehlungen festgehaltenen qualitativen Kriterien zu. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass sich die Beurteilungen nicht allein auf quantitative Kriterien stützen sollten. Selbst wenn die Effizienz der Arbeit eines Richters einen wichtiger Beurteilungsfaktor darstellen kann, ist der CCJE überdies der Ansicht, dass es problematisch ist, der Anzahl der von einem Richter erledigten Sachen eine zu große Bedeutung beizumessen, da dies falsche Anreize schaffen könnte.
35. Die Qualität der Justiz sollte nicht als Synonym für die einfache „Leistungsfähigkeit“ des Justizsystems angesehen werden⁶⁹. Der CCJE warnt vor unzureichender Finanzierung und vor Haushaltskürzungen. Dies sollte nicht zu einem Justizsystem führen, das bei der individuellen Beurteilung der Richter die „Leistungsfähigkeit“ überbewertet. Daher betont der CCJE erneut, dass alle allgemeinen Grundsätze und Standards des Europarats die Mitgliedstaaten verpflichten, finanzielle Mittel entsprechend den Erfordernissen der verschiedenen Justizsysteme bereitzustellen⁷⁰. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass die Qualität und nicht nur die Quantität der richterlichen Entscheidungen im Mittelpunkt der individuellen Beurteilung stehen muss. In seiner Stellungnahme Nr. 11 (2008) befasste er sich mit der Bedeutung qualitativ hochwertiger Urteile. Um die Qualität einer richterlichen Entscheidung zu beurteilen, sollten die Beurteiler die von dem Richter bei seiner Arbeit insgesamt angewandte Methodik berücksichtigen und nicht nur die rechtlichen Aspekte einzelner Entscheidungen bewerten⁷¹. Diese Aspekte sind allein durch das Berufungsverfahren festzulegen. Die Beurteiler müssen alle Aspekte guter juristischer Arbeit, insbesondere Rechtskenntnisse, Kommunikationsfähigkeit, Sorgfalt, Effizienz und Integrität berücksichtigen. Hierzu sollten die Beurteiler die gesamte Arbeit eines Richters unter Berücksichtigung des Kontextes dieser Arbeit betrachten. Daher ist der CCJE weiterhin der Meinung, dass es problematisch ist, die Beurteilungsergebnisse auf die Anzahl oder den Prozentsatz von in der Berufungsinstanz aufgehobenen Entscheidungen zu stützen⁷², es sei denn, die Anzahl und die Gründe der Aufhebungen zeigen eindeutig, dass der Richter nicht über die erforderlichen Kenntnisse betr. Recht und Verfahren verfügt. Der CCJE stellt fest, dass in den Kiew-Empfehlungen⁷³ und dem ENRJ-Bericht⁷⁴ die gleiche Meinung vertreten wird.

(IV) Wie ist zu beurteilen?

⁶⁵ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), Randnummer 24.

⁶⁶ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1(2001), Randnummer 25.

⁶⁷ Siehe den ENCJ-Bericht 2012-2013, Randnummer 4.8.

⁶⁸ Siehe die Kiew-Empfehlungen (2010), Randnummer 27.

⁶⁹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 6(2004), Randnummer 42.

⁷⁰ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 32 und die Stellungnahme des CCJE Nr. 2(2001), Randnummer 4.

⁷¹ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 11(2008), Randnummer 57.

⁷² Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 11(2008), Randnummer 74 und die Stellungnahme des CCJE Nr. 6(2004), Randnummer 36.

⁷³ Siehe die Kiew-Empfehlungen (2010), Randnummer 28.

⁷⁴ Siehe den ENCJ-Bericht, Randnummer 4.12.

(a) Wer beurteilt: Manager, Richter, andere Fachleute?

36. Die Beurteiler sollten über die nötige Zeit und ausreichende Mittel verfügen, um die Fähigkeiten und die Leistung eines jeden Richters umfassend zu beurteilen. Der beurteilte Richter sollte erfahren, wer ihn beurteilt, und er muss verlangen dürfen, dass ein Beurteiler ersetzt wird, der objektiv als parteiisch wahrgenommen werden kann.
37. Zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit sollte die Beurteilung im Wesentlichen durch Richter erfolgen. Die Justizverwaltungsräte (wenn es sie gibt) können hierbei eine Rolle spielen⁷⁵. Justizangehörige beispielsweise, die speziell zur Beurteilung anderer Richter ernannt oder gewählt worden sind, können jedoch andere Mittel zur Beurteilung nutzen. Eine Beurteilung durch das Justizministerium oder andere externe Instanzen sollte vermieden werden⁷⁶. Das Justizministerium oder andere Organe der Exekutive sollten ebenfalls keinen Einfluss auf den Beurteilungsprozess ausüben dürfen.
38. Andere Fachleute, die einen nützlichen Beitrag zum Beurteilungsprozess leisten können, könnten im Übrigen daran teilnehmen. Von wesentlicher Bedeutung ist jedoch, dass diese Beurteiler hinreichende Kenntnisse und Erfahrungen in Bezug auf das Justizsystem haben, um die Arbeit der Richter beurteilen zu können. Wichtig ist auch, dass sie nur beratend tätig sind und nicht beschlussfassend.

(b) Wie ist zu beurteilen: Informationsquellen

39. Die zur Beurteilung verwendeten Quellen müssen zuverlässig sein⁷⁷, insbesondere die Informationen, die zu einer nachteiligen Beurteilung führen. Entscheidend ist auch, dass einer solchen Beurteilung ausreichende Daten zugrunde liegen. Der beurteilte Richter sollte unmittelbar Zugang zu allen Informationen haben, die bei der Beurteilung Verwendung finden sollen, damit er sie gegebenenfalls beanstanden kann⁷⁸. Die individuelle Beurteilung von Richtern und die Untersuchungen zur Beurteilung der Arbeit eines Gerichts insgesamt sollten völlig getrennt bleiben. Während der Untersuchung eines Gerichts entdeckte Tatsachen können jedoch bei der individuellen Beurteilung eines Richters berücksichtigt werden⁷⁹.

(c) Wann ist zu beurteilen: regelmäßig? Nur bei Beförderungen? Auf anderer Grundlage?

40. Der Mitgliedstaat, der beschließt, eine individuelle formelle Beurteilung einzuführen, muss festlegen, ob die Richter regelmäßig oder nur aus besonderen Anlässen beurteilt werden, beispielsweise wenn sie befördert werden sollen⁸⁰. Durch regelmäßige Beurteilungen kann ein umfassendes Bild von der Leistung des Richters gewonnen werden. Sie sollten jedoch nicht zu häufig stattfinden, damit nicht der Eindruck einer ständigen Kontrolle entsteht, die wegen ihrer Ausgestaltung die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte.

(d) Faires Verfahren in Bezug auf den beurteilten Richter

41. Wie der CCJE zuvor angegeben hat, sollten alle Verfahren zur individuellen Beurteilung es den Richtern ermöglichen, ihren Standpunkt zu ihren Tätigkeiten und der Beurteilung dieser Tätigkeiten zu äußern⁸¹ sowie diese Beurteilung vor einer unabhängigen Behörde oder einem Gericht anzufechten. Der beurteilte Richter muss daher die Möglichkeit haben, in sinnvoller Weise zum Beurteilungsprozess beizutragen, indem er beispielsweise Anmerkungen zu einem Vorentwurf macht oder indem er im Lauf des Beurteilungsprozesses angehört wird. Er muss darüber hinaus das Recht haben, eine nachteilige Beurteilung tatsächlich anzufechten, insbesondere dann, wenn diese seine

⁷⁵ Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 10(2007), Randnummern 42 und 52-56.

⁷⁶ Siehe den ENCJ-Bericht, Randnummer 4.13-4.15.

⁷⁷ Siehe den ENCJ-Bericht, Randnummer 4.16.

⁷⁸ Siehe den ENCJ-Bericht, Randnummer 4.19.

⁷⁹ Wie in Bulgarien oder in Österreich.

⁸⁰ Wie in Kroatien und dem Vereinigten Königreich.

⁸¹ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 58. Siehe auch den Bericht 2012-2013 des ENCJ, Randnummer 4.19.

„zivilrechtlichen Ansprüche“ im Sinne des Artikels 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten berührt. Je schwerwiegender die Folgen der Beurteilung für den Richter unter Umständen sind, desto wichtiger sind solche Rechte auf eine tatsächliche erneute Untersuchung.

(e) Folgen für Richter und Dritte

42. Der CCJE warnt davor, die Beurteilungsergebnisse nur in Form von Punkten, Zahlen, Prozenten oder der Anzahl an ergangenen Entscheidungen auszudrücken. All diese Methoden können einen falschen Eindruck von Objektivität und Sicherheit entstehen lassen, wenn sie ohne weitere Erläuterung und Beurteilung angewandt werden. Der CCJE hält die detaillierte Einstufung der Richter infolge ihrer Beurteilung auch nicht für wünschenswert⁸². Eine solche Einstufung kann einen falschen Eindruck von Objektivität und Sicherheit vermitteln, aber schwerer fällt ins Gewicht dass sie nicht flexibel und schwer zu ändern ist, ohne alle Richter der gleichen Stufe „erneut einzustufen“. Infolgedessen ist ein solches System nicht praktikabel und erweist sich, wenn es bekannt gemacht wird, als ungerecht. Es verbessert in keiner Weise die Effizienz der Richter oder ihre Unabhängigkeit.
43. Allerdings kann sich ein Einstufungssystem zu besonderen Zwecken, zum Beispiel wegen einer Beförderung, als sinnvoll erweisen. Haben sich beispielsweise zwei oder mehrere Richter auf eine bestimmte Stelle beworben oder werden sie wegen der Besetzung einer Stelle in Betracht gezogen, werden die Kandidaten möglicherweise in einer gewissen Form für diesen Zweck „eingestuft“.
44. Die Ergebnisse der individuellen Beurteilung haben sicherlich einen unmittelbaren Einfluss auf die Laufbahn des Richters und seine Beförderungschancen. Außerdem können durch die Ergebnisse Weiterbildungsbedarf und Zuweisung weiterer Mittel bestimmt werden⁸³. Wie bereits ausgeführt, sollte eine Entlassung – mit Ausnahme außergewöhnlicher Umstände – nicht Folge einer bloßen nachteiligen Beurteilung sein, sondern allein aufgrund schwerwiegender Verletzungen der gesetzlich vorgesehenen Disziplinarvorschriften oder Strafbestimmungen im Anschluss an ein ordnungsgemäß durchgeführtes Verfahren und auf der Grundlage zuverlässiger Beweise erfolgen⁸⁴. Wie zuvor angegeben wurde, kann die Entlassung jedoch eine Folge der unvermeidlichen Schlussfolgerung des Beurteilungsprozesses sein, dass der Richter unfähig ist oder sich weigert, seine richterlichen Aufgaben in einem objektiv gesehen annehmbaren Mindestmaß wahrzunehmen. In all diesen Fällen sind die Verfahrensgarantien von wesentlicher Bedeutung für den Richter und genauestens zu beachten.
45. Es empfiehlt sich, die individuelle Beurteilung nicht zu verwenden, um die Gehälter und Ruhegehälter der Richter festzulegen⁸⁵. Ein solches Vorgehen kann das Verhalten der Richter (zum Nachteil der betroffenen Parteien) direkt beeinflussen und auch die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen⁸⁶.

I. Unabhängigkeit und Beurteilung im Lichte dieser Untersuchung in Einklang bringen; Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit

46. Es ist schwierig, den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit mit dem Prozess der individuellen Beurteilung in Einklang zu bringen. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, ein angemessenes Gleichgewicht herzustellen. Schließlich muss die richterliche Unabhängigkeit unter allen Umständen an erster Stelle stehen.
47. Festzuhalten ist, dass dieses Gleichgewicht durch Folgendes hergestellt werden kann: (1) Es müssen klare und transparente Regeln zum Verfahren, zu den Kriterien und den Folgen der Beurteilung bestehen. (2) Der beurteilte Richter sollte das Recht haben, im Verlauf des Prozesses

⁸² Wie in Albanien.

⁸³ Siehe den ENCJ-Bericht 2012-2013, Randnummer 4.11.

⁸⁴ Siehe die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummern 49 und 50.

⁸⁵ In Schweden richtet sich jedoch nur ein sehr geringer Teil des Gehalts eines Richters nach den Beurteilungsergebnissen und es gibt strenge Garantien zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit.

⁸⁶ Siehe den Allgemeinen Bericht der IVR (2006), Schlussfolgerungen, Randnummer 12. Siehe auch die Empfehlung CM/Rec(2010)12, Randnummer 55.

angehört zu werden und jede nicht zufriedenstellende Beurteilung zu beanstanden, einschließlich des Rechts auf unmittelbaren Zugang zu den Unterlagen betr. die Beurteilung. (3) Die Beurteilung sollte nicht allein auf die Anzahl der erledigten Sachen gestützt werden, sondern der Schwerpunkt sollte dabei in erster Linie auf die Qualität der Entscheidungen des Richters und auch seine richterliche Arbeit insgesamt gelegt werden. (4) Bestimmte Folgen wie die Entlassung aufgrund einer negativen Beurteilung sollten bei allen auf Lebenszeit ernannten Richtern, mit Ausnahme außergewöhnlicher Umstände, vermieden werden.

48. Die formelle individuelle Beurteilung von Richtern sollte, wenn es sie gibt, dazu beitragen, ein qualitativ hochwertiges Justizsystem, das den Bürgern der Mitgliedstaaten dient, zu verbessern oder aufrechtzuerhalten. Dies sollte somit helfen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem zu erhalten. Dies erfordert, dass die Öffentlichkeit die allgemeinen Grundsätze und das Verfahren des Beurteilungsprozesses verstehen kann. Daher sind der Verfahrensrahmen und die Beurteilungsmethoden der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ferner sollten nach Auffassung des CCJE bei den Prozessen der individuellen Beurteilung der Richter für Laufbahn- und Beförderungszwecke die Meinungen der Öffentlichkeit über den Richter keine Berücksichtigung finden. Sie können nicht immer das Ergebnis einer umfassenden und vollständig verstandenen Aufklärung sein oder können sogar auf einer Fehleinschätzung der richterlichen Arbeit insgesamt beruhen. Der Prozess und die Ergebnisse der individuellen Beurteilung müssen grundsätzlich vertraulich bleiben. Sie dürfen nicht veröffentlicht werden, da dies höchstwahrscheinlich die richterliche Unabhängigkeit gefährden würde, und zwar aus dem offensichtlichen Grund, dass eine solche Veröffentlichung den Richter in den Augen der Öffentlichkeit diskreditieren und ihn anfällig für Beeinflussungsversuche machen würde. Außerdem könnte der Richter durch die Veröffentlichung verbalen oder anderen Attacken ausgesetzt sein.

J. Empfehlungen

49. Der CCJE gibt die folgenden wesentlichen Empfehlungen:

1. Für die individuelle Beurteilung der Richter ist eine bestimmte Form notwendig, um den beiden Haupterfordernissen eines jeden Justizsystems nachzukommen, nämlich eine qualitativ absolut hochwertige Justiz zu schaffen und der Gemeinschaft in einer demokratischen Gesellschaft Rechenschaft abzulegen (Randnummer 23).
2. Beschließt ein Mitgliedstaat nach einer umfassenden Analyse, dass die Haupterfordernisse nicht durch andere Mittel (beispielsweise die „informelle“ Beurteilung) erreicht werden können, empfiehlt der CCJE die Einführung eines formelleren Beurteilungssystems (Randnummer 23).
3. Ziel einer jeden von einem Mitgliedstaat eingeführten – „formellen“ oder „informellen“ – Beurteilung muss sein, die Qualität der Arbeit der Richter und bei dieser Gelegenheit des Justizsystems insgesamt zu verbessern (Randnummer 24).
4. Der CCJE ermutigt alle Mitgliedstaaten, informelle Beurteilungsverfahren anzuwenden, die zur Verbesserung der richterlichen Fähigkeiten und bei dieser Gelegenheit der gesamten Qualität des Justizsystems beitragen. Durch diese Mittel zur informellen Beurteilung können Richter unterstützt werden, indem sie die Möglichkeit zur Selbsteinschätzung erhalten, ihnen ein Feedback zu ihrer Arbeit gegeben wird und sie durch Kollegen informell beurteilt werden (Randnummer 25).
5. Die Grundlage und wesentlichen Merkmale der formellen Beurteilung sollten (dort, wo es sie gibt) durch Gesetz klar und umfassend definiert werden. Einzelheiten können durch Verordnungen geregelt werden, die ebenfalls veröffentlicht werden sollten. Der Justizverwaltungsrat sollte (dort, wo er besteht) eine wichtige Rolle spielen und bei der Formulierung dieser Fragen, vor allem der Kriterien, behilflich sein (Randnummer 30).
6. Die Beurteilung ist auf objektive Kriterien zu stützen. Diese Kriterien sollten im Wesentlichen qualitative Indikatoren sein, können aber außerdem quantitative Indikatoren umfassen. In allen

Fällen müssen die verwendeten Indikatoren es den Beurteilern ermöglichen, alle Aspekte einer guten juristischen Leistung zu untersuchen. Die Beurteilung sollte nicht allein auf quantitative Kriterien gestützt werden (Randnummern 31-35).

7. Es sollte vermieden werden, die Beurteilungsergebnisse in Zahlen, Prozentsätzen oder durch Einstufungen der Richter ohne weitere Angaben auszudrücken, da dies einen falschen Eindruck von Objektivität und Sicherheit entstehen lassen könnte. Der CCJE steht einer ständigen Einstufung der Richter ablehnend gegenüber. Allerdings ist ein System der Einstufung zu besonderen Zwecken, zum Beispiel wegen einer Beförderung, annehmbar (Randnummern 42-43).
8. Zu Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit sollten individuelle Beurteilungen grundsätzlich durch Richter erfolgen. Die Justizverwaltungsräte (wenn es sie gibt) können hierbei eine Rolle spielen. Beurteilungen durch das Justizministerium oder andere externe Instanzen sollten vermieden werden (Randnummer 37).
9. Die Informationsquellen, auf die sich die Beurteilungen stützen, müssen ausreichend und zuverlässig sein, insbesondere wenn diese Informationen zu einer nachteiligen Beurteilung führen (Randnummern 39, 44).
10. Die individuelle Beurteilung der Richter sollte – grundsätzlich – von den Untersuchungen zur Beurteilung der Arbeit eines Gerichts insgesamt und zugleich den Disziplinarverfahren getrennt erfolgen (Randnummern 29, 39).
11. Wichtig ist, dass das Verfahren der individuellen Beurteilungen in jeder Hinsicht fair abläuft. Die Richter sollten insbesondere ihre Meinung zum Prozess und den vorgeschlagenen Schlussfolgerungen einer Beurteilung äußern können. Sie müssen auch in der Lage sein, diese Beurteilung anzufechten, insbesondere dann, wenn diese die „zivilrechtlichen Ansprüche“ im Sinne des Artikels 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten berührt (Randnummer 41).
12. Eine nachteilige Beurteilung sollte (mit Ausnahme außergewöhnlicher Umstände) nicht an sich zu einer Entlassung führen können. Dies sollte nur bei schwerwiegenden Verletzungen der gesetzlich vorgesehenen Disziplinarvorschriften oder Strafbestimmungen der Fall sein oder wenn der Beurteilungsprozess zur unvermeidlichen Schlussfolgerung führt, dass der Richter unfähig ist oder sich weigert, seine richterlichen Aufgaben in einem objektiv gesehen annehmbaren Mindestmaß wahrzunehmen. Diese Schlussfolgerungen müssen sich aus einem angemessenen Verfahren ergeben und auf zuverlässige Beweise gestützt sein (Randnummern 29, 44).
13. Die Verwendung individueller Beurteilungen zur Festsetzung des Gehalts und der Höhe des Ruhegehalts von Richtern ist zu vermeiden, da der Prozess das Verhalten der Richter eindeutig beeinflussen und auch die richterliche Unabhängigkeit und die Interessen der Parteien beeinträchtigen kann (Randnummern 28, 45).
14. Die Grundsätze und Verfahren, die den Beurteilungen der Richter zugrunde liegen, müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Prozess und die Ergebnisse der individuellen Beurteilungen müssen grundsätzlich vertraulich sein, um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten und die Sicherheit der Richter zu wahren (Randnummer 48).