

London, 16. Oktober 2015

Arbeitsübersetzung aus dem Englischen
BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

STELLUNGNAHME NR. 18 (2015)

„Die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten
in einer modernen Demokratie“

I. Einführung

Der Anlass der Stellungnahme und ihr Geltungsbereich

1. Das Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) hat sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt. Die Exekutive und die Legislative sind stärker miteinander in Wechselbeziehung getreten. Die Befugnisse der Legislative, die Exekutive zur Verantwortung zu ziehen, haben sich verringert¹. Gleichzeitig hat sich die Rolle der Judikative weiterentwickelt. Die Anzahl der bei den Gerichten anhängigen Rechtssachen und die Anzahl der von den Gerichten anzuwendenden Rechtsakte sind dramatisch gestiegen. Insbesondere aufgrund des Erstarkens der Exekutive wird deren Vorgehen immer häufiger Gegenstand gerichtlicher Anfechtung, was wiederum dazu geführt hat, dass die Aufgabe der Judikative als Kontrollinstanz für die Exekutive in ihrer Tragweite von manchen infrage gestellt wird. Es kommt vermehrt zu gerichtlichen Auseinandersetzungen hinsichtlich der Befugnisse und des Vorgehens der Legislative. Infolgedessen musste die Judikative das Vorgehen der beiden anderen Gewalten immer öfter überprüfen und diesem gelegentlich sogar Grenzen

¹ Siehe Gardbaum: „Die Gewaltenteilung und die vermehrte gerichtliche Überprüfung in etablierten Demokratien (oder: Warum wurde das Modell der legislativen Überlegenheit weitgehend aus dem Sortiment genommen?)“ [Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)], 62 American Journal of Comparative Law (2014) 613.

setzen². Das Gerichtsverfahren stellt heute für die Prozessparteien und die Gesellschaft insgesamt eine Art alternative demokratische Arena dar, in der Argumente zwischen Bevölkerungsgruppen und den Staatsgewalten ausgetauscht und Fragen von allgemeinem Interesse verhandelt werden. Gerichte entscheiden über Fragen von hoher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Internationale Institutionen, insbesondere der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), die Europäische Union und der Europäische Gerichtshof (EuGH) haben die Mitgliedstaaten wesentlich beeinflusst, besonders bei der Stärkung der Unabhängigkeit der Judikative und ihrer Rolle beim Schutz der Menschenrechte. Darüber hinaus haben die Anwendung europäischer und internationaler Vorschriften und Standards sowie die Umsetzung von Entscheidungen des EGMR und des EuGH die Justiz in den Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen gestellt und gelegentlich wurde ihre Anwendung durch die Gerichte von Politikern oder Kommentatoren angegriffen.

2. Zwar wird die „Gewaltenteilung“ im Prinzip von allen Mitgliedstaaten akzeptiert, aber in den letzten Jahren sind einige besorgniserregende Konflikte und Spannungen zutage getreten. Entsprechende Bedenken wurden sowohl in den Berichten des Generalsekretärs des Europarats 2014 und 2015 geäußert³ als auch in den Lageberichten des CCJE 2013 und 2015. Beispielsweise wurde in einigen Ländern von neuen politischen Mehrheiten die Stellung von bereits im Amt befindlichen Richtern infrage gestellt⁴. Im Jahr 2015 stellte der Generalsekretär des Europarats Defizite bei der Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen fest⁵. In einigen Mitgliedstaaten übt die Exekutive erheblichen Einfluss auf die Justizverwaltung aus und stellt damit die institutionelle Unabhängigkeit der Judikative und die Unabhängigkeit einzelner Richter infrage⁶. Wirtschaftskrisen und chronische Unterfinanzierung des Justizsystems in verschiedenen Mitgliedstaaten werfen die Frage der Haushaltsverantwortung der Legislative gegenüber der Judikative auf⁷. Unzureichende oder (als anderes Extrem) sich schnell ändernde Gesetzgebung kann dem Prinzip der Rechtssicherheit zuwiderlaufen⁸. Außerdem ist es zu verbalen Angriffen auf die Judikative durch Angehörige der Exekutive und der Legislative gekommen. Der Generalsekretär des Europarats hat 2014 und 2015 angemerkt, dass Politiker und andere Kommentatoren, die in den letzten Jahren Gerichtsentscheidungen öffentlich kritisiert haben, damit das Vertrauen der Allgemeinheit in die Justiz untergraben haben⁹. Politiker und Medien haben suggeriert, dass die Judikative gegenüber der Gesellschaft nicht

² Wissenschaftler verzeichnen eine weltweite Expansion der justiziellen Gewalt („global expansion of judicial power“): siehe Tate und Vallinder (Hsg.), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997.

³ Siehe entsprechend die Berichte des Generalsekretärs zur Lage der Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa [State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe] für 2014 und 2015, im Folgenden jeweils: „CoE Secretary General's Report (2014)“ und „CoE Secretary General's Report (2015)“.

⁴ Siehe den Bericht des CCJE zur Lage der Judikative und der Richter in den Mitgliedstaaten des Europarats [CCJE report on the situation of the judiciary and judges in the member states of the Council of Europe] (2013), Rdnrn. 13-18.

⁵ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 14, 17, 27.

⁶ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 20-21.

⁷ Bzgl. Prozesskostenhilfe siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 22-23.

⁸ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 19.

⁹ Siehe CoE Secretary General's Report (2014), S. 22; CoE Secretary General's Report (2015), S. 27.

ausreichend „rechenschaftspflichtig“ sei. Von solchen Äußerungen, die auch das Infragestellen der „Legitimation“ der Judikative umfassen, haben Mitgliedstaaten bei der Beantwortung eines zur Vorbereitung dieser Stellungnahme versandten Fragebogens berichtet. Natürlich müssen all diese Äußerungen und Vorgänge vor dem Hintergrund gesehen werden, dass heute in den meisten europäischen Ländern traditionelle Autoritätsquellen nicht mehr so bereitwillig akzeptiert werden wie früher. Die „Achtung“, die öffentlichen Institutionen entgegengebracht wird, nimmt ab. Gleichzeitig wird heutzutage oft betont, dass die Anwendung grundlegender demokratischer Prinzipien ein stärkeres Bedürfnis nach Offenheit und Transparenz in der Arbeit öffentlicher Institutionen mit sich bringt. All dies bedeutet, dass die Erbringer öffentlicher Dienste immer stärker „Rechenschaft“ darüber ablegen müssen, wie sie ihre Arbeit tun.

3. Deshalb hat der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) beschlossen, gemäß des ihm vom Ministerkomitee übertragenen Mandats über die Legitimation und die Rechenschaftspflicht der Judikative sowie das richtige Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten in einer modernen Demokratie und ihre Verantwortung untereinander sowie gegenüber der Allgemeinheit im 21. Jahrhundert nachzudenken.

4. In dieser Stellungnahme werden folgende Fragen untersucht:
 - i. Welches Verhältnis sollte zwischen der rechtsprechenden und der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt des Staates bestehen?

 - ii. Worauf gründet die Judikative ihr Recht, in einer demokratischen Gesellschaft als rechtsprechende Gewalt zu agieren? Wie belegt man die „Legitimation“ rechtsprechender Gewalt?

 - iii. Inwieweit und wie sollte die Judikative der Gesellschaft, der sie dient, und den anderen Staatsgewalten gegenüber rechenschaftspflichtig sein?

 - iv. Wie können die drei Staatsgewalten ihre jeweilige Entscheidungsgewalt so ausüben, dass ein ausgewogenes Gleichgewicht untereinander erreicht und gewahrt wird und sie gleichzeitig im Interesse der Gesellschaft vorgehen, der sie alle dienen?

In dieser Stellungnahme werden nicht die Grundsätze der Unabhängigkeit von Richtern untersucht, da diese bereits in der CCJE-Stellungnahme Nr. 1(2001) thematisiert wurden. Das Verhältnis zwischen den Gerichten und den Medien war Gegenstand von Teil C der Stellungnahme Nr. 7(2005) und wird demnach ebenfalls in vorliegender Stellungnahme nicht im Detail betrachtet.

5. 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 des Ministerkomitees des Europarats über die Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit der Richter (im Folgenden: „Empfehlung CM/Rec(2010)12“). Berücksichtigt werden außerdem die Kiewer Empfehlungen der OSZE zur Unabhängigkeit der Justiz in Osteuropa, im Südkaukasus und Zentralasien (2010) – Justizverwaltung, Auswahl und Rechenschaftspflichten (im Folgenden: „Kiewer Empfehlungen“); der Bericht des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen (ENCJ) 2013-2014 zur Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz (im Folgenden: „ENCJ-Bericht 2013-2014“); die Berichte der Venedig-Kommission zur Rechtsstaatlichkeit (März 2011) sowie zur Unabhängigkeit des Justizsystems, Teil I: Unabhängigkeit der Richter (März 2010) und die bei der 70. Plenarsitzung vom 16.-17. März 2007 angenommene Stellungnahme Nr. 403/2006 der Venedig-Kommission zur Ernennung von Richtern (im Folgenden: „Venedig-Kommission, Richterernennung 2007“); die Bangalore-Prinzipien über richterliches Verhalten (2002); die Berichte des Generalsekretärs des Europarats von 2014 und 2015; sowie der Neu-Delhi-Code der Minimalstandards richterlicher Unabhängigkeit („Neu-Delhi-Standards 1982“). Diese Stellungnahme berücksichtigt die Antworten von Mitgliedstaaten auf den Fragenkatalog über die Unabhängigkeit der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie und einen von der vom Europarat ernannten Sachverständigen Anne SANDERS (Deutschland) erstellten vorbereitenden Bericht. Darüber hinaus kamen der Stellungnahme Beiträge aus einem am 19. März 2015 in Straßburg abgehaltenen Seminar zugute¹⁰. Die Stellungnahme hat auch von einem Seminar profitiert, das die norwegische Richtervereinigung am 4. Juni 2015 in Bergen (Norwegen) veranstaltete¹¹.

II. Der verfassungsrechtliche Rahmen einer modernen Demokratie: Welchen Platz nimmt die Judikative ein?

6. Es ist allgemein anerkannt, dass ein moderner demokratischer Staat auf Gewaltenteilung beruhen sollte¹². Die Judikative ist eine der drei entscheidenden, aber gleichberechtigten Säulen eines modernen demokratischen Staates¹³. Alle drei Gewalten erfüllen öffentliche Aufgaben und müssen sich gegenseitig für ihr Tun zur Rechenschaft ziehen. In einem

¹⁰ Außer den Mitgliedern der CCJE-Arbeitsgruppe nahmen an diesem Seminar auch Herr Professor Robert Hazell (Constitution Unit, University College, London, Vereinigtes Königreich), Herr Andrew Drzemczewski (Leiter der Abteilung Recht und Menschenrechte des Sekretariats der Parlamentarischen Versammlung des Europarats), Frau Anna Maria Telvis und Frau Ann Speck (Human Rights Association) und Herr Ziya Tanyar (Sekretariat der Venedig-Kommission des Europarats) teil.

¹¹ Beigetragen haben auch Herr Professor Jørn Øyrehagen Sunde (Universität von Bergen), Frau Hanne Sophie Greve (Präsidentin des Appellationsgerichts Gulating, ehemals Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) und Frau Ingrid Thune (Präsidentin der norwegischen Richtervereinigung).

¹² Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 16.

¹³ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 11; siehe auch die Magna Charta der Richter (2010) des CCJE, Rdnr. 1.

demokratischen Rechtsstaat kann keine der drei Gewalten in ihrem eigenen, sondern muss im Interesse der gesamten Bevölkerung vorgehen. In einem demokratischen Rechtsstaat („Rule of law“ oder „Etat de droit“) müssen alle drei Gewalten auf gesetzlicher Grundlage und innerhalb gesetzlicher Grenzen vorgehen. Aus den Antworten von Mitgliedstaaten auf den Fragenkatalog geht hervor, dass alle Mitgliedstaaten diese grundlegenden Prinzipien anerkennen.

7. In einer demokratischen Gesellschaft hat der Gesetzgeber die Verantwortung dafür, den rechtlichen Rahmen, in dem und nach dem die Gesellschaft lebt, zu gestalten. Die vollziehende Gewalt ist verantwortlich für die Verwaltung der Gesellschaft (sofern sie Staatsbediensteten obliegt) in dem vom Gesetzgeber geschaffenen rechtlichen Rahmen. Die Judikative hat die Funktion, Dispute zwischen Gesellschaftsmitgliedern und Staat und zwischen Gesellschaftsmitgliedern untereinander zu entscheiden. Häufig ist die Judikative auch dazu aufgerufen, in Fragen des Verhältnisses zwischen zwei oder gar allen drei Staatsgewalten zu entscheiden¹⁴. All dies muss im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip erfolgen. Ein unabhängiges und effizientes Gerichtssystem ist ein Eckpfeiler der Rechtsstaatlichkeit¹⁵. Ziel eines jeden unabhängigen und effizienten Gerichtssystems muss es also sein, die faire, unparteiische Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten sicherzustellen und so die Rechte und Freiheiten aller Rechtsuchenden zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Gerichte in jeder einzelnen Rechtssache in einem fairen Verfahren die entscheidungserheblichen Tatsachen feststellen, das Recht anwenden und wirksame Rechtsbehelfe bereithalten. In Strafsachen muss ein Gerichtssystem unparteiisch und unabhängig darüber entscheiden, ob und wie bestimmte Handlungen Bestrafung verdienen¹⁶. In modernen demokratischen Staaten stellt eine unabhängige Justiz sicher, dass Regierungen für ihre justiziablen Taten zur Verantwortung gezogen werden können, und ist verantwortlich dafür, dass ordnungsgemäß erlassene Gesetze richtig angewendet werden. Die Judikative stellt auch (je nach verfassungsrechtlichem Konzept eines Staates in unterschiedlicher Ausprägung) sicher, dass die Gesetze allen einschlägigen Verfassungsbestimmungen oder vorrangigen Normen wie dem EU-Recht entsprechen¹⁷.

8. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Geschichte, Kultur und Rechtstradition der Mitgliedstaaten des Europarats sind unterschiedliche „Modelle“ von Verfassungsstrukturen entstanden, die sich in vielen Fällen kontinuierlich weiterentwickeln. Die Globalisierung und der wachsende Einfluss internationaler und europäischer Organisationen erfordern Änderungen in den

¹⁴ Der CCJE erkennt an, dass Letzteres gelegentlich auch von einem Verfassungsgericht vorgenommen wird und dass in einigen Systemen das Verfassungsgericht nicht notwendigerweise als Teil der Judikative betrachtet wird.

¹⁵ Siehe CoE Secretary General's Report (2014), S. 22.

¹⁶ Zu den Aufgaben der Judikative siehe auch: Garapon, Perdrille, Bernabé, Synthèse du rapport de l'HEJ La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXIe siècle (2013).

¹⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 11.

Verfassungsstrukturen einzelner Mitgliedstaaten. Insbesondere Entscheidungen des EGMR haben viel dazu beigetragen, den Schutz der Menschenrechte und die richterliche Unabhängigkeit voranzubringen, und haben sich auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten ausgewirkt. All diese Einflüsse haben aber auch für Spannungen im Verhältnis der drei Staatsgewalten, insbesondere im Verhältnis zwischen der Judikative und den beiden anderen Gewalten, gesorgt.

9. Grundsätzlich sollten die drei Gewalten eines demokratischen Staates einander ergänzen, ohne dass eine von ihnen „übergeordnet“ ist oder die anderen dominiert¹⁸. In einer Demokratie ist letztendlich der – in einem geordneten demokratischen Prozess seinen Ausdruck findende – Wille des Volkes übergeordnet (Souveränität des Volkes). Abwegig ist auch der Gedanke, dass eine der drei Staatsgewalten je völlig isoliert von den anderen agieren könnte. Um alle in einer demokratischen Gesellschaft anfallenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, sind die drei Gewalten aufeinander angewiesen. Während also die Legislative den gesetzlichen Rahmen bereitstellt, muss die Judikative diesen mittels ihrer Entscheidungen auslegen und anwenden und die Exekutive ist meist dafür verantwortlich, gerichtliche Entscheidungen im Interesse der Gesellschaft zu vollstrecken¹⁹. Auf diese Weise agieren die drei Gewalten in einer Wechselbeziehung bzw. einem Verhältnis von Konvergenz und Divergenz. Demzufolge kann es niemals eine vollständige „Gewaltenteilung“ geben²⁰. Die drei Staatsgewalten fungieren vielmehr als ein System der *checks and balances*, in dem sich jede von ihnen im Interesse der Allgemeinheit verantworten muss. Ein gewisses Maß an Spannungen zwischen den Staatsgewalten ist daher in einer Demokratie als unvermeidlich hinzunehmen. Das Auftreten solcher „kreativen Spannungen“ zeigt, dass jede der Gewalten die erforderliche Kontrolle über die anderen ausübt und somit zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Gleichgewichts beiträgt. Gäbe es keine solchen Spannungen zwischen den drei Gewalten, könnte der Verdacht aufkommen, dass eine oder zwei von ihnen die andere(n) nicht mehr im Interesse der Allgemeinheit zur Rechenschaft ziehen würde(n) und folglich eine oder zwei Gewalten die Vorherrschaft über die übrige(n) gewonnen hätte(n). Daher sollte das Auftreten von Spannungen zwischen der Judikative und den beiden anderen Staatsgewalten nicht zwingend als Bedrohung der Judikative oder ihrer Unabhängigkeit gesehen werden, sondern eher als Anzeichen dafür, dass die Judikative ihrer verfassungsmäßigen Pflicht, die beiden anderen Gewalten im Interesse der Allgemeinheit zur Rechenschaft zu ziehen, nachkommt.

¹⁸ Alexander Hamilton beschrieb in seinem „Federalist paper 78“ die Judikative als die am wenigsten gefährliche der drei Gewalten, denn sie habe „weder Zugriff auf das Schwert noch auf das Staatssäckel. [...] Man kann wahrhaft sagen, sie besitzt weder DIE MACHTMITTEL [force] noch DEN WILLEN [will], sondern allein Urteilsvermögen und ist letztlich von der Unterstützung der Exekutive für den Vollzug ihrer Urteile abhängig.“ (Übers. nach Angela Adams und Willi P. Adams) Hamiltons Auffassung deckt sich möglicherweise nicht mit der Realität des Einflusses der Judikative auf das Handeln der Exekutive oder gar der Legislative im Europa des 21. Jahrhunderts.

¹⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 13(2010) des CCJE über die Rolle der Richter bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.

²⁰ Siehe Aharon Barak: „Der Richter in einer Demokratie“ [The Judge in a Democracy], Princeton Press 2008, Kap. 2.

III. Unabhängigkeit der Judikative und Gewaltenteilung

10. Die Judikative muss unabhängig sein, um ihrer Aufgabe gegenüber den anderen Staatsgewalten, der Allgemeinheit und den Parteien in Rechtsstreitigkeiten gerecht zu werden²¹. Die Unabhängigkeit von Richtern ist kein Vorrecht oder Privileg, das ihnen in ihrem eigenen Interesse eingeräumt wird, sondern im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und derjenigen, die Gerechtigkeit suchen und verlangen. Durch die richterliche Unabhängigkeit wird die Unparteilichkeit der Richter sichergestellt. Deshalb ist sie die Voraussetzung für die Gewähr der Gleichheit aller Bürger (und der anderen Staatsgewalten) vor Gericht²². Die Unabhängigkeit der Judikative ist ein elementarer Bestandteil ihrer Pflicht, Rechtssachen unparteiisch zu entscheiden²³. Nur eine unabhängige Richterschaft ist in der Lage, die Rechte aller Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere von schutzbedürftigen oder unpopulären Bevölkerungsgruppen, wirksam umzusetzen²⁴. Folglich ist Unabhängigkeit die Grundvoraussetzung dafür, dass die Judikative in der Lage ist, die Demokratie und die Menschenrechte zu schützen²⁵.
11. Das Prinzip der Gewaltenteilung selbst ist ein Garant für die richterliche Unabhängigkeit²⁶. Dennoch muss trotz der oft betonten Wichtigkeit richterlicher Unabhängigkeit darauf hingewiesen werden, dass niemand – auch nicht die Judikative – völlig unabhängig von sämtlichen Einflüssen, insbesondere sozialen und kulturellen Einflüssen innerhalb der sie umgebenden Gesellschaft, sein kann. Denn schließlich: „Niemand ist eine Insel. Begrenzt in sich selbst.“²⁷ Eine Judikative ist – wie jede andere Gewalt in einem demokratischen Staat – nie völlig unabhängig. Die Judikative ist darauf angewiesen, dass von den Anderen Dienstleistungen und Ressourcen bereitgestellt werden, insbesondere dass die Legislative für die Finanzierung und den rechtlichen Rahmen sorgt, den die Judikative auslegen und anwenden muss. Obzwar die Aufgabe, Rechtssachen gemäß dem Gesetz zu entscheiden, der Judikative obliegt, ist die Allgemeinheit hinsichtlich der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen auf die Exekutive angewiesen. Defizite bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen untergraben die Autorität der Judikative und stellen die Gewaltenteilung

²¹ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnrn. 11, 12.

²² Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 9.

²³ Beispiel: Alle englischen und walisischen Richter müssen bei der Ernennung schwören, Rechtssachen „nach Recht und Brauch des Reiches, ohne Furcht oder Gunst, Zuneigung oder Übelwollen“ zu entscheiden.

²⁴ Siehe die Urteile des EGMR in folgenden Rechtssachen: *Orsus* ./ *Kroatien* vom 16.03.2010 – 15766/03 – Rdnr. 147; *Sejdić und Finci* ./ *Bosnien und Herzegowina* vom 22.12.2009 – 27996/06 und 34836/06 – Rdnr. 43; *Muñoz Díaz* ./ *Spanien* vom 08.12.2009 – 49151/07 – Rdnr. 61; *D. H. u. a.* ./ *Ukraine* vom 23.11.2007 – 57325/00 – Rdnr. 176; *Gorzelik* ./ *Polen* vom 17.2.2004 – 44158/98, Rdnrn. 89-90; *Metropolitanische Kirche Bessarabiens* ./ *Moldau* vom 13.12.2001 – 45701/99 - Rdnr. 116; *Sidiropoulos* ./ *Griechenland* vom 10.07.1998 – 26695/95 – Rdnr. 41; siehe bzgl. des Schutzes von Minderheiten durch Gerichte: *Sandalow*: „Gerichtlicher Schutz von Minderheiten“ [Judicial Protection of Minorities], Mich. L. Rev. 75 (1977) 1162; Cover, „Die Ursprünge des judikativen Aktivismus beim Schutz von Minderheiten“ [The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities], Yale Law School Legal Repository (1982).

²⁵ Siehe *Volkov* ./ *Ukraine* vom 09.1.2013 – 21722/11 – Rdnr. 199.

²⁶ Siehe auch CoE Secretary General's Report (2014), S. 22.

²⁷ John Donne, englischer Dichter, in „Meditation XVII“.

infrage²⁸. Während alle drei Gewalten gemeinsam die Verantwortung dafür tragen, dass zwischen ihnen eine ordnungsgemäße Trennung gewährleistet ist, sollte weder der Grundsatz der Gewaltenteilung noch der Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit einen Dialog zwischen den Staatsgewalten ausschließen. Vielmehr besteht ein grundlegendes Bedürfnis nach einem respektvollen Diskurs zwischen ihnen, der sowohl der notwendigen Trennung als auch der notwendigen Wechselbeziehung zwischen den Gewalten Rechnung trägt. Unabdingbar ist allerdings, dass die Judikative frei von unzulässigen Verbindungen zu und unangemessener Beeinflussung durch die anderen Staatsgewalten bleibt²⁹.

IV. Die Legitimation rechtsprechender Gewalt und ihre Elemente

A. Die Wichtigkeit der Legitimation

12. Alle drei Staatsgewalten üben weitreichende Befugnisse aus. Die Legislative gestaltet Gesetze und verteilt die Mittel aus dem Staatshaushalt. Die Exekutive übt Befugnisse aus, die sogar (innerhalb rechtlicher Grenzen) die Anwendung physischer Gewalt zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung der Gesetze des Landes einschließen. Die Richterschaft entscheidet nicht nur Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung für einzelne Bürger und die Allgemeinheit, sondern berührt mit ihren Urteilen und Entscheidungen sogar die normalen Belange jedes einzelnen Rechtsuchenden. Damit dies möglich ist, werden die Richter mit sehr weitreichenden Befugnissen und umfangreicher Entscheidungsgewalt ausgestattet. Diese Befugnisse und Entscheidungsgewalt werden im Namen der gesamten Gesellschaft ausgeübt. Folglich müssen die Gesellschaft und die anderen Gewalten darauf vertrauen können, dass alle, denen diese Befugnisse und diese Entscheidungsgewalt übertragen wurden (also die einzelnen Richter und die Richterschaft insgesamt), sie im Namen der Allgemeinheit auf einer legitimen Grundlage ausüben. In allen modernen Demokratien wird zumindest ein konstituierendes Organ der Legislative direkt von den Bürgern des Landes gewählt. Es ist ein stichhaltiges Argument, dass eine Legislative bzw. eine Exekutive, die von gewählten Vertretern (direkt oder indirekt) ernannt wird, entsprechend „demokratisch legitimiert“ sein muss. Man kann nun mit Recht fragen: Woher bezieht die rechtsprechende Gewalt ihre „Legitimation“?

B. Verschiedene Elemente der Legitimation rechtsprechender Gewalt

(1) Die rechtsprechende Gewalt insgesamt

13. Die rechtsprechende Gewalt wird als Teil des verfassungsrechtlichen Rahmens

²⁸ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 14, 17, 27; siehe auch Stellungnahme Nr. 13(2010) des CCJE über die Rolle der Richter bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.

²⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 11.

demokratischer Rechtsstaaten erschaffen. Folglich ist, wenn der verfassungsrechtliche Rahmen eines solchen Staates legitim ist, per definitionem auch die Grundlage der rechtsprechenden Gewalt als Teil dieser Verfassung legitimiert und als Bestandteil des demokratischen Staates ebenso notwendig wie die beiden anderen Gewalten³⁰. Alle Mitgliedstaaten haben Verfassungen, die auf unterschiedliche Weise (z. B. durch lange Traditionen oder Referenden) als legitime Grundlage des Staates anerkannt wurden. Die Verfassungen aller Mitgliedstaaten anerkennen und erschaffen (explizit oder implizit) die Aufgabe einer rechtsprechenden Gewalt, die darin besteht, die Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten und Rechtssachen durch die Anwendung des Rechts im Einklang mit der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zu entscheiden. Also muss die Tatsache, dass eine Verfassung zur Erfüllung dieser Aufgabe eine Judikative erschafft, schon für sich genommen die rechtsprechende Gewalt insgesamt legitimieren. Bei der Entscheidung von Rechtssachen übt jeder einzelne Richter seine Befugnisse als Teil der Judikative aus. Dementsprechend verleiht bereits der Umstand, dass die Judikative ein Teil der Verfassung eines Staates ist, nicht nur der rechtsprechenden Gewalt insgesamt, sondern jedem einzelnen Richter die Legitimation.

(2) Die verfassungsrechtliche oder formelle Legitimation des einzelnen Richters

14. Um die durch die Verfassung legitimierten richterlichen Funktionen auszuüben, muss ein jeder Richter ernannt und somit zu einem Teil der Judikative werden. Jeder einzelne Richter, der gemäß der Verfassung und anderer geltender Vorschriften ernannt wird, erlangt dadurch seine verfassungsgemäße Befugnis und Legitimation. Diese Ernennung im Einklang mit verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen schließt implizit ein, dass dem jeweiligen Richter dadurch die Entscheidungsgewalt und die entsprechenden Befugnisse verliehen werden, das vom Gesetzgeber geschaffene bzw. als Richterrecht entwickelte Recht anzuwenden. Die dem einzelnen Richter durch seine Ernennung im Einklang mit der Verfassung und anderen Rechtsvorschriften eines bestimmten Staates übertragene Legitimation stellt die „verfassungsrechtliche oder formelle Legitimation“ des einzelnen Richters dar.

15. Der CCJE hat verschiedenen Vorgehensweisen bei der Richterernennung in den Mitgliedstaaten des Europarats festgestellt³¹. Dazu zählen z. B. die Ernennung durch einen Justizverwaltungsrat oder ein anderes unabhängiges Gremium, die Wahl durch das Parlament und die Ernennung durch die Exekutive. Wie vom CCJE ausgeführt, hat jedes System seine

³⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 11; siehe auch die Magna Charta der Richter (2010) des CCJE, Rdnr. 1.

³¹ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnrn. 19-23; siehe auch Venedig-Kommission, Richterernennung 2007, Rdnrn. 9-17.

Vor- und Nachteile³². Es kann argumentiert werden, dass eine Ernennung durch Parlamentsabstimmung und, in weniger starkem Maße, durch die Exekutive, möglicherweise zusätzliche demokratische Legitimation verleiht³³, obwohl mit diesen Ernennungsmethoden die Gefahr der Politisierung und der Abhängigkeit von diesen anderen Gewalten einhergeht³⁴. Um diesen Gefahren zu begegnen, hat der CCJE empfohlen, dass alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ernennung oder Laufbahn eines Richters auf objektiven Kriterien beruhen und entweder von einer unabhängigen Behörde getroffen werden oder mit Garantien einhergehen müssen, um sicherzustellen, dass sie allein auf der Grundlage solcher Kriterien getroffen werden³⁵. Der CCJE hat auch empfohlen, bei Entscheidungen über die Ernennung oder Beförderung von Richtern eine unabhängige Stelle zu beteiligen, die zum großen Teil aus Vertretern von Richtern, die von anderen Richtern demokratisch gewählt wurden, besteht³⁶. Die verfassungsrechtliche Legitimation des einzelnen, auf Lebenszeit ernannten Richters darf nicht durch legislative oder exekutive Maßnahmen infolge veränderter politischer Machtverhältnisse untergraben werden.

(3) Die funktionelle Legitimation

16. Die Richterernennung im Einklang mit Verfassung und Recht eines Staates, die Erfüllung der verfassungsgemäßen Funktion der Richter durch Rechtsprechung entsprechend dem vom Gesetzgeber geschaffenen Rechtsrahmen sowie das Erfordernis der Verpflichtung eines jeden Richters zur Einhaltung der etablierten Verhaltensvorschriften – all dies konstituiert eine erste Legitimation des Richters. Doch damit ist es nicht getan. Wie der CCJE schon früher angemerkt hat, gewährleisten das Vertrauen und die Achtung der Öffentlichkeit gegenüber der Richterschaft die Wirksamkeit eines Justizsystems³⁷. Eine dauerhafte Legitimation kann nur erreicht und aufrechterhalten werden, wenn jeder einzelne Richter und die Richterschaft insgesamt das Vertrauen der Öffentlichkeit erringt und bewahrt. Diese zweite Art der Legitimation kann als „funktionelle Legitimation“ bezeichnet werden.

³² Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 33.

³³ Siehe z.B.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. Er argumentiert, dass die Legitimation aller Staatsbediensteten letztendlich „vom Volke ausgeht“ (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz). Vergleichbares lässt sich auch aus anderen Verfassungen ableiten. Siehe z. B. Art. 3 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die Eingang in die französische Verfassung fand: „Der Ursprung jeder Souveränität liegt ihrem Wesen nach beim Volke“ (Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation“).

³⁴ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 33.

³⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 37.

³⁶ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 45, Empfehl. 4; Stellungnahme Nr. 10(2007), Rdnrn. 48-51. Dem EGMR zufolge sind Richterernennungen durch die Legislative oder Exekutive zulässig, solange die ernannten Richter bei der Erfüllung ihrer Rechtsprechungsaufgaben frei von Einflussnahme oder Druck sind. Siehe: *Flux ./. Moldau* vom 3.7.2007 – 31001/03 – Rdnr. 27. Der Begriff der Gewaltenteilung und seine Bedeutung für die Richterernennung wurde auch vom EGMR diskutiert: siehe *Volkov ./. Ukraine* vom 9.1.2013 – 21722/11 - Rdnr. 109 und *Maktouf und Damjanovic ./. Bosnien und Herzegowina* vom 18.7.2013 – 34179/08 – Rdnr. 49. Die Venedig-Kommission befindet die Ernennung einfacher Richter durch Parlamentsabstimmung für unangemessen (Venedig-Kommission, Richterernennung 2007, Rdnr. 12) und empfiehlt die Ernennung durch einen Justizverwaltungsrat, in dem ein wesentlicher Anteil oder die Mehrheit der Mitglieder von den Richtern gewählt wurden. Venedig-Kommission, Richterernennung 2007, Rdnr. 29.

³⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 22.

17. „Funktionelle Legitimation“ muss durch Arbeit von höchster Qualität unter Einhaltung hoher ethischer Standards erreicht werden. In früheren Stellungnahmen hat der CCJE verschiedene Aspekte guter justizieller Arbeit und Möglichkeiten zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit von Justizsystemen im Interesse der Gesellschaft erörtert. Entsprechend hat der CCJE Stellungnahmen zu verschiedensten Möglichkeiten zur Erreichung dieses Ziels abgegeben, z. B. über die Aus- und Fortbildung für Richter³⁸, das faire Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist³⁹, die wirksame Anwendung des Völker- und Europarechts⁴⁰, den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft⁴¹, die Qualität von Gerichtsentscheidungen⁴², die wirksame Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen⁴³, die Informationstechnologie⁴⁴, die Spezialisierung von Richtern⁴⁵ und die Evaluierung von Richtern⁴⁶. Der CCJE hat ausgeführt, dass die Richterschaft zur Bereitstellung qualitativ hochwertiger justizieller Dienste auch mit Staatsanwälten⁴⁷ und Rechtsanwälten⁴⁸ in geeigneter Weise zusammenarbeiten muss. Die Anwendung dieser Prinzipien sollte es den einzelnen Richtern und somit der Richterschaft insgesamt ermöglichen, das übergeordnete Ziel einer Rechtsprechung von höchster Qualität im Einklang mit hohen ethischen Standards zu erreichen. Jeder einzelne Richter und die gesamte Richterschaft sichert sich die Legitimation und den Respekt der Bürger durch die Effizienz und die Qualität seiner/ihrer Arbeit.
18. Richter müssen sich bei der Erfüllung ihrer Pflichten an die Bestimmungen der Disziplinar- und Verfahrensvorschriften⁴⁹ und (selbstverständlich) des Strafrechts halten. Die richterlichen Befugnisse sind eng mit Werten wie Wahrheit, Gerechtigkeit, Fairness und Freiheit verbunden. Deshalb müssen Richter bei der Amtsausübung höchste Standards für berufliches Verhalten einhalten⁵⁰. In seiner Stellungnahme Nr. 3(2002) hat der CCJE solche Standards und beruflichen Verhaltensprinzipien erörtert⁵¹. Das Einhalten dieser Grundsätze trägt dazu bei, die Legitimation der einzelnen Richter als Teil der Richterschaft insgesamt zu gewährleisten.
19. Genau wie die anderen Gewalten muss sich auch die Judikative das in sie gesetzte Vertrauen verdienen, indem sie sich gegenüber der Gesellschaft und den anderen Staatsgewalten

³⁸ Siehe Stellungnahme Nr. 4(2003) des CCJE.

³⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 6(2004) des CCJE.

⁴⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 9(2006) des CCJE.

⁴¹ Siehe Stellungnahme Nr. 10(2007) des CCJE.

⁴² Siehe Stellungnahme Nr. 11(2008) des CCJE.

⁴³ Siehe Stellungnahme Nr. 13(2010) des CCJE.

⁴⁴ Siehe Stellungnahme Nr. 14(2011) des CCJE.

⁴⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 15(2012) des CCJE.

⁴⁶ Siehe Stellungnahme Nr. 17(2014) des CCJE.

⁴⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 12(2009) des CCJE.

⁴⁸ Siehe Stellungnahme Nr. 16(2013) des CCJE.

⁴⁹ Ein Beispiel für eine notwendige verfahrensrechtliche Vorschrift ist, dass sich ein Richter für befangen erklären muss, wenn ein tatsächlicher oder wahrgenommener Interessenskonflikt besteht.

⁵⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 8.

⁵¹ Siehe auch CoE Secretary General's Report (2015), S. 9.

verantwortet⁵². Deshalb ist es erforderlich, in einem nächsten Schritt zu untersuchen, warum und wie die rechtsprechende Gewalt und der einzelne Richter gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtig sein müssen.

V. Die Rechenschaftspflicht der rechtsprechenden Gewalt

A. Warum ist die Rechenschaftspflicht wichtig?

20. In den vergangenen Jahren hat sich der öffentliche Sektor stärker geöffnet und erkannt, dass er der Allgemeinheit, der er dient, eine umfassendere Erklärung seiner Arbeit liefern muss. Infolgedessen hat der Begriff der Rechenschaftspflicht gegenüber der Allgemeinheit im gesamten öffentlichen Leben stark an Bedeutung gewonnen⁵³. Eine öffentliche Stelle erfüllt ihre Rechenschaftspflicht, wenn sie ihr Vorgehen erklärt und, was genauso wichtig ist, die Verantwortung dafür übernimmt. Diese Rechenschaftspflicht ist für die Judikative genauso grundlegend wichtig wie für die anderen Staatsgewalten, da sie wie die beiden anderen dazu da ist, der Allgemeinheit zu dienen⁵⁴. Überdies sind, wenn ein ausgewogenes Gleichgewicht gewahrt wird, die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit und der Rechenschaftspflicht keine unvereinbaren Gegensätze. Rechenschaftspflicht im Justizbereich muss verstanden werden als die Verpflichtung zum Ablegen von Rechenschaft, also zum Begründen und Erklären von Entscheidungen und Verhalten im Zusammenhang mit den von den Richtern zu entscheidenden Rechtssachen. Rechenschaftspflicht heißt nicht, dass sich die Richterschaft einer anderen Staatsgewalt gegenüber verantworten oder ihr unterordnen muss, denn das liefe ihrer verfassungsgemäßen Funktion zuwider, ein unabhängiges Gremium aus Personen zu sein, denen es obliegt, unparteiisch und gesetzeskonform Recht zu sprechen. Wäre die Judikative einer anderen Staatsgewalt gegenüber dergestalt rechenschaftspflichtig, dass sie sich dieser gegenüber verantworten oder ihr unterordnen müsste, könnte die Richterschaft ihre verfassungsgemäße Funktion nicht wie vorstehend beschrieben erfüllen, sobald eine Rechtssache diese anderen Staatsgewalten betreffe.

21. Die Judikative erbringt (genau wie die beiden anderen Staatsgewalten) eine öffentliche Dienstleistung. Selbstverständlich sollte sie sich (im oben dargestellten Sinne) gegenüber der Gesellschaft, der sie dient, verantworten. Richterliche Befugnisse müssen im Interesse des

⁵² Der ENCJ hat in seinem Bericht 2013-2014 erklärt, dass eine Richterschaft, die Unabhängigkeit fordert, aber sich weigert, der Gesellschaft gegenüber Rechenschaft abzulegen, nicht das Vertrauen der Gesellschaft gewinnen wird. Siehe ENCJ-Bericht 2013-2014, S. 4.

⁵³ Zur Erörterung justizieller Rechenschaft siehe: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson und Patrick o'Brien: „Die Politik richterlicher Unabhängigkeit in der sich verändernden Verfassung des Vereinigten Königreichs“ [The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution], Cambridge University Press, 2015, S. 16-22.

⁵⁴ Zur Bedeutung von *Good Governance* und rechtsprechender Gewalt siehe Stellungnahme Nr. 70(2005), Stellungnahme Nr. 10(2007) und Stellungnahme Nr. 14(2011) des CCJE.

Rechtsstaats und der Rechtsuchenden ausgeübt werden⁵⁵. Deshalb ist die Richterschaft dafür verantwortlich, den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit zu veranschaulichen, wie sie ihre Entscheidungsgewalt, Befugnisse und Unabhängigkeit eingesetzt hat⁵⁶. Justiznutzer verlangen verstärkt nach einem wirksameren Gerichtssystem. Besserer Zugang zu den Gerichten wird als immer wichtiger angesehen⁵⁷. Wirksamkeit und Zugänglichkeit sind Aspekte der Veranschaulichung dieser Rechenschaft. Der CCJE hat diese Tendenzen schon früher festgestellt. Mit seiner Forderung, dass Justizsysteme in einem demokratischen System für hochqualitative und angemessen rechenschaftspflichtige Rechtsprechung sorgen sollen, hat der CCJE bereits einen Aspekt richterlicher „Rechenschaftspflicht“ gegenüber der Allgemeinheit unterstrichen⁵⁸.

22. Es gibt weitere Gründe dafür, warum sich die rechtsprechende Gewalt gegenüber den anderen Staatsgewalten im oben dargelegten Sinne verantworten sollte. Zunächst einmal ist es der Gesetzgeber, der den Rechtsrahmen schafft, den die Richterschaft anwendet. Daher hat er ein Recht darauf, in Form von ordnungsgemäß gefassten Entscheidungsgründen Rechenschaft darüber zu erhalten, wie die von ihm erlassenen Gesetze von der Richterschaft ausgelegt und angewandt werden. Zweitens erhält die Richterschaft für die Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber der Gesellschaft durch Entscheidungen des Gesetzgebers und – in vielen Mitgliedstaaten der Exekutive – Finanzmittel. Wie der CCJE bereits früher betont hat, verpflichten die allgemeinen Grundsätze und Standards des Europarats die Mitgliedstaaten dazu, die dem Bedarf der verschiedenen Justizsysteme angemessenen Finanzmittel bereitzustellen⁵⁹. Aus den Antworten auf den CCJE-Fragenkatalog geht hervor, dass in den Mitgliedstaaten starke Unterschiede in der administrativen und finanziellen Autonomie der Judikative bestehen. Der CCJE hat zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit empfohlen, die administrative und finanzielle Autonomie der Gerichte zu stärken⁶⁰. Dennoch werden – unabhängig davon, wie die administrative und finanzielle Verwaltung der Rechtspflege in einem bestimmten Staat organisiert ist – die der Judikative zur Verfügung stehenden Mittel vom Parlament zugewiesen und stammen letztendlich von den steuerzahlenden Bürgern. Genauso wie die Legislative und die Exekutive Rechenschaft über die von ihnen verteilten Mittel ablegen müssen, muss folglich auch die Judikative der Gesellschaft darlegen, wie sie die ihr zugewiesenen Gelder zur Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Pflichten einsetzt⁶¹.

B. Wie soll die Rechenschaftspflicht umgesetzt werden?

⁵⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 11; Stellungnahme Nr. 10(2007) des CCJE, Rdnr. 9.

⁵⁶ Siehe ENCJ-Bericht 2013-2014, S. 13.

⁵⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 6(2004) des CCJE, Rdnr. 1.

⁵⁸ Siehe Stellungnahme Nr. 17(2014) des CCJE, Rdnr. 23.

⁵⁹ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 32; und Stellungnahme Nr. 2(2001) des CCJE, Rdnr. 4; Stellungnahme Nr. 10(2007) des CCJE, Rdnr. 37; Stellungnahme Nr. 17(2014) des CCJE, Rdnr. 35.

⁶⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 2(2001) des CCJE, Rdnr. 14; und Stellungnahme Nr. 10(2007) des CCJE, Rdnr. 12.

⁶¹ Die beiden anderen Staatsgewalten haben die Pflicht, der Judikative angemessene Finanzmittel zur Verfügung zu stellen: Stellungnahme Nr. 2(2001) des CCJE.

(1) Worüber soll die Richterschaft Rechenschaft ablegen müssen?

23. Ziel der Justiz ist die Beilegung von Streitigkeiten und mit den Entscheidungen, die sie erlässt, erfüllt die Judikative sowohl eine „normative“ als auch eine „erzieherische“ Aufgabe, indem sie den Bürgern einschlägige Orientierungshilfe, Information und Sicherheit hinsichtlich des Rechts und seiner praktischen Anwendung gibt⁶². Daher muss die Judikative in erster Linie durch die Arbeit der Richter bei der Entscheidung der ihnen vorgelegten Rechtssachen, genauer gesagt: durch ihre Urteile und deren Begründungen, Rechenschaft ablegen. Gerichtliche Entscheidungen müssen überprüfbar und anfechtbar sein⁶³. Das kann als „justizielle Rechenschaftspflicht“ bezeichnet werden und ist von höchster Wichtigkeit. Dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit zufolge ist das Rechtsbehelfssystem im Prinzip die einzige Möglichkeit, eine gerichtliche Entscheidung, nachdem sie ergangen ist, aufzuheben oder abzuändern, und die einzige Möglichkeit, Richter für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft zu ziehen, es sei denn, sie haben bösgläubig gehandelt.
24. In Ländern, in denen die Richter für die Verwaltung des Gerichtssystems verantwortlich sind (was gelegentlich auch den Gerichtshaushalt mit einschließt), muss sich die Richterschaft für ihre Verwaltungstätigkeit gegenüber den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit verantworten⁶⁴. In diesem Bereich sind Richter, denen die Verwaltung öffentlicher Gelder anvertraut ist, in derselben Position wie jede andere Behörde, die Verantwortung für die Verwendung von Steuergeldern trägt.

(2) Wem gegenüber sind Richter rechenschaftspflichtig?

25. Für die einzelnen Richter und die Judikative insgesamt besteht auf zwei Ebenen eine Rechenschaftspflicht. Zunächst einmal sind sie (im oben beschriebenen Sinne) den einzelnen Rechtsuchenden in den jeweiligen Gerichtsverfahren gegenüber rechenschaftspflichtig. Und zweitens sind sie (in ebendiesem Sinne) rechenschaftspflichtig gegenüber den anderen Staatsgewalten und durch diese gegenüber der Allgemeinheit.

(3) Wie wird das erreicht?

(a) Verschiedene Elemente der Rechenschaftspflicht

⁶² Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnr. 7.

⁶³ Contini und Mohr bezeichneten dies in „Unabhängigkeit und Rechenschaft in Justizsystemen miteinander vereinbaren“ [Reconciling independence and accountability in judicial systems], 3, Utrecht Law Review (2007) 26, S 31-32 als „rechtliche und justizielle Rechenschaftspflicht“ [legal and judicial accountability].

⁶⁴ Contini und Mohr bezeichneten dies in „Unabhängigkeit und Rechenschaft in Justizsystemen miteinander vereinbaren“ [Reconciling independence and accountability in judicial systems], 3, Utrecht Law Review (2007) 26, S 33-34 als „Rechenschaftspflicht des Management“ [managerial judicial accountability].

26. Es gibt verschiedene Formen von Rechenschaftspflicht. Erstens haben sich Richter, wie oben dargelegt, durch Rechtsmittelverfahren für ihre Entscheidungen zu verantworten („justizielle Rechenschaftspflicht“). Zweitens müssen Richter transparent arbeiten. Durch das Abhalten öffentlicher Verhandlungen und den Erlass begründeter Urteile, die der Öffentlichkeit (außer unter besonderen Umständen) zugänglich gemacht werden, erklären die einzelnen Richter ihre Handlungen und Entscheidungen gegenüber den rechtsuchenden Prozessparteien und legen auch Rechenschaft über ihr Tun gegenüber den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit ab. Diese Form der Rechenschaftspflicht kann als „erklärende Rechenschaftspflicht“ bezeichnet werden. Und drittens muss ein Richter, wenn er sich ungebührlich verhalten hat, in deutlicherer Weise zur Verantwortung gezogen werden, z. B. durch die Anwendung von disziplinarischen und ggfs. strafrechtlichen Maßnahmen. Dies kann „strafende Rechenschaftspflicht“ genannt werden.

(b) Die erklärende Rechenschaftspflicht

(i) Öffentliche Verhandlungen und Urteile

27. Die Grundpfeiler richterlicher Arbeit wie das Erfordernis, Verhandlungen öffentlich abzuhalten und begründete Urteile zu erlassen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, basieren auf dem Gebot, dass sich Richter für ihr Tun und ihre Entscheidungen verantworten müssen. In öffentlichen Verhandlungen hören Richter die Aussagen der Prozessparteien und der Zeugen sowie die Vorbringen der Rechtsanwälte. Richter erläutern (im Normalfall) öffentlich die Rechtslage. Die Allgemeinheit kann öffentliche Verhandlungen besuchen und sich ein Bild von der Rechtslage und dem Umgang des Richters (oder der Richter) mit den Prozessparteien machen⁶⁵. Diese offene Verfahrensweise gewährleistet ein faires Verfahren im Einklang mit Artikel 6 der Europäischen Konvention für Menschenrechte. Außerdem kann die Öffentlichkeit durch die Teilnahme an Verhandlungen (bzw. in manchen Staaten durch das Verfolgen von Verhandlungen im TV⁶⁶ oder online) und durch die Berichterstattung über Verhandlungen ein besseres Verständnis des justiziellen Verfahrens erlangen. Dadurch legen die Richter und die Richterschaft insgesamt ebenfalls Rechenschaft ab. Zwar sind formelle Verfahrensvorschriften wichtig für das öffentliche Vertrauen in die Judikative, aber die praktischen Erfahrungen der Bürger beim Erleben der Richterschaft bei der Arbeit und das Bereitstellen präziser

⁶⁵ Zum Verhältnis von Gerichten zu Beteiligten an Gerichtsverfahren siehe Stellungnahme Nr. 7(2005), Rdnrn. 24-26. Ausnahmen kommen in Betracht in Fällen, in denen die Persönlichkeitsrechte der Prozessparteien dies erfordern.

⁶⁶ Zu dem sensiblen Thema von TV und Gerichtsverfahren siehe: Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnrn. 44-50.

Informationen über die Durchführung einzelner Verfahren durch die Medien sind von entscheidender Bedeutung⁶⁷.

28. Richter müssen ihre Entscheidungen, die, außer unter besonderen Umständen, veröffentlicht werden sollten, mit Gründen versehen. Dadurch legen sie Rechenschaft über ihre Entscheidungen ab und ermöglichen es den Prozessparteien und der Allgemeinheit, ihre Gründe nachzuvollziehen und infrage zu stellen. Entscheidungen müssen daher klar verständlich sein, wie vom CCJE schon früher angemerkt⁶⁸. Ist die unterlegene Partei in einer Rechtssache mit der Entscheidung nicht einverstanden, so kann sie angefochten werden. Das Vorhandensein (oder gar die Drohung) eines Rechtsbehelfssystems sollte für ein hohes Niveau von Rechtsprechung innerhalb angemessener Frist sorgen. Das liegt im Interesse der Parteien und der Allgemeinheit. Falls ein Gerichtsverfahren nicht in angemessener Frist abgeschlossen wurde⁶⁹, dann können besondere Rechtsmittel – vorzugsweise vor Gerichten auf lokaler Ebene, ist dies nicht möglich, dann vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – eingelegt werden. Nachdem der Richter seine Pflicht erfüllt und eine Entscheidung erlassen hat, verlangt das Interesse der Allgemeinheit, diese zügig und wirksam zu vollstrecken⁷⁰. In dieser Hinsicht ist die Judikative zur Umsetzung ihrer Entscheidungen oft auf die vollziehende Gewalt angewiesen.

(ii) Andere Mechanismen erklärender Rechenschaftspflicht

29. Es gibt noch verschiedene andere Wege, der Judikative für ihre Arbeit und ggfs. ihre Verwaltung des Rechtspflegesystems Rechenschaft abzuverlangen. Diese dürfen aber niemals von den anderen Staatsgewalten für Eingriffe in die Arbeit der Richterschaft missbraucht werden. Eine naheliegende Möglichkeit ist externer Natur: beispielsweise in Form jährlicher Berichte, die der Öffentlichkeit zugänglich sind. Weitere externe Möglichkeiten, die Judikative zur Rechenschaft zu ziehen, sind: Überprüfungen durch einen öffentlichen Prüfungsausschuss, die Arbeit von Aufsichtsstellen⁷¹ und Untersuchungen. Viele Mitgliedstaaten haben auf lokaler oder nationaler Ebene Ombudsleute, Bürgerbeauftragte oder Volksanwälte bzw. Generalinspektoren eingesetzt, die von der Exekutive oder dem Parlament bestellt werden, und die häufig ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit genießen. Oft ist es deren Aufgabe, die Judikative zur Rechenschaft zu ziehen. (Die Frage, wie eine ausgewogene Balance zwischen Rechenschaftspflicht und externem Eingreifen zu erreichen ist, wird in Abschnitt VI erörtert.)

⁶⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnrn. 9, 24-26; siehe auch: Bühlmann und Kunz, „Vertrauen in die Judikative: Vergleich der Unabhängigkeit und Legitimation von Justizsystemen“ [Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems], West European Politics Bd. 34, Nr. 2 (2011) S. 317, 332.

⁶⁸ Zur Qualität gerichtlicher Entscheidungen: Stellungnahme Nr. 11(2008) des CCJE; Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnr. 56.

⁶⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 6(2004) des CCJE.

⁷⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 13(2010) des CCJE; siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 14, 17.

⁷¹ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnrn. 27, 69 Empfehlung 10.

30. Der andere Weg ist interner Natur: die Einzelevaluierung von Richtern. In den meisten Mitgliedstaaten werden Richter nach ihrer Ernennung zu irgendeinem Zeitpunkt ihrer Laufbahn auf irgendeine Weise individuell evaluiert. Evaluierung kann ein sinnvoller Weg sein, Richtern Rechenschaft abzuverlangen. Wie vom CCJE dargelegt, kann die Einzelevaluierung der Arbeit von Richtern dazu beitragen, Informationen über die Fähigkeiten einzelner Richter sowie die Stärken und Schwächen eines Justizsystems zu gewinnen. Mithilfe von Evaluation können die besten Kandidaten für Beförderungen gefunden werden, sodass die Qualität des Justizsystems erhalten oder gar gesteigert wird⁷². Evaluation darf aber nicht missbraucht werden, um etwa politischen Druck auf einen Richter auszuüben oder einzelne Urteile infrage zu stellen.

(iii) Austausch mit den anderen Staatsgewalten

31. Jede der drei Staatsgewalten ist, um effektiv arbeiten zu können, auf die beiden anderen angewiesen. Ein Austausch zwischen ihnen ist entscheidend, um die Effektivität jeder einzelnen Staatsgewalt und ihre Zusammenarbeit mit den beiden anderen zu verbessern. Findet ein solcher Austausch in einer Atmosphäre gegenseitiger Achtung statt und wird besonderes Augenmerk auf die Erhaltung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aller daran beteiligten Richter⁷³ gelegt, dann werden alle drei Staatsgewalten von ihm profitieren⁷⁴. Der CCJE hat betont, wie wichtig es ist, dass Richter sich an Debatten bezüglich der nationalen Justizpolitik beteiligen. Außerdem sollte die Richterschaft bei der Vorbereitung sämtlicher Gesetzgebung, die ihre Stellung und die Arbeitsweise des Justizsystems betrifft, konsultiert und aktiv einbezogen werden⁷⁵. Der Sachverstand der Richter ist auch bei Fragen außerhalb der Justizpolitik wertvoll. So können Vertreter der Richterschaft (z. B. der obersten Justizbehörde oder des Hohen Justizrats), indem sie parlamentarischen Ausschüssen Rede und Antwort stehen, beispielsweise Bedenken zu Gesetzgebungsvorhaben äußern und die Sicht der Richterschaft auf verschiedene praktische Fragen darlegen. Einige Mitgliedstaaten haben über positive Erfahrungen mit einem solchen Austausch berichtet⁷⁶. In einigen Mitgliedstaaten tritt die Judikative in einen Dialog mit der Exekutive, wenn Richter ihre Tätigkeit vorübergehend unterbrechen, um in der Zivil- oder Strafrechtsabteilung eines Justizministeriums zu arbeiten⁷⁷. In anderen Mitgliedstaaten wird dies allerdings als Verletzung

⁷² Siehe Stellungnahme Nr. 17(2014) des CCJE.

⁷³ Siehe EGMR: *Baka ./ Ungarn* vom 27.5.2015 - 20261/12 – Rdnr. 99-102.

⁷⁴ Contini und Mohr vertreten in „Unabhängigkeit und Rechenschaft in Justizsystemen miteinander vereinbaren“ [Reconciling independence and accountability in judicial systems], 3, *Utrecht Law Review* (2007) 26, S 41-42 das Konzept der „kooperativen Rechenschaftspflicht“ [cooperative accountability].

⁷⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 34; Belgien und Montenegro berichteten über derartigen Austausch.

⁷⁶ Zum Verhältnis zwischen Richtern und Parlament im Vereinigten Königreich siehe: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson und Patrick O'Brien: *Die Politik richterlicher Unabhängigkeit in der sich verändernden Verfassung des Vereinigten Königreichs* [The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution], Cambridge University Press, 2015, S. 92-125.

⁷⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2203) des CCJE, Rdnr. 36.

der richterlichen Unabhängigkeit angesehen⁷⁸.

(iv) Dialog mit der Öffentlichkeit

32. Wie der CCJE bereits früher angemerkt hat, ist der direkte oder medienvermittelte Austausch mit der Öffentlichkeit von entscheidender Bedeutung beim Ausbau der Rechtskenntnis der Bürger und der Steigerung ihres Vertrauens in die Justiz⁷⁹. In einigen Mitgliedstaaten betrachtet man die Ernennung von Laienrichtern als nützliche Brücke zwischen der Richterschaft und der Öffentlichkeit. In seiner Stellungnahme Nr. 7(2005) über „Justiz und Gesellschaft“ hat der CCJE der Richterschaft und den einzelnen Gerichten empfohlen, aktiv und unmittelbar auf die Medien und die Öffentlichkeit zugehen⁸⁰. Gerichte sollten beispielsweise eine erzieherische Rolle einnehmen, indem sie Besuche von Schülern und Studierenden organisieren, Informationen bereitstellen und Gerichtsentscheidungen der Öffentlichkeit und den Medien gegenüber aktiv erklären, damit ein besseres Verständnis erzielt und Missverständnisse vermieden werden⁸¹. Die Interaktion mit den Medien birgt zwar auch gewisse Risiken, aber Gerichte können dazu beitragen, durch aktiven Kontakt und durch Erklärungen öffentliche Falschdarstellungen zu verhindern. Dadurch kann die Richterschaft der Gesellschaft gegenüber Rechenschaft ablegen und sicherstellen, dass die öffentliche Wahrnehmung des Justizsystems zutreffend ist und die von den Richtern unternommenen Anstrengungen widerspiegelt. Auf diese Weise können Richter der Öffentlichkeit auch vermitteln, dass den Möglichkeiten eines Justizsystems Grenzen gesetzt sind⁸².

(c) Die „strafende Rechenschaftspflicht“

33. Wie der CCJE bereits erörtert hat, müssen alle Handlungen der Judikative im Einklang mit den geltenden beruflichen Verhaltensprinzipien, etablierten Disziplinarvorschriften und – unter Voraussetzungen, die die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sichern – dem Strafrecht erfolgen. Die beruflichen Verhaltensprinzipien sind unabhängig von ihrer Durchsetzung durch Disziplinarsysteme⁸³. Angesichts der Bedeutung von Ethik und Integrität im Hinblick auf das öffentliche Vertrauen in die Richterschaft müssen Richter sich bei ihren Amtstätigkeiten und in ihrem Privatleben korrekt verhalten⁸⁴ und werden, sollten sie anerkannte Normen übertreten, für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen. Manchmal ist das Verhalten einzelner Richter so abwegig, dass es mit einer bloßen Erklärung nicht getan ist. Die logische Folge dessen, dass die Gesellschaft Richtern in einem so beträchtlichen Umfang

⁷⁸ Siehe die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Litauen vom 21.12.1999, IV.9.

⁷⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE.

⁸⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, C.

⁸¹ Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnrn. 7-23.

⁸² Siehe Stellungnahme Nr. 7(2005) des CCJE, Rdnr. 27.

⁸³ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 49; Empfehlung iii.

⁸⁴ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 50; Empfehlung ii.

Entscheidungsgewalt und Vertrauen überträgt, ist, dass es Mittel geben muss, Richter verantwortlich zu machen oder sogar aus dem Amt zu entfernen, wenn hinreichend schweres Fehlverhalten dies rechtfertigt⁸⁵. Dies gilt insbesondere im Falle richterlicher Korruption⁸⁶, durch die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit grundlegend untergraben wird. In den anderen Fällen richterlichen Fehlverhaltens kann, je nach Art des Fehlverhaltens, eine strafrechtliche⁸⁷, zivilrechtliche⁸⁸ oder disziplinarische Haftung⁸⁹ angemessen sein.

VI. Wie wirken sich die Erfordernisse der „Legitimation“ und der „Rechenschaftspflicht“ auf das Verhältnis der Judikative zu den beiden anderen Staatsgewalten aus?

34. Legitimation und Rechenschaftspflicht sind eng miteinander verknüpft. Die Richterschaft sollte bestrebt sein, ihre Legitimation zu bewahren und zu veranschaulichen, indem sie Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit ablegt. Im Wesentlichen kann das erfolgen, indem sie Arbeit von höchster Qualität leistet und ihr Handeln und Verhalten den anderen Staatsgewalten und – sowohl über diese als auch direkt – der Allgemeinheit erklärt. Wie bereits angemerkt kann keine Staatsgewalt völlig isoliert und getrennt von den beiden anderen agieren. Alle Gewalten stehen in einer Wechselbeziehung. Austausch und Dialog zwischen der Judikative und den anderen Staatsgewalten ist daher empfehlenswert. Während alle vorstehend beschriebenen Mechanismen hilfreich bei der Gewährleistung der Rechenschaftspflicht der Judikative sein können, bergen sie jedoch auch die Gefahr des Missbrauchs.

35. Die volle Anerkennung der grundlegenden Garantien richterlicher Unabhängigkeit wie beispielsweise die Ernennung auf Lebenszeit, keine Amts- oder Ortsänderungen ohne Einwilligung des Richters, die Ernennung und Beförderung ohne politischer Einflussnahme, die ausreichende Besoldung und die Sicherheit von Leben und Besitz⁹⁰ ist Voraussetzung eines zufriedenstellenden Dialogs zwischen den drei Staatsgewalten. Wenn diese grundlegenden Garantien eingehalten werden, wird die richterliche Unabhängigkeit nicht beschädigt, sondern profitiert im Gegenteil von einer erhöhten Legitimation, die sich aus der Kombination aus zufriedenstellender Erfüllung der verfassungsgemäßen Funktion der Judikative und der Teilnahme der Richter am Austausch ergibt. Die Kontinuität sowohl richterlicher Unabhängigkeit als auch richterlicher Legitimation ergibt sich nicht von selbst – beide müssen

⁸⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 51.

⁸⁶ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 24-25; siehe auch die Arbeit der GRECO in der vierten Evaluierungsrunde www.coe.int/greco.

⁸⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnrn. 52-54.

⁸⁸ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnrn. 55-57.

⁸⁹ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnrn. 58-74; siehe auch Kiewer Empfehlungen, Rdnrn. 25-26.

⁹⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE; Empfehlung CM/Rec(2010)12, Kapitel II, V, VI; siehe die Magna Charta der Richter (2010) des CCJE, Rdnrn. 2-13.

fortwährend errungen werden⁹¹. Legitimation und Unabhängigkeit der Richterschaft werden am besten durch exzellente Leistungen gesichert. Um diese zu erreichen und die Achtung der Öffentlichkeit zu gewinnen, muss eine unabhängige und verantwortliche Richterschaft gerechtfertigter Kritik gegenüber offen sein, aus ihren Fehlern lernen und so kontinuierlich ihre Arbeit verbessern. Auf diese Weise stehen sich Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht nicht entgegen, sondern werten einander sogar auf. Es ist jedoch auch wichtig zu betonen, dass ein Richter nicht für die Politik abgelöster Regierungen oder Regime verantwortlich ist. Nur weil sie das von einem vorangegangenen Regime erlassene Recht angewandt haben, dürfen Richter weder Kritik noch Disziplinarmaßnahmen ausgesetzt werden, es sei denn, sie haben das Recht bösgläubig fehlerhaft angewandt.

36. Besonders schwierig ist es, den notwendigen Schutz des gerichtlichen Verfahrens vor Verzerrung und Druck aus politischen Quellen und die notwendige offene Diskussion von Angelegenheiten des öffentlichen Interesses in Bezug auf die Rechtspflege gegeneinander abzuwägen. Einerseits müssen Richter, wie der CCJE aufgezeigt hat, akzeptieren, dass sie öffentliche Personen sind, und dürfen nicht überempfindlich sein⁹². Wenn Richter also mit den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit interagieren, müssen sie selbst die Verantwortung dafür übernehmen, ihre Unabhängigkeit⁹³ und Unparteilichkeit zu schützen. Andererseits müssen die anderen Staatsgewalten in ihrem Umgang mit der Judikative die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit achten. Der Dialog der Judikative mit den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit kann dazu missbraucht werden, die richterliche Unabhängigkeit zu verletzen. Es ist beispielsweise nicht hinnehmbar, wenn die anderen Staatsgewalten richterliche Entscheidungen in einer Art und Weise kritisieren, die die richterliche Autorität untergräbt und Ungehorsam und sogar Gewalt gegen Richter anregt⁹⁴. Es ist ebenfalls nicht hinnehmbar, wenn auf stichhaltige kritische Anmerkungen eines Angehörigen der Richterschaft bezüglich einer anderen Staatsgewalt (oder eines ihrer Mitglieder), die im Rahmen richterlicher Amtserfüllung getätigt wurden, mit der Entfernung aus dem Richteramt durch die eine oder andere Staatsgewalt reagiert wird⁹⁵. Es ist unabdingbar, dass der Dialog zwischen den drei Staatsgewalten und zwischen der Judikative und der Allgemeinheit sowie sämtliche Inspektionen und Untersuchungen, die erfolgen, in einem Klima der gegenseitigen Achtung stattfinden. Diese Prozesse dürfen niemals dazu verwendet werden, eine bestimmte richterliche Entscheidung zu beeinflussen oder Missachtung bzw. Ungehorsam gegenüber richterlichen Entscheidungen anzuregen.

⁹¹ Siehe ENCJ-Bericht 2013-2014, S. 4, 9.

⁹² Siehe Stellungnahme Nr. 1(2001) des CCJE, Rdnr. 63.

⁹³ Der Bericht des ENCJ bezeichnet die Wahrnehmung der eigenen Unabhängigkeit durch die Richter als einen Aspekt der „subjektiven Unabhängigkeit“; ENCJ-Bericht 2013-2014, S. 13, 3.3.2.

⁹⁴ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 18.

⁹⁵ Siehe EGMR: *Baka ./. Ungarn* vom 27.5.2015 - 20261/12.

37. Im Hinblick auf die strafrechtliche, zivilrechtliche und disziplinarische Haftbarkeit (oben als „strafende Rechenschaftspflicht“ bezeichnet) betont der CCJE, dass die grundlegende Abhilfsmöglichkeit bei Justizirrtümern, die nicht auf Bösgläubigkeit beruhen, das Rechtsmittelverfahren sein muss. Zusätzlich muss zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vor unzulässigem Druck bei der Ausgestaltung der Rechenschaftspflichten von Richtern im Hinblick auf die strafrechtliche, zivilrechtliche und disziplinarische Haftbarkeit besonders umsichtig vorgegangen werden⁹⁶. Die von einem Richter bei der Rechtsprechung auszuführenden Aufgaben der Auslegung des Rechts, Prüfung der Beweise und Beurteilung des Sachverhalts sollten – außer in Fällen von Arglist, vorsätzlichem Fehlverhalten oder möglicherweise auch grober Fahrlässigkeit – keine zivilrechtliche oder disziplinarische Haftbarkeit des Richters begründen können⁹⁷. Überdies sollte für den Fall, dass ein Staat einer Partei aufgrund eines Fehlers in der Rechtspflege eine Entschädigung zahlen musste, nur der Staat, nicht jedoch eine Prozesspartei befugt sein, den Richter in einem Gerichtsverfahren zivilrechtlich haftbar zu machen⁹⁸.

38. Anerkanntermaßen bestehen beachtliche Unterschiede in den verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten, die zur Folge haben, dass die einzelnen Staaten die Interaktion der drei Gewalten ganz unterschiedlich sehen. Dennoch kann jedes Land von den Erfahrungen anderer Länder lernen. Es können nicht nur bewährte Praktiken ausgetauscht werden, sondern in erster Linie kann internationaler Austausch dazu beitragen, allgemeine Probleme und Grundsätze zu verstehen. Daher sollten die Erfahrungen und Praktiken aller Mitgliedstaaten durch internationale und europäische Institutionen, einschließlich insbesondere der Gremien des Europarats, ausgetauscht werden.

VII. Die Notwendigkeit von Zurückhaltung im Verhältnis der drei Gewalten zueinander

39. Wie bereits erörtert, agieren die drei Gewalten in einer Wechselbeziehung. In diesem Sinne kann es nie eine vollständige „Gewaltenteilung“ geben. Um jedoch ein ausgewogenes Gleichgewicht der drei Staatsgewalten zu erreichen, muss jede Gewalt in ihrem Verhältnis zu den anderen angemessene Zurückhaltung an den Tag legen.

⁹⁶ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Kapitel VII; Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnr. 51; ein Beispiel für einen Fall von entsprechendem Missbrauch: *Volkov ./ Ukraine*, EGMR vom 9.1.2013 – 21722/11 – insbes. Rdnr. 199.

⁹⁷ Siehe Stellungnahme Nr. 3(2002) des CCJE, Rdnrn. 75, 76; siehe auch Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnrn. 66-71. Die Staatshaftung ist ein anderes Thema, das nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist. In den folgenden Entscheidungen hat der EuGH sich für eine Staatshaftung für die von gerichtlichen Entscheidungen verursachten Schäden ausgesprochen. Eine Haftung der Richter, die die Urteile erlassen hatten, aus denen der entsprechende Schaden entstanden war, wurde vom EuGH nicht angenommen: EuGH (30. Sept. 2003, C-224/01, *Köbler ./ Österreich*; Große Kammer, 13. Juni 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione ./ Repubblica Italiana*; 24. November 2011, C-379/10, *Commission ./ Repubblica Italiana*; 9. Sept. 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito ./ Estado português*).

⁹⁸ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnrn. 66, 67. siehe die Magna Charta der Richter (2010) des CCJE, Rdnr. 22.

A. Die „judikative Zurückhaltung“

40. Die Judikative ist als eine der drei Staatsgewalten gegenüber der Gesellschaft, der sie dient, rechenschaftspflichtig. Dementsprechend muss das Grundanliegen der Judikative, wie auch der anderen Staatsgewalten, immer das Wohl der Allgemeinheit sein. Das erfordert, dass die Judikative die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen erkennt, unter denen die beiden anderen Staatsgewalten arbeiten müssen. Außerdem muss sich die Richterschaft darüber im Klaren sein, dass gerichtlicher und rechtlicher Intervention im Hinblick auf die politischen Entscheidungen, die von der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt getroffen werden müssen, Grenzen gesetzt sind. Deshalb müssen alle der rechtsprechenden Gewalt angehörige Gerichte darauf achten, nicht den Rahmen der rechtmäßigen Ausübung rechtsprechender Gewalt zu verlassen. Der CCJE erkennt an, dass sowohl die Legislative als auch die Exekutive ein berechtigtes Interesse daran haben, dass die Judikative ihren Aufgabenbereich nicht überschreitet.
41. Im Umgang mit den beiden anderen Staatsgewalten muss die Judikative darauf achten, dass nicht der Eindruck entsteht, sie würde nur ihre eigenen Interessen vertreten und ihre besonderen Anliegen überbewerten. Vielmehr muss die Judikative Verantwortung für die Gesellschaft übernehmen, der sie dient. Die Richterschaft muss Verständnis und Verantwortung für die Bedürfnisse der Öffentlichkeit und die schwierige Situation der öffentlichen Hand zeigen. Die Richterschaft kann ihre Erkenntnisse darüber zur Verfügung stellen, wie sich Gesetzesvorhaben oder Entscheidungen der Exekutive auf die Fähigkeit der Judikative, ihre verfassungsgemäße Funktion zu erfüllen, auswirken könnten. Richterschaften müssen auch darauf achten, nicht alle vorgeschlagenen Änderungen im Justizsystem als Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit einzustufen und abzuwehren. Wenn aber die richterliche Unabhängigkeit oder die Fähigkeit der Judikative, ihre verfassungsgemäße Funktion zu erfüllen, bedroht oder angegriffen werden, muss die Judikative ihre Position furchtlos verteidigen. Beispiele für Entscheidungen, die in diese Kategorie fallen könnten, sind massive Einschnitte bei der Prozesskostenhilfe oder Gerichtsschließungen aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen.
42. Sollte es erforderlich sein, im Rahmen der Rechtsprechung in einem Rechtsstreit oder im Interesse der Allgemeinheit eine andere Staatsgewalt oder ein bestimmtes Mitglied dieser Gewalt zu kritisieren, muss dies getan werden. Gerichte dürfen daher also beispielsweise die Gesetzgebung bzw. das Ausbleiben der vom Gericht als angemessen betrachteten Gesetzgebung kritisieren. Aber genau wie die beiden anderen Staatsgewalten gegenüber der Judikative muss auch die Richterschaft ihre Kritik in einem Klima gegenseitiger Achtung äußern. Richter haben wie alle anderen Bürger das Recht, an öffentlichen Debatten

teilzunehmen, vorausgesetzt, dies steht der Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit nicht entgegen. Niemals darf die Richterschaft Ungehorsam und Missachtung gegenüber der Exekutive und der Legislative anregen. In ihren beruflichen und privaten Beziehungen zu Vertretern der anderen Gewalten müssen Richter jeden Interessenkonflikt und jedes Verhalten vermeiden, aus dem der Eindruck entstehen könnte, die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit und die Würde der Richterschaft insgesamt würden beschädigt. Solange Kritik in einem Klima gegenseitiger Achtung geäußert wird, kann sie für die gesamte Gesellschaft von Nutzen sein. Allerdings kann nicht oft genug betont werden, dass es nicht hinnehmbar ist, wenn begründete kritische Anmerkungen der Richterschaft bezüglich der anderen Staatsgewalten mit der Entfernung aus dem Richteramt oder mit anderen Repressalien beantwortet werden⁹⁹. Der CCJE unterstreicht auch, dass unzulässiges Verhalten von Vertretern der Legislative und Exekutive und von Politikern in Form des Gewährenlassens und, in bestimmten Fällen, des Unterstützens von Aggressionen oder gar radikalen, gewalttätigen und rechtswidrigen Handlungen gegen die Richterschaft auftreten kann¹⁰⁰. Die direkte oder indirekte Unterstützung solcher Handlungen gegen die Richterschaft ist absolut inakzeptabel. Derartige Handlungen sind nicht nur ein direkter Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit, sie unterdrücken auch die legitime Teilnahme von Richtern an der öffentlichen Debatte.

B. Die Zurückhaltung durch die anderen Gewalten

43. Der Zurückhaltung der Judikative muss ein gleiches Maß an Verantwortung und Zurückhaltung der anderen Staatsgewalten gegenüberstehen. Vor allem müssen die anderen Staatsgewalten die legitime verfassungsgemäße Funktion der Judikative anerkennen und gewährleisten, dass sie ausreichende Ressourcen erhält, um diese zu erfüllen. Diese Funktion der Entscheidung aller Rechtsstreitigkeiten und der Auslegung und Anwendung des Rechts ist genauso wesentlich für das Wohl eines modernen demokratischen Rechtsstaats wie die Funktionen der Legislative und der Exekutive. In einem Staat, in dem der Grundsatz der Gewaltenteilung gilt, müssen sich Eingriffe durch Handlungen eines Zweiges in die Handlungen anderer Zweige innerhalb der Grenzen des Gesetzes und der international anerkannten Standards bewegen. Der CCJE ist der Auffassung, dass die Staatsgewalten beim Auftreten eines ungerechtfertigten Eingriffs loyal zusammenarbeiten sollten, um das Gleichgewicht und damit das Vertrauen der Gesellschaft in das ordnungsgemäße Funktionieren öffentlicher Einrichtungen wiederherzustellen. Bei allen Konflikten mit dem Gesetzgeber oder der Exekutive, von denen einzelne Richter betroffen sind, sollten Letztere sich an einen Justizverwaltungsrat oder eine andere unabhängige Behörde wenden oder eine andere wirksame Abhilfemöglichkeit in

⁹⁹ Siehe EGMR: *Baka ./. Ungarn* vom 27.5.2015 - 20261/12.

¹⁰⁰ Siehe den Offenen Brief des Obersten Gerichtshofs der Ukraine, S. 2.

Anspruch nehmen können¹⁰¹.

(1) Das Infragestellen der Ernennung bereits ausgewählter Richter

44. Entscheidungen, mit denen grundlegende Garantien richterlicher Unabhängigkeit zurückgenommen werden, sind, auch in verschleierter Form, nicht hinnehmbar¹⁰². Eine neue parlamentarische Mehrheit bzw. Regierung darf beispielsweise nicht die Ernennung oder Amtsdauer bereits ordnungsgemäß ernannter Richter infrage stellen. Die Amtsdauer eines einzelnen Richters kann nur infrage gestellt werden, wenn eindeutig und im Rahmen ordnungsgemäßer justizieller Verfahren ein Verstoß des jeweiligen Richters gegen Disziplinarvorschriften oder das Strafrecht festgestellt wurde.

(2) Gesetzgebung: Änderungen im Justizsystem

45. Die Frage, wann und wie oft es Gesetzesänderungen geben sollte, liegt in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Dennoch sollten zu viele Änderungen innerhalb kurzer Zeit nach Möglichkeit vermieden werden, zumindest auf dem Gebiet der Rechtspflege¹⁰³. Werden Änderungen am Justizsystem vorgenommen, muss darauf geachtet werden, dass sie von angemessenen finanziellen, technischen und prozeduralen Vorkehrungen begleitet werden und ausreichend Personal bereitgestellt wird¹⁰⁴. Anderenfalls besteht die Gefahr von Unausgewogenheiten bei der ordnungsgemäßen Rechtspflege und in der Öffentlichkeit könnte (fälschlicherweise) der Eindruck entstehen, die Richterschaft trüge die Schuld an den Defiziten bei der Anwendung des neuen Systems. Das kann zu unnötigem Misstrauen und zu Konflikten führen.

(3) Legislative: parlamentarische Untersuchungsausschüsse

46. Es besteht die Gefahr, dass sich die ordnungsgemäße Rolle von Richtern mit der von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen überschneidet. Der CCJE erkennt an, dass nach dem Recht vieler Mitgliedstaaten nationale oder lokale parlamentarische Gremien die Möglichkeit haben, zur Untersuchung von gesellschaftlichen Erscheinungen oder von behaupteten Rechtsverletzungen oder Defiziten bei der Rechtsanwendung Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Oft entsprechen die Befugnisse solcher Ausschüsse – etwa zur Vorladung von Zeugen, zur Anordnung der Offenlegung oder Beschlagnahme von Beweisdokumenten usw. – denen von Justizbehörden. Damit eine ordnungsgemäße

¹⁰¹ Siehe Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rdnr. 8.

¹⁰² Siehe den Bericht des CCJE zur Lage der Judikative und der Richter in den Mitgliedstaaten des Europarats [CCJE report on the situation of the judiciary and judges in the member states of the Council of Europe] (2013), Rdnrn. 13-18.

¹⁰³ Siehe CoE Secretary General's Report (2015), S. 17.

¹⁰⁴ Siehe Stellungnahme Nr. 11(2008) des CCJE.

Gewaltenteilung gewährleistet ist, sollten sich Berichte von Untersuchungsausschüssen nach Auffassung des CCJE grundsätzlich nie störend auf von Justizbehörden eingeleitete oder kurz vor der Einleitung stehende Ermittlungen oder Verhandlungen auswirken. Wenn in solchen Berichten auf gerichtliche Entscheidungen eingegangen werden muss, die in einzelnen Rechtssachen ergangen sind, so muss dies mit hinreichendem Respekt und möglichst unter Vermeidung jeglicher Form von Kritik, die einer Revision der ergangenen Entscheidungen gleichkäme, erfolgen. Wenn die Untersuchung allerdings mögliche Defizite in der Rechtspflege zum Gegenstand hat, die anhand einer bestimmten Rechtssache zutage getreten sind, können die entsprechenden Verfahren mit der erforderlichen Sorgfalt überprüft werden. Eine Untersuchung kann niemals ein ordnungsgemäßes gerichtliches Verfahren ersetzen.

(4) Ombudsleute, Bürgerbeauftragte oder Volksanwälte und Generalinspektoren

47. Von der Exekutive oder dem Parlament ernannte Ombudsleute, Bürgerbeauftragte oder Volksanwälte und Generalinspektoren handeln häufig in hohem Maße unabhängig. Sie sollen die Interessen der Öffentlichkeit schützen, indem sie Beschwerden von Einzelpersonen, die Rechtsverletzungen – meist durch öffentliche Stellen – geltend machen, untersuchen und thematisieren. Solche Gremien haben die Aufgabe, Beschwerden zu untersuchen und Abhilfe anzustreben, meist durch (verbindliche oder unverbindliche) Empfehlungen oder Mediation. Dies kann allerdings den Verlauf von Rechtssachen beeinträchtigen, die bereits vor Gericht anhängig sind oder in Kürze anhängig gemacht werden sollen. Solche Eingriffe müssen verhindert werden. Daher empfiehlt der CCJE, dass das Verhältnis zwischen den Befugnissen von Ombudsleuten (oder vergleichbaren Institutionen) und von Gerichten im Recht der Mitgliedstaaten klargestellt wird. Eine gute Lösung kann die in einigen Staaten geltende Regelung sein, derzufolge die Inanspruchnahme solcher Institutionen vor der Anrufung eines Gerichts ermöglicht werden sollte; nach der Einleitung eines Gerichtsverfahrens dürfen die Parteien sie aber nur noch in Anspruch nehmen, wenn der für die Rechtssache zuständige Richter dies empfiehlt.

(5) Gerichtsverwaltung und Justizinspektionen

48. In den letzten Jahrzehnten wurde in vielen Mitgliedstaaten die justizielle Selbstverwaltung eingeführt oder ausgebaut. Die hinsichtlich der Justizverwaltung eingesetzten Modelle unterscheiden sich. In einigen Ländern obliegt die Justizverwaltung dem Justizministerium, in anderen unabhängigen Institutionen und in wieder anderen den Justizverwaltungsräten. Der CCJE hat hierzu Empfehlungen abgegeben¹⁰⁵. In manchen Ländern hat die Exekutive über die Justizministerien durch Gerichtsdirektoren oder Justizinspektionen erheblichen Einfluss auf die

¹⁰⁵ Siehe Stellungnahme Nr. 10(2007) des CCJE.

Gerichtsverwaltung aufgebaut; das gilt auch, wenn die Gerichtsverwaltung direkt von einem Justizministerium abhängig ist. Die Mitwirkung von Vertretern der Exekutive in Organisationsgremien von Gerichten und Gerichtshöfen sollte vermieden werden. Eine solche Mitwirkung kann zu Beeinträchtigungen der justiziellen Funktion führen und so die richterliche Unabhängigkeit gefährden.

49. Es kann in Ländern, in denen der Justizminister oder andere Ministerien oder Behörden, z. B. solche mit Kontroll- oder Finanzprüfungsbefugnissen, berechtigt sind, Inspektionen von Gerichten anzuordnen, zu Problemen beim Zusammenwirken von Exekutive und Judikative kommen. Solche Inspektionen können verschiedene Ziele haben. Beispielsweise können sie zur Informationsgewinnung für Entscheidungen über die Zuweisung von Haushaltsmitteln oder hinsichtlich möglicher Gerichtsumstrukturierungen oder hinsichtlich der eventuellen Einleitung von Disziplinarmaßnahmen gegen Gerichtsbedienstete und/oder Richter erfolgen. Aufsichtsstellen sind manchmal mit Richtern oder ehemaligen Richtern besetzt und gelegentlich sogar innerhalb der Hohen Justizräte angesiedelt. Der CCJE ist der Auffassung, dass die Erkenntnisse externer Prüfer zwar dazu beitragen können, Defizite in einer bestimmten Institution wie beispielsweise der Justiz aufzudecken, aber es ist äußerst wichtig, dass die Prüftätigkeiten niemals den Ablauf von justiziellen Untersuchungen und Gerichtsverhandlungen beeinträchtigen. Das Recht der anderen Staatsgewalten, über das Justizsystem informiert zu werden bzw. dieses zu überprüfen, sollte in jedem Fall unter Berücksichtigung der Grenzen ausgeübt werden, die sich aus der richterlichen Unabhängigkeit und (wo gesetzlich vorgesehen) der Geheimhaltungspflicht richterlicher Untersuchungen ergeben. Inspektionen sollten niemals einzelne Rechtssachen betreffen, insbesondere keine anhängigen.

(6) Haushaltsautonomie

50. Die Auswirkungen der Finanzprobleme der öffentlichen Hand, insbesondere infolge der seit 2008 andauernden Wirtschaftskrise, haben in vielen Mitgliedstaaten zu ernsthaften Problemen geführt. Der Zugang zu Gerichten und zu Prozesskostenhilfe wurde erschwert, die Arbeitsbelastung der Gerichte hat sich erhöht und die Justiz wurde umstrukturiert. Bei der Beantwortung des Fragenkatalogs berichteten viele Mitgliedstaaten von Diskussionen über die Richterbesoldung. Die Gehälter von Richtern sind viele Jahre lang eingefroren oder in den vergangenen Jahren gar gesenkt worden.
51. Es wird anerkannt, dass, nach Maßgabe verfassungsrechtlicher Bestimmungen, Entscheidungen über die Finanzierung des Justizsystems und die Richterbesoldung letztlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers liegen müssen. Allerdings sollten immer europäische

Standards eingehalten werden. Der CCJE hat hinsichtlich der Justizfinanzierung Empfehlungen abgegeben¹⁰⁶. Die Richterschaft sollte dem Parlament und ggfs. dem Justizministerium ihre Forderungen erläutern. Im Falle eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs müssen Richter, wie alle anderen Mitglieder der Gesellschaft, mit der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft, der sie dienen, leben. Eine chronische Unterfinanzierung des Justizsystems sollte aber von der gesamten Gesellschaft als nicht hinnehmbar betrachtet werden. Denn eine chronische Unterfinanzierung untergräbt die Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft in einem Rechtsstaat.

(7) Kritik durch Mitglieder der Exekutive und der Legislative

52. In den Mitgliedstaaten äußern sich Politiker und andere in der Öffentlichkeit stehende Personen häufig dahingehend, dass die Befugnisse der Justiz beschnitten werden sollten oder zeigen wenig Verständnis für die Funktion einer unabhängigen Richterschaft. Solche Äußerungen fallen insbesondere zu Wahlkampfzeiten, wenn in verfassungsrechtlichen Fragen entschieden wurde oder anlässlich anhängiger Rechtssachen. Grundsätzlich muss die Richterschaft akzeptieren, dass auch Kritik Bestandteil des Dialogs der drei Staatsgewalten und mit der Allgemeinheit ist. Dennoch verläuft nach Ansicht des CCJE eine klare Grenze zwischen der Meinungsfreiheit und berechtigter Kritik einerseits und der Missachtung und unzulässigem Druck auf die Richterschaft andererseits. Politiker sollten sich nicht oberflächlicher oder demagogischer Argumente bedienen, nur um in politischen Kampagnen der Polemik willen oder um von eigenen Defiziten abzulenken die Justiz zu kritisieren. Auch sollten einzelne Richter nicht persönlich angegriffen werden. Politiker dürfen niemals Ungehorsam gegenüber gerichtlichen Entscheidungen und schon gar nicht Gewalt gegen Richter anregen, wie es in einigen Mitgliedstaaten geschehen ist. Die Exekutive und die Legislative haben die Pflicht, allen erforderlichen und angemessenen Schutz zu gewähren, wenn die Aufgaben der Gerichte durch das Angreifen oder Einschüchtern von Mitgliedern der Richterschaft gefährdet werden. Unausgewogene kritische Beiträge von Politikern sind unverantwortlich und verursachen ein gravierendes Problem, weil durch sie unabsichtlich oder vorsätzlich das öffentliche Vertrauen in die Richterschaft untergraben werden kann. In derartigen Fällen muss die Richterschaft darauf hinweisen, dass solches Verhalten einen Angriff auf die Verfassung eines demokratischen Staates sowie auf die Legitimation einer anderen Staatsgewalt darstellt. Dieses Verhalten verletzt auch internationale Standards.

53. Von einzelnen Gerichten und der Justiz insgesamt muss erörtert werden, wie solcher Kritik zu begegnen ist. Einzelne Richter, die angegriffen wurden, verteidigen sich oft nur zögerlich (besonders im Fall einer anhängigen Rechtssache), um ihre Unabhängigkeit zu wahren und zu

¹⁰⁶ Siehe Stellungnahme Nr. 2(2001) des CCJE.

zeigen, dass sie unparteiisch bleiben. In einigen Ländern leisten den Richtern in solchen Situationen Justizverwaltungsräte oder der Oberste Gerichtshof Beistand. Diese Reaktionen können für einen einzelnen Richter entlastend sein. Sie können wirksamer ausfallen, wenn sie von Richtern mit Medienkompetenz organisiert werden.

54. Die Regel, dass das Analysieren und Kritisieren einer Staatsgewalt durch die anderen Gewalten in einem Klima gegenseitiger Achtung erfolgen sollte, gilt für die Richterschaft genauso wie für die Mitglieder der Legislative und der Exekutive. In der Tat ist es für die Judikative sogar noch wichtiger, mit besonderer Umsicht vorzugehen, da Richter oft darüber entscheiden müssen, ob sich die Exekutive oder die Legislative gesetzeskonform verhalten haben. Außerdem wird den Entscheidungen einer Richterschaft, die ihren Angehörigen unangemessene oder respektlose Äußerungen hinsichtlich der anderen Staatsgewalten gestattet, kein Vertrauen entgegengebracht. Solche Bemerkungen führen nur zu einem verbalen „Schlagabtausch“, der selbst das öffentliche Vertrauen in die Judikative untergräbt. Letztlich könnte ein solcher „Schlagabtausch“ dazu führen, dass die Judikative nicht mehr in der Lage ist, ihre verfassungsgemäße Aufgabe zu erfüllen, in Streitigkeiten zwischen Bürgern bzw. zwischen Bürgern und Staat in einer Weise Recht zu sprechen, die sowohl unabhängig als auch unparteiisch ist – und auch so wahrgenommen wird. Das wäre zum Nachteil von Gesellschaft und Demokratie, denen die Judikative zu dienen und die sie zu schützen hat.

VIII. Zusammenfassung der wesentlichen Punkte

1. Die Judikative ist eine der drei Staatsgewalten in einer Demokratie. Sie ergänzen einander, ohne dass eine von ihnen „übergeordnet“ ist oder die anderen dominiert (Randnummer 9).
2. Die drei Staatsgewalten fungieren in einem demokratischen Staat als ein System der *checks and balances*, in dem sich jede von ihnen im Interesse der Allgemeinheit verantworten muss (Randnummer 9).
3. Das Prinzip der Gewaltenteilung selbst ist ein Garant für die richterliche Unabhängigkeit. Die Judikative muss unabhängig sein, um ihrer verfassungsgemäßen Aufgabe im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten, der Allgemeinheit und den Parteien eines jeden Rechtsstreits gerecht zu werden (Randnummer 10).
4. Ihre Legitimation beziehen die Judikative und die einzelnen Richter in erster Linie aus der Verfassung eines jeden Mitgliedstaats, die alle demokratische Rechtsstaaten sind. Die Verfassung erschafft die Judikative und überträgt damit der Judikative als Ganzes und den einzelnen Richtern, die ihre Befugnisse als Teil der Judikative ausüben, die Legitimation: die

„verfassungsrechtliche Legitimation“. Die verfassungsrechtliche Legitimation des einzelnen auf Lebenszeit ernannten Richters darf nicht durch legislative oder exekutive Maßnahmen infolge veränderter politischer Machtverhältnisse untergraben werden (Randnummern 13-15 und 44).

5. Die verfassungsrechtliche Legitimation der Judikative wird durch Vertrauen und die Achtung der Öffentlichkeit gegenüber der Richterschaft bestätigt. Diese muss sich die Richterschaft durch exzellente Arbeit auf höchstem Niveau fortwährend erringen und bewahren: Der CCJE bezeichnet dies als die „funktionelle Legitimation“ (Randnummern 16-19).
6. Die Judikative erfüllt (wie die beiden anderen Staatsgewalten) öffentliche Aufgaben. Deshalb ist die Richterschaft wie die anderen Staatsgewalten dafür verantwortlich, den anderen Staatsgewalten und der Allgemeinheit zu veranschaulichen, wie sie ihre Entscheidungsgewalt, Befugnisse und Unabhängigkeit eingesetzt hat. Dies kann als „Rechenschaftspflicht“ bezeichnet werden (Randnummern 20-22). Diese „Rechenschaftspflicht“ hat verschiedene Formen.
7. Zunächst einmal gibt es das Rechtsbehelfssystem. Das Rechtsbehelfssystem ist im Grunde die einzige Möglichkeit, eine gerichtliche Entscheidung, nachdem sie ergangen ist, aufzuheben oder abzuändern, und die einzige Möglichkeit, Richter, die nach Treu und Glauben gehandelt haben, für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft zu ziehen. Das bezeichnet der CCJE als „justizielle Rechenschaftspflicht“ (Randnummern 23, 26).
8. Zweitens legen Richter Rechenschaft ab, indem sie öffentliche Verhandlungen abhalten und begründete Urteile erlassen und mit der Öffentlichkeit und den anderen Staatsgewalten interagieren. Der CCJE bezeichnet diese Form der Rechenschaftspflicht als „erklärende Rechenschaftspflicht“ (Randnummern 27-32).
9. Und drittens muss ein Richter, wenn er sich in hinreichend schwerwiegender Art ungebührlich verhalten hat, in deutlicher Weise zur Verantwortung gezogen werden, z. B. durch die Anwendung von disziplinarischen und ggfs. strafrechtlichen Maßnahmen. Der CCJE hat das als „strafende Rechenschaftspflicht“ bezeichnet. Es ist in allen Fällen darauf zu achten, die richterliche Unabhängigkeit zu bewahren (Randnummern 33 und 37).
10. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten: Richter haben wie alle anderen Bürger das Recht, an öffentlichen Debatten teilzunehmen, vorausgesetzt, dies steht der Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht entgegen (Randnummer 42).

11. Die anderen Staatsgewalten sollten die legitime verfassungsgemäße Funktion der Judikative anerkennen und gewährleisten, dass sie ausreichende Ressourcen erhält, um diese zu erfüllen. Das Analysieren und Kritisieren einer Staatsgewalt durch die anderen Gewalten sollte in einem Klima gegenseitiger Achtung erfolgen (Randnummer 42).
12. Die Richterschaft muss sich darüber im Klaren sein, dass gerichtlicher und rechtlicher Intervention im Hinblick auf die politischen Entscheidungen, die von der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt getroffen werden müssen, Grenzen gesetzt sind. Deshalb müssen alle Gerichte innerhalb der Judikative darauf achten, dass sie nicht den Rahmen der rechtmäßigen Ausübung rechtsprechender Gewalt verlassen (Randnummer 40).
13. Entscheidungen der Legislative oder Exekutive, mit denen grundlegende Garantien richterlicher Unabhängigkeit zurückgenommen werden, sind, auch in verschleierter Form, nicht hinnehmbar (Randnummer 44).
14. Justizministerien dürfen durch Gerichtsdirektoren oder Justizinspektionen nicht dergestalt Einfluss auf die Gerichtsverwaltung ausüben, dass dadurch die richterliche Unabhängigkeit gefährdet werden könnte. Die Mitwirkung von Vertretern der Exekutive in Organisationsgremien von Gerichten und Gerichtshöfen sollte vermieden werden. Eine solche Mitwirkung kann zu einer Beeinträchtigung der justiziellen Funktion führen und so die richterliche Unabhängigkeit gefährden (Randnummern 48-49).
15. Damit eine ordnungsgemäße Gewaltenteilung gewährleistet ist, sollten (parlamentarische oder andere) Ermittlungs- oder Untersuchungsausschüsse grundsätzlich nie von Justizbehörden eingeleitete oder kurz vor der Einleitung stehende Ermittlungen oder Verhandlungen beeinträchtigen. Solche nicht-gerichtlichen Untersuchungen sind nie ein Ersatz für ein gerichtliches Verfahren (Randnummer 46).
16. Der CCJE empfiehlt, dass das Verhältnis zwischen den Befugnissen von Ombudsmännern (oder vergleichbaren Institutionen) und von Gerichten im Recht der Mitgliedstaaten klargestellt wird. (Randnummer 47).
17. Eine chronische Unterfinanzierung der Justiz sollte aber von der gesamten Gesellschaft als nicht hinnehmbarer Eingriff in die verfassungsgemäße Funktion der Judikative betrachtet werden, denn sie untergräbt die Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft in einem Rechtsstaat (Randnummer 51).

18. Das Analysieren und Kritisieren einer Staatsgewalt durch die anderen Gewalten sollte in einem Klima gegenseitiger Achtung erfolgen. Unausgewogene kritische Beiträge von Politikern sind unverantwortlich und können ein gravierendes Problem verursachen. Sie können das öffentliche Vertrauen in die Richterschaft untergraben und könnten im Extremfall einen Angriff auf das verfassungsrechtliche Gleichgewicht eines demokratischen Staates darstellen (Randnummer 52). Von einzelnen Gerichten und der Justiz insgesamt muss erörtert werden, wie solcher Kritik zu begegnen ist (Randnummer 53).
19. Die Exekutive und die Legislative haben die Pflicht, allen erforderlichen und angemessenen Schutz zu gewähren, wenn die Aufgaben der Gerichte durch das physische Angreifen oder Einschüchtern von Mitgliedern der Richterschaft gefährdet werden (Randnummer 52).
20. Politiker dürfen niemals Ungehorsam gegenüber gerichtlichen Entscheidungen und schon gar nicht, wie es in einigen Mitgliedstaaten geschehen ist, Gewalt gegen Richter anregen (Randnummer 52).