

Straßburg, 5. November 2021

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

### **Stellungnahme Nr. 24 (2021) des CCJE:**

### **Die Entwicklung der Justizverwaltungsräte und ihre Rolle in unabhängigen und unparteiischen Justizsystemen**

#### **TEIL A. Einleitung und Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE**

##### **I. Einleitung: Gegenstand dieser Stellungnahme**

1. Die Judikative nimmt in einem demokratischen Rechtsstaat eine wesentliche Rolle als dritte Staatsgewalt ein<sup>1</sup>. Um ihrer Rolle im modernen Staat und in einem zunehmend vernetzten Europa gerecht zu werden, muss die Judikative so organisiert sein, dass jeder Richter frei ist, unabhängig zu entscheiden und dabei nur durch das Gesetz gebunden ist. Schon der Anschein, dass von außen Einfluss genommen oder Druck ausgeübt wird, muss vermieden werden, sodass die Öffentlichkeit darauf vertrauen kann, dass gerichtliche Entscheidungen unabhängig getroffen werden<sup>2</sup>.
2. Eine unabhängige Judikative ist im demokratischen Rechtsstaat eine Notwendigkeit. In vielen, wenn auch nicht in allen Mitgliedstaaten handelt es sich bei der Einrichtung, die mit dem Schutz der Unabhängigkeit der Judikative betraut ist, um einen Justizverwaltungsrat. 2007 verabschiedete der CCJE seine Stellungnahme Nr. 10 (2007) über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gesellschaft. Auch in der Magna Charta der Richterinnen und Richter<sup>3</sup> und den internationalen Standards, die u. a. von der Venedig-

---

<sup>1</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015).

<sup>2</sup> Europäischer Gerichtshof (EuGH), *C-83/19 u. a.*, 18.5.2021, Rdnrn. 196-197, 205, 207, 212, 231, 236.

<sup>3</sup> Magna Charta der Richterinnen und Richter des CCJE (2010), Rdnr. 13.

Kommission erarbeitet wurden<sup>4</sup>, wurde die Bedeutung solcher Räte betont<sup>5</sup>. Seitdem haben einige Mitgliedstaaten einen Justizverwaltungsrat eingesetzt oder den bestehenden gestärkt<sup>6</sup>. Jedoch wurden die in diesen Dokumenten enthaltenen Grundsätze und Standards durch die Entwicklungen der letzten Jahre auch infrage gestellt<sup>7</sup>. Angesichts dieser Entwicklungen ist es wichtig, die in der Stellungnahme Nr. 10 dargelegten Grundsätze zu bekräftigen und sie vor dem Hintergrund der jüngsten politischen Geschehnisse, durch welche die Justizorgane und die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe untergraben werden<sup>8</sup>, gegebenenfalls zu ergänzen.

3. Aber selbst die in den Verfassungen und internationalen Standards niedergelegten detaillierten Regeln werden für sich allein nicht ausreichen, um diese Grundsätze zu verwirklichen und eine unabhängige und unparteiische Judikative zu gewährleisten, die nach strengen fachlichen Standards arbeitet.<sup>9</sup> Die Justiz und die anderen Staatsgewalten, Politikerinnen und Politiker, die Medien und die Zivilgesellschaft müssen gemeinsam langfristig daran arbeiten, Professionalität, Transparenz und Ethik in der Judikative zu stärken, um die Regeln vom Papier in die Wirklichkeit umzusetzen und eine tatsächliche Kultur der Anerkennung der Unabhängigkeit der Justiz<sup>10</sup> zum Wohl der Gesellschaft zu schaffen. Alle, nicht nur die Judikative, müssen sich für diese Werte einsetzen, die die erforderliche Grundlage für einen demokratischen Rechtsstaat bilden. Auch die Justizverwaltungsräte müssen durch hervorragende, rechenschaftspflichtige und transparente Arbeit<sup>11</sup> im Interesse der Gesellschaft ihren Beitrag leisten, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen.

---

<sup>4</sup> Venedig-Kommission, Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit E. 1 iv-ix, CDL-AD(2016)007-e; Bericht über die Unabhängigkeit der Justiz, CDL-AD(2010)004, Rdnr. 32; CDL-AD(2007)028, Rdnr. 29.

<sup>5</sup> Siehe Forschungsarbeit – Sonderausgabe Justizverwaltungsräte, *German Law Journal*, veröffentlicht 2018; Jessica Walsh, Judicial councils and the process for the removal of lower-court judges in Argentina, 2019; Giuseppe Ferrari, demnächst im *International Journal for Court Administration*; Sanders/von Danwitz, *German Law Journal*, 19 (2018) 769.

<sup>6</sup> EU: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, COM(2020) 580 final, S. 8-10.

<sup>7</sup> Zu den Entwicklungen in der EU siehe: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, COM(2020) 580 final EN, S. 10-12; Präsidium des CCJE, Bericht über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Judikative in den Mitgliedstaaten des Europarats (2019), CCJE-BU(2020)3, Rdnrn. 20-24.

<sup>8</sup> Zu diesen Geschehnissen siehe: Bericht 2020 der Generalsekretärin des Europarats (2021), Kapitel 1; siehe Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá ./ Portugal*, 6.11.2018, Rdnr. 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson ./ Island [GK]*, Individualbeschwerde Nr. 26374/18, 1.12.2020; *Xero Flor w Polsce ./ Polen*, Individualbeschwerde Nr. 4907/18, 7.5.2021, Rdnrn. 243-251; zur Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), siehe *ASdJP ./ Tribunal de Contas*, 27.2.2018 – C-64/16, Rdnrn. 42-45; *Europäische Kommission ./ Polen*, 24.6.2019 – C-619/18, Rdnrn. 71-73; *A. K. ./ Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 – C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rdnrn. 120-122; EuGH, *Europäische Kommission ./ Polen*, 24.6.2019 – C-619/18, Rdnrn. 74, 75; EuGH, *A. K. ./ Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 – C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rdnrn. 123, 133-134; *VQ ./ Land Hessen*, 9.7.2020 – C-272/19, Rdnr. 54; *Repubblica Il-Prim Ministru ./ WY*, 20.4.2021 – C-896/19; C-83/19 u. a., 18.5.2021.

<sup>9</sup> Venedig-Kommission, Bulgarien – Dringliche vorläufige Stellungnahme zum Entwurf der neuen Verfassung, 11. Dezember 2020, CDL-AD(2020)035, Rdnr. 37.

<sup>10</sup> Siehe Venedig-Kommission, Bulgarien – Dringliche vorläufige Stellungnahme zum Entwurf der neuen Verfassung, 11. Dezember 2020, CDL-AD(2020)035, Rdnr. 37; siehe auch Holmøyvik/Sanders, *A Stress Test for Europe's Judiciaries in: European Yearbook of Constitutional Law 2019*, 287-310.

<sup>11</sup> CCJE, *Magna Charta der Richterinnen und Richter (2010)*, Rdnr. 13.

4. Der CCJE stellt angesichts der Antworten auf den zur Vorbereitung dieser Stellungnahme an die Mitgliedstaaten versandten Fragebogen fest, dass die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich ist, und zwar nicht nur in Bezug auf die Organisation der Judikative, sondern auch auf die als Justizverwaltungsräte bezeichneten Einrichtungen. Die Räte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Organisation, ihrer Zusammensetzung und ihrer Verantwortlichkeiten. Manche sind sowohl für die Richter als auch die Staatsanwaltschaft verantwortlich, andere können Befugnisse ausüben, die mittels der Auswahl und Beförderung von Richterinnen und Richtern oder der Zusammensetzung eines Gerichts großen Einfluss auf die Gerichtsentscheidungen haben können. Andere Entscheidungen der Räte wirken sich nur indirekt aus, wie etwa Entscheidungen zur Organisation der Gerichte, darunter zur Instandhaltung der Justizgebäude, zum Haushalt und zu IKT<sup>12</sup>. Der CCJE begrüßt die Unterschiedlichkeit der Mitgliedstaaten, in der sich die Vielfalt der nationalen Verfassungen, Justizkulturen und der nationalen Geschichte widerspiegelt, und möchte kein bestimmtes Ratsmodell empfehlen.
5. Die vorliegende Stellungnahme betrifft innerstaatliche Einrichtungen der Mitgliedstaaten, die eigenständig beziehungsweise unabhängig von der Exekutive und Legislative sind und die finale Verantwortung für die Unterstützung der Judikative bei der unabhängigen Ausübung der Justizgewalt innehaben. Hierin wird eine solche Einrichtung als Justizverwaltungsrat bezeichnet<sup>13</sup>. Wo es einen Justizverwaltungsrat gibt, muss dieser so organisiert und zusammengesetzt sein, dass er den vorstehend formulierten Erwartungen genügt. Außerdem muss er dazu dienen, die Rolle der Judikative und die Unabhängigkeit der einzelnen Richterinnen und Richter gegenüber den anderen Staatsgewalten zu schützen, zu unterstützen und auszubauen.
6. Die vorliegende Stellungnahme ist auf der Grundlage der vorherigen Stellungnahmen des CCJE, besonders der Stellungnahme Nr. 10 (2007), der Magna Charta der Richterinnen und Richter des CCJE (2010) und der einschlägigen Instrumente des Europarats erarbeitet worden, insbesondere der Europäischen Charta über das Richterstatut (1998) und der Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees über die Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit der Richterinnen und Richter. Die Arbeitsgruppe des CCJE hat in hohem Maße profitiert von den Beiträgen von Frau Nuria Diaz Abad (ehemalige Präsidentin des RECJ – ENCJ, Mitglied des spanischen Justizverwaltungsrats (*Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ)) und von Herrn Kees Sterk (ehemaliger Präsident des RECJ – ENCJ, ehemaliges Mitglied des niederländischen Justizverwaltungsrats (*Raad voor de rechtspraak*)) im Rahmen eines gemeinsamen Seminars. Ebenfalls in der Stellungnahme berücksichtigt wurden die Antworten der Mitglieder des CCJE auf den Fragebogen zur Entwicklung der Justizverwaltungsräte und ihre Rolle in unabhängigen und unparteiischen Justizsystemen, die Zusammenfassung dieser Antworten sowie der vorläufige Entwurf der vom Europarat ernannten wissenschaftlichen Sachverständigen Prof. Anne Sanders (Universität Bielefeld, Deutschland/Universität Bergen, Norwegen).

---

<sup>12</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2010), Rdnrn. 43-47.

<sup>13</sup> Der Ausdruck „Conseil de la Justice/Council for the Judiciary“ [Anm. d. Üb.: für gewöhnlich und in bisherigen CCJE-Stellungnahmen mit „Justizverwaltungsrat“ übersetzt] wird vom Europäischen Netz der Räte für das Justizwesen RECJ – ENCJ verwendet: <https://www.ency.eu/index.php/>.

## II. Die Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE als Ausgangspunkt der vorliegenden Stellungnahme

7. Die vorliegende Stellungnahme bekräftigt und ergänzt die Stellungnahme Nr. 10 (2007). Die in der Stellungnahme Nr. 10 (2007) empfohlenen wesentlichen Grundsätze sind Ausgangspunkt der vorliegenden Stellungnahme und werden daher hier ungekürzt zitiert.
8. In seiner Stellungnahme Nr. 10 (2007) über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gesellschaft empfiehlt der CCJE:

### „A. Im Allgemeinen

- a) *Es ist wichtig, in den Staaten ein besonderes Organ, beispielsweise den Justizverwaltungsrat, zu schaffen, das die richterliche Unabhängigkeit als unabdingbaren Bestandteil des Rechtsstaats garantiert und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet.*
- b) *Der Justizverwaltungsrat muss die Unabhängigkeit sowohl des Rechtssystems als auch eines jeden Richters schützen und gleichzeitig die Effektivität und Qualität der Justiz nach Artikel 6 der Menschenrechtskonvention gewährleisten, um das Vertrauen der Rechtsuchenden in die Justiz zu stärken.*
- c) *Der Justizverwaltungsrat sollte vor der Gefahr, dass seine Eigenständigkeit durch die Legislative und die Exekutive eingeschränkt wird, dadurch geschützt sein, dass er auf Verfassungs- oder gleichwertiger Ebene verankert wird.*

### B. Die Zusammensetzung des Justizverwaltungsrats

- a) *Um eine einseitige berufsständische Interessenvertretung zu vermeiden und die verschiedenen Meinungsströmungen der Gesellschaft widerzuspiegeln, wird eine gemischte Zusammensetzung des Justizverwaltungsrats für sinnvoll erachtet, die eine deutliche Mehrheit an Richtern umfasst, selbst wenn bestimmte Aufgaben einem ausschließlich aus Richtern bestehenden Gremium vorbehalten sein können. Der Justizverwaltungsrat kann sich auch ausschließlich aus Richtern zusammensetzen.*
- b) *Die Ernennung der (richterlichen oder nichtrichterlichen) Mitglieder soll anhand ihrer Kompetenz, ihrer Erfahrung, ihres Verständnisses vom Gerichtsalltag und ihres Umgangs mit der Unabhängigkeit erfolgen; politisch Verantwortliche oder Angehörige der Exekutive oder Legislative sollten hierbei ausgeschlossen sein.*
- c) *Die richterlichen Mitglieder sollten von ihren Amtskollegen ohne Einmischung politischer Stellen oder ranghöherer Juristen durch Verfahren gewählt werden, die eine größtmögliche Vertretung des Justizsystems garantieren; erfolgt die Auswahl durch unmittelbare Wahl, sollte der Justizverwaltungsrat Regeln aufstellen, die alle Beeinträchtigungen des Vertrauens der Rechtsuchenden in die Justiz verringern sollen.*
- d) *Die nichtrichterlichen Mitglieder, die unter Umständen juristische Erfahrung haben, sollten von nicht politischen Organen ernannt werden; sollten sie dennoch vom Parlament gewählt werden, sollten sie nicht Mitglied des Parlaments sein, mit qualifizierter Mehrheit gewählt werden, die eine maßgebliche Unterstützung der Opposition erfordert, und*

*im Rahmen der Zusammensetzung des Justizverwaltungsrats insgesamt einen repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft bilden.*

**C.** *Die Arbeitsweise des Justizverwaltungsrats*

- a) *Die Amtszeiten der Mitglieder könnten eine Vollzeitätigkeit erfordern, die jedoch hinsichtlich ihrer Zahl und Dauer beschränkt werden könnte, um den Kontakt mit der Rechtsprechungspraxis aufrechtzuerhalten; den (richterlichen und nichtrichterlichen) Mitgliedern sollten Garantien in Bezug auf ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zuerkannt werden.*
- b) *Der Justizverwaltungsrat sollte seinen eigenen Haushalt verwalten und über angemessene Finanzmittel verfügen, die ihm eine optimale und eigenständige Arbeitsweise ermöglichen.*
- c) *Bestimmte Entscheidungen des Justizverwaltungsrats bedürfen einer Begründung und sollen bindend, jedoch rechtsmittelfähig sein.*
- d) *Die Transparenz der Arbeit des Justizverwaltungsrats sollte eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen der Rechtsuchenden in die Justiz sein; der Rat soll über seine Tätigkeiten insbesondere durch einen periodischen Tätigkeitsbericht Rechenschaft ablegen, der auch Vorschläge für Verbesserungen im Hinblick auf die Rechtspflege enthalten soll.*

**D.** *Die Befugnisse des Justizverwaltungsrats*

- a) *Das Spektrum der Aufgaben des Justizverwaltungsrats sollte breit gefächert sein und ihm ermöglichen, die richterliche Unabhängigkeit und die Effektivität der Justiz zu schützen und zu fördern; der Rat sollte auch sicherstellen, dass Interessenkonflikte bei der Erledigung dieser verschiedenen Aufgaben vermieden werden.*
- b) *Die Auswahl, Ernennung und Beförderung der Richter sollte vorzugsweise in die Zuständigkeit des Justizverwaltungsrats fallen, völlig unabhängig von der Legislative oder Exekutive und insbesondere im Hinblick auf die Kriterien zur Auswahl der Richter völlig transparent erfolgen.*
- c) *Der Justizverwaltungsrat sollte sich aktiv an der Arbeit zur Bewertung der Qualität der Justiz und der Umsetzung der Verfahren beteiligen, welche die Effektivität der richterlichen Arbeit gewährleisten sollen, ohne jedoch an die Stelle der für die individuelle Beurteilung der Richter zuständige Justizbehörde zu treten.*
- d) *Der Justizverwaltungsrat könnte die für die Standesregeln zuständige Instanz sein; er kann ferner die Beschwerden der Rechtsuchenden entgegennehmen.*
- e) *Der Justizverwaltungsrat könnte die mit der Organisation und Überwachung der Ausbildung betraute Stelle sein, selbst wenn die Gestaltung und Umsetzung der Ausbildungsprogramme einem Ausbildungszentrum obliegt, mit dem er zusammenarbeiten soll, um die Qualität der Grund- und Weiterbildung der Richter zu gewährleisten.*

- f) *Der Justizverwaltungsrat könnte umfassende Haushaltsbefugnisse hinsichtlich der Aufstellung und Verwaltung des Justizhaushaltes sowie Befugnisse in Bezug auf die Verwaltung und Geschäftsführung der Gerichte zwecks Verbesserung der Qualität der Justiz haben.*
- g) *Der Justizverwaltungsrat könnte das Organ sein, das in der Lage ist, beim Schutz und bei der Förderung des Ansehens der Justiz eine umfassendere Rolle zu spielen.*
- h) *Jeder Textentwurf, der einen Einfluss auf die Judikative und die Unabhängigkeit der Richter oder die Garantie für den Zugang der Bürger zur Justiz haben kann, sollte vor der Beratung im Parlament unbedingt dem Justizverwaltungsrat zur Stellungnahme vorgelegt werden.*
- i) *Die Zusammenarbeit zwischen den Justizverwaltungsräten auf europäischer und internationaler Ebene sollte gefördert werden.*

## **TEIL B. Ergänzung und Bekräftigung der Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE**

### **I. Legitimation und Rechenschaftspflicht des Justizverwaltungsrats**

9. In manchen Mitgliedstaaten wurden Legitimation, Funktionen, Zusammensetzung und Rechenschaftspflicht der Justizverwaltungsräte infrage gestellt, woraus sich Gesetzesänderungen ergeben haben, die sich auf ihre Befugnisse, ihre Zusammensetzung, ihre Zuständigkeiten und Funktionen ausgewirkt haben. Die Legitimation aller Räte ist für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit von größter Bedeutung. Daher möchte der CCJE hervorheben, aus welchen Quellen sich diese Legitimation speist. Er hat bereits dargelegt, dass die Legitimation und die Rechenschaftspflicht der Judikative Hand in Hand gehen müssen<sup>14</sup>. Zwei Quellen der Legitimation richterlicher Gewalt, sowohl der Richterinnen und Richter im Einzelnen als auch der Judikative im Ganzen, unterscheidet der CCJE. Die *formelle oder verfassungsrechtliche* Legitimation speist sich aus der Verfassung des betreffenden Mitgliedstaats und aus der rechtmäßigen Richterernennung<sup>15</sup>. Die *funktionelle Legitimation* beruht auf dem Vertrauen der Bevölkerung, das durch hervorragende Arbeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht entsteht<sup>16</sup>. Diese beiden Legitimationsquellen sind auch für Justizverwaltungsräte von Relevanz.

#### **1. Legitimation, Rechtsgrundlage und Rechtsbehelfe**

10. Der CCJE bekräftigt, dass die Rechtsgrundlage eines Rates und seine wesentlichen Merkmale in der Verfassung festgelegt werden sollten<sup>17</sup>, um eine sichere Rechtsgrundlage für seine Verantwortlichkeiten, seine Unabhängigkeit und seine Legitimation zu schaffen<sup>18</sup>. Dazu gehören die Zusammensetzung und die Funktionen des Rates;

<sup>14</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnrn. 12-38.

<sup>15</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnrn. 13-15.

<sup>16</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnrn. 16-19.

<sup>17</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 11; Venedig-Kommission, Bericht über die Unabhängigkeit der Justiz, CDL-AD(2010)004, Rdnr. 22.

<sup>18</sup> Zur formellen Legitimation der Richterinnen und Richter durch Ernennung siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015) Rdnrn. 14, 15.

außerdem die Mandatssicherheit seiner Mitglieder sowie die Absicherung seiner Unabhängigkeit gegenüber der Legislative und Exekutive<sup>19</sup>. Weitere Einzelheiten können gesetzlich geregelt werden.

11. Es reicht aber nicht, vage Versprechungen zur Unabhängigkeit der Justizverwaltungsräte in der Verfassung zu formulieren. Jedem Justizverwaltungsrat sollten auch wirkungsvolle Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, um seine Eigenständigkeit zu bewahren und die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, das ihn selbst oder die Judikative betrifft, in Frage zu stellen. Ein gutes Beispiel hierfür wäre das Recht, Verfahren vor dem Verfassungsgericht oder einer vergleichbaren Instanz anzustrengen. Ein Justizverwaltungsrat muss auch vor innerstaatlichen und internationalen Gerichten klagebefugt sein (einschließlich des Rechtes, Amicus-Curiae-Stellungnahmen einzureichen, sofern möglich).

## 2. **Rechenschaftspflicht**

12. Aus einer Vorschrift mit Verfassungsrang ergibt sich zwar bereits formell eine Legitimation, jedoch reicht dies nicht aus und muss durch eine funktionelle Legitimation ergänzt werden. Ein jeder Justizverwaltungsrat, aber auch die Judikative, die er vertritt, muss durch hervorragende, transparente und rechenschaftspflichtige Arbeit das Vertrauen und die Unterstützung der Öffentlichkeit gewinnen. Sollte es einen Konflikt mit den anderen Staatsgewalten geben, so dürfte die Unterstützung, die der Rat von der Bevölkerung erhält, zumindest weitgehend von der Legitimation abhängen, über die er verfügt.
13. Der CCJE möchte bekräftigen, dass der Justizverwaltungsrat eine Rolle dabei spielen sollte, zu gewährleisten, dass die Judikative transparent und rechenschaftspflichtig arbeitet<sup>20</sup>. Darüber hinaus ist die Rechenschaftspflicht des Justizverwaltungsrats an sich eine wichtige Quelle funktioneller Legitimation<sup>21</sup>. Je mehr Befugnisse und Verantwortlichkeiten ein Justizverwaltungsrat hat, desto wichtiger ist es, dass er in Bezug auf die Ausübung seiner Befugnisse rechenschaftspflichtig ist.
14. Der CCJE unterscheidet zwischen *justizieller, strafender und erklärender* Rechenschaftspflicht nicht nur in Bezug auf die einzelnen Richterinnen und Richter und die Judikative im Ganzen<sup>22</sup>, sondern auch in Bezug auf die Justizverwaltungsräte.

### a. **Justizielle Rechenschaftspflicht**

15. Wie andere staatliche Organe steht auch der Justizverwaltungsrat nicht über dem Gesetz. Manche Entscheidungen eines Justizverwaltungsrats wirken sich auf Rechte aus, die durch die EMRK geschützt werden; so müssen zum Beispiel Entscheidungen zur Laufbahn der Richterinnen und Richter begründet werden und gerichtlich überprüfbar

---

<sup>19</sup> Siehe Bericht des Sonderberichterstatters der VN für die Unabhängigkeit der Richter- und Anwaltschaft Diego García-Sayán (2. Mai 2018), Rdnr. 42 – verfügbar unter [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

<sup>20</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 91-96.

<sup>21</sup> In der Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnr. 16, wird diese Form der Legitimation als „funktionelle Legitimation“ bezeichnet.

<sup>22</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnrn. 26-33.

sein<sup>23</sup>. Wird die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung des Rates durch ein unabhängiges Gericht überprüft, muss der Rat Rechenschaft ablegen (*justizielle Rechenschaftspflicht*)<sup>24</sup>. Besonderes Augenmerk sollte auf die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit derjenigen Gerichte gelegt werden, die die Begründetheit der Entscheidungen des Rates überprüfen, darunter auch auf deren Unabhängigkeit gegenüber dem Rat selbst<sup>25</sup>.

## **b. Strafende Rechenschaftspflicht**

16. Die Mitglieder eines Justizverwaltungsrats müssen strengste ethische Standards einhalten und durch geeignete Mittel für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden. Sie dürfen nicht vor Strafverfolgung nach dem allgemeinen Strafrecht geschützt sein. Wie auch im Fall einzelner Richterinnen und Richter, die für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden können, so könnte man hier von strafender Rechenschaftspflicht sprechen<sup>26</sup>. Der CCJE möchte jedoch betonen, dass diese Mittel reguliert und so eingesetzt werden müssen, dass sie nicht zur Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und Tätigkeit des Justizverwaltungsrats missbraucht werden können.

17. Die Justizverwaltungsräte sollten Standards für das dienstliche und ethische Verhalten ihrer richterlichen und nichtrichterlichen Mitglieder<sup>27</sup> sowie interne Verfahren zur Untersuchung von Fehlverhalten erarbeiten. Die Mitglieder müssen im Einklang mit diesen Standards und den Werten der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität handeln<sup>28</sup>. Die disziplinarische und strafrechtliche Rechenschaftspflicht der Mitglieder ist ein wichtiger Aspekt der strafenden Rechenschaftspflicht. Das Recht eines Mitglieds auf ein faires Verfahren, einschließlich des Anspruchs auf einen Rechtsbeistand, sollte geachtet werden. Die in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen sind zu begründen und müssen gerichtlich überprüfbar sein.

## **c. Erklärende Rechenschaftspflicht**

18. Ein jeder Justizverwaltungsrat muss transparent arbeiten, dabei seine Entscheidungen und Verfahren begründen und so Rechenschaft ablegen<sup>29</sup>. Dies nennt man die *erklärende Rechenschaftspflicht*. Auch kritischen Rückmeldungen muss er offen gegen-

---

<sup>23</sup> Siehe Venedig-Kommission und Generaldirektion Menschenrechte des Europarats, *Ukraine – Dringliche gemeinsame Stellungnahme über den Gesetzentwurf zur Änderung bestimmter Rechtsgrundlagen für das Verfahren zur Wahl (zur Ernennung) der Mitglieder des Hohen Justizrats (HJR) und die Tätigkeit der Disziplinarinspektoren des HJR (Gesetzesentwurf Nr. 5068) vom 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004)*, Rdnrn. 62, 75.

<sup>24</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnr. 26.

<sup>25</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Volkov ./. Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 21722/11, Rdnr. 130; *Denisov ./. Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rdnr. 79.

<sup>26</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnr. 33.

<sup>27</sup> Zu Standards für die Richterschaft siehe: Stellungnahme des CCJE Nr. 3 (2002), Rdnrn. 8-50.

<sup>28</sup> Zur Einsetzung eines Ethikrats: *Venedig-Kommission und Generaldirektion Menschenrechte des Europarats, Ukraine – Dringliche gemeinsame Stellungnahme über den Gesetzentwurf zur Änderung bestimmter Rechtsgrundlagen für das Verfahren zur Wahl (zur Ernennung) der Mitglieder des Hohen Justizrats (HJR) und die Tätigkeit der Disziplinarinspektoren des HJR (Gesetzesentwurf Nr. 5068) vom 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004)*, Rdnrn. 37-40.

<sup>29</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 95.



überstehen und bereit sein, sich kontinuierlich zu verbessern. Dieser Form der Rechenschaftspflicht kommt im Dialog mit den anderen Staatsgewalten und mit der Zivilgesellschaft besondere Bedeutung zu.

## II. Aufgaben, Organisation und Zusammensetzung von Justizverwaltungsräten

### 1. Aufgaben eines Justizverwaltungsrats

19. Der CCJE erkennt an, dass es kein Einheitsmodell für einen Justizverwaltungsrat gibt. Jeder Rat sollte aber mit angemessenen Zuständigkeiten ausgestattet sein, um die Unabhängigkeit der Judikative und die der einzelnen Richterinnen und Richter zu schützen<sup>30</sup>, sodass diese frei entscheiden können, ohne ungebührlichem Einfluss von außerhalb und innerhalb der Judikative ausgesetzt zu sein<sup>31</sup>. Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter muss besonders geschützt werden bei Entscheidungen, die sich auf die Rechtsprechung auswirken, wie etwa der Auswahl der Richterinnen und Richter, der Zuweisung von Rechtssachen und Disziplinarverfahren. Ist ein Justizverwaltungsrat mit solchen Verantwortlichkeiten betraut, muss er sicherstellen, dass diese Entscheidungen dergestalt getroffen werden, dass die richterliche Unabhängigkeit geschützt und gestärkt wird.
20. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der EuGH haben die Ansicht vertreten, dass der Ernennung der Richterinnen und Richter größte Bedeutung für die Unabhängigkeit der Judikative zukommt<sup>32</sup>. Der CCJE war von jeher dieser Auffassung<sup>33</sup>. Folglich ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Auswahl beziehungsweise Empfehlung von Richterinnen und Richtern zur Ernennung und Beförderung auf ihrer Leistung beruhen<sup>34</sup>. Ist ein Justizverwaltungsrat mit dieser Verantwortlichkeit betraut, muss er sie unabhängig und rechenschaftspflichtig ausüben<sup>35</sup>. Entscheidungen über den beruflichen Werdegang der Richterinnen und Richter dürfen nicht aus Loyalität gegenüber Politikerinnen und Politikern oder anderen Mitgliedern der Richterschaft getroffen werden. Im Zuge der Auswahl und Beförderung von Richterinnen und Richtern beziehungsweise der Zusammensetzung eines Gerichts haben solche Entscheidungen großen Einfluss auf zukünftige Entscheidungen der Gerichte. Daher müssen die Gremien, die solche Entscheidungen treffen beziehungsweise Empfehlungen aussprechen, mehrheitlich aus Richterinnen und Richtern bestehen. Der CCJE begrüßt jedoch,

---

<sup>30</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 14.

<sup>31</sup> EuGH, *ASdJP ./ Tribunal de Contas* 27.2.2018 – C 64/16, Rdnrn. 42-45; *Europäische Kommission ./ Polen*, 24.6.2019 – C-619/18, Rdnrn. 71-73; *A. K. ./ Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 – C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rdnrn. 120-122.

<sup>32</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá ./ Portugal*, 6.11.2018, Rdnr. 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson ./ Island* [GK], Individualbeschwerde Nr. 26374/18, 1.12.2020; *Xero Flor w Polsce ./ Polen*, Individualbeschwerde Nr. 4907/18, 7.5.2021, Rdnrn. 243-251; EuGH, *Europäische Kommission ./ Polen*, 24.6.2019 – C-619/18, Rdnrn. 74-75; EuGH, *A. K. ./ Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 – C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rdnrn. 123, 133-134; *VQ ./ Land Hessen*, 9.7.2020 – C-272/19, Rdnr. 54; *Repubblica Il-Prim Ministru ./ WY*, 20.4.2021 – C-896/19, Rdnrn. 53, 57: kein Rückschritt beim Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, Rdnrn. 61-64.

<sup>33</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 1 (2001), Rdnrn. 17-45.

<sup>34</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 1 (2001); *Magna Charta der Richterinnen und Richter* (2010), Rdnr. 5.

<sup>35</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 48-51; *Venedig-Kommission, Bericht über die Unabhängigkeit der Justiz*, CDL-AD(2010)004, Rdnr. 32.

dass nichtrichterliche Personen an diesen Entscheidungen beteiligt sind, um Klängelei und Klonen unter Richterinnen und Richtern zu verhindern.

21. Leider sind viele Richterinnen und Richter in Europa der Ansicht, dass Entscheidungen zur Auswahl und Beförderung von Richterinnen und Richtern nicht nur auf Leistung beruhen<sup>36</sup>. Es ist daher von größter Bedeutung, dass die Räte sich auf Ethikregeln und, soweit möglich, bestimmte objektive Kriterien für Ernennungen und Beförderungen stützen, dass sie sämtliche Kandidaten im Rahmen eines transparenten Verfahrens bewerten und zum Schluss ihre Entscheidung begründen. Sind einzelne Richterinnen und Richter der Auffassung, dass ihre Rechte nicht geachtet wurden, muss ihnen der Rechtsweg offen stehen<sup>37</sup>.
22. Der CCJE möchte betonen, dass eine Hintergrundüberprüfung („Vetting“) der Richterinnen und Richter hochproblematisch ist, da sie instrumentalisiert und dazu missbraucht werden kann, politisch „unliebsame“ Richterinnen und Richter auszuschließen<sup>38</sup>. Wenn dies in einem Mitgliedstaat durchgeführt werden soll, muss eine unabhängige Einrichtung damit betraut werden. In diesem Rahmen sollten die Justizverwaltungsräte eine entscheidende Rolle zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit spielen.
23. Die Möglichkeit, eine solche Überprüfung („Vetting“) auf den Rat selbst anzuwenden, schließt der CCJE nicht aus. Dies ist aber die Ultima Ratio, und wenn eine solche Kontrolle stattfindet, sollte sie einer unabhängigen Stelle übertragen werden.
24. Der CCJE nimmt die wachsende Bedeutung von Informationstechnologien für die Zukunft der Justiz zur Kenntnis und empfiehlt, dass Justizverwaltungsräte dort, wo es sie gibt, eingebunden werden sollten, um die Unabhängigkeit der Justiz angemessen zu schützen und die Qualität der richterlichen Arbeit für die Zukunft zu gewährleisten<sup>39</sup>.
25. In der Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE und der Magna Charta der Richterinnen und Richter wird empfohlen, dass Justizverwaltungsräte umfassende Zuständigkeiten für sämtliche den Status der Räte betreffenden Fragen sowie für die Organisation, die Tätigkeit und das Ansehen der Justizorgane haben sollen<sup>40</sup>. Je umfassender die Verantwortlichkeiten und Befugnisse eines Rates sind, desto wichtiger ist es, dass seine Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten geachtet wird, ihm ausreichende Mittel zur Verfügung stehen und dass er über seine Tätigkeit und seine Entscheidungen Rechenschaft ablegt<sup>41</sup>. Ein starker Rat kann die Judikative und die einzelnen Mitglieder der Richterschaft schützen, wird aber durch eine hohe Zahl von Verantwortlichkeiten

---

<sup>36</sup> RECJ – ENCJ, Erhebung für 2019 zur Unabhängigkeit der Richterschaft (Survey on the independence of Judges), S. 33-34.

<sup>37</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 17 (2014).

<sup>38</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Xhoxhaj ./ Albanien*, Individualbeschwerde Nr. 15227/19; Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 868/2016 vom 12. Dezember 2016, Albanien, Amicus-Curiae-Stellungnahmen für das Verfassungsgericht zum Gesetz über die übergangsweise Reevaluierung der Mitglieder der Richter- und Staatsanwaltschaften („Vetting“-Gesetz zur Hintergrundüberprüfung); in der Stellungnahme des CCJE Nr. 21 (2018), Rdnr. 28, wird die Bezeichnung „Lustration“ genutzt.

<sup>39</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 14 (2011), Rdnr. 36.

<sup>40</sup> CCJE, Magna Charta der Richterinnen und Richter (2010), Rdnr. 13.

<sup>41</sup> CCJE, Magna Charta der Richterinnen und Richter (2010), Rdnr. 13.

auch anfällig für eine Politisierung von innerhalb oder außerhalb der Judikative. Hat ein Rat Zuständigkeiten für Fragen der Gerichtsverwaltung, sollte er sich auch dafür einsetzen, die Leistungsfähigkeit der Judikative zu erhöhen. Gehören Zuständigkeiten oder Aufgaben, die die Judikative betreffen, nicht zum Verantwortungsbereich des Justizverwaltungsrats, so sollten diese durch die Judikative selbst oder ein unabhängiges Organ wahrgenommen werden.

26. Der CCJE bekräftigt seine Auffassung, dass vor der Beratung im Parlament oder einer legislativen Maßnahme der Justizverwaltungsrat zu allen politischen Maßnahmen konsultiert werden sollte, darunter auch zu Vorhaben oder Gesetzesentwürfen, die Folgen für die Judikative (so beispielsweise ihre Unabhängigkeit) haben könnten oder die den garantierten Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Justiz beeinträchtigen könnten<sup>42</sup>.

## **2. Zusammensetzung eines Justizverwaltungsrates**

27. In der Stellungnahme Nr. 10 (2007) wurden bereits detaillierte Empfehlungen zur Zusammensetzung eines Justizverwaltungsrats und zu den Zuständigkeiten und der Auswahl seiner Mitglieder und der jeweiligen Vorsitzenden abgegeben<sup>43</sup>. Mit der vorliegenden Stellungnahme sollen diese Grundsätze bekräftigt werden. Die Ratsmitglieder müssen so ausgewählt werden, dass eine unabhängige und wirksame Tätigkeit des Rates und der Judikative unterstützt und der Eindruck vermieden wird, politischer Einfluss, persönliche Interessen oder Klüngelei hätten eine Rolle gespielt<sup>44</sup>.

28. Dem CCJE ist bekannt, dass in den Justizverwaltungsräten in manchen Mitgliedstaaten auch Personen von Amts wegen Mitglied sind. Eine Mitgliedschaft von Amts wegen ist nicht hinnehmbar, außer in sehr wenigen Ausnahmefällen, wie etwa der Präsidentin oder dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs; Angehörige beziehungsweise Vertreterinnen und Vertreter der Legislative oder der Exekutive sollten allerdings nicht zu diesen Ausnahmen zählen<sup>45</sup>. Nichtrichterliche Personen, die von Amts wegen Mitglied sind, dürfen an Disziplinarentscheidungen nicht beteiligt sein.

29. Der CCJE empfiehlt, die Justizverwaltungsräte mehrheitlich mit Richterinnen und Richtern zu besetzen, die durch ihre Amtskollegen gewählt wurden. Abhängig von den Funktionen der Räte können weitere Mitglieder aufgenommen werden. Der CCJE empfiehlt, auch Mitglieder, die nicht der Justiz angehören, aufzunehmen, darunter vielleicht auch Nichtjuristen<sup>46</sup>. Wenn auch richterliche Mitglieder stets die Mehrheit bilden sollten, so sorgen doch nichtjustizielle, vorzugsweise stimmberechtigte Mitglieder dafür, dass ein Querschnitt der Gesellschaft abgebildet und die Gefahr der einseitigen berufsständischen Interessenvertretung verringert wird<sup>47</sup>. Die Beteiligung von Laien kann die Legitimation des Rates stärken und dem Eindruck entgegenwirken, die Justiz

---

<sup>42</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 87.

<sup>43</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 15-36.

<sup>44</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 15, 16; Zur Bedeutung unabhängiger Organe für die Auswahl der Richterinnen und Richter siehe: EuGH, A. K. ./ *Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 – C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rdnrn. 137-138. C-619/18.

<sup>45</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 23, 26.

<sup>46</sup> Siehe CCJE, Stellungnahme Nr. 10 (2007), Rdnr. 22.

<sup>47</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 32.

sei ein Bereich, der den Juristen vorbehalten sei. Der CCJE nimmt in dieser Hinsicht eine differenziertere Haltung ein als in der Stellungnahme Nr. 10 (2007).

### 3. Auswahl der Mitglieder und der Vorsitzenden eines Justizverwaltungsrats

30. Der CCJE möchte nachdrücklich bekräftigen, dass die Räte mehrheitlich mit Richterinnen und Richtern, die von ihren Amtskollegen gewählt wurden, besetzt werden sollen, wobei eine möglichst breite Vertretung der Gerichtsbarkeiten und Instanzen<sup>48</sup> sowie die Gleichbehandlung der Geschlechter<sup>49</sup> und Ausgewogenheit der regionalen Herkunft gewährleistet sein soll. Die Richterinnen und Richter sollten so an der Ratstätigkeit teilhaben können, dass dies mit ihrer Arbeitsbelastung vereinbar ist. Hat ein Rat nichtrichterliche Mitglieder, so sollten diese in der Lage sein, ausreichend Zeit für die Teilnahme an der Ratstätigkeit aufzubringen.
31. Eine Wahl der richterlichen Mitglieder durch das Parlament oder eine Auswahl durch die Exekutive muss vermieden werden<sup>50</sup>. Die Wahl der nichtrichterlichen Mitglieder durch das Parlament könnte allerdings durchaus als akzeptabel betrachtet werden. Alternativ ist die Wahl oder Ernennung durch Einrichtungen, etwa Rechtsanwaltsverbände, oder eine Ernennung durch Nichtregierungsorganisationen möglich.
32. Unabhängig davon, auf welchem Wege die Mitglieder ausgewählt und ernannt werden<sup>51</sup>, darf dies nicht aus politischen Gründen geschehen. Die Forderung, Kandidatinnen und Kandidaten dürften keine „politische Zugehörigkeit“ haben, kann allerdings zu vage sein, sodass es besser sein kann, sich dabei auf Parteimitgliedschaften, Ämter in einer Regierung oder in der Legislative oder andere konkrete Beispiele zu beziehen<sup>52</sup>. Die Mitglieder eines Justizverwaltungsrats dürfen keinen Weisungen oder Einflussnahmen von anderer Seite unterstehen.
33. Werden Mitglieder durch das Parlament gewählt, sollte eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sein, um die Opposition einzubeziehen und die parteiübergreifende Zusammenarbeit zu fördern<sup>53</sup>. Dem CCJE ist bewusst, dass ein solches Mehrheitserfordernis zu Blockaden führen kann. Daher empfiehlt er die Einführung von Mechanismen zur

---

<sup>48</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 18, 25, 26, 27 und 30.

<sup>49</sup> Siehe Bericht des Sonderberichterstatters der VN für die Unabhängigkeit der Richter- und Anwaltschaft Diego García-Sayán (2. Mai 2018), Rdnr. 110 – verfügbar unter [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf)

<sup>50</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 31.

<sup>51</sup> Siehe: Republik Moldau, Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats über den Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung hinsichtlich des Obersten Richterrats, 20. März 2020 (CDL-AD(2020)001), Rdnrn. 57–60.

<sup>52</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 23; siehe: Republik Moldau, Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats über den Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung hinsichtlich des Obersten Richterrats, 20. März 2020 (CDL-AD(2020)001), Rdnr. 54; zu den Kriterien der Nichteignung siehe: Montenegro - Dringliche Stellungnahme zum überarbeiteten Änderungsentwurf zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, 10. Mai 2021 (CDL-PI(2021)008), Rdnrn. 28-31.

<sup>53</sup> Montenegro, Dringliche Stellungnahme zum überarbeiteten Änderungsentwurf zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, 10. Mai 2021 (CDL-PI(2021)008), Rdnr. 40.

Auflösung solcher Blockaden<sup>54</sup>. Bei diesen Mechanismen sollte vermieden werden, die erforderliche Mehrheit abzusenken, da dann der Anreiz für die Mehrheit, sich um einen Kompromiss zu bemühen, verringert werden könnte. Vielmehr muss ein solcher Mechanismus eine unabhängige Auswahl gewährleisten; dabei könnte die Opposition eingebunden werden oder andere Einrichtungen gebeten werden, aus einer bestehenden Liste von Kandidatinnen und Kandidaten auszuwählen. Auch wenn ein derartiges Modell dem CCJE noch nicht bekannt ist, so könnten die Richterinnen und Richter an der Wahl der Kandidatinnen und Kandidaten beteiligt sein, um eine Blockade aufzulösen.

34. Das Auswahlverfahren einschließlich etwaiger Werbekampagnen der Kandidatinnen und Kandidaten sollte transparent sein und gewährleisten, dass die Qualifikationen der Kandidatinnen und Kandidaten, insbesondere ihre Unparteilichkeit und Integrität<sup>55</sup>, überprüft werden. Offene Posten sollten veröffentlicht und die Chancengleichheit gewährleistet werden, um eine möglichst vielfältige Gruppe unabhängiger Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen. Den Ratsmitgliedern sollten alle Informationen, die der Ausübung ihres Amtes dienlich sind, zugänglich sein.
35. Der CCJE möchte bekräftigen, dass der Vorsitz des Justizverwaltungsrats durch eine unparteiische Person, die keiner politischen Partei nahesteht, ausgeübt werden muss. Daher ist in parlamentarischen Systemen, in denen die Präsidentin oder der Präsident bzw. das Staatsoberhaupt nur formale Befugnisse hat, nichts dagegen einzuwenden, dem Staatsoberhaupt den Vorsitz des Justizverwaltungsrats zu übertragen, während in anderen Systemen der Vorsitz des Justizverwaltungsrats durch vom Rat selbst gewählte Richterinnen oder Richter besetzt werden sollte<sup>56</sup>.

#### **4. Mandatssicherheit der Mitglieder eines Justizverwaltungsrats**

36. Die Mitglieder sollten für eine festgelegte Mandatsdauer ausgewählt und ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit angemessen geschützt werden<sup>57</sup>. Die Mitglieder müssen vor interner und externer Druckausübung geschützt werden. Abgesehen vom Todesfall, bei Versetzung in den Ruhestand oder Entlassung, beispielsweise infolge einer Disziplinarmaßnahme, sollte jedoch das Mandat eines Mitglieds erst enden, wenn ein Folgemitglied ordnungsgemäß gewählt ist, damit der Rat seine Funktionen rechtmäßig erfüllen kann, selbst wenn die Ernennung neuer Mitglieder nicht erfolgen konnte, wie etwa bei einer Blockade im Parlament<sup>58</sup>. Der CCJE macht auf die möglichen Folgen der Wiederwahl auf die Unabhängigkeit der Mitglieder eines Justizverwaltungsrats auf-

---

<sup>54</sup> Siehe: Republik Moldau Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats über den Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung hinsichtlich des Obersten Richterrats, 20. März 2020 (CDL-AD(2020)001, Rdnrn. 51, 68; siehe auch: Venedig-Kommission, Sammlung von Stellungnahmen, Berichten und Studien der Venedig-Kommission zur Verfassungsgerichtsbarkeit, (CDL-PI(2020)004 EN), S. 20–22).

<sup>55</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 21.

<sup>56</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 33.

<sup>57</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 36.

<sup>58</sup> Siehe: Ukraine – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) über die Änderungsentwürfe zum Gesetz über die Judikative und das Richterstatut und zu bestimmten Gesetzen über die Tätigkeit des Obersten Gerichtshofs und der Justizbehörden (Gesetzentwurf Nr. 3711), 9. Oktober 2020 (CDL-AD(2020)022), Rdnr. 49.

merksam. Grundsätzlich sollte die Wiederwahl von Vollzeitmitgliedern vermieden werden und stattdessen auf längere Mandate gesetzt werden<sup>59</sup>, um die Unabhängigkeit des Rates zu gewährleisten. In dieser Hinsicht wird mit der vorliegenden Stellungnahme die in der Stellungnahme Nr. 10 (2007) dargelegte Haltung differenziert<sup>60</sup>. Verbesserte Kontinuität und Leistungsfähigkeit kann erreicht werden, wenn nicht alle Mandate zeitgleich enden.

37. Der CCJE möchte bekräftigen, wie wichtig es ist, dass alle Mitglieder des Rates unabsetzbar sind<sup>61</sup>, da es sich dabei um eine wesentliche Grundvoraussetzung für ihre Unabhängigkeit handelt. Für die Richterinnen und Richter, die in den Justizverwaltungsrat berufen wurden, sollten die gleichen Garantien gelten wie für Richterinnen und Richter, die Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen, darunter auch die Arbeitsbedingungen und die Bedingungen des Dienstverhältnisses sowie das Recht auf ein faires Verfahren im Fall von Disziplinarmaßnahmen, Suspendierung oder Entlassung<sup>62</sup>. Nichtrichterliche Mitglieder sollten vergleichbaren Schutz genießen. Für die richterlichen und nichtrichterlichen Mitglieder sollten die gleichen Immunitäten gelten wie die in der Stellungnahme Nr. 3 (2002) genannten<sup>63</sup>.
38. Die Mitglieder können nur aufgrund einer erwiesenen schweren Verfehlung im Rahmen eines Verfahrens, in dem ihr Recht auf ein faires Verfahren gewährleistet wird, von ihren Aufgaben entbunden werden. Mitglieder können auch von ihren Aufgaben entbunden werden, wenn eine Unfähigkeit festgestellt wird oder die Eigenschaft nicht mehr vorliegt, auf deren Grundlage sie in den Rat gewählt oder ernannt wurden. Ist der Rat selbst oder ein besonderes Gremium innerhalb des Rates für eine solche Entscheidung verantwortlich, muss dem entlassenen Mitglied das Recht zur Anfechtung der Entscheidung gewährt werden. Wie der CCJE betont, ist wichtig, dass unmittelbar oder mittelbar zur Entlassung führende Verfahren nicht für politische Zwecke missbraucht werden, sondern dabei das Recht auf ein faires Verfahren gewahrt wird<sup>64</sup>. In dieser Hinsicht wird die Stellungnahme Nr. 10 (2007) durch die vorliegende Stellungnahme verstärkt.

---

<sup>59</sup> Aus den Antworten der Mitgliedstaaten geht hervor, dass das längste Mandat sechs Jahre beträgt, so in Slowenien, Rumänien, Nordmazedonien, Niederlande und Ungarn.

<sup>60</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 34.

<sup>61</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007) Empf. E I; siehe auch: Republik Moldau, Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats über den Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung hinsichtlich des Obersten Richterrats, 20. März 2020 (CDL-AD(2020)001), Rdnrn. 55–56; Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den Änderungsentwürfen zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft Montenegros und zum Gesetzentwurf über die Staatsanwaltschaft; für organisierte Kriminalität und Korruption, 22. März 2021, (CDL-AD(2021)012), Rdnrn. 45-48; Dringliche Stellungnahme zum überarbeiteten Änderungsentwurf zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft (Montenegro), 10. Mai 2021 (CDL-PI(2021)008), Rdnrn. 46-49; nach Ansicht der Venedig-Kommission wäre dies nur zulässig, wenn weitere Punkte hinzugefügt würden, um den Rat im Wesentlichen zu entpolitisieren.

<sup>62</sup> Siehe: Diego García-Sayán, Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit der Richter- und Anwaltschaft, Drittbeteiligung in der Rechtssache *Grzęda ./. Polen*, Individualbeschwerde Nr.°43572/18, Rdnrn. 45-53.

<sup>63</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 3 (2002), Rdnrn. 51–77.

<sup>64</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 3 (2002), Rdnrn. 58-74; EuGH, C-83/19 u. a., 18.5.2021, Rdnrn. 196-199, 236.

## **5. Mittel eines Justizverwaltungsrats**

39. Viele Mitgliedstaaten weisen auf Mängel an personellen und finanziellen Mitteln ihres Justizverwaltungsrats hin. Daher möchte der CCJE noch einmal die Verantwortung der Mitgliedstaaten bekräftigen, die Justiz mit angemessenen Mitteln auszustatten, einschließlich eigens für die Justizverwaltungsräte bestimmter finanzieller und personeller Mittel<sup>65</sup>.

## **III. Justizverwaltungsräte in der Gesellschaft**

### **1. Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten**

40. Mitglieder der Parlamente und der Exekutive müssen in ihrem Verhältnis zum Justizverwaltungsrat selbstverständlich das Gesetz achten und seine Rolle und Tätigkeit nicht dadurch beeinträchtigen, dass sie gegen die Rechtsvorschriften verstoßen oder diese umgehen. Außerdem muss das Verhältnis zum Rat auf einer Kultur der Achtung des Rechtsstaats und der Rolle des Justizverwaltungsrats im jeweiligen Mitgliedstaat beruhen.
41. Die Justizverwaltungsräte müssen aktiv in den Dialog mit den anderen Staatsgewalten treten, insbesondere wenn sie Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben abgeben. Dieser Dialog muss in einer Atmosphäre gegenseitiger Achtung geführt werden.

### **2. Verhältnis zu den Richterverbänden und zur Zivilgesellschaft**

42. Die Mitgliedstaaten berichten, dass sie mit der Bevölkerung über besondere Internetseiten und Berichte kommunizieren. Manche geben sogar an, dass einige Plenarsitzungen im Netz übertragen werden. Der CCJE begrüßt solche Bemühungen um mehr Transparenz und mehr Rechenschaftspflicht. Er räumt jedoch ein, dass in vielen Fällen, insbesondere bei Gesprächen und Beratungen zur Laufbahn der Richterinnen und Richter, ein berechtigtes Interesse daran besteht, einer vertraulichen Diskussion den Vorzug zu geben.
43. Der CCJE empfiehlt den Räten, den Dialog mit den Richterverbänden<sup>66</sup> und auch der Zivilgesellschaft zu suchen, darunter auch mit Rechtsanwaltsverbänden und Nichtregierungsorganisationen. Dieser Dialog ist ein wesentliches Instrument, um Rechenschaft abzulegen. Die Justizverwaltungsräte sollten Beiträgen und Kritik von außen offen begegnen und Aufklärungsarbeit leisten, einschließlich Erhebungen zur Zufriedenheit von Verfahrensbeteiligten bei Gericht und in Beschwerdeverfahren. Die Räte müssen sich ihrer besonderen Rolle als unabhängige Einrichtung jedoch stets bewusst sein und Vorsicht walten lassen, um Lobbyismus zu vermeiden.
44. Es ist von größter Bedeutung, dass die Öffentlichkeit über die Verantwortlichkeiten und die Bedeutung einer unabhängigen Judikative informiert wird<sup>67</sup>. In manchen Justizsystemen werden Gerichtsverfahren bereits im Netz übertragen, sodass Verhandlungen

---

<sup>65</sup> Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnrn. 73-75; Stellungnahme des CCJE Nr. 18 (2015), Rdnr. 51; Bericht des RECJ – ENCJ 2015/2016 zur Finanzierung der Justiz.

<sup>66</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 23 (2020), Rdnrn. 25, 29-32, Empfehlung 6.

<sup>67</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 7 (2005), Rdnrn. 33-54; Stellungnahme Nr. 10 (2007), Rdnrn. 80-86.

aus der Ferne verfolgt werden können und zahlreiche Informationen im Internet öffentlich verfügbar sind. Außerdem können die einzelnen Gerichte mit der Öffentlichkeit auf lokaler Ebene in Kontakt treten. Dennoch sollte der Justizverwaltungsrat eine besondere Rolle bei der Erläuterung des Justizsystems und seiner eigenen Rolle darin spielen.

### **3. Verhältnis zu den Medien**

45. Die Mitgliedstaaten geben an, dass sie mit den Medien über Pressestellen, Pressemitteilungen und Pressekonferenzen kommunizieren<sup>68</sup>. Für viele Justizverwaltungsräte in den Mitgliedstaaten sind die Veröffentlichung von Berichten und Stellungnahmen und der Kontakt zu den Medien wesentliche Instrumente zur Kommunikation mit den anderen Staatsgewalten. Der Kontakt zur Öffentlichkeit über die Medien kann hervorragend dazu dienen, Rechenschaft abzulegen und Transparenz zu zeigen.
46. Ein wichtiger Aspekt der Kommunikation mit den Medien, der Öffentlichkeit und den anderen Staatsgewalten muss darin bestehen, zu erklären, dass der Rat und die einzelnen Richterinnen und Richter unabhängig entscheiden müssen. Der Rat muss sich entschieden gegen jeden Versuch stellen, einzelne Richterinnen und Richter oder die Justiz im Ganzen anzugreifen oder Druck auf sie auszuüben. Um ein angemessenes Verhältnis zwischen der Justiz und den Medien zu fördern, sollte der Justizverwaltungsrat entweder als Vermittler zwischen der Justiz und den Medien fungieren oder sicherstellen, dass wirksame Verfahren hierfür bestehen.

### **4. Verhältnis zu den Korruptionsbekämpfungsstellen**

47. Die Korruptionsbekämpfung ist eine Aufgabe von größter Bedeutung, da Korruption das Vertrauen der Öffentlichkeit und so schließlich die Legitimation der Judikative im Ganzen untergräbt<sup>69</sup>. Im Übrigen muss wirksame Korruptionsbekämpfung einhergehen mit der Achtung der Unabhängigkeit der Justiz und des Rechtsstaats. Ohne eine unabhängige Judikative und Achtung des Rechtsstaats kann Korruption nicht wirksam bekämpft werden<sup>70</sup>. Sowohl in Fällen, in denen eine Einrichtung zur Korruptionsbekämpfung eigens geschaffen wurde, als auch in Fällen, in denen weiterhin der Justizverwaltungsrat für die Korruptionsbekämpfung verantwortlich ist, müssen sich der Rat und seine Mitglieder uneingeschränkt dazu verpflichten, alle geeigneten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in der Judikative und im Rat zu ergreifen und zu unterstützen. Der Justizverwaltungsrat muss auch sicherstellen, dass Korruptionsbekämpfung und Disziplinarverfahren nicht eingesetzt werden, um bestimmte Richterinnen und Richter aus politischen Gründen anzugreifen<sup>71</sup>.

## **IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1. In vielen Mitgliedstaaten sind die Justizverwaltungsräte damit betraut, die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen. Die Entwicklung der politischen Lage macht es erforderlich,

---

<sup>68</sup> Siehe die Antwort auf den zur Vorbereitung der vorliegenden Stellungnahme versandten Fragebogen sowie Stellungnahme des CCJE Nr. 10 (2007), Rdnr. 95.

<sup>69</sup> Siehe Stellungnahme des CCJE Nr. 21 (2018).

<sup>70</sup> Siehe Gianni Buquicchio, Präsident der Venedig-Kommission, Rede bei der Konferenz „Zero Corruption: Democracy in Action“, Kiew (Ukraine), 7.–8.06.2021.

<sup>71</sup> Zur Gefahr einer „abschreckenden Wirkung“ siehe: EuGH, C-83/19 u. a., 18.5.2021, Rdnr. 236.



die in der Stellungnahme Nr. 10 (2007) über die Justizverwaltungsräte dargelegten Grundsätze und Empfehlungen zu bekräftigen und gegebenenfalls zu ergänzen (Rdnrn. 2, 7, 8).

2. Die in Verfassungen und internationalen Standards niedergelegten Empfehlungen zur Schaffung und angemessenen Regelung von Justizverwaltungsräten reichen nicht aus, um eine unabhängige Judikative zu schaffen. Die Judikative und die anderen Staatsgewalten, die Politikerinnen und Politiker, die Medien und die Zivilgesellschaft müssen gemeinsam langfristig daran arbeiten, Professionalität, Transparenz und Ethik in der Judikative zu stärken, um die Regeln vom Papier in die Wirklichkeit umzusetzen und eine tatsächliche Kultur der Anerkennung der Unabhängigkeit der Justiz zu schaffen (Rdnr. 3).
3. Dem Justizverwaltungsrat sollten wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, um seine Eigenständigkeit zu bewahren und die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, das ihn selbst oder die Judikative betrifft, in Frage zu stellen. Die Justizverwaltungsräte müssen vor innerstaatlichen und internationalen Gerichten klagebefugt sein (Rdnr. 11).
4. Die Legitimation der Justizverwaltungsräte fußt auf ihrer Rechtsgrundlage, muss aber durch das Vertrauen der Bevölkerung ergänzt werden, das sich aus Transparenz, Rechenschaftspflicht und hervorragender Arbeit im Interesse der Gesellschaft speist (Rdnrn. 10, 12–14).
5. Je umfassender die Verantwortlichkeiten und Befugnisse eines Rates sind, desto wichtiger ist es, dass seine Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten geachtet wird, ihm ausreichende Mittel zur Verfügung stehen und dass er über seine Tätigkeit und seine Entscheidungen Rechenschaft ablegt (Rdnrn. 25, 47).
6. Alle Mitglieder eines Justizverwaltungsrats müssen strengste ethische und dienstliche Standards einhalten und durch geeignete Mittel für ihr Handeln Rechenschaft ablegen (Rdnr. 16–17).
7. Ein jeder Justizverwaltungsrat muss transparent arbeiten, dabei seine Entscheidungen und Verfahren begründen und so Rechenschaft für sein Handeln ablegen. In geeigneten Fällen sollte es möglich sein, Entscheidungen des Rates gerichtlich anzufechten (Rdnrn. 12, 15, 18).
8. Der CCJE erkennt an, dass es kein Einheitsmodell für einen Justizverwaltungsrat gibt. Jeder Rat sollte aber mit geeigneten Zuständigkeiten ausgestattet sein, um die Unabhängigkeit der Judikative und die der einzelnen Richterinnen und Richter zu schützen, sodass diese frei entscheiden können, ohne dass ungebührlicher Einfluss von außerhalb und innerhalb der Judikative genommen wird (Rdnr. 19).
9. Entscheidungen über den beruflichen Werdegang der Richterinnen und Richter dürfen nicht aus Loyalität gegenüber Politikerinnen und Politikern oder anderen Mitgliedern der Richterschaft getroffen werden, sondern nur in einem transparenten Verfahren unter Rückgriff auf objektive Kriterien, soweit möglich. Diese Entscheidungen müssen begründet werden und einzig und allein auf Leistung beruhen. Sind einzelne Richterinnen und Richter der Auffassung, dass ihre Rechte nicht geachtet wurden, muss ihnen der Rechtsweg offenstehen (Rdnr. 20–21).

10. Die Ratsmitglieder müssen in einem transparenten Verfahren ausgewählt werden, das die unabhängige und wirksame Tätigkeit des Rates und der Judikative fördert und den Eindruck vermeidet, politischer Einfluss, persönliche Interessen oder Klüngelei hätten eine Rolle gespielt (Rdnr. 27, 29, 31, 34).
11. Eine Mitgliedschaft von Amts wegen ist außer in sehr wenigen Ausnahmefällen nicht hinnehmbar und darf Angehörigen beziehungsweise Vertreterinnen und Vertretern der Legislative oder Exekutive nicht gewährt werden (Rdnr. 28).
12. Der Vorsitz eines Justizverwaltungsrats muss durch eine unparteiische Person bekleidet werden. In parlamentarischen Systemen, in denen die Präsidentin oder der Präsident bzw. das Staatsoberhaupt nur formale Befugnisse hat, ist nichts dagegen einzuwenden, dem Staatsoberhaupt den Vorsitz des Justizverwaltungsrats zu übertragen, während in anderen Systemen der Vorsitz des Justizverwaltungsrats durch vom Rat selbst gewählte Richterinnen oder Richter besetzt werden sollte (Rdnr. 35).
13. Wenn eine Hintergrundüberprüfung („Vetting“) in einem Mitgliedstaat durchgeführt werden soll, muss dies eine unabhängige Einrichtung übernehmen. Die Justizverwaltungsräte sollten beim Schutz der Unabhängigkeit der Justiz eine wichtige Rolle spielen. Die Anwendung einer Hintergrundüberprüfung („Vetting“) auf den Rat selbst ist Ultima Ratio; wenn eine solche Kontrolle stattfindet, sollte sie einer unabhängigen Stelle übertragen werden (Rdnr. 22–23).
14. Die Räte sollten mehrheitlich mit Richterinnen und Richtern, die von ihren Amtskollegen gewählt wurden, besetzt werden, damit eine möglichst breite Vertretung der Gerichtsbarkeiten und Instanzen sowie die Gleichbehandlung der Geschlechter und die Vielfalt der regionalen Herkunft gewährleistet ist (Rdnrn. 29–30).
15. Der CCJE empfiehlt die Aufnahme von nichtrichterlichen Mitgliedern, insbesondere Laien, um einen Querschnitt der Gesellschaft abzubilden und die Gefahr der einseitigen berufsständischen Interessenvertretung zu verringern (Rdnr. 29).
16. Eine Wahl der richterlichen Mitglieder durch das Parlament oder eine Auswahl durch die Exekutive muss vermieden werden. Werden nichtrichterliche Mitglieder durch das Parlament gewählt, sollte eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sein. Geeignete Mechanismen sollten geschaffen werden, um eventuelle Blockaden aufzulösen (Rdnrn. 31–33).
17. Die Mitglieder sollten für einen festgelegten Zeitraum ernannt und ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit angemessen vor interner und externer Druckausübung geschützt werden. Das Mandat eines Mitglieds sollte grundsätzlich erst enden, wenn das Folgemitglied ordnungsgemäß gewählt ist (Rdnr. 36).
18. Der CCJE möchte die Bedeutung der Mandatssicherheit als wesentliche Grundvoraussetzung für die Unabhängigkeit aller Mitglieder des Rates bekräftigen. Die Mitglieder können nur aufgrund einer erwiesenen schweren Verfehlung im Wege eines Verfahrens, in dem ihr Recht auf ein faires Verfahren gewährleistet wird, von ihren Aufgaben entbunden werden (Rdnrn. 36–38).
19. Der CCJE möchte die Verantwortung der Mitgliedstaaten betonen, ihren Justizverwaltungsrat angemessen mit Personal und finanziellen Mitteln auszustatten (Rdnr. 39).

20. Das Verhältnis zwischen dem Rat und den anderen Staatsgewalten muss auf einer Kultur der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und dem Verständnis der jeweiligen Rollen in einem demokratischen Staat beruhen (Rdnr. 40–41).
21. Die Justizverwaltungsräte müssen aktiv einen offenen und respektvollen Dialog mit den anderen Staatsgewalten, den Richterverbänden und der Zivilgesellschaft suchen, darunter auch mit den Rechtsanwaltsverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Medien (Rdnrn. 40–44).
22. Der Rat muss sich entschieden gegen jeden Versuch stellen, einzelne Richterinnen und Richter oder die Judikative im Ganzen anzugreifen oder auf sie Druck auszuüben (Rdnrn. 45–46).
23. Der Rat und seine Mitglieder müssen sich uneingeschränkt dazu verpflichten, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen und zu unterstützen, um Korruption in der Judikative und im Rat unter Achtung des Rechtsstaats zu bekämpfen (Rdnr. 47).