



Straßburg, den 23. November 2001

CCJE (2001) OP N°1

**BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER
(CCJE)**

STELLUNGNAHME Nr. 1 (2001)

DES BEIRATES DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

AN DAS MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES

**ÜBER DIE VORSCHRIFTEN BETR. DIE UNABHÄNGIGKEIT
UND UNABSETZBARKEIT VON RICHTERN**

**(EMPFEHLUNG Nr. R (94) 12 ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT,
EFFIZIENZ UND ROLLE DER RICHTER UND DIE BEDEUTUNG DER DARIN
VERANKERTEN NORMEN UND ALLER ANDEREN INTERNATIONALEN NORMEN FÜR
DIE AKTUELLEN PROBLEME IN DIESEN BEREICHEN**

1. Der Beirat der europäischen Richter (CCJE) hat diese Stellungnahme auf der Grundlage der Antworten der Staaten auf einen Fragebogen, von Texten, die hierzu von der Arbeitsgruppe des CCJE ausgearbeitet wurden und von Schriftstücken, die von dem Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden des CCJE und dem Fachmann des CCJE auf diesem Gebiet, Herrn Giacomo OBERTO (Italien), ausgearbeitet wurden, abgefasst.

2. Die dem CCJE zur Verfügung stehenden Unterlagen umfassen ein gewisse Anzahl von mehr oder weniger offiziellen grundsätzlichen Erklärungen zur Unabhängigkeit der Judikative.

3. Als besonders wichtige offizielle Beispiele können genannt werden:

- die Grundprinzipien der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit der Richterschaft (1985) und
- die Empfehlung Nr. R (94) 12 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter.

4. Zu den weniger offiziellen Texten zählen die folgenden:

- die Europäische Charta zum Status der Richter, die von den Teilnehmern europäischer Länder und Mitgliedern von zwei internationalen Richtervereinigungen, die vom 8. bis zum 10. Juli 1998 in Straßburg tagten, angenommen und von den Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe Mittel- und Osteuropas, die vom 12. bis zum 14. Oktober 1998 in Kiew zusammengetreten waren, und von Richtern und Vertretern der Justizministerien von 25 europäischen Ländern, die vom 8. bis zum 10. April 1999 in Lissabon tagten, unterstützt wurde,

die Erklärungen der Vertreter der Hohen Richterräte oder Richtervereinigungen, wie beispielsweise die Erklärungen, die auf der Tagung vom 23. - 26. Juni 1997 in Warschau und Slok abgegeben wurden.

5. Die anderen im Verlauf der Erörterungen des CCJE zitierten Dokumente umfassen:

- die Erklärung von Peking über die Grundsätze betr. die Unabhängigkeit der Judikative (August 1997), unterzeichnet von 32 Präsidenten oberster Gerichtshöfe der *Lawasia* Region (Juristenvereinigung Asiens und des Pazifiks);
- die *Latimer House* Richtlinien für das Commonwealth (19. Juni 1998), Ergebnis eines Kolloquiums, an dem Vertreter von 23 Ländern des Commonwealth und überseeischer Territorien mit Unterstützung der Richter und Rechtsanwälte des Commonwealth und des *Commonwealth Secretariat* und *Foreign Office* teilgenommen haben.

6. **Während der gesamten Diskussionen haben die Mitglieder des CCJE betont,**

dass gerade nicht die Vervollkommnung der Grundsätze und noch weniger die Harmonisierung der Institutionen im Vordergrund steht, sondern die effektive Umsetzung bereits ausgearbeiteter Grundsätze.

7. Der CCJE hat auch erwogen, ob Verbesserungen oder eine Weiterentwicklung bereits bestehender allgemeiner Grundsätze geboten sind.

8. Ziel dieser Stellungnahme ist, eine gewisse Anzahl der angeschnittenen Themen eingehend zu untersuchen und die Probleme oder Punkte in Bezug auf die richterliche Unabhängigkeit, die Aufmerksamkeit verdienen, herauszustellen.

9. Es wird vorgeschlagen, sich den folgenden wichtigen Fragen zu widmen:

- Daseinsberechtigung der richterlichen Unabhängigkeit
- Ebene, auf der die richterliche Unabhängigkeit garantiert wird
- Grundlagen für die Ernennung und Beförderung
- Die für die Ernennung zuständigen und beratenden Organe
- Amtsdauer
- Bedingungen der Amtsausübung (Unabsetzbarkeit und Disziplinarstrafen)
- Besoldung
- Kein ungebührlicher Einfluss von außen
- Unabhängigkeit innerhalb des Justizapparats
- Rolle der Richter

Während sich der CCJE mit diesen Themen befasste, hat er versucht, einige Beispiele für Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit oder für Bedrohungen dieser Unabhängigkeit herauszustellen. Anschließend hat er auf die Bedeutung der erörterten Grundsätze (insbesondere) für die Bestimmungen und Praktiken in Bezug auf die Ernennung und Wiederernennung der Richter an internationalen Gerichten hingewiesen. Diese Frage wird in den Absätzen 52, 54 und 55 behandelt).

Daseinsberechtigung der richterlichen Unabhängigkeit

10. Die richterliche Unabhängigkeit ist eine unabdingbare Voraussetzung eines Rechtsstaats und eine Grundgarantie für ein faires Verfahren. Richter „sind mit der Letztentscheidung über das Leben, die Freiheit, die Rechte, die Pflichten und das Eigentum von Personen betraut“ (Auszug aus den Grundprinzipien der Vereinten Nationen, die in der Erklärung von Peking übernommen wurden; siehe Artikel 5 und 6 der europäischen Menschenrechtskonvention). Ihre Unabhängigkeit ist kein Vorrecht oder Privileg, das ihnen in ihrem eigenen Interesse eingeräumt wird, sondern sie wird ihnen im Interesse der

Rechtsstaatlichkeit und derjenigen, die Gerechtigkeit suchen und verlangen, zugesichert.

11. Diese Unabhängigkeit muss in Bezug auf die Gesellschaft im Allgemeinen und die verschiedenen Prozessparteien, über deren Streitigkeit der Richter zu entscheiden hat, bestehen. Die Judikative ist eine der drei großen gleichwertigen Säulen in einem modernen demokratischen Staat¹. Sie hat gegenüber den beiden anderen Säulen eine wichtige Rolle und wichtige Aufgaben. Sie trägt dafür Sorge, dass die Behörden und die Verwaltung die Verantwortung für ihre Handlungen tragen, und im Hinblick auf die Legislative beteiligt sie sich an der tatsächlichen Umsetzung der Gesetze, die regelmäßig in Kraft treten, und in mehr oder weniger großem Umfang überprüft sie, ob sie verfassungsgemäß sind oder mit einer anderen höheren Rechtsordnung in Einklang stehen (beispielsweise der Rechtsordnung der europäischen Union). Damit sie ihre Rolle erfüllen kann, muss die Judikative von diesen Gewalten unabhängig sein; folglich darf sie nicht durch nachteilige Beziehungen an diese gebunden sein oder ihrem Einfluss unterliegen.² Daher ist die Unabhängigkeit die Garantie für die Unparteilichkeit³. Dieser Grundsatz hat zwangsläufig Auswirkungen auf nahezu alle Aspekte der Laufbahn eines Richters: von seiner Ausbildung bis zu seiner Ernennung, seine Beförderung und möglicherweise gegen ihn ergriffene Disziplinarmaßnahmen.

12. Die richterliche Unabhängigkeit setzt eine völlige Unparteilichkeit seitens der Richter voraus. Bei ihren Entscheidungen über Streitigkeiten zwischen Parteien müssen die Richter unparteilich sein, d.h. frei von jeglicher Verbindung, Vorliebe oder Neigung, die ihre Fähigkeit, völlig unabhängig zu entscheiden, beeinträchtigen könnte – oder zu beeinträchtigen scheint. In dieser Hinsicht ergibt sich die richterliche Unabhängigkeit aus dem Grundsatz, der besagt, dass niemand sein eigener Richter sein darf. Diesem Grundsatz kommt auch eine Bedeutung zu, die weit über die Streitparteien hinausgeht. Nicht nur die Prozessparteien, sondern auch die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit müssen Vertrauen in das Rechtssystem haben. Ein Richter muss nicht nur frei von jeglicher missbräuchlichen Verbindung, Voreingenommenheit oder jeglichem Einfluss sein, sondern einem besonnen Beobachter auch so erscheinen, da andernfalls das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Judikative erschüttert werden kann.

¹ Der CCJE wird nicht versuchen, eine Zusammenfassung der sehr umfangreichen Literatur über die Gewaltenteilung zu fertigen. Dieses Dokument gibt hiervon nur einen kurzen Überblick, wie es durch Lopez Guerra in: *Die Judikative und die Gewaltenteilung* (Arbeitspapier der Venedig-Kommission für eine Konferenz der Richter oberster Gerichtshöfe und von Verfassungsgerichten der südafrikanischen Region, Februar 2000) in bemerkenswerter Weise geschieht.

² Für eine eingehendere Analyse, die die Unmöglichkeit, und wenn man so sagen darf, die wenig wünschenswerte Situation aufzeigt, in der eine Person jeglichem Einfluss, beispielsweise kulturellen und sozialen Faktoren, völlig entzogen ist, siehe Prof. Henrich, *Die Rolle der richterlichen Unabhängigkeit in einem Rechtsstaat* (Papier der Venedig-Kommission für einen Workshop in Kirgistan, April 1998).

³ Siehe unten Abs. 12.

13. Wie wir weiter oben ausgeführt haben, ist die Daseinsberechtigung der richterlichen Unabhängigkeit ein Schlüssel, um deren praktische Auswirkungen zu verstehen, d.h. die Bedingungen, die erforderlich sind, um sie auf Verfassungsebene oder einer niedrigeren Gesetzgebungsebene⁴ sowie in der täglichen Praxis der verschiedenen Staaten zu gewährleisten, und die Mittel, um sie zu erlangen.

⁴ Siehe Absätze 14-16.

Diese Stellungnahme ist vielmehr auf den allgemeinen institutionellen Rahmen und die Garantien für die richterliche Unabhängigkeit in der Gesellschaft als auf den Grundsatz ausgerichtet, der den Richter zu persönlicher Unabhängigkeit verpflichtet (sowohl tatsächlich als auch dem äußeren Eindruck nach). Obgleich dies überflüssig ist, wird vorgeschlagen, diese letzte Frage im Rahmen der Untersuchung der Verhaltensregeln für Richter durch den CCJE zu behandeln.

Ebene, auf der die richterliche Unabhängigkeit garantiert wird

14. Die Unabhängigkeit der Judikative sollte durch innerstaatliche Normen auf höchster Ebene gewährleistet sein. Infolgedessen sollten die Staaten den Begriff der Unabhängigkeit der Judikative entweder in ihre Verfassung oder in die Grundprinzipien aufnehmen, die von den Ländern anerkannt werden, die keine geschriebene Verfassung haben, in denen jedoch die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit durch eine jahrhundertalte Kultur und Tradition garantiert wird. Diese Maßnahme würde die grundlegende Bedeutung der Unabhängigkeit unterstreichen und gleichzeitig die besondere Stellung der Gerichte des *Common law* (insbesondere in England und in Schottland) anerkennen, die auf eine lange Tradition der Unabhängigkeit zurückblicken, aber keine geschriebene Verfassung haben.

15. Die Grundprinzipien der Vereinten Nationen sehen vor, dass die Unabhängigkeit der Richterschaft durch den Staat zu gewährleisten und in der Verfassung oder der Gesetzgebung des Landes zu verankern ist. Die Empfehlung Nr. R (94) 12 bestimmt (in Satz 1 des Grundsatzes 1.2) folgendes: „Die Unabhängigkeit der Richter sollte nach den Bestimmungen der [europäischen Menschenrechts]Konvention und gemäß den verfassungsmäßigen Grundsätzen garantiert sein, indem z.B. hierfür eigene Bestimmungen in die Verfassung oder andere Gesetzestexte eingeführt oder die Bestimmungen dieser Empfehlung in das innerstaatliche Recht eingefügt werden“.

16. Die Europäische Charta zum Status der Richter ist noch präziser: „In allen europäischen Staaten werden die Grundprinzipien des Status der Richter in den innerstaatlichen Normen auf höchster Ebene und seine Regeln in Vorschriften - zumindest auf Gesetzgebungsebene - aufgeführt“. **Dieses sehr spezifische Erfordernis der Charta fand die allgemeine Unterstützung des CCJE. Der CCJE empfiehlt seine Annahme anstelle der weniger genauen Bestimmungen von Satz 1 des Grundsatzes 1.2 der Empfehlung R (94) 12.**

Grundlagen für die Ernennung oder Beförderung

17. In den Grundprinzipien der Vereinten Nationen heißt es (Absatz 13): „Die

Beförderung von Richtern sollte, sofern ein solches System besteht, auf objektiven Faktoren, insbesondere auf Fähigkeit, Integrität und Erfahrung, beruhen.“ Die Empfehlung Nr. R (94) 12 formuliert ebenso eindeutig: „Alle Entscheidungen über die berufliche Laufbahn der Richter sollten auf objektiven Kriterien beruhen, und die Auswahl und Laufbahn der Richter sollten in Anbetracht ihrer Qualifizierung, ihrer Integrität, Fähigkeit und Effizienz auf Leistung beruhen.“ Die Empfehlung Nr. R (94) 12 verdeutlicht, dass sie auf alle Personen Anwendung findet, die richterliche Aufgaben wahrnehmen, einschließlich derjenigen, die Fragen im Zusammenhang mit dem Verfassungs-, Straf-, Zivil-, Handels- und Verwaltungsrecht zu entscheiden haben (sowie auf Laienrichter und andere Personen, die richterliche Aufgaben wahrnehmen). Es herrscht folglich allgemein Einhelligkeit darüber, dass die Ernennung „nach Leistung“ und auf der Grundlage „objektiver Kriterien“ erfolgen soll und dass politische Erwägungen unzulässig sein *sollten*.

18. Vor allem ist (a) festzulegen, was die allgemeine Bestrebung beinhaltet, Ernennungen „aufgrund der Leistung“ und der „Objektivität“ vorzunehmen, und sind (b) Theorie und Praxis in Einklang zu bringen. Diese Frage steht auch in engem Zusammenhang mit den beiden folgenden Themen (*das für die Ernennung zuständige Organ und die Bedingungen der Amtsausübung*).

19. In manchen Ländern erfolgt die Ernennung von Richtern verfassungsrechtlich nach politischen Kriterien. Wenn Richter gewählt werden (vom Volk auf kantonaler Ebene in der Schweiz oder durch das Parlament auf der Ebene des schweizerischen Bundesstaats, in Slowenien, in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, in Deutschland im Falle des Bundesverfassungsgerichts und in Italien, was einen Teil der Mitglieder des Verfassungsgerichts anbelangt), zielt dieses Verfahren zweifelsohne darauf ab, Richtern bei der Ausübung ihres Amtes eine gewisse unmittelbare demokratische Grundlage zu geben. Es ist nicht denkbar, die Ernennung oder Beförderung von Richtern strengen parteipolitischen Erwägungen zu unterwerfen. Besteht die geringste Gefahr, dass dies eintritt oder dass davon Gebrauch gemacht werden könnte, kann die Methode eher gefährlich als vorteilhaft sein.

20. Selbst wenn eine gesonderte Behörde für die Ernennung oder Beförderung der Richter zuständig ist oder in deren Verlauf einschreitet, sind in der Praxis politische Erwägungen nicht unbedingt ausgeschlossen. So ist in Kroatien ein Hoher Rat der Justiz von elf Mitgliedern (sieben Richter, zwei Rechtsanwälte und zwei Professoren) mit diesen Ernennungen betraut, *jedoch* kann der Justizminister die elf Mitglieder vorschlagen, die von der Abgeordnetenversammlung des kroatischen Parlaments gewählt werden. *Außerdem* muss der Hohe Rat die Kommission für Rechtsfragen des kroatischen Parlaments, die von der Partei

kontrolliert wird, die die augenblickliche Regierung stellt, zu jeder Ernennung zu Rate ziehen. Obgleich Artikel 4 der geänderten Verfassung Kroatiens den Grundsatz der Gewaltenteilung enthält, fährt er mit der Feststellung fort, dass diese alle Formen der gegenseitigen Zusammenarbeit und gegenseitigen Kontrolle der Machtinhaber umfasst, was einen politischen Eingriff im Falle von Ernennungen oder Beförderungen von Richtern offensichtlich nicht ausschließt. Obschon in Irland eine Kommission für die Ernennung von Richtern besteht⁵, können anscheinend politische Erwägungen dabei ausschlaggebend sein, welcher der rivalisierenden Kandidaten, die alle von der Kommission gebilligt werden, letztendlich vom Justizminister ernannt wird (die Kommission spielt bei Beförderungen keine Rolle).

21. In anderen Ländern unterscheiden sich die derzeitigen Systeme zwischen den Ländern, die Berufsrichter haben (nämlich die meisten Länder römischen Rechts), und den Ländern, in denen die Richter aus den Reihen erfahrener Praktiker hervorgehen (z.B. den Ländern des *Common Law* wie Zypern, Malta und das Vereinigte Königreich und anderen Ländern wie Dänemark).

22. In Ländern mit Berufsrichtern hängt die erste Ernennung der Berufsrichter üblicherweise von dem objektiven Erfolg beim Examen ab. Von Bedeutung scheint die Frage zu sein, (a) ob das Auswahlverfahren ausreicht – sollten nicht persönliche Eigenschaften bewertet und praktische Fähigkeiten gelehrt und kontrolliert werden? (b) ob eine von der Exekutive und Legislative unabhängige Behörde in diesem Stadium einbezogen werden sollte – in Österreich spielt beispielsweise ein *Personalsenat* (bestehend aus fünf Richtern) eine offizielle Rolle bei der Empfehlung von Beförderungen, jedoch nicht bei Ernennungen.

23. Umgekehrt ist es im Falle von Richtern, die aus den Reihen erfahrener Praktiker hervorgegangen sind oder hervorgehen können unwahrscheinlich, dass Examen von irgendeinem Nutzen sind. Die Ernennung sollte von den in der Praxis bewährten Fähigkeiten und der Meinung von Personen, die den Kandidaten gut kennen, abhängen.

24. In allen zuvor dargelegten Situationen wird empfohlen, über objektive Regeln zu verfügen, nicht nur, um jeglichen politischen Einfluss auszuschließen, sondern auch aus anderen Gründen, wie beispielsweise der Sorge, der Gefahr von Günstlingswirtschaft, Konservatismus und Vetterwirtschaft zu begegnen, die gegeben ist, wenn die Ernennungen nicht nach einem strukturierten Verfahren erfolgen oder sie auf persönlichen Empfehlungen beruhen.

25. Die „objektiven Kriterien, die sicherstellen sollen, dass die Auswahl und Laufbahn der Richter „in Anbetracht ihrer Qualifizierung, Integrität, Fähigkeit und Effizienz auf Leistung

⁵ Siehe unten Abs. 43.

beruhen“, können nur allgemein formuliert werden. Dennoch ist ihr tatsächlicher Inhalt und ihre Wirkung in dem betroffenen Staat letztendlich entscheidend. **Der CCJE empfiehlt den Behörden der Mitgliedstaaten, die für Ernennungen und Beförderungen zuständig sind oder damit beauftragt sind, in diesem Bereich Empfehlungen auszusprechen, objektive Kriterien anzunehmen, zu veröffentlichen und umzusetzen, damit die Auswahl und Laufbahn der Richter „in Anbetracht ihrer Qualifizierung, Integrität, Fähigkeit und Effizienz auf Leistung beruhen“.** Sobald diese Kriterien festgelegt worden sind, sollten diese Organe oder Behörden, die für alle Ernennungen oder Beförderungen zuständig sind, sie anwenden, und es wird dann zumindest möglich sein, den Inhalt dieser Kriterien und ihre praktische Wirkung zu überprüfen.

26. Die Antworten auf den Fragebogen lassen erkennen, dass solche öffentlichen Kriterien völlig fehlen. Der britische Lord Chancellor hat allgemeine Kriterien veröffentlicht und die schottische Exekutive hat ein Beratungsdokument verbreitet. Im österreichischen Recht sind Beförderungskriterien festgelegt. Zahlreiche Länder, wie Zypern oder Estland, stützen sich auf die Integrität unabhängiger Richterräte, die für Ernennungen zuständig oder mit deren Empfehlung betraut sind. In Finnland vergleicht der zuständige Beratende Ausschuss die Leistungen der Kandidaten und unterbreitet Ernennungsvorschläge, die *zu begründen sind*. Ebenso unterbreitet der Auswahlausschuss⁶ in Island dem Justizminister eine schriftliche Beurteilung der Kandidaten für das Amt eines Bezirksrichters, während der Oberste Gerichtshof eine beratende Stellungnahme hinsichtlich der Kompetenz der Kandidaten für den Obersten Gerichtshof abgibt. In Deutschland können auf Bundes- und Länderebene Richterräte damit beauftragt werden, schriftliche Stellungnahmen (ohne detaillierte Begründung) zur Eignung der Kandidaten für eine Ernennung oder Beförderung abzugeben. Sie sind für den Justizminister nicht verbindlich, können jedoch zu (bisweilen öffentlicher) Kritik führen, wenn dieser sie nicht befolgt. Diese Praxis könnte als eine heilsame Disziplin angesehen werden und möglicherweise eine Vorstellung von den angewandten Kriterien vermitteln, jedoch sind Erwägungen, die in die andere Richtung gehen, vorgebracht worden, um sich dieser Vorgehensweise zu widersetzen (z.B. Gültigkeit des Urteils, wenn eine Entscheidung zwischen zwei vergleichbaren Kandidaten herbeizuführen ist, und Wahrung des Geheimnisses in Bezug auf die Informationsquellen).

27. Obgleich es in Litauen kein eindeutig festgelegtes Kriterium für Beförderungen gibt, wird die Arbeit der Bezirksrichter durch eine Reihe von quantitativen *und qualitativen* Kriterien, die im Wesentlichen auf Statistiken (einschließlich der Statistiken über die Aufhebungsurteile in der Berufungsinstanz) gestützt werden, kontrolliert und ist Gegenstand

⁶ Er setzt sich aus drei Juristen zusammen, die vom Justizminister auf Empfehlung des Obersten Gerichtshofs, der Richtervereinigung und der Anwaltsvereinigung benannt worden sind, nachdem der

von Berichten der Gerichtsabteilung des Justizministeriums. Bei der Auswahl und Beförderung spielt der Justizminister nur eine indirekte Rolle. Dieses System ist jedoch von der litauischen Richtervereinigung „scharf kritisiert“ worden. Statistische Daten spielen für das Verständnis und die Verbesserung der Arbeit und der Effizienz der Gerichte eine bedeutende soziale Rolle. Sie entsprechen aber nicht objektiven Bewertungskriterien, sei es im Falle einer Ernennung für eine neue Stelle, eine Beförderung oder anderes. Große Vorsicht ist bei der Verwendung von Statistiken geboten, die in diesem Zusammenhang zur Unterstützung herangezogen werden können.

28. In Luxemburg sollten Beförderungen eigentlich in der Regel auf der Grundlage des Anciennitätsprinzips erfolgen. In den Niederlanden werden noch Teile eines früheren Beförderungssystems nach dem Anciennitätsprinzip angetroffen. In Belgien und Italien sind objektive Anciennitäts- und Kompetenzkriterien für die Beförderung ausschlaggebend. In Österreich schreibt das Gesetz in Bezug auf die Beförderungsempfehlungen seitens des *Personalsenats* (bestehend aus fünf Richtern) für den Justizminister vor, dass die Anciennität nur bei gleicher beruflicher Eignung der Kandidaten Berücksichtigung finden soll.

29. Die europäische Charta zum Status der Richter (Absatz 4.1) behandelt das Beförderungssystem „wenn es nicht auf dem Anciennitätsprinzip beruht“, und in dem erläuternden Bericht heißt es, dass es sich in diesem Fall um ein „System“ handelt, „das die Charta keinesfalls ausschließen wollte, da es die Unabhängigkeit in hohem Maße schützen kann“. **Obgleich ausreichende Erfahrung eine Vorbedingung für eine Beförderung darstellt, ist der CCJE der Auffassung, dass die Anciennität in der heutigen Welt in der Regel nicht länger als wichtiger Grundsatz für eine Beförderung⁷ annehmbar ist.** Die Öffentlichkeit hat großes Interesse nicht nur an der Unabhängigkeit sondern auch an der Qualität der Judikative und insbesondere in Zeiten der Versetzungen an der Qualität der Verantwortlichen des Justizapparats. Ein Beförderungssystem allein auf der Grundlage der Anciennität läuft Gefahr, seine Dynamik zu verlieren, was nicht durch einen tatsächlichen Gewinn an Unabhängigkeit gerechtfertigt werden kann. Der CCJE war dennoch der Auffassung, dass die Erfordernisse der Anciennität auf der Grundlage der Anzahl der Jahre an Berufserfahrung zur Stärkung der Unabhängigkeit beitragen können.

30. In Italien und in gewissem Maße in Schweden sind der Status, das Amt und die Besoldung der Richter getrennt worden. Die Besoldung hängt nahezu automatisch von der Länge der Erfahrung ab und ändert sich in der Regel nicht entsprechend dem Status oder Amt. Der Status hängt von der Beförderung ab, beinhaltet aber nicht zwangsläufig eine

Oberste Gerichtshof eine Stellungnahme zu ihrer Kandidatur und ihren Qualifikationen abgegeben hat.
 7 Der CCJE hat allerdings Kenntnis von einigen Fällen, in denen solche Systeme zufriedenstellend

Tätigkeit bei einem anderen Gericht. So kann es ein Richter mit dem Status eines Berufungsrichters vorziehen, weiterhin bei einem erstinstanzlichen Gericht tätig zu sein. Auf diese Weise will das System die Unabhängigkeit durch den Wegfall jeglichen finanziellen Anreizes, um eine Beförderung oder ein neues Amt zu erlangen, erhöhen.

31. Der CCJE hat sich auch für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern interessiert. Nach den "Latimer House"-Richtlinien müssen die Ernennungen auf allen Ebenen der Judikative die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zum Ziel haben. In England sehen die Leitlinien des Lord Chancellor Ernennungen allein aufgrund der Leistung „unabhängig vom Geschlecht, der ethnischen Zugehörigkeit, des Personenstands und der sexuellen Neigung...“ vor; der Lord Chancellor hat jedoch klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Ernennung von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten für Richterämter fördern will. Dies sind offensichtlich legitime Ziele. Der österreichische Abgeordnete hat mitgeteilt, dass in Österreich im Fall von zwei Kandidaten mit gleicher Qualifizierung vorgesehen ist, den Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts auszuwählen. Selbst bei der Annahme, dass diese positive auf das Problem der Unterrepräsentation beschränkte Reaktion keine rechtlichen Probleme aufwirft, weist der CCJE darauf hin, dass sie die folgenden praktischen Schwierigkeiten birgt: zunächst beschränkt sie sich nur auf das Kriterium der Unterrepräsentation (das Geschlecht) und anschließend stellt sich möglicherweise die Frage, welche Umstände angesichts der Lage in einem bestimmten Land zur Unterrepräsentation aus Gründen der Diskriminierung in diesem Bereich beitragen. **Der CCJE schlägt keine Bestimmung wie die österreichische Regel als allgemeine internationale Regel vor, sondern unterstreicht die Notwendigkeit, zu einer Gleichbehandlung durch „Leitlinien“ wie die in dem vorstehenden dritten Satz zu gelangen.**

Die für die Ernennung zuständigen und beratenden Organe

32. Der CCJE stellt das große Spektrum der zur Ernennung der Richter verwendeten Methoden fest. Er ist einhellig der Meinung, dass die Ernennungen nach Leistung zu erfolgen haben.

33. Die verschiedenen derzeit für die Auswahl der Richter angewandten Methoden können so angesehen werden, als wiesen sie Vor- und Nachteile auf: Es kann behauptet werden, dass die Wahl eine unmittelbarere demokratische Legitimität verleiht, dies jedoch voraussetzt, dass die Kandidaten Wahlwerbung betreiben, sich der Politik widmen und versucht sein können, Vorteile zu erwerben oder zu verteilen. Durch die Kooptation durch die

funktionieren, wie bei der Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs in Indien und Japan.

Richter im Amt können fachlich qualifizierte Kandidaten gestellt werden, jedoch führt dies unter Umständen zu einem gewissen Konservatismus und zu Vetternwirtschaft⁸. Einigen Verfassungsphilosophien zufolge würde sie als wirklich antidemokratisch gelten. Die Ernennung durch die Exekutive oder die Legislative könnte ebenfalls ein Argument für eine Stärkung der Legitimität liefern, birgt jedoch die Gefahr der Abhängigkeit hinsichtlich der Inhaber dieser Gewalten. Eine andere Methode besteht darin, ein unabhängiges Organ mit den Ernennungen zu betrauen.

34. Es stellt sich die Frage, ob der derzeitige unterschiedliche Ansatz nicht stillschweigend ermöglicht, dass die Ernennungen weiterhin missbräuchlichen politischen Einflüssen ausgesetzt sind. Der CCJE nimmt die Meinung des Fachmannes Herrn Oberto zur Kenntnis, demzufolge die formlosen Ernennungsverfahren und der offensichtliche politische Einfluss, der in einigen Staaten auf die Ernennungen von Richtern ausgeübt wird, keine brauchbaren Muster für andere Staaten darstellen, die noch nicht lange zur Demokratie zurückgekehrt sind und wo es von wesentlicher Bedeutung ist, die richterliche Unabhängigkeit sicherzustellen, indem absolut unpolitische Ernennungsorgane eingerichtet werden.

35. Um ein Beispiel für eine neue Demokratie zu nennen, stellt der CCJE fest, dass in der Tschechischen Republik der Präsident der Republik die Richter auf Vorschlag des Justizministers ernennt, und der Präsident oder Minister über die Beförderungen entscheidet (beispielsweise die Versetzung an ein höheres Gericht oder die Ernennung für das Amt eines Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden). Es gibt keinen obersten Richterrat, obgleich die Richter in Ausschüssen zusammentreten, die die Kandidaten für ein Richteramt auswählen.

36. Die Empfehlung Nr. R (94) 12 äußert sich nicht zu diesem Punkt. Sie beginnt mit der Annahme, dass ein unabhängiges Ernennungsorgan besteht:

„Die für die Auswahl und Laufbahn der Richter zuständige Behörde sollte von der Regierung und der Verwaltung unabhängig sein. Um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollten Bestimmungen vorgesehen werden, um beispielsweise darüber zu wachen, dass ihre Angehörigen von der Judikative benannt werden und die Behörde selbst über ihre eigenen Verfahrensregeln entscheidet.“

Sie fährt jedoch fort, indem sie ein völlig anderes System in Betracht zieht:

„Sollten jedoch Verfassung, Gesetzgebung oder Traditionen es der Regierung erlauben, bei der Ernennung der Richter mitzuwirken, sollte garantiert werden, dass die

⁸ Siehe unten Abs. 24.

Verfahren zur Ernennung der Richter in der Praxis transparent und unabhängig sind und dass die Entscheidungen nicht aus anderen Gründen als den im Zusammenhang mit den zuvor angeführten objektiven Kriterien beeinflusst werden.“

Die dann folgenden Beispiele für „Garantien“ bieten einen noch größeren Spielraum, um von den förmlichen Verfahren abzuweichen – es gibt zunächst ein besonderes, unabhängiges und sachverständiges Organ, das befugt ist, der Regierung Ratschläge zu erteilen, „die in der Praxis befolgt werden“, dann „das Recht einer Person, bei einer unabhängigen Behörde einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung einzulegen“ und schließlich die verschwommene (und nicht klar definierte) Möglichkeit, dass es ausreicht, dass „die entscheidungsbefugte Behörde gegen jeglichen unbegründeten oder ungerechtfertigten Einfluss schützt“.

37. Dieser Formulierung liegen die Bedingungen von 1994 zugrunde. Der CCJE ist jedoch jetzt wegen der recht vagen und unbestimmten Formulierung im Zusammenhang mit dem großen Europa beunruhigt, in dem die rechtlichen und verfassungsmäßigen „Traditionen“ weniger erheblich sind und in dem die förmlichen Verfahren eine Notwendigkeit darstellen, deren Wegfall gefährlich wäre. **Aus diesem Grund ist er der Ansicht, dass alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ernennung oder Laufbahn eines Richters auf objektiven Kriterien beruhen und von einer unabhängigen Behörde getroffen werden oder mit Garantien einhergehen müssen, um sicherzustellen dass sie allein auf der Grundlage dieser Kriterien getroffen werden.**

38. Der CCJE hat erkannt, dass es unmöglich sein kann, angesichts der Verschiedenheit der Systeme, die derzeit in den europäischen Staaten bestehen, weiter zu gehen. Jedoch veranlasst ihn sein Auftrag als beratender Ausschuss, eine etwaige Änderung der bestehenden Regeln und Praktiken und die Ausarbeitung von allgemein annehmbaren Regeln zu erwägen. Außerdem geht die Europäische Charta zum Status der Richter über die Empfehlung Nr. R (94) 12 hinaus, indem sie folgendes bestimmt:

„Für alle Entscheidungen über die Auswahl, die Einstellung, die Ernennung, den beruflichen Werdegang oder die Beendigung des Amtes eines Richters oder einer Richterin sieht das Statut das Mitwirken einer von Exekutive und Legislative unabhängigen Stelle vor, die mindestens zur Hälfte mit Richtern besetzt ist, die von ihresgleichen nach den Modalitäten gewählt werden, die eine größtmögliche Vertretung dieser Richter garantieren.“

39. In dem erläuternden Bericht heißt es, dass „das Mitwirken“ einer unabhängigen Stelle weit auszulegen ist, um eine Meinung, eine Empfehlung oder einen Vorschlag und eine wirksame Entscheidung abzudecken. Die europäische Charta geht noch deutlich weiter als

die derzeitige Praxis in zahlreichen europäischen Staaten (Es überrascht nicht, dass die Abgeordneten der Hohen Richterräte und der Richtervereinigungen, die am 23. – 26. Juni 1997 in Warschau zusammengetreten waren, eine noch weitreichendere gerichtliche Kontrolle der Ernennung und Beförderung der Richter als die in der Charta befürwortete wünschten.).

40. Die Antworten auf den Fragebogen zeigen, dass die meisten europäischen Staaten ein von der Exekutive und Judikative unabhängiges Organ eingesetzt haben, das eine ausschließliche oder weniger ausgeprägte Rolle bei den Ernennungen und (gegebenenfalls) Beförderungen spielt; Beispiele hierfür sind Andorra, Belgien, Zypern, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Irland, Italien, Litauen, Moldau, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ und Türkei.

41. Das Fehlen eines solchen Organs wird in der Tschechischen Republik als Schwäche angesehen. Obgleich Malta über ein solches Organ verfügt, ist die Tatsache, dass es nur fakultativ von der mit den Ernennungen beauftragten Stelle⁹ zu Rate gezogen wird, als Schwachpunkt angesehen worden. In Kroatien ist der Umfang des möglichen politischen Einflusses auf die mit den Ernennungen beauftragte Stelle als problematisch eingestuft worden¹⁰.

42. Die folgenden Systeme sind drei Beispiele für einen obersten Richterrat, die den Vorschlägen der europäischen Charta gerecht werden.

i) Gemäß Artikel 104 der italienischen Verfassung setzt er sich aus dem Präsidenten der Republik, dem Premierminister und dem Generalstaatsanwalt des Kassationsgerichtshofs, zwanzig Richtern, die von ihresgleichen gewählt wurden, und zehn Mitgliedern (Hochschullehrer und Anwälte mit fünfzehn Jahren Erfahrung), die vom Parlament in einer Versammlung gewählt wurden, zusammen. Nach Artikel 105 ist der Oberste Rat damit beauftragt, „die Richter nach den Bestimmungen der Gerichtsverfassung zu ernennen, einzustellen und zu versetzen, zu befördern und zu bestrafen“.

ii) Die ungarischen Gesetze über die Reform der Gerichte von 1997 errichten den Nationalen Richterrat, der für die Verwaltung der Gerichte, einschließlich der Ernennung der Richter, zuständig ist. Der Rat setzt sich aus dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs (Präsident des Rates), neun Richtern, dem Justizminister, dem Generalstaatsanwalt, dem Präsidenten der Rechtsanwaltskammer und zwei Abgeordneten des Parlaments zusammen.

⁹ Der Präsident, auf den Rat des Premierministers.

¹⁰ Siehe unten Abs. 20.

ii) In der Türkei nimmt ein Oberster Rat die Auswahl und Beförderung sowohl der Richter als auch der Staatsanwälte vor. Er setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, darunter fünf Richter des Kassationsgerichtshofs und des Staatsrats. Der Justizminister nimmt den Vorsitz des Rates wahr und der Staatssekretär des Justizministers ist ebenfalls *ex officio* Mitglied.

43. Ein Beispiel aus dem Bereich des *Common law* ist Irland, wo durch Teil 13 des *Courts and Courts Officers Act 1995* ein Ausschuss zur Ernennung der Richter eingerichtet worden ist, um die Kandidaten auszuwählen und die Regierung über die Eignung dieser Personen für das Richteramt zu unterrichten. Die neun Mitglieder dieses Ausschusses sind der Präsident des Obersten Gerichtshofs, die drei Präsidenten des Hohen Gerichtshofs, des *Circuit Court* und des *District Court*, der Generalstaatsanwalt, ein aktiver Rechtsanwalt, den der Präsident der Rechtsanwaltskammer bezeichnet, ein aktiver Anwalt, der vom Präsidenten der *Law Society* benannt wird und bis zu drei Mitgliedern, die vom Justizminister benannt werden und Erfahrung oder Kenntnisse im Bereich von Handel, Finanzen oder Verwaltung, d.h. Erfahrung als Rechtssuchende haben. Dieses System verhindert nicht jeglichen politischen Einfluss auf den Prozess¹¹.

44. Das (bereits erwähnte) deutsche Modell umfasst Räte, die eine unterschiedliche Rolle spielen können, je nachdem, ob es sich um Gerichte auf Bundes- oder Länderebene handelt; diese Rolle unterscheidet sich auch je nach der Ebene der Gerichte. Es gibt mit der Ernennung beauftragte Räte, die gewöhnlich eine rein beratende Funktion haben. Darüber hinaus werden in zahlreichen Bundesländern die Richter unter der gemeinsamen Verantwortlichkeit des zuständigen Justizministers und des Richterwahlausschusses ausgewählt. Dieser Ausschuss hat normalerweise ein Vetorecht. Er setzt sich in der Regel aus Mitgliedern des Parlaments, von ihresgleichen gewählten Richtern und einem Rechtsanwalt zusammen. Die Beteiligung des Justizministers wird in Deutschland als ein wichtiges demokratisches Element angesehen, da der Minister vor dem Parlament verantwortlich ist. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird es für wichtig erachtet, dass sich das Organ, das tatsächlich über die Ernennungen entscheidet, nicht ausschließlich oder mehrheitlich aus Richtern zusammensetzt.

45. Selbst in Rechtssystemen, in denen die Praxis aufgrund der Traditionen und einer formlosen Selbstdisziplin zufriedenstellend ist, wächst gewöhnlich unter dem Einfluss der freien Medien das Bewusstsein für das Erfordernis, objektive und formale Schutzmechanismen einzurichten. In anderen Staaten, insbesondere in den ehemaligen kommunistischen Ländern, ist Eile geboten. **Der CCJE ist der Meinung, dass die**

¹¹ Siehe oben Abs. 20.

europäische Charta – soweit sie die Mitwirkung (die ausreichend weit gefasst ist, um eine Meinung, eine Empfehlung oder einen Vorschlag und eine wirksame Entscheidung abzudecken) einer unabhängigen Stelle befürwortet, die zum großen Teil aus Vertretern von Richtern, die von anderen Richtern demokratisch gewählt wurden, besteht¹² – in die Richtung geht, die der CCJE empfehlen will. Dies ist von besonderer Bedeutung für die Länder, die über kein bewährtes System mit gefestigten demokratischen Grundlagen verfügen.

Amtsdauer

46. Die Grundprinzipien der Vereinten Nationen, die Empfehlung Nr. R (94) 12 und die Europäische Charta zum Status der Richter sehen alle die Möglichkeit vor, die Richter eher für eine unbestimmte Dauer als bis zum gesetzlichen Ruhestandsalter zu ernennen.

47. Die europäische Charta (Absatz 3.3) sieht auch vor, dass „das Einstellungsverfahren eine unbedingt kurze Probezeit nach der Ernennung zum Richter vorsieht, bevor diese Ernennung endgültig bestätigt wird“.

48. In der europäischen Praxis sind Ernennungen für die volle Zeit bis zum gesetzlichen Ruhestandsalter die Regel. Unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit ist dies der unproblematischste Ansatz.

49. Zahlreiche Systeme römischen Rechts sehen eine Fortbildungs- oder Probezeit für die neuen Richter vor.

50. In einigen Ländern sind Ernennungen nur für eine befristete Dauer zulässig (z.B. für die Dauer von zwölf Jahren im Falle des deutschen Bundesverfassungsgerichts). Ebenso werden die Richter bei internationalen Gerichten (z.B. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) in der Regel für eine befristete Dauer gewählt.

51. Bestimmte Länder greifen regelmäßig auf beisitzende Richter zurück, die für eine befristete Dauer ernannt werden oder die weniger gut geschützt sind als die für die volle Zeit ernannten Richter (z.B.: das Vereinigte Königreich und Dänemark).

52. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass die Ernennung, wenn eine für die volle Zeit vorgesehene Richterstelle ausnahmsweise für eine befristete Dauer zugewiesen wird, nicht verlängerbar ist, es sei denn, es gibt ein Verfahren, das sicherstellt, dass:

i. das Ernennungsorgan den Antrag des Richters auf Verlängerung der Amtszeit prüft, wenn dieser es wünscht, und

¹² Siehe oben Absätze 38 - 39.

ii. die Entscheidung über die Verlängerung objektiv und entsprechend der Leistung getroffen wird, ohne dass politische Erwägungen zum Tragen kommen.

53. Der CCJE ist der Meinung, dass die für die Objektivität verantwortliche Stelle und die Transparenz der bei der Ernennung zu einem Richteramt oder der Verlängerung der Amtszeit angewandten Methode, wenn die Ernennung vorläufig oder für eine befristete Dauer ist, von besonderer Bedeutung sind (siehe auch Absatz 3.3 der europäischen Charta).

54. Der CCJE ist sich bewusst, dass sein Auftrag sich nicht spezifisch auf die Situation der Richter auf internationaler Ebene bezieht. Der CCJE ist aus einer Empfehlung (Nr. 23) des Berichts der Weisen von 1998, derzufolge die unmittelbare Zusammenarbeit mit den nationalen Institutionen des Rechtssystems verstärkt werden sollte, hervorgegangen, und die Entschließung Nr. 1, die anschließend von den Justizministern auf ihrer 22. Konferenz vom 17./18. Juni 1999 in Chisinau angenommen wurde, bezieht sich auf die Rolle des CCJE, dazu beizutragen, die in dem globalen Aktionsplan definierten Prioritäten umzusetzen „für die Stärkung der Rolle der Richter in Europa und (...) Rat zu erteilen (...), ob es zweckdienlich ist, die Rechtsinstrumente des Europarats zu aktualisieren“. Der globale Aktionsplan ist im Wesentlichen auf die innerstaatlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten ausgerichtet. Jedoch sollten die Kriterien für die Zugehörigkeit zum Europarat nicht vergessen werden, die die „Achtung der nach der Europäischen Konvention für Menschenrechte eingegangenen Verpflichtungen“ umfassen. In dieser Hinsicht ist „die Unterwerfung unter die – nach dem Völkerrecht – bindende Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zweifellos das Hauptmerkmal des Europarats“ (Bericht der Weisen, Absatz 9).

55. Dem CCJE zufolge ist es, da die supranationalen Gerichte und ihre Entscheidungen immer größeren Einfluss auf die nationalen Rechtssysteme haben, von wesentlicher Bedeutung, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die Grundsätze hinsichtlich der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit, Ernennung von Richtern und die Dauer des ihnen bei diesen supranationalen Gerichten übertragenen Amtes zu beachten (siehe insbesondere Absatz 52 oben).

56. Der CCJE räumt ein, dass es aufgrund der Bedeutung der Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften wie beispielsweise der Europäischen Konvention und der Übereinkünfte der Europäischen Union für die nationalen Rechtssysteme und die Richter wichtig ist, dass die Ernennung der Richter und die Verlängerung ihres Amtes bei den Gerichten, die diese Übereinkünfte auslegen, das gleiche Vertrauen genießen und die gleichen Grundsätze beachten wie die nationalen Rechtssysteme. Nach Auffassung des CCJE sollte schließlich das Mitwirken der in den Absätzen 37 und 45

erwähnten unabhängigen Behörde bei der Ernennung und Verlängerung des Amtes der Richter von internationalen Gerichten gefördert werden.

Der Europarat und seine Einrichtungen gründen kurzum auf dem Glauben an gemeinsame Werte, bei denen es sich im Vergleich zu denen der verschiedenen Mitgliedstaaten um höhere Werte handelt. Dieser Glaube hat bereits beachtliche praktische Auswirkungen gehabt. Diese Werte und die Fortschritte, die gemacht wurden, um sie zu entwickeln und anzuwenden, würden ausgehöhlt werden, wenn nicht auf ihrer Anwendung auf internationaler Ebene beharrt würde.

Bedingungen der Amtsausübung (Unabsetzbarkeit und Disziplinarstrafen)

57. Einer der wesentlichen Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit besagt, dass die Ausübung des von einem Richter bekleideten Amtes bis zum gesetzlichen Ruhestandsalter oder dem Ablauf der für das Amt befristeten Dauer garantiert sein muss: siehe die Grundprinzipien der Vereinten Nationen, Absatz 12, die Empfehlung Nr. R (94) 12, Grundsatz I(2)(a)(ii) und (3) und Grundsatz VI (1) und (2). Der europäischen Charta zufolge erstreckt sich dieser Grundsatz auf die Zuweisung oder Ernennung hinsichtlich einer anderen Stelle oder eines anderen Ortes ohne Zustimmung des Betroffenen (außer im Falle einer gerichtlichen Umstrukturierung oder vorübergehenden Versetzung), jedoch weisen sowohl die Charta als auch die Empfehlung Nr. R (94) 12 darauf hin, dass die Versetzung als Disziplinarmaßnahme angeordnet werden kann.

58. Der CCJE stellt fest, dass in der Tschechischen Republik kein Ruhestandsalter vorgeschrieben ist, dass aber ein „Richter vom Justizminister seines Amtes enthoben werden kann, wenn er das 65. Lebensjahr erreicht hat“.

59. Ausnahmen von den Unabsetzbarkeitsregeln, insbesondere denjenigen, die sich aus Disziplinarstrafen ergeben, führen unmittelbar dazu, sich für die Instanz oder die Methode zu interessieren, durch die Richter sanktioniert werden können, sowie für die Gründe der Disziplinarstrafen. Die Empfehlung Nr. R (94) 12, Grundsatz VI (2) und (3) weist mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer genauen Definition der Straftaten, derentwegen ein Richter seines Amtes enthoben werden kann, und von Disziplinarverfahren hin, die den Erfordernissen im Zusammenhang mit den Rechten der Verteidigung der Europäischen Menschenrechtskonvention Rechnung tragen. Sie fügt ferner hinzu, dass „die Staaten die Möglichkeit prüfen sollten, nach einem Gesetz ein besonderes Organ zu schaffen, das für die Verhängung von Disziplinarstrafen und -maßnahmen zuständig ist, wenn diese nicht von einem Gericht untersucht werden, und dessen Entscheidungen von einem höheren Rechtsorgan überprüft werden sollten, oder das selbst ein höheres Rechtsorgan ist“. Die Europäische Charta weist diese Rolle einer unabhängigen Stelle zu, die bei allen Aspekten der Auswahl und Laufbahn eines jeden Richters „mitwirken“ sollte.

60. **Der CCJE ist der Auffassung**

(a) dass die Unabsetzbarkeit der Richter ein ausdrückliches Merkmal der auf höchster innerstaatlicher Ebene verankerten Unabhängigkeit sein sollte (siehe Absatz 16 oben);

(b) dass das Mitwirken einer unabhängigen Stelle¹³ nach einem Verfahren, das die Rechte der Verteidigung in vollem Umfang sicherstellt, bei disziplinarrechtlichen Fragen von äußerst großer Bedeutung ist; und

(c) dass es sachdienlich wäre, Vorschriften auszuarbeiten, die nicht nur das Verhalten, das zur Amtsenthebung führen kann, sondern auch alle Verhaltensweisen definieren, die Disziplinarstrafen oder eine Veränderung des Status, beispielsweise eine Versetzung an ein anderes Gericht oder an einen anderen Ort, zur Folge haben können.

Eine eingehende Stellungnahme zu dieser Frage, die einen Entwurf von Vorschriften zur Prüfung durch den CCJE enthält, könnte später durch den CCJE ausgearbeitet werden, wenn er sich ausdrücklich mit den Verhaltensregeln befassen wird, obgleich diese zweifellos eng mit dem vorliegenden Thema, der Unabhängigkeit, in Zusammenhang stehen.

Besoldung

61. Der Empfehlung Nr. R (94) 12 zufolge sollte „die Vergütung [der Richter] gesetzlich garantiert sein“ und sie soll „der Würde ihres Berufes und der von ihnen getragenen Verantwortung“ entsprechen (Grundsätze I(2)(a)(ii) und III(I)(b)). Die Europäische Charta enthält eine wichtige realistische Anerkennung der Rolle einer angemessenen Vergütung, damit die Richter „vor Druck geschützt sind, der darauf abzielt, ihre Entscheidungen und ganz allgemein ihr ...verhalten zu beeinflussen...“ und der Bedeutung einer ausreichenden Krankenversicherung und eines ausreichenden Altersruhegeldes (Absatz 6). **Der CCJE stimmt hierin der Charta in vollem Umfang zu.**

62. Obgleich einige Systeme (beispielsweise in den nordischen Ländern) auf diesem Gebiet die traditionellen Mechanismen ohne förmliche gesetzliche Bestimmungen anwenden, ist der CCJE der Meinung, dass es in der Regel wichtig ist (und insbesondere im Fall der neuen Demokratien), besondere gesetzliche Bestimmungen zur Garantie der Gehälter der Richter festzulegen, die diese Gehälter gegen Kürzungen schützen und die *de facto* die Erhöhung der Gehälter entsprechend den Lebenshaltungskosten sicherstellen würden.

¹³ Siehe oben Absätze 37 und 45.

Kein ungebührlicher Einfluss von außen

63. Das Fehlen ungebührlichen Einflusses von außen ist ein allgemein anerkannter Grundsatz: siehe die Grundprinzipien der Vereinten Nationen, Absatz 2; die Empfehlung Nr. R (94) 12, Grundsatz I(2)(d), in dem auch festgelegt wird: „Das Gesetz sollte Sanktionen für die Personen vorsehen, die die Richter auf diese Weise zu beeinflussen trachten.“ Da es sich um allgemeine Grundsätze handelt, sind das Fehlen ungebührlichen Druckes von außen und das Erfordernis in extremen Fällen, Sanktionen zu ergreifen, unstreitig¹⁴. Außerdem hat der CCJE keinen Anlass zur Annahme, dass diese Grundsätze im Recht der Mitgliedstaaten nicht ausreichend garantiert sind. Im Übrigen erfordert ihre praktische Umsetzung Sorgfalt, Wachsamkeit und in bestimmten Fällen eine gewisse politische Mäßigung. In diesem Zusammenhang könnten Diskussionen mit Richtern aus verschiedenen Staaten und ihr Verständnis und ihre Unterstützung wertvoll sein. Es ist jedoch schwierig zu ermessen, was ein ungebührlicher Einfluss ist, und ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen beispielsweise dem Erfordernis, das Gerichtsverfahren gegen die Ausübung von Druck und Verzerrungen jedweder Art, sei es durch die Politik, Presse o.a., zu schützen, und der Notwendigkeit einer offenen Diskussion über die Fragen von allgemeinem Interesse innerhalb der Gesellschaft und in einer freien Presse zu finden. Die Richter müssen akzeptieren, öffentliche Personen zu sein, und sollten nicht zu empfindlich oder von nicht zu zarter Konstitution sein. **Der CCJE ist der Auffassung, dass keine Änderung des bestehenden Grundsatzes erforderlich ist, dass jedoch die Richter verschiedener Staaten Nutzen aus den Diskussionen und dem Informationsaustausch über die besonderen Situationen ziehen könnten.**

Unabhängigkeit innerhalb des Justizapparats

64. Es ist an dieser Stelle vor allem darauf hinzuweisen, dass ein Richter in Ausübung seines Amtes niemandes Angestellter ist; er übt ein staatliches Amt aus. Er ist folglich der Diener des Gesetzes und nur vor dem Gesetz verantwortlich. Es steht außer Frage, dass ein Richter bei der Prüfung einer Sache nicht auf Befehl oder Anweisung eines Dritten innerhalb oder außerhalb des Rechtssystems handelt.

65. In Grundsatz I(2)(a)(i) der Empfehlung Nr. R (94) 12 heißt es: „Die Entscheidungen der Richter sollten nicht außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittelverfahren überprüft werden dürfen.“ und in dem Grundsatz I(2)(a)(iv): „Mit Ausnahme der Entscheidungen über Amnestie, Begnadigung oder ähnlicher Maßnahmen sollten Regierung oder Verwaltung nicht befugt sein, Entscheidungen zu treffen, mit denen gerichtliche

¹⁴ Siehe auch das Gleichgewicht zwischen dem allgemeinen Grundsatz der freien Meinungsäußerung und der Ausnahme (wenn Maßnahmen nötig sind, um die Autorität und Unparteilichkeit der Judikative

Entscheidungen rückwirkend aufgehoben werden.“ **Der CCJE stellt fest, dass die Antworten auf den Fragebogen zeigen, dass diese Grundsätze im Allgemeinen Beachtung finden, so dass keine Änderung vorgeschlagen wird.**

66. Der CCJE stellt die mögliche Gefahr fest, dass die interne Rangordnung in der Justiz die Unabhängigkeit der Richter belasten kann. Fest steht, dass die Unabhängigkeit nicht nur voraussetzt, vor ungebührlichem Einfluss von außen geschützt zu sein, sondern auch vor ungebührlichem Einfluss, der sich in bestimmten Situationen aus der Haltung anderer Richter ergeben kann. „Es sollte den Richtern absolut freistehen, über die Sachen, mit denen sie befasst worden sind, nach ihrer eigenen Überzeugung und ihrer eigenen Auslegung des Sachverhalts sowie den geltenden Rechtsvorschriften unparteiisch zu entscheiden.“ (Empfehlung Nr. R (94) 12, Grundsatz I (2)(d)). Dies betrifft die Richter einzeln gesehen. Die verwendeten Begriffe schließen nicht die Lehren wie die der bindenden Vorentscheidung in den Ländern des *Common law* aus (d.h. die Verpflichtung eines Richters eines Gerichts niedriger Instanz, sich nach einer vorherigen, von einem höheren Gericht zu einer unmittelbar in einer späteren Sache aufgeworfenen Rechtsfrage getroffenen Entscheidung zu richten).

67. In Grundsatz I(2)(d) heißt es weiter: „Die Richter sollten nicht verpflichtet sein, irgendeiner nicht zur Judikative gehörenden Person über den wesentlichen Inhalt ihrer Sachen zu berichten.“ Dieser Satz ist eher unverständlich. „Berichten“ über den wesentlichen Inhalt von Sachen, selbst gegenüber anderen Angehörigen der Judikative, scheint *a priori* dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit entgegenzustehen. Wäre eine gerichtliche Entscheidung so unzulänglich, dass sie einem Disziplinarvergehen gleichkäme, könnte es anders aussehen, jedoch selbst in diesem wenig wahrscheinlichen Fall würde der Richter nicht berichten, sondern müsste eine Anklage entkräften.

68. Die in zahlreichen Systemen den höheren Gerichten zugewiesene Disziplinargewalt kann in der Praxis die individuelle Unabhängigkeit der Richter gefährden. Eine Lösung bestünde darin, alle relevanten Zuständigkeiten auf einen Hohen Richterrat zu übertragen, der dann die Richter gegen jeglichen äußeren und inneren Eingriff schützen würde. Dies bringt uns zur Empfehlung der Europäischen Charta zum Status der Richter zurück, auf die bereits in den Abschnitten mit der Überschrift *Ernennungsorgan* und *Kein ungebührlicher Einfluss von außen* aufmerksam gemacht worden ist.

69. Systeme zur Überwachung von Gerichten sollten sich in den Ländern, in denen sie bestehen, nicht mit dem wesentlichen Inhalt oder der Richtigkeit von Gerichtsentscheidungen befassen, noch die Richter aus Gründen der Effektivität

veranlassen, der Produktivität auf Kosten der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Rolle den Vorzug zu geben. Diese Rolle besteht darin, zu einer reiflich überlegten Entscheidung entsprechend dem Interesse des Rechtssuchenden zu gelangen¹⁵.

70. Der CCJE nimmt in diesem Zusammenhang das moderne italienische System der Trennung von Graden, Gehältern und Ämtern, das in Absatz 30 oben beschrieben wurde, zur Kenntnis. Ziel dieses Systems ist es, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken. Es ermöglicht auch, dass schwierige Fälle der ersten Instanz (beispielsweise die Rechtssachen im Zusammenhang mit der Mafia in Italien) von hoch qualifizierten Richtern behandelt werden.

Rolle der Richter

71. Diese Überschrift könnte ein weites Spektrum an Themen umfassen. Viele Fragen bedürfen einer eingehenderen Prüfung, wenn der CCJE die Frage der Vorschriften behandelt, so dass diese Prüfung besser zu diesem Zeitpunkt erfolgen sollte. Dies gilt auch für die Fragen der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei und der Wahrnehmung politischer Tätigkeiten.

72. Der CCJE hat auf seiner Tagung die Tatsache angesprochen, dass in einigen Systemen die Ämter von Richtern, Staatsanwälten und Beamten des Justizministeriums austauschbar sind. Dessen ungeachtet beschließt der CCJE, dass die Prüfung der Rolle, des Status und der Pflichten der Staatsanwälte neben denen der Richter nicht seine Aufgabe ist. Es stellt sich jedoch weiterhin die Frage, ob ein solches System mit dem Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist. Dies ist zweifellos ein sehr wichtiges Thema in den betroffenen Rechtssystemen. **Der CCJE ist der Meinung, dass dieser Punkt später eingehender untersucht werden sollte, vielleicht in Verbindung mit der Untersuchung der Verhaltensregeln für Richter, dass er jedoch der Bewertung durch einen Fachmann bedarf.**

Schlussfolgerungen

73. Nach Auffassung des CCJE ist es für die Mitgliedstaaten wichtig, die bereits ausgearbeiteten Grundsätze (Absatz 6) in vollem Umfang anzuwenden und im Anschluss an die Prüfung der insbesondere in der Empfehlung Nr. R (94) 12 über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter enthaltenen Regeln kommt er zu folgendem Schluss:

(1) Die Grundprinzipien der richterlichen Unabhängigkeit sollten auf Verfassungsebene oder in den innerstaatlichen Vorschriften auf höchstmöglicher Ebene in jedem Mitgliedstaat

¹⁵ Siehe auch oben Abs. 27.

und seine mehr spezifischen Regeln in Vorschriften auf Gesetzesebene (Absatz 16) aufgeführt werden.

(2) In jedem Mitgliedstaat sollten die Behörden, die für Ernennungen und Beförderungen zuständig sind oder damit beauftragt sind, in diesem Bereich Empfehlungen auszusprechen, objektive Kriterien annehmen, veröffentlichen und umsetzen, damit die Auswahl und Laufbahn der Richter in Anbetracht ihrer Qualifizierung, Integrität, Fähigkeit und Effizienz auf Leistung beruhen (Absatz 25).

(3) Die Anciennität sollte nicht den wesentlichen Grundsatz für eine Beförderung darstellen. Eine angemessene berufliche Erfahrung ist dennoch von Bedeutung; die Vorbedingungen im Zusammenhang mit der Anzahl der Jahre der Erfahrung können zur Stärkung der Unabhängigkeit beitragen (Absatz 29).

(4) Der CCJE ist der Meinung, dass die europäische Charta zum Status der Richter – soweit sie die Mitwirkung einer unabhängigen Stelle befürwortet, die zum großen Teil aus Vertretern von Richtern, die von anderen Richtern demokratisch gewählt wurden, besteht, – in die richtige Richtung geht, die der CCJE empfehlen will (Absatz 45).

(5) Der CCJE ist der Meinung, dass die für die Objektivität verantwortliche Stelle und die Transparenz der bei der Ernennung zu einem Richteramt oder der Verlängerung der Amtszeit angewandten Methode, wenn die Ernennung vorläufig oder für eine befristete Dauer ist, von besonderer Bedeutung sind (siehe auch Absatz 3.3 der europäischen Charta) (Absatz 53).

(6) Der CCJE räumt ein, dass es aufgrund der Bedeutung der Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften wie beispielsweise der Europäischen Konvention und der Übereinkünfte der Europäischen Union für die nationalen Rechtssysteme und die Richter wichtig ist, dass die Ernennung der Richter und die Verlängerung ihres Amtes bei den Gerichten, die diese Übereinkünfte auslegen, das gleiche Vertrauen genießen und die gleichen Grundsätze beachten wie die nationalen Rechtssysteme. Nach Auffassung des CCJE sollte schließlich das Mitwirken der in den Absätzen 37 und 45 erwähnten unabhängigen Behörde bei der Ernennung und Verlängerung des Amtes der Richter von internationalen Gerichten gefördert werden (Absatz 56).

(7) Der CCJE ist der Meinung, dass die Unabsetzbarkeit der Richter ein ausdrückliches Merkmal der auf höchster innerstaatlicher Ebene verankerten Unabhängigkeit sein sollte (Absatz 60).

(8) Die Besoldung der Richter sollte ihrer Rolle und ihren Verantwortlichkeiten

angemessen sein und sie sollten ebenso in den Genuss einer ausreichenden Krankenversicherung und Altersversorgung gelangen. Die Gehälter sollten durch besondere Gesetzesbestimmungen garantiert sein, die sie gegen Kürzungen schützen und deren Erhöhung entsprechend den Lebenshaltungskosten sicherstellen (Absätze 61-62).

(9) Jeder Richter genießt ungeachtet jeglicher Hierarchie innerhalb der Gerichte Unabhängigkeit bei der Ausübung seines Amtes (Absatz 64).

(10) Die Nutzung statistischer Daten und die Systeme zur Überwachung der Gerichte dürfen die Unabhängigkeit der Richter nicht beeinträchtigen (Absätze 27 und 69).

(11) Der CCJE stellt fest, dass es nützlich wäre, ergänzende Empfehlungen auszuarbeiten oder die Empfehlung Nr. R (94) 12 im Lichte dieser Stellungnahme und der künftigen Arbeiten des CCJE abzuändern.