

Unabhängigkeit der Justiz in Gefahr

Mahnung auch an Deutschland / *Von Anke Eilers*

Zum aktuellen Politikum ist die Besetzung der höchsten Richterstellen beim Bundesfinanzhof geworden. Die Stellen des Präsidenten und Vizepräsidenten sind unbesetzt. Üblicherweise folgt der Vizepräsident dem Präsidenten im Amt nach. Die Richter beim Bundesfinanzhof (Richterverein) und das Bundesjustizministerium streiten über die Nachfolge. Offenbar sind vom Bundesjustizministerium – aufgrund einer inoffiziellen Absprache der großen Koalition – zwei Kandidaten vorgesehen, die gerade erst zu Richtern am BFH ernannt wurden und mithin über keine langjährige Erfahrung am BFH verfügen. Damit würde im Fall des Vizepräsidenten vom sonst üblichen Anforderungsprofil einer fünfjährigen Zugehörigkeit zum BFH abgewichen.

Widerspricht dieses Vorgehen richterlicher Unabhängigkeit? Ist bei diesem Besetzungsvorgang der europäische Rechtsstaat herausgefordert? Der Rechtsstaat wird durch eine unabhängige und unparteiliche Justiz garantiert. Deren Kern ist die richterliche Unabhängigkeit von jeder anderen staatlichen (und privaten) Einflussnahme. Das gilt im Besonderen bei der Besetzung von Richterstellen. Erfolgt dies erkennbar politisch motiviert und nicht nach jenen allgemeinen Maßstäben richterlicher Unabhängigkeit, mag der Eindruck einer Gefahr für den Rechtsstaat entstehen. Es ist nicht erst seit den Justizreformen einiger östlicher Demokratien bekannt, dass Regierungen über die Auswahl, Beförderung und Amtszeit von Richtern systematisch politisch Einfluss auf richterliche Entscheidungen nehmen wollen und damit versuchen, die Grundsätze der Gewaltenteilung auszuhebeln.

Gewiss ist der Besetzungsvorgang beim BFH in keiner Weise mit diesen Justizreformen zu vergleichen. Er gibt aber Anlass, darauf aufmerksam zu machen, dass Europa allen Angriffen auf die richterliche Unabhängigkeit entgegenwirkt und sich auch Deutschland, ein Musterland in Sachen Rechtsstaatlichkeit, insoweit am europäischen Maßstab messen lassen muss.

Der Europarat hat schon vor 20 Jahren ein richterliches Gremium geschaffen, das den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit der europäischen Richter zum Gegenstand hat. Der Consultative Council of European Judges (Berater Ausschuss Europäischer Richter – CCJE) ist ein Gremium des Ministerkomitees des Europarats. Er konkretisiert die Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit für alle 47 Mitgliedstaaten und nimmt Stellung zu angezeigten Angriffen auf jene.

Der CCJE bestimmt und wacht damit über den europäischen Rechtsstaat, der Kern der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft ist. Jene Gemeinschaft stellt bei allen geographischen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen und politischen Unterschieden das einende Band Europas dar. Gemeint ist nicht die Europäische Union, sondern das Europa in den Grenzen des Europarats. Seine Bedeutung steigt, bleibt doch Großbritannien hier Mitglied, wie auch alle jungen europäischen Demokratien Mitglieder sind, um deren Bestand wir uns im Allgemeinen sorgen.

Im CCJE ist jeder Mitgliedstaat durch einen höherrangigen, aktiven Richter vertreten. Organisatorisch wird er vom Präsidenten und Vizepräsidenten geleitet; gemeinsam mit zwei weiteren gewählten Mitgliedern bilden sie das Bureau, eine Art Vorstand. Jährlich findet ein Plenum statt, an dem regelmäßig auch die Vertreter der Türkei, Rumänien, Polen, Bulgarien, Georgien teilnehmen. Bis auf die Russische Föderation gibt es keinen Staat, der seine aktive Mitarbeit verweigert.

Europäischer Maßstab

Die Arbeit des CCJE ist im Wesentlichen durch zwei Schwerpunkte gekennzeichnet, die man als „Maßstabbildung“ und „Monitoring“ bezeichnen mag. Jährlich beschließt das Plenum des CCJE „Opinions“, mit denen die Voraussetzungen richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit benannt werden, mithin ein europäischer Maßstab gebildet wird. Neben der zum zehnjährigen Bestehen des CCJE verabschiedeten Magna Carta (2010) gibt es bereits 22 Opinions. Sie befassen sich mit der Art und Weise des richterlichen Entscheidungsprozesses, insbesondere mit den Rahmenbedingungen richterlicher Tätigkeit wie Arbeitsbedingungen, Amtsdauer, Fortbildung, Leistungsbewertung und Beförderung, Besoldung, Ausbildung, richterlichem Ethos, aber auch mit dem Verhältnis zu anderen Staatsgewalten oder Justizorganen und zur medialen Öffentlichkeit. Sie setzen auch Maßstäbe für die Qualität richterlicher Entscheidungen selbst.

Die Opinions des CCJE sind mehrsprachig abrufbar auf der Internetseite des CCJE. Ihrer Verabschiedung gehen empirische Feststellungen zur Situation in den einzelnen Mitgliedsländern voraus. Ein im Rahmen dieser Feststellungen gewonnener Überblick über die jeweilige nationale Rechts- und Tatsachengrundlage ermöglicht eine teils de-

skriptive, teils programmatische Darstellung der jeweiligen Thematik. Die Opinions schließen mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen, die einen europäischen übergeordneten Standard bilden, an dem sich die nationalen Gesetzgeber und Verwaltungen orientieren mögen. Rechtlich verbindlich sind sie hingegen nicht. Besonders die Staaten der jungen Demokratien Europas orientieren sich an diesen europäischen Maßstäben. Sie haben bereits in Teilen in den zwei vergangenen Jahrzehnten diesen Standard umgesetzt und ein funktionierendes Rechtssystem aufgebaut. Die derzeit zu beobachtenden aktuellen politischen Entwicklungen widerstreiten dem Erreichten; aber auch in Zukunft werden sich diese Staaten Europas öffentlich an jenem europäischen Standard in Gesetzgebung und Verwaltung messen lassen müssen. Dafür sorgt der CCJE, der regelmäßig durchaus anlassbezogen sich der Thematik richterlicher Unabhängigkeit widmet.

Die Rolle der Gerichtspräsidenten

In seiner Opinion 19 (2016) hat der CCJE sich mit der Rolle der Gerichtspräsidenten befasst. Wenn auch die Art und Weise der Wahl oder Auswahl von Gerichtspräsidenten in den Mitgliedstaaten variiert, hat der CCJE Position bezogen im Sinne eines der richterliche Unabhängigkeit garantierenden Maßstabs: Wörtlich heißt es zur Wahl beziehungsweise Auswahl der Präsidenten der obersten Gerichte (Nummer 53): „Der CCJE unterstreicht, dass das Verfahren zur Wahl bzw. Auswahl der Präsidenten oberster Gerichte bestimmte Kriterien erfüllen und gewisse Garantien bieten sollte, um den Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Judikative und der Unparteilichkeit der Richter Rechnung zu tragen. Auswahl oder Wahlverfahren sollten gesetzlich festgelegt und leistungsbezogen sein. Sie sollten jegliche Möglichkeit politischen Einflusses ausdrücklich ausschließen. Eine solche Gefahr lässt sich durch die Wahl eines Modells vermeiden, wonach der Präsident von den Richtern des betroffenen obersten Gerichts gewählt wird. Der CCJE erkennt den Wert eines solchen Modells an.“

Darüber hinaus hat der CCJE in seiner Opinion 17 (2014) sich zu Beurteilungsmaßstäben richterlicher Tätigkeit verhalten. Danach dienen diese Maßstäbe gerade auch Beförderungsvorgängen. Unter Nummer 27 heißt es: „CCJE und die UNO geben an, dass die Ernennung und Beförderung von Richtern nicht vollständig auf dem Dienstalter beruhen sollten, sondern auf objektiven Faktoren insbesondere ihrer Kompetenz, ihrer Integrität und ihrer Erfahrung.“

Es mag darüber hinaus daran erinnert sein, dass in einer Vielzahl der Opinions zum Schutz richterlicher Unabhängigkeit ein hohes Berufsethos und die Berücksichtigung von Ethikleitlinien angemahnt werden. Darüber hinaus wird deutlich gemacht, dass jeder Staat in der Pflicht ist, eine angemessene finanzielle Ausstattung der Richter, eine tragbare Arbeitsbelastung, eine an objektiven Leistungskriterien orientierte Laufbahnentwicklung und eine moderne, effektive Arbeitsinfrastruktur sowie Arbeitsplatzsicherheit sicherzustellen.

Neben dieser allgemeinen Maßstabbildung widmet sich der CCJE der Bedrohungslage in einzelnen Mitgliedstaaten und macht diese durch allgemeine Zustandsberichte (Reports) öffentlich. Auch nimmt er zu Einzelfällen der Verletzung richterlicher Unabhängigkeit Stellung („Monitoring“). Die Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit können von Seiten der Exekutive wie der Legislative erfolgen. Wenn auch selten, so erreichen den CCJE durchaus auch Eingaben aus Staaten, die traditionell über einen belastbaren Rechtsstaat verfügen, in denen aber im Einzelfall gerade bei Richterbesetzungen ein konkreter politischer Einfluss beklagt wird.

Deutschland ist im CCJE eines der Länder, dessen Anforderungen an die Justiz durchaus Vorbild und Maßstab für Europa sind. Die deutschen Maßstäbe zur Beurteilung von Richtern haben sogar Anlass gegeben für einen europäischen Standard, wie ihn die Opinion 17 (2014) beschreibt.

Ohne bereits im Grundsätzlichen das Verfahren des politisch paritätisch besetzten Richterwahlausschusses zur Besetzung der Richterstellen bei den Obersten Gerichtshöfen in den Blick zu nehmen, sei jedenfalls der aktuelle Besetzungsvorgang beim BFH angemahnt und die Exekutive an ihre europäische Verantwortlichkeit erinnert. Die Änderung des Anforderungsprofils für einen Vizepräsidenten im Hinblick auf einen konkreten Besetzungsvorgang entspricht jedenfalls nicht europäischer Rechtskultur, sondern zeugt von politischer Einflussnahme.

Dr. **Anke Eilers** ist Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht Köln und Vertreterin Deutschlands im CCJE.

Illustration Greser & Lenz