

Straßburg, 6. November 2020

## **BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTERINNEN UND RICHTER (CCJE)**

### **Stellungnahme Nr. 23 (2020) des CCJE**

### **Die Rolle der Richterverbände bei der Unterstützung der richterlichen Unabhängigkeit**

#### **I. Einleitung**

1. Gemäß dem ihm vom Ministerkomitee erteilten Auftrag hat der Beirat der europäischen Richterinnen und Richter (CCJE) die vorliegende Stellungnahme zur Rolle der Richterverbände bei der Unterstützung der richterlichen Unabhängigkeit ausgearbeitet.
2. Grundlage für die Erarbeitung der Stellungnahme waren frühere Stellungnahmen des CCJE, die Magna Charta der Richterinnen und Richter des CCJE von 2010 [CCJE (2010)3] und die einschlägigen Instrumente des Europarats, insbesondere die Europäische Charta über das Richterstatut von 1998 [DAJ/DOC(98) 23], die Empfehlung des Ministerkomitees über die Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit der Richterinnen und Richter [CM/Rec(2010)12], die Empfehlung des Ministerkomitees über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa [CM/Rec(2007)14], der Bericht der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) über die Freiheit der Meinungsäußerung der Richterinnen und Richter [CDL-AD(2015)018] und die Gemeinsamen Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit der Venedig-Kommission und des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte [CDL-AD(2014)046]. Ebenfalls berücksichtigt wurden die Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Richterschaft, die Bangalore-Prinzipien zur Richterethik (2002), das Universelle Richterstatut der Internationalen Richtervereinigung, der Erste Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit vom 21. Mai 2012 [A/HRC/20/27] und der Dritte Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit der Richter- und Anwaltschaft vom 24. Juni 2019 zur Ausübung der Meinungsäußerungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit durch Richter und Staatsanwälte [A/HRC/41/48].

3. In die Stellungnahme sind auch die Antworten der CCJE-Mitglieder auf den Fragebogen zur Rolle der Richterverbände bei der Unterstützung der richterlichen Unabhängigkeit [CCJE-BU(2020)] sowie die Zusammenfassung dieser Antworten und der vorläufige Entwurf des vom Europarat ernannten Sachverständigen, Richter Gerhard Reissner<sup>1</sup>, eingeflossen.

## **II. Geltungsbereich der Stellungnahme**

4. In 12 der 35 Mitgliedstaaten, die den Fragebogen beantwortet haben, gibt es nur einen einzigen Richterverband. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten nennt aber mehr als einen Verband.
5. In der Befragung der Mitgliedstaaten zeigt sich eine große Vielfalt der Richterverbände. Sie unterscheiden sich in Bezug auf ihre Aufnahmekriterien und verfolgen unterschiedliche Ziele; ihre Größe und ihre Repräsentativität variieren stark.
6. Manche Richterverbände stehen nur Richterinnen und Richtern einer bestimmten Ebene der Gerichtsbarkeit offen, so beispielsweise die Verbände für die Richterschaft der obersten Gerichtshöfe. Es gibt auch Verbände von Richterinnen und Richtern, die auf einen bestimmten Bereich spezialisiert sind. Diese spezialisierten Verbände setzen sich in den meisten Fällen aus Verwaltungsrichterinnen und -richtern zusammen. Es gibt auch Verbände speziell für Richterinnen<sup>2</sup>. Die Mehrzahl der Verbände steht aber allen Richterinnen und Richtern offen.
7. Die Mitgliedschaft in jeglicher Art von Verband ist freiwilliger Natur. Folglich gibt es zwischen den Verbänden große Unterschiede hinsichtlich der Zahl ihrer Mitglieder und, wichtiger noch, ihrer Repräsentativität, d. h. dem Verhältnis der Verbandsmitglieder zur Gesamtzahl der Richterinnen und Richter, die grundsätzlich Mitglied sein könnten.
8. Richterverbände können eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Die meisten von ihnen gründen sich auf einem Gesetz über bürgerlich-rechtliche Vereine, manche können aber auch nur als informelle Zusammenschlüsse von Richterinnen und Richtern organisiert sein.
9. Alle Richterverbände bieten ihren Mitgliedern ein Netzwerk und eine Plattform zum Austausch und zur Kommunikation. Die große Mehrheit der Verbände hat sich insbesondere zum Ziel gesetzt, die Unabhängigkeit der Richterschaft und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu schützen sowie das Richterstatut und angemessene Arbeitsbedingungen für die Richterschaft zu bewahren. Zu den weiteren wichtigen Zielen der Verbände zählen die richterliche Aus- und Fortbildung, die richterliche Ethik sowie Beiträge zu justiziellen Reformen und der Fortentwicklung des Rechts.
10. Für die Zwecke dieser Stellungnahme ist unter einem Richterverband eine eigenständige Organisation ohne Erwerbscharakter zu verstehen, die mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein kann, aber nicht muss, und die sich aus Mitgliedern zusammensetzt, die freiwillig die Mitgliedschaft beantragen.
11. Die Mehrzahl der Verbände steht Richterinnen und Richtern zum Beitritt offen, einschließlich solchen im Ruhestand. Es gibt einige Verbände, denen auch Richter auf

---

<sup>1</sup> Richter Gerhard Reissner führte von 2012 bis 2013 den Vorsitz des CCJE und war langjähriges Mitglied der Arbeitsgruppe des CCJE.

<sup>2</sup> So gaben Bosnien und Herzegowina, Italien, Slowakei, Ukraine und das Vereinigte Königreich an, dass es in ihrem Land Richterinnenverbände gibt.

Probe und Richterassistentenkräfte beitreten können. Auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte können gegebenenfalls Mitglied in bestimmten Verbänden werden, insbesondere wenn es für Richter- und Staatsanwaltschaft eine gemeinsame Laufbahn gibt.

### III. Internationaler und europäischer Rechtsrahmen

12. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>3</sup>, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)<sup>4</sup> und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>5</sup> garantieren jedem Menschen die Vereinigungsfreiheit, d. h. das Recht, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten.
13. Wie jeder Mensch haben Richterinnen und Richter die durch diese Texte garantierten Grundrechte<sup>6</sup>. Bei der Ausübung ihres Versammlungsrechts müssen sie sich ihrer verantwortungsvollen Position bewusst sein und Situationen vermeiden, die mit der Autorität ihrer Institution oder ihrer Pflicht zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unvereinbar angesehen werden könnten<sup>7</sup>.
14. Die Vereinigungsfreiheit dient nicht nur den persönlichen Interessen der Richterinnen und Richter, sondern auch den Interessen der Judikative im Ganzen. Ausdrücklich garantiert wird die Vereinigungsfreiheit der Richterschaft in den Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Richterschaft<sup>8</sup>, den Bangalore-Prinzipien zur Richterethik<sup>9</sup> und dem Universellen Richterstatut<sup>10</sup>.
15. In Europa wurde die Vereinigungsfreiheit der Richterinnen und Richter 1998 in der Europäischen Charta über das Richterstatut<sup>11</sup> sowie 2010 in der Empfehlung (2010)12 des Ministerkomitees mit dem Titel „Richterinnen und Richter: Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit“<sup>12</sup> und der Magna Charta der Richterinnen und Richter (Grundprinzipien) des CCJE<sup>13</sup> festgehalten. Die Europäische Charta betont den Beitrag der Richterverbände zum Schutz der mit dem Richterstatut verbundenen Rechte. Diesen Aspekt greift die Empfehlung (2010)12 auf. Sie benennt die Unabhängigkeit als zentralen Bestandteil des Richterstatuts und fügt eine weitere Dimension, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, hinzu. Die Magna Charta der Richterinnen und Richter formuliert dieses Ziel als Einsatz „für die Belange der Judikative in der Gesellschaft“. Diese Orientierung hin zu einer Erweiterung der Aufgaben zeigt sich auch bei der Betrachtung der

---

<sup>3</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, verabschiedet am 10. Dezember 1948 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, Artikel 20 Abs. 1.

<sup>4</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, verabschiedet am 16. Dezember 1966 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen.

<sup>5</sup> Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, Artikel 11 Abs. 1.

<sup>6</sup> Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE über die Grundsätze und Vorschriften zum Berufsethos der Richterinnen und Richter, insbesondere in Bezug auf die Standesregeln, das unvereinbare Verhalten und die Unparteilichkeit, Rdnr. 27.

<sup>7</sup> Siehe auch den Dritten Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit der Richter- und Anwaltschaft zur Ausübung der Meinungsäußerungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit durch Richter und Staatsanwälte, 24. Juni 2019, Empfehlung 107.

<sup>8</sup> Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Richterschaft (am 29. November 1985 angenommen durch die Generalversammlung), Abs. 9.

<sup>9</sup> Bangalore-Prinzipien zur Richterethik, Prinzipien 4-6.

<sup>10</sup> Universelles Richterstatut (verabschiedet am 14. November 2017 durch die Internationale Richtervereinigung), Artikel 3/5.

<sup>11</sup> Europäische Charta über das Richterstatut, Grundsätze 1.7 und 1.8.

<sup>12</sup> Empfehlung (2010)12, Rdnr. 25.

<sup>13</sup> Magna Charta der Richterinnen und Richter (Grundprinzipien) (17. November 2010), Rdnr. 12.

Ziele der Richterverbände, bei denen nun neben dem Richterstatut zunehmend auch die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in den Blick genommen wird.

#### **IV. Grundlage und Ziele der Richterverbände**

16. Richterinnen und Richter sind die Eckpfeiler eines Staates, der sich auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten gründet<sup>14</sup>. In logischer Konsequenz dieser Rolle sehen die vorstehend genannten, maßgebenden europäischen Dokumente zwei vorrangige Ziele vor, die auch in den Statuten zahlreicher Richterverbände als Hauptziele festgelegt sind: 1. die Unabhängigkeit der Judikative herstellen und schützen; 2. den Rechtsstaat fördern und stärken. Diese beiden Ziele fördern die tatsächliche Achtung des Grundrechts auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht aus Artikel 6 der EMRK.
17. Zum ersten Ziel eines Richterverbands, die Unabhängigkeit der Judikative herzustellen und zu schützen, gehören unter anderem der Schutz der Richterschaft und der Judikative gegen Verletzungen des Unabhängigkeitsgrundsatzes, die Einforderung ausreichender Ressourcen und zufriedenstellender Arbeitsbedingungen, das Streben nach angemessener Entlohnung und angemessener sozialer Sicherheit, die Abwehr ungerechtfertigter Angriffe und Kritik gegen die Judikative und einzelne Richterinnen und Richter, die Aufstellung, Förderung und Umsetzung ethischer Standards sowie die Aufrechterhaltung der Gleichbehandlung und der Geschlechterparität.
18. Das zweite Ziel eines Richterverbands, den Rechtsstaat zu fördern und zu stärken, umfasst unter anderem Beiträge zur Aus- und Fortbildung, zur Verbreitung und zum Austausch von Kenntnissen und bewährten Vorgehensweisen, die Unterstützung der zuständigen Stellen im Bereich der Rechtspflege sowie die Vermittlung von Kenntnissen und Informationen zur Rolle der Richterinnen und Richter, zur Judikative und zum Rechtsstaat an die Medien und die Öffentlichkeit.
19. Die hier genannten Ziele sind nicht nur für Richterverbände relevant. Auch andere Akteure innerhalb und außerhalb des Justizsystems spielen eine Rolle bei der Erreichung dieser Ziele. Gegenseitige Achtung, Offenheit, Unterstützung und Kooperation sind hierfür unerlässliche Faktoren.
20. Richterverbände können darüber hinaus Veranstaltungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft organisieren, die die Erwartungen der Gesellschaft gegenüber dem Justizsystem und der Rechtspflege zu kommunizieren wissen<sup>15</sup>.
21. Eines der offensichtlichen Ziele von Richterverbänden besteht in der Vernetzung ihrer Mitglieder. Ob die Richterinnen und Richter ihr Amt allein ausüben oder in einem gemeinsamen Spruchkörper, sie haben gemeinsame Interessen und Bedürfnisse und die Richterverbände bieten ihnen ein Forum. Die dort geschaffene Möglichkeit zum Dialog und zur Kritik unter Kolleginnen und Kollegen trägt dazu bei, die Unabhängigkeit durch interne Selbstreflexion und -kritik zu stärken und ein solides, wertebasiertes Justizsystem zu entwickeln. Innerhalb des Verbands können die Richterinnen und Richter Erfahrungen und bewährte Vorgehensweisen untereinander austauschen<sup>16</sup>. Besonders

---

<sup>14</sup> Zur Rolle der Judikative siehe die Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE über die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie.

<sup>15</sup> Empfehlung des Ministerkomitees (2010)12, Rdnr. 20.

<sup>16</sup> Wie innerhalb der Richterschaft eines einzelnen Gerichts geht es auch bei den in zahlreichen Mitgliedstaaten organisierten regelmäßigen Richtertreffen um „den Austausch von Entwicklungen in der Rechtsetzung und -sprechung, aber auch von bewährter beruflicher Praxis“; siehe Bericht der CEPEJ

fruchtbar wird der Austausch, wenn Richterinnen und Richter verschiedener Instanzen und Gerichtsbarkeiten miteinander in Kontakt kommen. Richterverbände können auch spezialisierten Richterinnen und Richtern die Möglichkeit bieten, sich fachlich fortzubilden und so zur einheitlichen Rechtsanwendung beizutragen. Nicht zuletzt ermöglichen die Verbände die Entwicklung eines gemeinsamen Geistes für die Unabhängigkeit der Justiz, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit.

22. Richterverbände vereinfachen außerdem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ermöglichen den Austausch mit Verbänden aus anderen Mitgliedstaaten. Auch über einige europäische Justizverbände und -organisationen entstehen Verbindungen. Nationale Richterverbände ermöglichen ihren Mitgliedern auf diesem Weg einen internationalen Erfahrungsaustausch und spielen eine wichtige Rolle bei der Vermittlung europäischer Standards innerhalb der innerstaatlichen Richterschaften.
23. Angesichts der vorstehend genannten wichtigen Aspekte und der Bedeutung der Richterverbände für den Schutz der grundlegenden Werte der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten hält es der CCJE für äußerst wünschenswert, dass es in jedem Justizsystem mindestens einen solchen Verband gibt.

## **V. Wie können Richterverbände ihre Ziele erreichen?**

### **A) Innerhalb der Judikative**

24. Um die Unabhängigkeit der Richterschaft und der rechtsprechenden Gewalt zu fördern und zu schützen, müssen die Richterverbände in zahlreichen Bereichen aktiv werden. Die Unabhängigkeit der einzelnen Richterinnen und Richter bedingt sich durch eine unabhängige Judikative<sup>17</sup>. Sie umfasst nicht nur das Abwehren jeglicher Einflussnahme von außen, sondern auch solcher, die innerhalb des Justizsystems ausgeübt werden kann<sup>18</sup>. Richterverbände werden häufig bedroht, kritisiert und ungerechtfertigt attackiert. Weitaus schwieriger ist es aber, unzulässige Eingriffe abzuwehren, wenn es sich dabei um den beruflichen Werdegang von Richterinnen und Richtern betreffende Entscheidungen der zuständigen Behörden (Ernennungen, Beförderungen, Versetzungen, Disziplinar- und Beurteilungsverfahren etc.) oder um andere die Gerichtsverwaltung betreffende Entscheidungen handelt.
25. Die Zuständigkeit für Entscheidungen dieser Art liegt bei den Justizverwaltungsräten, Gerichtsverwaltungsstellen, Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte und mitunter sogar bei der Exekutive (Regierung oder Justizminister/in). Um ihre Ziele zu erreichen, müssen die Richterverbände daher den Kontakt mit diesen Stellen pflegen und sich gegebenenfalls an sie wenden.
26. Der Kontakt muss auf Offenheit, gegenseitigem Respekt für die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten und der Bereitschaft beruhen, ein offenes Ohr für die Argumente des

---

„Die Vereinzelung der Richterinnen und Richter durchbrechen – Leitlinien zur Verbesserung der richterlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten, zur Förderung des Wissensaustauschs und der Zusammenarbeit sowie zur Überwindung einer Kultur der richterlichen Vereinzelung“, 6. Dezember 2019, CEPEJ(2019)15, S. 8.

<sup>17</sup> Empfehlung des Ministerkomitees (2010)12, Rdnr. 4.

<sup>18</sup> EGMR *Parlov-Tkalcic ./. Kroatien*, Urteil zur Individualbeschwerde Nr. 24810/06, Rdnr. 86, *Agrokompleks ./. Ukraine*, Urteil zur Individualbeschwerde Nr. 23465/03, Rdnr. 137 und andere.

jeweils anderen zu haben. Richterverbände dürfen in Laufbahnentscheidungen nicht eingreifen, können aber überprüfen, ob die zuständigen Akteure das korrekte Verfahren eingehalten und die korrekten Kriterien angewandt haben.

27. Die Gerichtsverwaltung muss dabei bedenken, dass die Richterverbände nicht nur die Position ihrer Mitglieder vertreten, sondern auch die verschiedensten Erfahrungen ihrer Mitglieder in sich vereinen. Häufig sind es die Praktikerinnen und Praktiker, die am besten wissen, was in der Praxis nötig ist. Der CCJE hat empfohlen, dass Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten sich von Gremien beraten lassen, die aus Richterinnen und Richtern des Gerichts zusammengesetzt sind<sup>19</sup>. In ähnlicher Weise könnten Richterverbände eine beratende Funktion gegenüber der Gerichtsverwaltung bzw. den gerichtlichen Verwaltungsgremien auf allen Ebenen einnehmen.
28. Eine solche Einbindung der Richterverbände mit Blick auf strategische Ziele und wichtige Fragen von allgemeiner Geltung kann sinnvoll und wünschenswert sein, insbesondere auf der Ebene der Gerichtsverwaltung, die für die Verabschiedung unterschiedlicher Leitlinien und Regelungen zuständig ist.
29. In den meisten Mitgliedstaaten werden Entscheidungen über den beruflichen Werdegang der Richterinnen und Richter und/oder die Gerichtsverwaltung von den Justizverwaltungsräten getroffen<sup>20</sup>. Allgemein ist deren Aufgabe, die Unabhängigkeit der Judikative und der einzelnen Richterinnen und Richter zu bewahren und den Rechtsstaat zu schützen<sup>21</sup>. Die Aufgaben der Justizverwaltungsräte decken sich daher mit den Hauptzielen der Richterverbände. Oft besteht Einigkeit, aber es kann dennoch zu unterschiedlichen Auffassungen der Richterverbände und der Justizverwaltungsräte kommen. Letztere sind in der Regel gemischt zusammengesetzt (richterliche und nichtrichterliche Mitglieder). In einem solchen Fall muss ein offener Meinungs austausch stattfinden können.
30. Bei der Recherche bewährter Vorgehensweisen hat der CCJE auch erfahren, dass in zwei Mitgliedstaaten<sup>22</sup> Beiräte bestehen, die sich unter anderem aus Vertreterinnen und Vertretern der Verbände der Richter und Staatsanwälte zusammensetzen und in denen Fragen zu ihren beruflichen Interessen, einschließlich ihres Status, ihrer Arbeitsbedingungen und Besoldung, erörtert und unverbindliche Stellungnahmen zu entsprechenden Gesetzesänderungen ausgearbeitet werden. Der CCJE empfiehlt Initiativen dieser Art.
31. Der CCJE hat zur Kenntnis genommen, dass Richterverbände in mehreren Mitgliedstaaten einen gewissen Einfluss auf die Auswahl der Mitglieder des Justizverwaltungsrats ausüben können, insofern als sie Stellungnahmen zu den Kandidatinnen und Kandidaten abgeben dürfen<sup>23</sup>, Kandidatinnen und Kandidaten unterstützen können, die von einer bestimmten Anzahl an Kolleginnen und Kollegen vorgeschlagen werden müssen<sup>24</sup>, Richterinnen und Richter nominieren können<sup>25</sup> oder dazu gesetzlich verpflichtet sind<sup>26</sup>, oder

---

<sup>19</sup> Stellungnahme Nr. 19 (2016) des CCJE zur Rolle der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten, Rdnr. 19.

<sup>20</sup> Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft, Rdnr. 42.

<sup>21</sup> A. a. O., Rdnrn. 8 ff. und 41 f.

<sup>22</sup> Belgien (Beirat der Richter und Staatsanwälte), Bulgarien (Partnerschaftsrat).

<sup>23</sup> Bulgarien.

<sup>24</sup> Rumänien, Spanien.

<sup>25</sup> Norwegen (Vorschlag von Richterinnen/Richtern als Mitglieder des Nominierungsausschusses), Slowakei (Vorschlag, wie jede bürgerliche Vereinigung).

<sup>26</sup> Aserbaidschan (zwei Nominierungen für jeden der sieben Posten, die für richterliche Mitglieder vorgesehen sind).

weil sie eine formale und gesetzlich vorgesehene Rolle in der Auswahl haben<sup>27</sup> bzw. die Mitglieder sogar selbst ernennen<sup>28</sup>.

32. Soweit sie das unabhängige Arbeiten des Justizverwaltungsrats nicht beeinträchtigt, kann diese Beteiligung an der Auswahl seiner Mitglieder wünschenswert sein. Dennoch ist darauf zu achten, dass ein solches System nicht zur Politisierung der Ernennungen und der späteren Arbeit des Rates führt. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass es keine Diskriminierung gibt und allen Mitgliedern eines Richterverbands freisteht, Mitglied eines Justizverwaltungsrats zu werden.
33. Zahlreiche Richterverbände engagieren sich in der Richteraus- und -fortbildung, sei es durch die Organisation von Lehrgängen, die Bereitstellung von Lehrunterlagen und -infrastruktur<sup>29</sup>, von erfahrenen Lehrkräften oder zumindest durch die Abgabe von Empfehlungen an die mit der Organisation von Lehrgängen betraute Einrichtung. In seiner Stellungnahme Nr. 4 (2003) über die geeignete Aus- und Fortbildung für Richterinnen und Richter auf nationaler und europäischer Ebene weist der CCJE darauf hin, dass die Judikative in der Aus- und Fortbildung eine wesentliche Rolle spielen oder dafür selbst zuständig sein muss und dass diese nicht in der Hand der Legislative oder Exekutive liegen darf<sup>30</sup>. Die Einbeziehung der Richterverbände, die ja die Bedürfnisse und die praktischen Erfahrungen ihrer Mitglieder kennen, ist daher durchaus angebracht.
34. Die ethischen Grundsätze der Berufsausübung müssen von den Richterinnen und Richtern selbst erarbeitet werden<sup>31</sup>. Die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in einem Richterverband und die Möglichkeit für Austausch und Diskussionen garantiert, dass die Richterinnen und Richter sich den von den Richterverbänden entwickelten Verhaltensgrundsätzen verpflichtet fühlen<sup>32</sup>, oder der Erarbeitung solcher Grundsätze, wenn die Richterverbände dabei zumindest aktiv mitwirken<sup>33</sup>.
35. Aus den gleichen Gründen sind die Richterverbände auch gut geeignet, ein Organ einzurichten, das die Richterinnen und Richter in Fragen der beruflichen Ethik oder der Vereinbarkeit ihres Amtes mit außergerichtlichen Tätigkeiten beraten kann<sup>34</sup>.
36. In manchen Mitgliedstaaten können Richterverbände auf Antrag Richterinnen und Richter in Disziplinarverfahren vertreten. Es ist nicht zu beanstanden, dass Richterverbände

---

<sup>27</sup> Niederlande.

<sup>28</sup> Nordmazedonien (Vorsitzende/r, ein Mitglied und deren Stellvertretende).

<sup>29</sup> Aserbaidschan, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Kroatien, Litauen, Montenegro, Nordmazedonien, Österreich, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Schweiz, Spanien, Ukraine und Vereinigtes Königreich.

<sup>30</sup> Stellungnahme Nr. 4 (2003) des CCJE über die geeignete Aus- und Fortbildung für Richterinnen und Richter auf nationaler und europäischer Ebene, Rdnr. 16, siehe auch Europäische Charta über das Richterstatut, Abs. 2.3.

<sup>31</sup> Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE über die Grundsätze und Vorschriften zum Berufsethos der Richterinnen und Richter, insbesondere in Bezug auf die Standesregeln, das unvereinbare Verhalten und die Unparteilichkeit, Rdnr. 48 (ii) und 49 (iii); siehe auch Empfehlung 2010(12), Rdnr. 73.

<sup>32</sup> In den folgenden Ländern haben die Richterverbände Ethik-Kodizes erarbeitet: Bulgarien, Dänemark, Finnland, Island, Italien, Kroatien, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz, Slowenien, Spanien.

<sup>33</sup> In den folgenden Ländern waren die Richterverbände auf andere Weise an der Aufstellung ethischer Standards beteiligt: Aserbaidschan, Belgien, Deutschland, Estland, Irland, Litauen, Luxemburg, Montenegro, Nordmazedonien, Rumänien, Schweden, Slowakei, Türkei, Ukraine, Vereinigtes Königreich.

<sup>34</sup> Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE über die Grundsätze und Vorschriften zum Berufsethos der Richterinnen und Richter, insbesondere in Bezug auf die Standesregeln, das unvereinbare Verhalten und die Unparteilichkeit, Rdnr. 49 (iv) sowie Empfehlung 2010(12), Rdnr. 74.

ihre Mitglieder in Disziplinarverfahren vertreten und zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens beitragen, insbesondere wenn diese Verfahren missbräuchlich verwendet werden, um die Entlassung bestimmter Richterinnen und Richter zu erreichen. Dennoch darf in keinem Fall der Eindruck entstehen, Richterverbände würden Richterinnen und Richter bei Fehlverhalten schützen. Die Förderung einer glaubwürdigen Rechenschaftspflicht der Richterschaft und der Judikative ist eine wichtige Aufgabe der Richterverbände.

## **B) Im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten**

37. Der CCJE ist der Auffassung, dass die Richterverbände vermeiden müssen, ihre Tätigkeiten an den Interessen politischer Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten für politische Ämter auszurichten, und dass sie sich nicht an politischen Fragestellungen beteiligen dürfen, die keinen Bezug zu ihren Zielen haben.
38. Richterverbände vertreten die Erfahrung und Meinung der Richterschaft und benötigen Wege, ihre Überlegungen und Vorschläge den anderen Staatsgewalten gegenüber zu vertreten. Der CCJE schließt sich den Ausführungen in den Erläuterungen zu Artikel 1.8 der Europäischen Charta über das Richterstatut an, Richterinnen und Richter sollten beteiligt werden „an der Aufstellung des Haushalts für die Justiz insgesamt und für die einzelnen Gerichte, was Verfahren zur Konsultation oder Vertretung auf nationaler und lokaler Ebene voraussetzt. Das gilt auch im weiteren Sinne für die Rechtspflege und die Verwaltung der Gerichte [...]. Sind Änderungen geplant, die das Richterstatut oder die Bedingungen für ihre Besoldung oder ihre soziale Sicherung, einschließlich des Ruhegehalts, betreffen, so soll die Einbindung der Richterinnen und Richter mittels ihrer Vertreter oder Berufsverbände sicherstellen, dass sie von der Entscheidungsfindung in diesen Bereichen nicht ausgeschlossen werden [...]“.
39. Das Ministerkomitee des Europarats hat dargelegt, dass „die partizipative Demokratie, die auf dem Recht beruht, sich darum bemühen zu dürfen, die Ausübung der Befugnisse und Zuständigkeiten einer Behörde zu bestimmen oder zu beeinflussen, die repräsentative und direkte Demokratie fördert und dass für Einzelpersonen, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und die Zivilgesellschaft insgesamt das Recht auf Bürgerbeteiligung an der politischen Entscheidungsfindung gewährleistet sein sollte“<sup>35</sup>. In Bezug auf Nichtregierungsorganisationen würdigte das Ministerkomitee die „erheblichen Beiträge von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Entwicklung und Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten, insbesondere durch die Förderung des öffentlichen Bewusstseins, die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Sicherung der Transparenz und Rechenschaftspflicht der staatlichen Stellen“<sup>36</sup>. Nichtregierungsorganisationen müssen in der Entwurfsphase primärer und sekundärer Gesetzgebungsverfahren, die ihren Status, ihre Finanzierung oder Tätigkeitsbereiche betreffen, konsultiert werden<sup>37</sup>.
40. Der CCJE ist überzeugt, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten auch den Richterverbänden eingeräumt werden müssen, auch wenn es sich hierbei nicht um Vereinigungen handelt, die die Zivilgesellschaft vertreten, sondern um Organisationen, deren Mitglieder für die dritte Staatsgewalt arbeiten. In seiner Stellungnahme Nr. 18 (2015) über die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie hat der CCJE Leitlinien für das Gespräch mit anderen Staatsgewalten<sup>38</sup>, den

---

<sup>35</sup> Leitlinien zur Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen, CM (2017)83, Präambel.

<sup>36</sup> Empfehlung des Ministerkomitees CM/Rec (2007)14 über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa, Präambel, Abs. 2.

<sup>37</sup> A. a. O., Abs. 77.

<sup>38</sup> Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE über die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie, Rdnr. 32.

Dialog mit der Öffentlichkeit<sup>39</sup> und die notwendige Zurückhaltung im Verhältnis der drei Gewalten zueinander<sup>40</sup> formuliert. Die vorliegende Stellungnahme soll in gleicher Weise als Orientierungshilfe für die Beziehungen zwischen Richterverbänden auf der einen und Legislative und Exekutive auf der anderen Seite dienen.

41. Der CCJE befürwortet die Beteiligung von Richterverbänden am Gesetzgebungsverfahren, wenn Gesetzesentwürfe im Bereich der Justiz von der Exekutive vorgelegt werden. Bei der Einrichtung von Reformausschüssen oder ähnlichen strategischen Projektgruppen müssen von den Richterverbänden benannte Vertreterinnen/Vertreter beteiligt werden. Generell sollte die Exekutive auf allen Ebenen bei Justizprojekten und -reformen, auch hinsichtlich Haushaltsfragen und Mittelzuweisungen, Arbeitsbedingungen und allen Aspekten des Richterstatuts, Stellungnahmen der Richterverbände einholen und diese auch berücksichtigen.
42. In manchen Mitgliedstaaten ist die förmliche Beteiligung der Richterverbände an Gesetzesentwurfs- und Gesetzesänderungsverfahren durch formale Regelungen in Form von Gesetzen oder Verordnungen festgeschrieben<sup>41</sup>. In mehreren anderen Mitgliedstaaten ist dies zumindest gängige Praxis<sup>42</sup>. Der CCJE unterstützt Verfahrensweisen, die Richterverbänden die Möglichkeit geben, Entwürfe von Rechtsvorschriften zu prüfen und zu kommentieren, wenn diese das Richterstatut und die Gerichtsverwaltung betreffen. Hierfür sollten angemessene Fristen vorgesehen werden und die Ergebnisse sollten auch ernsthaft berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig müssen die Richterverbände aber von politisch kontroversen Fragestellungen, die keinen Bezug zu ihren Zielen haben, Abstand halten.
43. Der CCJE ist der Auffassung, dass es zu den wesentlichen Aufgaben eines Richterverbands gehört, sich verantwortlich daran zu beteiligen, dass sämtliche Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung des Justizsystems und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ausgeschöpft werden.

### **C) Im Zusammenspiel mit der Gesellschaft insgesamt**

44. Richterverbände sind besonders gut in der Lage, die Medien und die Öffentlichkeit über die Arbeit und die Schwerpunkte der Judikative einschließlich der Rechte und Pflichten der Richterschaft sowie über die Rolle der Judikative und der anderen Staatsgewalten in einem demokratischen Rechtsstaat zu informieren.
45. Der CCJE stellt erfreut fest, dass zahlreiche Richterverbände einen bedeutenden und wirksamen Beitrag zu Maßnahmen leisten, die die Beziehungen und das Verständnis zwischen der Judikative und der Öffentlichkeit fördern sollen, z. B. Bildungsprogramme zur Funktionsweise der Gerichte, Lehrmaterialien, Tage der offenen Tür bei Gerichten, öffentliche Debatten, Vorträge und andere Aufklärungsmaßnahmen<sup>43</sup>. Am wirksamsten sind solche Maßnahmen, wenn sie durch diejenigen umgesetzt werden, die selbst im

---

<sup>39</sup> A. a. O., Rdnr. 33.

<sup>40</sup> A. a. O., Rdnr. 40 und Rdnrn. 53 bis 55.

<sup>41</sup> Deutschland, Estland, Griechenland, Island, Montenegro, Niederlande, Österreich (für die ordentliche Gerichtsbarkeit), Rumänien, Slowakei.

<sup>42</sup> Finnland, Italien, Polen, Schweiz.

<sup>43</sup> Stellungnahme Nr. 7 (2005) des CCJE über „Justiz und Gesellschaft“, Kapitel A: Das Verhältnis zwischen den Gerichten und der Öffentlichkeit, Rdnrn. 10 bis 20, und Stellungnahme Nr. 6 (2004) des CCJE über das faire Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist und die Rolle der Richterinnen und Richter im Verfahren unter Berücksichtigung der alternativen Formen der Streitbeilegung, Kapitel A: Zugang zum Recht, Rdnrn. 11 bis 18.

System arbeiten. Daher ist es wichtig, dass sich die Richterverbände an diesen Tätigkeiten beteiligen. Immer häufiger ist auch zu beobachten, dass Richterverbände Konferenzen veranstalten, proaktive Medienstrategien verfolgen und soziale Medien in ihrer Arbeit nutzen. All diese Initiativen begrüßt der CCJE.

46. Mitunter arbeiten Richterverbände mit Nichtregierungsorganisationen zusammen, um bestimmte Ziele zu erreichen. So können die Chancen erhöht werden, dass die gemeinsamen Ziele erreicht werden, vorausgesetzt, dass jegliche Politisierung vermieden wird.

## **VI. Was brauchen die Richterverbände, um ihre Aufgabe zu erfüllen?**

### **A. Allgemeine Leitlinien**

47. Die Venedig-Kommission und das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) haben 2014 die Gemeinsamen Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit<sup>44</sup> (im Folgenden „Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit“) verabschiedet, die sich mit dem Grundrecht befassen, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten. Der CCJE befürwortet diese Richtlinien. Die meisten dort enthaltenen Standards sind auch auf Richterverbände anwendbar.
48. Der CCJE erinnert insbesondere an folgende Standards:
- a) Jede Person hat das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen<sup>45</sup>;
  - b) die Anforderungen an die Gründung und ggf. Eintragung einer Vereinigung dürfen nicht übermäßig belastend oder entmutigend sein<sup>46</sup>;
  - c) der Grundsatz der Selbstverwaltung muss geachtet und seine Anwendung ermöglicht werden<sup>47</sup>, was unter anderem bedeutet, dass jegliche Einflussnahme auf die Ziele eines Richterverbands und deren Umsetzung, auf die innere Struktur<sup>48</sup> und auf die Besetzung der leitenden Funktionen des Verbands<sup>49</sup> unzulässig ist;
  - d) die Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess und einem transparenten Dialog<sup>50</sup> und die Kommentierung von Berichten eines Staates gegenüber internationalen Akteuren<sup>51</sup> muss ermöglicht werden;
  - e) eine Auflösung oder Aussetzung der Tätigkeit darf nur in einer sehr begrenzten Zahl von Fällen und in Ausnahmesituationen möglich sein<sup>52</sup> und muss von einem unabhängigen Gericht geprüft werden<sup>53</sup>;
  - f) die Nutzung neuer Technologien muss wie auch anderen Akteuren erlaubt sein; Überwachungsmaßnahmen, die speziell auf Vereinigungen abzielen, sowie die Sperrung von Webseiten sind zu untersagen<sup>54</sup>.

### **B. Besondere Stellung der Richterschaft**

---

<sup>44</sup> Gemeinsame Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit, Venedig-Kommission und OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), VC CDL-AD(2014)046 bzw. OSCE/ODIHR Legis-Nr. GDL-FOASS/263/2014.

<sup>45</sup> A. a. O., Rdnr. 122 ff.

<sup>46</sup> A. a. O., Rdnr. 151.

<sup>47</sup> A. a. O., Rdnrn. 169 und 171.

<sup>48</sup> A. a. O., Rdnr. 175.

<sup>49</sup> A. a. O., Rdnr. 174.

<sup>50</sup> A. a. O., Rdnrn. 183 und 184.

<sup>51</sup> A. a. O., Rdnr. 186.

<sup>52</sup> A. a. O., Rdnrn. 244, 245, 251.

<sup>53</sup> A. a. O., Rdnrn. 244 und 256.

<sup>54</sup> A. a. O., Rdnrn. 265, 270, 271.

49. In Bezug auf die Richterverbände erscheint es notwendig, einige Merkmale näher zu betrachten, die sich aus der besonderen Stellung und den besonderen Aufgaben der Richterschaft ergeben. Richterinnen und Richter müssen unabhängig und unparteilich sein. Sie müssen dies nicht nur sein, sondern auch so wahrgenommen werden. Die Richterinnen und Richter bilden die Judikative und als solche eine der drei Staatsgewalten. Diese Gewalt ist allerdings jeweils den Richterinnen und Richtern oder den Spruchkörpern im Einzelnen übertragen.
50. Die Judikative als eine der staatlichen Gewalten hat es im Vergleich zur Exekutive und Legislative, die durch Parteien und politische Hierarchien strukturiert sind, schwerer, eine gemeinsame Ausrichtung zu finden, diese nach außen hin umzusetzen und gegenüber den anderen Gewalten, den Medien und der Gesellschaft insgesamt zu vertreten.
51. Auch Richterinnen und Richter haben das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung<sup>55</sup>, wenngleich sie bei der Abgabe von Erklärungen oder der Äußerung ihrer Meinung zu Verschwiegenheit hinsichtlich der ihnen anvertrauten Rechtssachen und weiteren Informationen verpflichtet sind.
52. Äußert sich eine einzelne Richterin oder ein einzelner Richter, hat das natürlich nur begrenztes Gewicht. Diesen inhärenten Nachteil können Richterverbände auf zweierlei Weise ausgleichen: Sie können zur Findung einer gemeinsamen Position beitragen und diese dann wirksam gegenüber externen Akteuren vertreten.
53. Gibt es mehrere Richterverbände innerhalb des Justizsystems, können diese natürlich hinsichtlich gemeinsamer Probleme unterschiedliche Standpunkte vertreten. Wenngleich Pluralismus die demokratische Debatte über die Justiz bereichert, begrüßt der CCJE abgestimmte Bemühungen, einen gemeinsamen Standpunkt zu wichtigen Fragen zu finden, damit stärker auf andere Akteure innerhalb und außerhalb des Justizsystems eingewirkt werden kann.
54. Der CCJE erkennt die Bedeutung und den Wert von Richterverbänden an. Diese können einen erheblichen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten leisten, wenngleich die vorstehend genannten Merkmale einer Vereinigung von Richterinnen und Richtern natürlich besondere Einschränkungen mit sich bringen und Achtsamkeit erfordern.
55. Der CCJE ist davon überzeugt, dass die Forderung nach Unabhängigkeit und Selbstverwaltung der Richterverbände von besonderer Bedeutung ist. Zum einen ist sie Ausdruck des Grundrechts, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten, zum anderen aber auch eng verbunden mit der Unabhängigkeit der Richterschaft und der Judikative sowie mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und des Gleichgewichts der Staatsgewalten. Wenngleich die Richterverbände diese verfassungsmäßigen Rechte nicht selbst innehaben, so sind die Richterschaft und die Judikative in der Praxis mitunter mittelbar Druck und Einflussnahmen ausgesetzt, wenn Einfluss auf die Richterverbände ausgeübt wird.
56. Daher ist unbedingt erforderlich, dass die Ziele, die innere Struktur, die Modalitäten der Mitgliedschaft und die Besetzung der leitenden Funktionen eines Richterverbands externer Einflussnahme und Kontrolle entzogen sind.

---

<sup>55</sup> Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Rechtssachen *Baka ./. Ungarn*, 23. Juni 2016, und *Harabin ./. Slowakei*, 20. November 2012; siehe auch Artikel 11 EMRK.

57. Die Mitgliedschaft in einem Verband darf keinen Einfluss auf den beruflichen Werdegang einer Richterin oder eines Richters haben und weder Vor- noch Nachteile mit sich bringen. Die Verbandsmitglieder dürfen niemals dazu verpflichtet werden, ihre Mitgliedschaft in einem Verband offenzulegen<sup>56</sup>, da dies ihr Recht auf Achtung des Privatlebens hinsichtlich dieser sensiblen Informationen verletzen würde. Da die Richterverbände ihre Interessen in dieser Hinsicht schützen, muss wie auch bei Gewerkschaften die Veröffentlichung der Mitgliedsdaten ausgeschlossen sein<sup>57</sup>. Auch wenn Richterinnen und Richtern zur Offenlegung ihres Vermögens und ihrer Interessen verpflichtet sind, um eventuelle Interessenkonflikte transparent zu machen, dürfen sie nicht zur Offenlegung ihrer Mitgliedschaft in einem Richterverband verpflichtet sein, denn einen Interessenkonflikt zwischen der Mitgliedschaft in einem Richterverband und der Ausübung des richterlichen Amtes kann es nicht geben.

### **C. Ressourcen und Governance**

58. Je nach Bandbreite ihrer Ziele und der für die Umsetzung vorgesehenen Mittel brauchen Richterverbände in unterschiedlichem Maße Ressourcen. Haupteinnahmequelle der meisten Verbände sind die Mitgliedsbeiträge. Diese dürfen nicht diskriminierend oder abschreckend hoch sein, damit Richterinnen und Richter, die sich diese nicht leisten können, nicht ausgeschlossen werden.
59. Häufig sind zusätzliche Finanzierungsquellen und Ausstattung nötig. Der CCJE schließt sich der Forderung aus den Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit an, dass „Vereinigungen frei sein sollten, finanzielle, materielle und personelle Ressourcen zu beantragen, zu erhalten oder einzusetzen, um ihre Tätigkeiten durchzuführen, unabhängig davon, ob es sich um inländische, ausländische oder internationale Ressourcen handelt“<sup>58</sup>. Unabhängig von der Art der verfügbaren Finanzierung muss diese transparent sein und darf die Unabhängigkeit der Richterverbände nicht beeinträchtigen oder diesen Anschein erwecken.
60. Viele Verbände erzielen Einnahmen aus Veröffentlichungen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, der Organisation von Seminaren, Konferenzen oder anderen Veranstaltungen oder aus der Teilnahme an nationalen und internationalen Projekten. Andere nutzen ihr Vermögen oder finanzieren sich aus Spenden, Vermächtnissen und Fördermitteln. Wird auf solche zusätzlichen Einnahmequellen zurückgegriffen, sollte äußerst sorgsam darauf geachtet werden, dass die Unabhängigkeit des Verbands nicht beeinträchtigt wird und kein Verdacht der Einflussnahme auf die Tätigkeiten des Verbands entsteht. Gleiches gilt für staatliche Mittel, sofern diese an bestimmte Bedingungen geknüpft sind. Werden öffentliche Mittel außerhalb des Staatshaushaltes ausgegeben, entsteht normalerweise eine gewisse finanzielle Kontrolle. Daher ist Vorsicht geboten, nicht nur im Hinblick auf die Abhängigkeit von einer solchen Finanzierung, sondern auch auf die ausgeübte Kontrolle, die sich niemals auf den Inhalt oder die Priorisierung der Tätigkeiten auswirken darf.
61. Die Finanzierung der Richterverbände darf ihre Eigenschaft als Organisation ohne Erwerbscharakter nicht beeinträchtigen, d. h. das Erzielen von Einnahmen darf nicht ihr Hauptziel sein. Mögliche Gewinne aus ihren Tätigkeiten dürfen nicht an die Mitglieder

---

<sup>56</sup> Siehe Stellungnahme des Präsidiums des CCJE zu den am 11. August 2017 vorgenommenen Änderungen des bulgarischen Gerichtsverfassungsgesetzes, [CCJE-BU(2017)10], 2. November 2017, Rdnrn. 10 bis 16.

<sup>57</sup> A. a. O., Rdnr. 13, sowie Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Sammlung der Entscheidungen und Grundsätze des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit des IAA, 5. (überarbeitete) Auflage 2006, Rdnr. 866.

<sup>58</sup> Gemeinsame Richtlinien zur Vereinigungsfreiheit, Rdnr. 32.

ausgeschüttet werden, sondern müssen in den Verband und die Erreichung seiner Ziele investiert werden<sup>59</sup>. Die Richterverbände müssen strenge Regeln zur Transparenz ihrer Finanzierung aufstellen.

#### **D. Innere Struktur**

62. Richterverbände bekennen sich dazu, im Namen ihrer Mitglieder zu handeln und ihr Handeln auf die gemeinsamen Anliegen auszurichten. Daher müssen sie sich eine demokratische innere Struktur geben und ihre Entscheidungsfindung und Tätigkeiten transparent gestalten. Das ist umso wichtiger, als die Verbände aufgrund ihrer hohen Repräsentativität den Anspruch haben, für alle Richterinnen und Richter oder zumindest die einer bestimmten Gerichtsbarkeit zu sprechen.
63. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, empfiehlt der CCJE, dass die leitenden Funktionen des Verbands (Vorsitzende, Vorstand, sonstige Funktionen) durch die Mitglieder oder die von ihnen gewählten Vertreter in einer demokratischen, diskriminierungsfreien Wahl besetzt werden. Die Entscheidungen des Vorstands und anderer Exekutivorgane müssen transparent und begründet sein. Zwischen den Mitgliedern und den leitenden Organen muss ein offener Dialog herrschen, in dem jede Gruppierung innerhalb des Verbands eine echte Chance hat, sich Gehör zu verschaffen, und zwar diskriminierungsfrei.

#### **E. Verhältnis zu den Parteien**

64. Richterverbände sowie die Personen, die darin leitende Funktionen besetzen, dürfen nicht Mitglied einer Partei sein oder einer Partei nahestehen. Versuche der Parteien oder politischer Gruppen, die Politik des Verbands oder die Wahl ihres Leitungspersonals zu beeinflussen, müssen strikt abgewehrt werden. Die Vertreterinnen und Vertreter eines Verbands dürfen nicht als Beauftragte politischer Gruppen angesehen werden, sondern als Akteure, die ausschließlich den Erfordernissen des Justizsystems verpflichtet sind. Das bedeutet nicht, dass Richterverbände nicht mit den Parteien im Austausch stehen. Um die Bedürfnisse und nötigen Reformen des Justizsystems, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte bekannt zu machen und zu schützen, kann es erforderlich sein, dass die Richterverbände dort, wo Debatten notwendig sind, in den Austausch mit Parteien treten, die sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stark gemacht haben.
65. Systeme, bei denen verschiedene Mitgliedergruppen innerhalb eines Verbands durch verschiedene Parteien gefördert, benannt oder – insbesondere bei der Vorbereitung der Wahl zu leitenden Funktionen des Verbands – unterstützt werden, befürwortet der CCJE nicht.

#### **F. Richterverbände und Gewerkschaften**

66. Arbeitsbedingungen, Besoldung, Ruhegehalt und Sicherheit der Richterschaft müssen vom Staat gewährleistet werden. Richterinnen und Richter stehen ihren Arbeitgebern gegenüber vor ähnlichen Schwierigkeiten wie andere Menschen, wenn es darum geht, die persönliche Lebenssituation zu schützen und zu verbessern. Dahingehend haben Richterverbände ähnliche Interessen wie die Gewerkschaften.

---

<sup>59</sup> A. a. O., Rdnr. 43.

67. Richterinnen und Richter können auch Gewerkschaften gründen und diesen beitreten<sup>60</sup>. Dieses Recht kann gesetzlich in gewissem Umfang beschränkt werden, darf der Richterschaft als Grundrecht aber nicht vollständig genommen werden<sup>61</sup>.
68. Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Mitgliedschaft von Richterinnen und Richtern in Gewerkschaften. In manchen Mitgliedstaaten wird eine solche Mitgliedschaft aufgrund der rechtlichen und kulturellen Tradition als unvereinbar mit dem Amt und der Rolle einer Richterin bzw. eines Richters angesehen. In anderen Mitgliedstaaten gibt es Richterinnen und Richter, die sowohl in Gewerkschaften als auch in Richterverbänden Mitglied sind. Weiterhin gibt es Richterverbände, die als Gewerkschaften anerkannt sind oder sich als solche verstehen<sup>62</sup>. Mitunter ist mit dem Gewerkschaftsstatus die Gewährung zusätzlicher Mittel verbunden.
69. Diese unterschiedlichen Traditionen müssen respektiert werden. Dennoch muss der CCJE betonen, dass bei Gewerkschaften, die der Kontrolle von Parteien unterstehen, darauf zu achten ist, dass die Politisierung nicht zulasten der Richterinnen und Richter und ihres Ansehens geht. Eine solche Praxis könnte ansonsten zum Vorwurf der Befangenheit und mangelnden Unparteilichkeit führen.

## **VII. Status, Ziele und Rolle internationaler Richterverbände**

70. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich in Europa sehr schnell ein gemeinsamer Rechtsraum herausgebildet. Zum einen wurden immer mehr Instrumente zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizsystemen geschaffen, zum anderen haben sich unter dem Dach der EMRK und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die gemeinsamen europäischen Grundwerte unmittelbar auf die nationalen Rechtssysteme und ihre Funktionsweise ausgewirkt. Parallel dazu wurden die Entwicklung der Rechtsprechung und die Befugnis zur Festlegung von Standards und Umsetzung gemeinsamer Regelungen teilweise auf Akteure auf europäischer Ebene übertragen. Diese neuen europäischen Institutionen wurden unter dem Einfluss von Teilen der mitgliedstaatlichen Exekutive oder Legislative geschaffen, ausgestattet und besetzt.
71. Die beschriebene Entwicklung gingen mit Bemühungen von Vertreterinnen und Vertretern der mitgliedstaatlichen Judikative einher, sich auch auf europäischer Ebene einzubringen. Verschiedene europäische Richterverbände wurden gegründet. Einige sind als Verbund nationaler Richterverbände aufgestellt, teilweise können Richterinnen und Richter aus verschiedenen Mitgliedstaaten einzeln beitreten, teilweise steht die Mitgliedschaft sowohl nationalen Richterverbänden als auch Einzelmitgliedern offen.
72. Ihren Mitgliedern bieten diese Verbände die seltene Möglichkeit, ihre Erfahrungen aus verschiedenen Rechtssystemen zu teilen und sich über die Auslegung gemeinsamer Standards und Werte auszutauschen.
73. Wie die nationalen Richterverbände setzen sich auch die europäischen Richterverbände für den Schutz und die Förderung der richterlichen Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit der Judikative sowie für die Bewahrung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit ein.

<sup>60</sup> Kommentar zu den Bangalore-Prinzipien zur Richterethik, Rdnr. 176.

<sup>61</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Matelly* ./ *Frankreich*.

<sup>62</sup> Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg (Verband als nicht eingetragene Unterorganisation einer Beamten-gewerkschaft), Niederlande.

74. Sie bemühen sich, einen Dialog zwischen den Akteuren auf europäischer Ebene herzustellen, zur Festlegung europäischer Standards beizutragen und die europäischen Behörden auf Probleme in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten aufmerksam zu machen.
75. Die europäischen Richterverbände beobachten die Entwicklungen in den nationalen Justizsystemen und deren Vereinbarkeit mit europäischen Standards. Sie bündeln Unmengen an Erfahrungen, bieten eine Plattform für den Austausch unter nationalen Justizbehörden und setzen sich gleichzeitig für die Förderung europäischer Standards ein. Die europäischen Richterverbände leisten einen wichtigen Beitrag zur Unterrichtung ihrer Mitglieder über neue Entwicklungen auf europäischer Ebene, über die Festlegung neuer Standards und die neueste Rechtsprechung. Sie bilden ihre Mitglieder zudem im Bereich europäischer Standards fort.
76. Durch ihre Mitgliedschaft in europäischen Richterverbänden können nationale Verbände den europäischen Behörden einfacher Probleme melden und dank des Ansehens europäischer Richterverbände können sie ihren eigenen Einfluss stärken. Innerhalb der Mitgliedstaaten werden Argumente mitunter ernster genommen, wenn sie von einem europäischen Akteur vorgebracht werden.
77. Der CCJE hat die europäischen Richterverbände als Beobachter zugelassen und ist ihnen für ihre wertvollen Beiträge zu seinen Überlegungen dankbar. Er empfiehlt den anderen europäischen Akteuren, diesem Beispiel zu folgen, um die Verbände in ihre Arbeit einzubeziehen.

#### **VIII. Wie müssen die Mitgliedstaaten mit den Richterverbänden umgehen?**

78. Die Hauptziele der Richterverbände – die Unabhängigkeit der Richterschaft und der Judikative, die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte zu fördern und zu schützen – entsprechen den Grundsätzen des Europarats und den Verpflichtungen seiner Mitgliedstaaten. Diese gemeinsamen Interessen sollten daher in gemeinsame Bemühungen der Richterverbände und der Mitgliedstaaten münden.
79. Nicht nur müssen die Staaten es unterlassen, das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung und das Recht auf freie Meinungsäußerung in unverhältnismäßiger und indirekter Form zu beschränken<sup>63</sup>, sie müssen diese Rechte auch schützen<sup>64</sup>.
80. Die Mitgliedstaaten müssen daher den Richterinnen und Richtern die Rahmenbedingungen bieten, unter denen sie ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit frei ausüben und unter denen die Richterverbände wirksam an der Erreichung ihrer Ziele arbeiten können.
81. Die Richterverbände und Mitgliedstaaten müssen einen offenen, transparenten und vertrauensvollen Dialog zu allen für das Justizsystem relevanten Fragen führen.
82. Politikerinnen und Politiker müssen von Versuchen absehen, Richterinnen und Richter oder ihre Verbände zu beeinflussen, um parteipolitische Interessen zu fördern, sei es durch Drohungen, ungerechtfertigte Anschuldigungen oder Medienkampagnen, durch das Anbieten von Beförderungen oder beruflichen Vorteilen für das Leitungspersonal oder die Mitglieder oder durch andere Mittel.

---

<sup>63</sup> Siehe Urteil des EGMR *Kudeshkina ./. Russland* (26.02.2009).

<sup>64</sup> Zu negativen und positiven Pflichten siehe Urteil des EGMR *Öllinger ./. Österreich*, Rdnr. 35 und andere; siehe auch der Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit [A/HRC/20/27], 21. Mai 2012, Rdnr. 33-42.

83. Die Mitgliedstaaten müssen ihren Einfluss in den europäischen Institutionen nutzen und Initiativen fördern, mit denen ein Dialog zwischen diesen Institutionen und den europäischen Richterverbänden hergestellt und vereinfacht werden soll.

## **IX. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1. Unter einem Richterverband ist eine eigenständige Organisation ohne Erwerbscharakter zu verstehen, die sich aus Mitgliedern zusammensetzt, die freiwillig die Mitgliedschaft beantragen.
2. Der CCJE hält es für äußerst wünschenswert, dass es in jedem Justizsystem mindestens einen solchen Verband gibt.
3. Die Mitgliedstaaten müssen den Richterinnen und Richtern die Rahmenbedingungen bieten, unter denen sie ihre Rechte auf Vereinigungsfreiheit und auf freie Meinungsäußerung tatsächlich ausüben können, und müssen jegliche Eingriffe unterlassen, die die Unabhängigkeit der Richterverbände gefährden könnten.
4. Die Hauptziele der Richterverbände bestehen darin, die Unabhängigkeit der Richterschaft herzustellen und zu schützen, das Richterstatut zu bewahren, sich für angemessene Arbeitsbedingungen für die Richterschaft einzusetzen sowie die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu verbessern.
5. Richterverbände können außerdem eine wichtige Rolle in der Aus- und Fortbildung der Richterschaft und in der Richterethik spielen und zu Justizreformen beitragen.
6. Durch ihre Rolle und ihre Arbeit können Richterverbände einen entscheidenden Beitrag zu einem funktionierenden Justizsystem und zur Rechtsstaatlichkeit leisten. In jedem Fall muss ihr Beitrag bedeutend sein und gewürdigt werden.
7. Es wird empfohlen, den Richterverbänden die Möglichkeit zu geben, Entwürfe von Rechtsvorschriften zu prüfen und zu kommentieren, sofern diese das Richterstatut und die Gerichtsverwaltung betreffen.
8. Ein Dialog zwischen der Gerichtsverwaltung und den Vertretern der Richterverbände, der auf Offenheit und gegenseitigen Respekt für die jeweiligen Rollen gründet, dürfte die Effektivität der Justizsysteme und Justizreformen steigern.
9. Richterverbände sind gut geeignet, die Medien und die Öffentlichkeit über die Arbeitsweise der rechtsprechenden Gewalt und der Richterschaft zu informieren.
10. Die Richterverbände müssen vermeiden, ihre Tätigkeiten an den Interessen politischer Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten für politische Ämter auszurichten, und dürfen sich nicht an politischen Fragestellungen beteiligen. Ihre Tätigkeiten müssen sich auf den Bereich ihrer Zielsetzung beschränken.
11. Richterverbände müssen demokratisch strukturiert sein. Ihre Finanzierung und ihre Entscheidungsfindung müssen transparent sein, zumindest gegenüber den Mitgliedern.
12. Richterinnen und Richter dürfen nicht dazu verpflichtet werden, ihre Mitgliedschaft in einem Richterverband offenzulegen.

13. Richterverbände vereinfachen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ermöglichen den Austausch mit Verbänden aus anderen Mitgliedstaaten. Sie sind auch auf europäischer Ebene über einige europäische Justizverbände und -organisationen miteinander vernetzt.
14. Die Richterverbände auf europäischer Ebene spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung und dem Schutz der europäischen Werte und Rechtsnormen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Daher müssen die nationalen und internationalen Behörden der Arbeit dieser Verbände angemessene Aufmerksamkeit schenken.
15. Der CCJE empfiehlt, dass die europäischen Institutionen auf die Erfahrungen und Beobachtungen der europäischen Richterverbände in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Justizsystemen zurückgreifen und diese nutzen.
16. Der CCJE ermutigt zu einem regelmäßigen Austausch zwischen den Richterverbänden und den europäischen Akteuren.