

Straßburg, 6. Dezember 2024

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

Stellungnahme Nr. 27 (2024) des CCJE

**zur disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit
von Richterinnen und Richtern**

I. Einleitung

1. Gemäß seinem vom Ministerkomitee erteilten Mandat hat der Beirat der europäischen Richterinnen und Richter (CCJE) die vorliegende Stellungnahme zur disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern erarbeitet.
2. Die Möglichkeit der Sanktionierung von Richterinnen und Richtern und die richterliche Unabhängigkeit sind eng miteinander verknüpft. Ist die Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern nicht klar und angemessenen reguliert, so wird die richterliche Unabhängigkeit untergraben. Das kommt dann zum Tragen, wenn Richterinnen oder Richter aufgrund unklarer Umstände potenziell nachteilige Konsequenzen hinsichtlich der Sicherheit ihrer Ernennung auf Lebenszeit und/oder Karrierechancen zu befürchten haben. Die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit ist wichtig, damit Richterinnen und Richter gegenüber der Allgemeinheit für Fehlverhalten im Amt zur Rechenschaft gezogen werden können. Sie hilft der Gesellschaft sicherzustellen, dass die Richterschaft ihre Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt, und stärkt so das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz.
3. Die Sanktionierung von Richterinnen und Richtern hat sich in den letzten Jahren zu einem brisanten Thema entwickelt. In mehreren Entscheidungen der europäischen Gerichte wurde festgestellt, dass die Exekutive Disziplinarmaßnahmen eingesetzt hat, um Richterinnen oder Richter, die nicht wunschgemäß entschieden haben, zum Schweigen

zu bringen oder aus dem Amt zu entfernen.¹ Angesichts derartiger Entwicklungen in der jüngeren Vergangenheit ist es erforderlich, die Grundlage, die Rechtfertigung und die Grenzen der disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern in den Blick zu nehmen.

II. Zweck und Gegenstand der Stellungnahme

4. Der CCJE hat sich mit diesem Thema bereits im Rahmen seiner Stellungnahme Nr. 3 zu den Grundsätzen und Regeln für das berufliche Verhalten von Richterinnen und Richtern beschäftigt, bei der es insbesondere um ethische Fragen, unvereinbares Verhalten und Unparteilichkeit ging. Ziel der vorliegenden Stellungnahme ist es, eine Bestandsaufnahme aller Entwicklungen seit der Verabschiedung der Stellungnahme Nr. 3 (2002) vorzunehmen, die Standards für die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern zu beurteilen, zu bewerten und weiterzuentwickeln und ihre Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit zu erörtern. Die Stellungnahme enthält eine Reihe von Grundprinzipien und Empfehlungen, die für alle Mitgliedstaaten gelten und Situationen betreffen, in denen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz gefährdet sein könnte.
5. In dieser Stellungnahme werden folgende Fragen betrachtet:
 - a. Wo liegen die Grenzen des ordnungsgemäßen Einsatzes disziplinarrechtlicher Sanktionen gegen Richterinnen und Richter?
 - b. Wie sehen ein angemessener rechtlicher Rahmen und ein angemessener Ablauf von Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter aus?
 - c. Was sind zulässige Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung von Richterinnen und Richtern?
 - d. Welche Verfahrensgarantien sind für Richterinnen und Richter in Disziplinarverfahren erforderlich?
6. In der Stellungnahme wird nicht auf die zivil- oder strafrechtliche Verantwortung von Richterinnen und Richtern eingegangen, welche jeweils für sich genommen schon weite Themenfelder darstellen.
7. Auch wenn der Aspekt der Sicherheitsüberprüfung in dieser Stellungnahme ausgespart wird, kann der CCJE diese Frage nicht vollständig übergehen. Sicherheitsüberprüfungen dürfen nicht als Alternative zu Disziplinarmaßnahmen eingesetzt werden. Sie sollten auch nicht im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption eingesetzt werden. Der CCJE erkennt jedoch an, dass Sicherheitsüberprüfungen als außerordentlicher, einmaliger Vorgang beim Übergang von einer autoritären zu einer demokratischen, rechtsstaatlichen Staatsform zulässig sein können.
8. Die Grundlage für die Erarbeitung dieser Stellungnahme bildeten frühere Stellungnahmen des CCJE, insbesondere die Stellungnahmen Nr. 3 (2002) und Nr. 18 (2015), die Magna Charta der Richterinnen und Richter des CCJE (2010) und die einschlägigen Instrumente des Europarats, darunter die Europäische Charta über das Richterstatut, der Bericht des Generalsekretärs zur Lage der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Europa, die Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats über die Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortlichkeit der Richterinnen und Richter, der Bericht der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) über die Unabhängigkeit des Justizsystems, der Bericht über die Evaluierung der europäischen

¹ Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), 15.7.2021, C-791/19 – Kommission gegen Polen (Disziplinarordnung für Richter), ECLI:EU:C:2021:596; EGMR *Grzęda ./. Polen* [GK], 15.3.2022, Individualbeschwerde Nr. 43572/18.

Justizsysteme – Evaluierungszyklus 2024 – der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), die Ergebnisse der Vierten Evaluierungsrunde der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) in Bezug auf Richterinnen und Richter, die Evaluierung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz durch den Europäischen Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Ebenfalls berücksichtigt wurden die Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Richterschaft, die Prinzipien von Bangalore zur Richterethik, der Bericht des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen (ENCJ) zur Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz, die Empfehlungen der OSZE zur richterlichen Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht (Warschauer Empfehlungen) und andere einschlägige Instrumente.

9. Die Stellungnahme berücksichtigt auch die Antworten der Mitgliedstaaten des CCJE auf den Fragebogen zur disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern und den vorläufigen Entwurf der vom Europarat ernannten Sachverständigen Dr. Jannika Jahn.

III. Grenzen des ordnungsgemäßen Einsatzes disziplinarrechtlicher Sanktionen gegen Richterinnen und Richter

10. Die richterlichen Befugnisse sind eng mit Werten wie Wahrheit, Gerechtigkeit, Fairness und Freiheit verbunden.² Richterinnen und Richter müssen bei der Amtsausübung höchste Standards für berufliches Verhalten einhalten, um ihre verfassungsmäßige Funktion zu erfüllen.³ Da die Gesellschaft der Richterschaft in einem so beträchtlichen Umfang Entscheidungsgewalt anvertraut, muss es auch Wege geben, Richterinnen und Richter bei hinreichend schwerem Fehlverhalten zur Verantwortung ziehen oder sogar aus dem Amt entfernen zu können.⁴ Dies gilt insbesondere im Falle richterlicher Korruption, durch die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die richterliche Unparteilichkeit und Unabhängigkeit nachhaltig untergraben wird.⁵ Die Möglichkeit der disziplinarrechtlichen Sanktionierung ist ein Mittel, mit dem sichergestellt werden kann, dass Richterinnen und Richter sich pflichtgemäß verhalten. Dadurch leistet sie einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Rechtspflege.
11. Alle drei Staatsgewalten sind gegenüber der Gesellschaft, der sie dienen, rechenschaftspflichtig. Die Möglichkeit der disziplinarrechtlichen Sanktionierung von Richterinnen und Richtern stellt die Rechenschaftspflicht der Richterschaft sicher. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Judikative einer anderen Staatsgewalt untergeordnet wäre. Das würde der verfassungsmäßigen Funktion der Judikative zuwiderlaufen, bei der es sich um eine Staatsgewalt handelt, die aus unabhängigen Vermittlerinnen bzw. Vermittlern besteht, deren Aufgabe es ist, Fälle unparteiisch und nach dem Gesetz zu entscheiden.⁶ Es würde geradezu das Fundament eines Rechtsstaats untergraben, der seinen Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Rechte und Freiheiten garantiert.⁷
12. Als allgemeiner Maßstab gilt für den CCJE, dass die individuellen Rechte von Richterinnen und Richtern und ihre funktionelle Legitimation, die als Rechtfertigung und Begrenzung ihrer staatlichen Befugnisse dient, der disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit von

² Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE, Rn. 18.

³ In seiner Stellungnahme Nr. 3(2002) hat der CCJE solche Standards und beruflichen Verhaltensprinzipien erörtert.

⁴ Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE, Rn. 33.

⁵ Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE, Rn. 33.

⁶ Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE, Rn. 20.

⁷ Vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 83 ff.; *Baka ./. Ungarn* [GK], 23.6.2016, Individualbeschwerde Nr. 20261/12.

Richterinnen und Richtern angemessene Grenzen setzen sollten. Die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit darf nicht in die rechtmäßige Ausübung der individuellen Rechte von Richterinnen und Richtern eingreifen, wie z. B. ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), ihr Recht auf Privatleben nach Artikel 8 EMRK oder ihr Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 EMRK.⁸ Darüber hinaus müssen die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern in einem engen Zusammenhang mit der verfassungsmäßigen Rolle der Judikative stehen. Das heißt auch, dass sichergestellt sein muss, dass Richterinnen und Richter als unabhängige und unparteiische Vermittlerinnen bzw. Vermittler handeln, die Rechtsstaatlichkeit wahren und allgemein zur Funktionsfähigkeit der Rechtspflege beitragen.

13. Aus dieser Eingrenzung des ordnungsgemäßen Einsatzes disziplinarrechtlicher Sanktionen gegen Richterinnen und Richter ergeben sich folgende zentrale Grundsätze:
- a. Die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit ist notwendig, um das Vertrauen in die Justiz aufrechtzuerhalten;
 - b. die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit darf die Unabhängigkeit der Judikative nicht beeinträchtigen;
 - c. die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit ist wichtig, um eine geordnete Rechtspflege im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten;
 - d. der Anwendungsbereich disziplinarrechtlicher Sanktionen muss klar definiert sein, damit diese mit der Rechtsstaatlichkeit im Einklang stehen;
 - e. die an Disziplinarverfahren beteiligten Verfahrensorgane müssen die Gewaltenteilung und die geordnete Rechtspflege achten;
 - f. die rechtmäßige Ausübung der gesetzlichen Rechte einer Richterin oder eines Richters darf keine disziplinarrechtliche Sanktionierung nach sich ziehen;
 - g. jede gegen eine Richterin oder einen Richter verhängte disziplinarrechtliche Sanktion muss verhältnismäßig sein.

IV. Rechtlicher Rahmen und Ablauf von Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter

14. Die Antworten der CCJE-Mitgliedstaaten auf den Fragebogen zeigen, dass es in fast allen Staaten einen gesetzlichen Rahmen für Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter gibt. In einigen Ländern sind die entsprechenden Bestimmungen in der Verfassung verankert; in den meisten Ländern sind sie im Gesetzesrecht enthalten, zum Teil durch zusätzliche Dekrete, Verordnungen oder Regelwerke ergänzt. In einigen, aber nicht allen Staaten haben Richterinnen und Richter oder Richterverbände an der Ausarbeitung dieser Gesetze mitgewirkt.
15. Der Ablauf von Disziplinarverfahren ist von Land zu Land unterschiedlich. Ausgehend von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden im Ablauf lassen sich grob zwei Systeme unterscheiden: das Ratssystem und das Gerichtssystem. Beim Ratssystem wird die abschließende Entscheidung durch einen Justizverwaltungsrat getroffen, beim Gerichtssystem durch ein allgemeines Gericht oder ein Disziplinargericht. Beim Gerichtssystem wird das Disziplinarverfahren gegen eine Richterin oder einen Richter üblicherweise durch das Justizministerium oder eine Generalstaatsanwaltschaft vor dem Disziplinargericht eingeleitet. Im Ratssystem ist die Gruppe der Personen und Institutionen, die ein Verfahren vor dem Justizverwaltungsrat anstrengen können, größer.

⁸ Vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 83 ff.; *Baka ./. Ungarn* [GK], 23.6.2016, Individualbeschwerde Nr. 20261/12.

Sie reicht vom Justizministerium über Gerichtspräsidentinnen bzw. -präsidenten, Verfahrensbeteiligte und Einzelpersonen bis hin zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. In beiden Systemen können Beschwerden oder Informationen über richterliches Fehlverhalten formell oder informell von jedermann bei der zuständigen Stelle eingereicht werden.

16. In einigen Ratssystemen gibt es ein Rechtsbehelfsverfahren vor dem Justizverwaltungsrat selbst; in anderen führt ein Rechtsbehelf an ein höheres Gericht, unter bestimmten Umständen sogar an das Verfassungsgericht. In mehreren Ländern sind die Gerichtspräsidentinnen bzw. -präsidenten befugt, eine Disziplinarentscheidung zu treffen, wenn es um Verwarnungen oder geringfügigere Tadel geht. In einigen Ländern werden Disziplinarverfahren von einem parlamentarischen Ausschuss für richterliche Disziplinarangelegenheiten, von der Obersten Richterin oder dem Obersten Richter bzw. von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Rechtsmittelinstanz oder vom staatlichen Disziplinarrat für den höheren Dienst eingeleitet. In einigen anderen Fällen können Ombudspersonen und der Justizkanzler bzw. die Justizkanzlerin Disziplinarverfahren einleiten.
17. In der überwiegenden Mehrheit der Länder gibt es Garantien zum Schutz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der an den Disziplinarverfahren beteiligten Organe, insbesondere der Entscheidungsinstanz. In einigen Ländern ist durch Schutzvorkehrungen sichergestellt, dass alle Organe nach der Einleitungsphase unabhängig sind, einschließlich der Ermittlungs- und der Entscheidungsinstanz. In anderen Ländern gibt es Hinweise auf die Gefahr einer gewissen Politisierung des Verfahrens. Diese entsteht, wenn die ermittelnden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dem Justizministerium unterstellt sind, wenn ein und dieselbe Person als Mitglied des Justizverwaltungsrats das Verfahren einleitet und darüber entscheidet oder wenn die Mitglieder des Justizverwaltungsrats vom Parlament ernannt werden. Ein ähnliches Risiko besteht, wenn die Mitglieder des Justizverwaltungsrats von der Exekutive ernannt werden.
18. Der CCJE unterstreicht, dass im Zusammenhang mit der disziplinarrechtlichen Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern solide Schutzvorkehrungen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene und deren Umsetzung in der Praxis äußerst wichtig sind.⁹ Die Unabhängigkeit der Richterschaft muss durch adäquate Schutzvorkehrungen gegen willkürliches und unangemessenes disziplinarrechtliches Vorgehen gegen Richterinnen und Richter geschützt werden. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Bedingungen müssen gesetzlich festgelegt werden. Bei der Ausarbeitung von Disziplinargesetzen für Richterinnen und Richter ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Richterschaft sinnvoll eingebunden wird, auch über ihre Verbände¹⁰, denen die Möglichkeit gegeben werden sollte, geplante Rechtsvorschriften in Angelegenheiten, die die Stellung der Richterinnen und Richter betreffen, zu prüfen und zu kommentieren.¹¹
19. Die für die Einleitung von Disziplinarverfahren und die Ermittlungen zuständige Instanz darf nicht gleichzeitig die Instanz sein, die die Disziplinarangelegenheit letztendlich entscheidet. Hat ein Mitglied der Öffentlichkeit eine Beschwerde eingereicht, sollte diese Person in dem anschließenden Disziplinarverfahren keine Befugnisse mehr haben.¹² Der

⁹ Evaluierung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz durch den Europäischen Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ), Rn. 223-224; siehe auch allgemein die Stellungnahme Nr. 1 (2001) und die Stellungnahme Nr. 6 (2004) des CCJE.

¹⁰ Stellungnahme Nr. 18 (2015) des CCJE, Rn. 31.

¹¹ Stellungnahme Nr. 23 (2020) des CCJE, Kapitel IV, Nr. 7.

¹² Dies gilt nicht für die Beschwerdesysteme in einigen Mitgliedstaaten, in denen beispielsweise eine Bürgerin oder ein Bürger eine Beschwerde über das Verhalten einer Richterin oder eines Richters einreichen kann, vorausgesetzt, dass nach diesem System 1) die Beschwerde nicht die von dieser Richterin oder diesem Richter in einer Rechtssache getroffenen Entscheidungen betreffen darf,

CCJE empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten eine spezielle Ermittlungsinstanz oder eine Person vorsehen, die für die Entgegennahme von Beschwerden, die Einholung von Stellungnahmen der Richterin bzw. des Richters sowie im Lichte dessen für die Prüfung der Frage zuständig ist, ob ausreichende Gründe dafür vorliegen, die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens gegen die Richterin bzw. den Richter zu veranlassen. Die Ermittlungsinstanz sollte frei von jeglicher politischer Einflussnahme sein. In einigen Rechtssystemen, in denen die Rechtspflege dem Justizministerium unterstellt ist, kann es in dieser Hinsicht ein echtes Risiko darstellen, wenn Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte für Disziplinarsachen von der Regierung oder von mit der Regierung verbundenen Behörden ernannt werden¹³ und wenn sie der für die Rechtspflege zuständigen Exekutive systematisch unterstellt sind.

20. Richterinnen und Richter, gegen die disziplinarrechtliche Vorwürfe im Raum stehen, müssen das Recht haben, sich an ein unabhängiges Gericht oder eine unabhängige Stelle zu wenden, die gemäß Artikel 6 EMRK auf gesetzlicher Grundlage beruht.¹⁴ Es ist äußerst wichtig, dass in solchen Disziplinarverfahren jegliche Einflussnahme der Exekutive oder des Parlaments auf die Entscheidungsinstanz ausgeschlossen ist.¹⁵ Handelt es sich bei dem Disziplinarorgan, das die Entscheidung trifft, nicht um ein Gericht, so sollten seine Mitglieder den allgemeinen Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit genügen. Die Kriterien hierfür umfassen eine ordnungsgemäße Ernennung, eine feste Amtszeit, die Sicherheit der Ernennung auf Lebenszeit, eine Garantie gegen Einmischung, den Anschein der Unabhängigkeit und die Möglichkeit der Ablehnung im Falle der Befangenheit; außerdem muss in dem Gremium ein ausreichend großer Anteil von Richterinnen und Richtern vertreten sein.¹⁶ Sofern vorhanden, sind Justizverwaltungsräte in dieser Hinsicht am besten geeignet.¹⁷
21. Im Hinblick auf das Ernennungsverfahren bekräftigt der CCJE seinen Standpunkt, dass die Mitglieder von Disziplinarorganen, bei denen es sich nicht um Gerichte handelt, von einer unabhängigen Stelle ernannt werden sollten, die hauptsächlich aus Richterinnen und Richtern besteht, die von anderen Richterinnen und Richtern hierfür ernannt wurden.¹⁸
22. In Bezug auf die Zusammensetzung der Entscheidungsinstanz spricht sich der CCJE dafür aus, dass Justizministerinnen bzw. Justizminister und/oder andere Mitglieder der Exekutive nicht Mitglied des Justizverwaltungsrats sein dürfen, wenn dieser als Disziplinarorgan fungiert, insbesondere wenn sie oder er auch befugt ist, ein Verfahren gegen eine Richterin bzw. einen Richter einzuleiten.¹⁹ Das wäre nicht nur für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz problematisch, sondern auch für den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Mitglieder des

2) schikanöse und andere unbegründete Beschwerden wirksam und zügig abgewiesen werden und 3) die Rechte der Richterin oder des Richters angemessen gewahrt werden. Im Hinblick auf schikanöse und andere unbegründete Beschwerden siehe auch Rn. 32.

¹³ In einigen Mitgliedstaaten kann selbst die Gerichtspräsidentin bzw. der Gerichtspräsident eine Verbindung zur Exekutive haben.

¹⁴ Vgl. EGMR, *Paják ./. Polen*, 24.10.2023, Individualbeschwerden Nrn. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, Rn. 167-200, insb. Rn. 194-195; EGMR *Baka ./. Ungarn* [GK], Individualbeschwerde Nr. 20261/12, 23.6.2016, Rn. 100-106; vgl. *Vilho Eskelinen u. a. ./. Finnland*, 19.4.2007, Individualbeschwerde Nr. 63235/00, Rn. 62; vgl. Empfehlung CM/Rec(2010) 12, Rn. 69.

¹⁵ Vgl. EGMR *Reczkowicz ./. Polen*, 22.7.2021, Individualbeschwerde Nr. 43447/19; EGMR *Tuleya ./. Polen*, 6.7.2023, Individualbeschwerden Nrn. 21181/19, 51751/20, Rn. 340; EGMR *Miroslava Todorova ./. Bulgarien*, 19.10.2021, Individualbeschwerde Nr. 40072/13. Vgl. GRECO Ad-hoc-Bericht über Polen (Artikel 34), Rn. 59 (iv); Vierte GRECO-Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Vorläufiger Umsetzungsbericht über Polen 2021, Rn. 73.

¹⁶ Vgl. EGMR *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 60-65.

¹⁷ Bericht der Venedig-Kommission über die Unabhängigkeit des Justizsystems Teil I: Die Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern; angenommen von der Venedig-Kommission bei ihrer 82. Vollversammlung (Venedig, 12.-13. März 2010), Rn. 43.

¹⁸ Vgl. Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE, Rn. 77; vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 68-72; EGMR, *Volkov ./. Ukraine*, 9.1.2013, Individualbeschwerde Nr. 21722/11, Rn. 112.

¹⁹ Vgl. *Paják ./. Polen*, 24.10.2023, Individualbeschwerden Nrn. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

Disziplinarorgans müssen von den Vorermittlungen zu einem Disziplinarverfahren ausgeschlossen sein, da eine solche Doppelfunktion objektive Zweifel an der Unparteilichkeit dieser Mitglieder aufkommen lassen könnte.²⁰ Vertreterinnen und Vertreter der Staatsanwaltschaft, also die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt und die von den Staatsanwaltschaften beauftragten Personen, die in der Ermittlungsphase des Disziplinarverfahrens zuständig sind, sollten nicht dem Disziplinarorgan für Richterinnen und Richter angehören. Das würde die Ermittlungs- und Anklägerfunktion auf der einen und die richterliche Funktion auf der anderen Seite vermischen.²¹

23. Es muss eine Stelle oder ein Gericht mit umfassender Zuständigkeit²² für die Prüfung von Rechtsmitteln geben, die bzw. das also sowohl verfahrensrechtliche Fragen als auch die Begründetheit der Entscheidung überprüfen kann und unabhängig und unparteiisch sein muss. Diese Stelle muss befugt sein, Disziplinarentscheidungen aufzuheben und ggf. weitergehende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Es reicht nicht aus, wenn eine solche Stelle lediglich die zuvor ergangene Entscheidung für unrechtmäßig erklären kann.²³ Entscheidend ist, dass eine solche Stelle keine Mitglieder hat, die auch dem Organ angehören, die das ursprüngliche Disziplinarverfahren durchgeführt hat.²⁴
24. In Mitgliedstaaten, in denen es Laienmitglieder gibt, sollte die Mehrheit der Mitglieder aus der Richterschaft stammen.

V. Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung

25. In den meisten CCJE-Mitgliedstaaten sind die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung gesetzlich festgelegt und umfassen Fehlverhalten innerhalb und außerhalb des Amtes. Inhalt und Wortlaut können dabei unterschiedlich ausfallen. Aufgrund der kulturellen Vielfalt, die unterschiedliche Erwartungen der Allgemeinheit an das Verhalten von Richterinnen und Richtern mit sich bringt, unterscheiden sich auch die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung, vor allem in Bezug auf das private Verhalten von Richterinnen und Richtern. Während Richterinnen und Richtern in manchen Ländern politisch umstrittene Meinungsäußerungen in den sozialen Medien gestattet sind, sind ihnen diese in anderen Ländern untersagt. In einigen Ländern sind die möglichen Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung in einer genau ausformulierten, erschöpfenden Liste aufgezählt, in anderen Ländern sind sie in offeneren Formulierungen umrissen.
26. Wie in Stellungnahme Nr. 25 (2022) näher erläutert haben Richterinnen und Richter nach Artikel 10 EMRK das Recht auf freie Meinungsäußerung. Die rechtmäßige Ausübung der in Artikel 10 EMRK niedergelegten Rechte durch eine Richterin oder einen Richter darf nicht Anlass zu einer disziplinarrechtlichen Sanktionierung geben.²⁵ Das Recht auf freie Meinungsäußerung schließt das Recht der Richterinnen und Richter ein, sich öffentlich zu Disziplinarverfahren gegen sie selbst oder ihre Kolleginnen und Kollegen zu äußern. Die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung dürfen auch nicht das Recht von

²⁰ Vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 68-72; EGMR, *Volkov ./. Ukraine*, 9.1.2013, Individualbeschwerde Nr. 21722/11, Rn. 115. Venedig-Kommission CDL-AD(2015)042, Rn. 73.

²¹ Vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 68-72; EGMR, *Volkov ./. Ukraine*, 9.1.2013, Individualbeschwerde Nr. 21722/11, Rn. 114.

²² Die Stellungnahme nimmt hier auf die Formulierung des EGMR in der Rechtssache *Ramos Nunes de Carvalho e Sá ./. Portugal* (GK), 6.11.2018, Individualbeschwerden Nrn. 55391/13 57728/13 74041/13, Rn. 176 f. Bezug.

²³ Vgl. EGMR, *Denisov ./. Ukraine* [GK], 25.9.2018, Individualbeschwerde Nr. 76639/11, Rn. 74; EGMR, *Volkov ./. Ukraine*, 9.1.2013, Individualbeschwerde Nr. 21722/11, Rn. 124-129.

²⁴ EGMR *Kozan ./. Türkei*, 1.3.2022, Individualbeschwerde Nr. 16695/19, Rn. 79.

²⁵ Stellungnahme Nr. 25 (2022) des CCJE, Rn. 35 und 36.

Richterinnen oder Richtern auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 EMRK einschränken.

27. In allen Mitgliedstaaten sollten die Gründe, aus denen ein Disziplinarverfahren gegen eine Richterin oder einen Richter eingeleitet werden kann, explizit²⁶ und möglichst konkret gesetzlich definiert²⁷ sein. Die Möglichkeit der ad-hoc-Einführung von rückwirkend anwendbaren Gründen muss ausgeschlossen sein. Schwammige Bestimmungen (wie z. B. „Verstoß gegen den Richterreid“ oder „unethisches Verhalten“) bieten einer übermäßig weiten Auslegung und missbräuchlicher Verwendung Vorschub, was die Unabhängigkeit der Richterschaft gefährden kann.²⁸ Eine regelmäßige Veröffentlichung von disziplinarrechtlichen Entscheidungen kann zu mehr Klarheit im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen beitragen.²⁹
28. Die Entscheidung einer Richterin oder eines Richters einschließlich der dabei erfolgten Auslegung des Rechts, Tatsachenbewertung oder Beweiswürdigung und/oder Abweichung von der gefestigten Rechtsprechung darf nicht Anlass zu einer disziplinarischen Sanktionierung geben, es sei denn, es liegt Arglist, vorsätzliche Unterlassung oder schweres Fehlverhalten vor.³⁰ Auch die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens gemäß Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder ein Antrag auf Erstattung eines Gutachtens beim EGMR dürfen keine disziplinarrechtliche Sanktionierung begründen. Jede Maßnahme, die die Möglichkeit einschränkt, sich auf den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zu berufen, stellt einen schweren Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit dar. Die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierung von Richterinnen und Richtern müssen auf richterliches Verhalten abstellen, das einem der in der Konvention verankerten Grundwerte – Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Korrektheit, Integrität, Gleichheit, Nichtdiskriminierung, Kompetenz und Sorgfalt – zuwiderläuft.³¹ Der CCJE warnt davor, Gründe für die disziplinarrechtliche Sanktionierung von Richterinnen und Richtern mit dem Hinweis auf das Ansehen der Justiz zu verknüpfen, sofern es dabei nicht um die Autorität der Judikative und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Justiz geht.
29. Der CCJE unterstreicht die Wichtigkeit eines Schwellenkriteriums zur Abgrenzung von Fehlverhalten, das die Verhängung von disziplinarrechtlichen Sanktionen rechtfertigen könnte, und anderen Formen von Fehlverhalten.
30. Es sollte eine klare Trennung zwischen ethischen Standards und disziplinarrechtlich zu sanktionierendem Fehlverhalten geben. Da mit einem Ethikkodex ein anderer Zweck verfolgt wird als mit einem Disziplinarverfahren, sollten Ethikkodizes nicht als Instrument zur Disziplinierung von Richterinnen und Richtern eingesetzt werden. Wenn es zu Überschneidungen zwischen ethischen Standards und beruflichen Verhaltensregeln in Bezug auf ein Verhalten außerhalb des Amtes kommt, welches das Potenzial hat, das Vertrauen der Allgemeinheit in die Justiz zu beeinträchtigen, ermöglicht das Schwellenkriterium eine Unterscheidung zwischen unethischem Verhalten und disziplinarrechtlich zu sanktionierendem Verhalten.

²⁶ Venedig-Kommission CDL-AD(2016)009, Rn. 34.

²⁷ Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE, Rn. 77.

²⁸ Venedig-Kommission CDL-AD(2016)013, Rn. 24-27; CDL-AD(2018)032, Rn. 78.

²⁹ Venedig-Kommission CDL-AD(2016)013, Rn. 27.

³⁰ Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 66; Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE, Rn. 60. Bei der Festlegung von Begriffen wie „Arglist“, „vorsätzliche Unterlassung“ oder „schweres Fehlverhalten“ sollte auch gesundheitlichen Problemen oder anderen besonderen Umständen Rechnung getragen werden.

³¹ Vgl. Prinzipien von Bangalore zur Richterethik (2002); Stellungnahme Nr. (2018) des CCJE. Es sei darauf hingewiesen, dass ein systembedingter Rückstau von Fällen nicht als schwerwiegendes Fehlverhalten einer Richterin oder eines Richters ausgelegt werden darf.

VI. Verfahrensgarantien bei Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter

31. Disziplinarverfahren lassen sich grob in vier Phasen unterteilen: die Melde- bzw. Beschwerdephase, die Ermittlungsphase, die Berichts- bzw. Einleitungsphase und die Entscheidungsphase. In den meisten Ländern werden die Richterinnen oder Richter in der ersten oder zweiten Phase des Verfahrens informiert. Nur in einigen Ländern gibt es einen formalisierten Mechanismus zur Beschwerdeeinreichung. Der weitere Verlauf des Verfahrens ist in den meisten Mitgliedstaaten formell geregelt. Da diese Verfahren sehr unterschiedlich organisiert sind, sind jeweils verschiedene Stellen an den vier Phasen des Verfahrens beteiligt. In einigen Ländern wird die Ermittlungsphase von einem durch den Justizverwaltungsrat einberufenen Untersuchungsausschuss geleitet und endet mit einem Bericht, der dann die Grundlage für die Entscheidung über die Disziplinarbeschwerde durch den Justizverwaltungsrat bildet. In anderen Ländern münden die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft in eine konkrete Anklage, über die ein Gericht entscheidet. In einigen Ländern werden Disziplinarverfahren im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens geführt, während sie in anderen Ländern im Rahmen eines straf- oder verwaltungsrechtlichen Verfahrens erfolgen. Nur in manchen Ländern ergeht die Entscheidung in einem Disziplinarverfahren nach öffentlicher Anhörung. In vielen Ländern, in denen die abschließenden Entscheidungen veröffentlicht werden, erfolgt dies in anonymisierter Form.
32. Jeglicher Missbrauch von Disziplinarverfahren ist unbedingt zu vermeiden. Daher muss die Einleitung eines Disziplinarverfahrens auf einer gültigen Rechtsgrundlage beruhen. Diese Grundlage muss die Kriterien der Rechtmäßigkeit erfüllen, d.h. sie muss klar definiert, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbar sein, so dass eine Richterin oder ein Richter die möglichen disziplinarrechtlichen Folgen einer bestimmten Handlung in ausreichendem Maße vorhersehen kann.³² Schikanöse Beschwerden oder Beschwerden, die ausschließlich auf die Entscheidung oder das Verhalten einer Richterin oder eines Richters in einem anhängigen Verfahren (d. h. Beurteilungs-, Verfahrens- oder Rechtsfehler) gerichtet sind, sollten als unzulässig abgelehnt und umgehend zurückgewiesen werden. Die Mitgliedstaaten sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass die Möglichkeit der Beschwerdeeinlegung als Mittel zur Einleitung von Disziplinarverfahren zu einem Rückstau von Beschwerden führen könnte, der die rechtzeitige Bearbeitung dieser Beschwerden beeinträchtigt.³³ In solchen Fällen rät der CCJE den Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines Filtermechanismus für die Beschwerdebearbeitung.
33. Der CCJE befürwortet klare zeitliche Grenzen für Disziplinarverfahren. Im Hinblick auf das Richteramt stärkt diese Form der Rechtssicherheit die richterliche Unabhängigkeit.
34. Der CCJE unterstreicht, dass alle allgemeinen, in Artikel 6 EMRK verankerten Verfahrensgarantien auch für Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter gelten.³⁴ Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Gesetzen klare Verfahrensregeln für Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter festlegen.
35. Der CCJE betont, dass Richterinnen und Richter die Möglichkeit der wirksamen Beteiligung an Disziplinarverfahren gegen sie haben müssen. Richterinnen und Richter haben das Recht, informiert und angehört zu werden und sich zu verteidigen. Der CCJE fordert die

³² EGMR *Khlaifia u. a. / Italien* [GK], 15.12.2016, 16483/12, Rn. 92; J.N. / das Vereinigte Königreich, 19.5.2016, Individualbeschwerde Nr. 37289/12, Rn. 77; *Del Río Prada / Spanien* [GK], 21.10.2013, Individualbeschwerde Nr. 42750/09, Rn. 25; *Medvedyev u. a. / Frankreich* [GK], 29.3.2010, Individualbeschwerde Nr. 3394/03, Rn. 80.

³³ Vgl. *Minimum Judicial Standards V - Disciplinary proceedings and liability of judges*. ENCJ-Bericht 2014-2015, S. 25.

³⁴ Vgl. EGMR *Baka / Ungarn* [GK], 23.6.2016, Individualbeschwerde Nr. 20261/12, Rn. 100-106; vgl. *Vilho Eskelinen u. a., a. a. O.*, Rn. 62.

Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass in kontradiktorischen Verfahren Waffengleichheit gewährleistet ist. Hierzu müssen Richterinnen und Richter das Recht auf einen Rechtsbeistand haben. Wenn in der Verhandlung Zeugenaussagen zugelassen sind, müssen die Zeuginnen und Zeugen beider Seiten gleich behandelt werden.³⁵ Darüber hinaus können Richterinnen und Richter nur dann für disziplinarrechtlich relevantes Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden, wenn dieses Fehlverhalten nachgewiesen wurde.

36. Der öffentliche Charakter von Verfahren vor den rechtsprechenden Organen soll die Rechtssuchenden davor schützen, dass die Rechtspflege im Geheimen und ohne öffentliche Kontrolle erfolgt.³⁶ Nach Auffassung des CCJE ist daher wichtig, dass, auch wenn die Ermittlungen vertraulich geführt werden sollten, die Anhörungen öffentlich sind, es sei denn, es liegen Gründe nach Art. 6 EMRK für eine Anhörung unter Ausschluss der Öffentlichkeit vor.³⁷ Disziplinarentscheidungen sollten ordnungsgemäß begründet sein, d. h. dass alle von der Ermittlungsinstanz und der Richterin beziehungsweise dem Richter vorgebrachten relevanten Aspekte zu berücksichtigen sind.³⁸ Sie sollten öffentlich bekanntgegeben und publiziert werden. Bei der Veröffentlichung können die Namen unkenntlich gemacht werden. Ergänzend zu den Entscheidungen sollten auch Statistiken zu disziplinarrechtlichen Entscheidungen veröffentlicht werden.³⁹ Dass Verfahren öffentlich geführt und Entscheidungen veröffentlicht werden, ist wichtig für die Transparenz von Disziplinarverfahren und für die Stärkung des Vertrauens der Allgemeinheit in die geordnete Rechtspflege.
37. Die Mitgliedstaaten sollten die Verfahren innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens betreiben. Das bedeutet, dass die entsprechenden Entscheidungen ohne Verzögerungen ergehen sollten, da anderenfalls die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Verfahrens gefährdet sein könnte.⁴⁰ Welche Zeitspanne angemessen ist, hängt von der Komplexität des Falles und der Gesamtheit der relevanten Umstände sowie von der Bedeutung der Angelegenheit für die beschwerdeführende Partei ab.⁴¹ Ein gegen eine Richterin oder einen Richter eingeleitetes Disziplinarverfahren muss zügig zum Abschluss gebracht werden. Bei einer übermäßigen Verzögerung muss der Richterin oder dem Richter die Möglichkeit offenstehen, die Einstellung des Verfahrens zu beantragen.
38. Der CCJE bekräftigt seinen Standpunkt, dass Richterinnen und Richtern das Recht eingeräumt werden sollte, gegen Disziplinarentscheidungen und disziplinarrechtliche Sanktionen Rechtsbehelfe einzulegen.⁴²

³⁵ EGMR *Ankerl ./. Schweiz*, 23.10.1996, Individualbeschwerde Nr. 17748/91, Rn. 38; im Gegensatz dazu siehe *Dombo Beheer B. V. ./. die Niederlande*, 27.10.1993, Individualbeschwerde Nr. 14448/88, Rn. 35.

³⁶ EGMR *Fazliyski ./. Bulgarien*, 1.6.2010, Individualbeschwerde Nr. 40908/05, Rn. 69.

³⁷ EGMR *Ramos Nunes de Carvalho e Sá ./. Portugal* [GC], 6.11.2018, Individualbeschwerden Nrn. 55391/13, 57728/13, 74041/13, Rn. 208.

³⁸ Vgl. *Simić ./. Bosnien-Herzegowina (Entsch.)*, 15.11.2016, 75255/10, Rn. 35-36.

³⁹ Vgl. Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE, Rn. 15 und 23.

⁴⁰ EGMR *Scordino ./. Italien* (Nr. 1) [GK], 29.3.2006, Individualbeschwerde Nr. 36813/97, Rn. 224.

⁴¹ EGMR *Comingersoll S. A. ./. Portugal* [GK], 6.4.2000, Individualbeschwerde Nr. 35382/97; EGMR *Frydlender ./. Frankreich* [GK], 27.6.2000, Individualbeschwerde Nr. 30979/96, Rn. 43; EGMR *Sürmeli ./. Deutschland* [GK], 8.6.2006, Individualbeschwerde Nr. 75529/01, Rn. 128.

⁴² Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 69; vgl. Vierte GRECO-Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: Schlussfolgerungen und Trends (2017), S. 18.

VII. Disziplinarrechtliche Sanktionen gegen Richterinnen und Richter

39. In den meisten Staaten gibt es einen abschließenden Katalog möglicher disziplinarrechtlicher Sanktionen gegen Richterinnen und Richter. Gleichwohl verbleibt im Einzelfall ein gewisser Auslegungsspielraum im Hinblick auf die Anwendung der Sanktionen. In allen Staaten gilt bei der Festlegung der angemessenen disziplinarrechtlichen Sanktion der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zu den Sanktionen können u. a. Verwarnungen, Verweise, angemessene Geldstrafen, anderweitige Verwendungen, Suspendierungen vom Amt, vorzeitige (Zwangs-)Versetzungen in den Ruhestand oder Entlassungen gehören.
40. Der CCJE weist erneut darauf hin, dass disziplinarrechtliche Sanktionen gesetzlich klar definiert, gut verständlich und in einem abschließenden Katalog aufgelistet sein sollten.⁴³ Bei jeder Entscheidung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.⁴⁴ Dies erfordert eine Abwägung zwischen der Schwere des Vergehens und der damit verbundenen Folgen einerseits und der Art und dem Gewicht der Sanktion andererseits.⁴⁵ Die Entlassung einer Richterin oder eines Richters sollte nur in besonders schweren Fällen als letztes Mittel angeordnet werden.⁴⁶ Eine (auch vorübergehende) Versetzung und/oder anderweitige Verwendung einer Richterin oder eines Richters oder eine Rückstufung ist nur bei schwerem richterlichen Fehlverhalten gerechtfertigt.⁴⁷ Der CCJE spricht sich gegen Gehaltskürzungen als Disziplinarmaßnahme aus, da Richterinnen und Richter für gleiche Arbeit gleich zu entlohnen sind.
41. In jedem Einzelfall müssen alle mildernden und verschärfenden Faktoren berücksichtigt werden, um die Verantwortung der Richterin oder des Richters im Lichte der besonderen Umstände, unter denen das Disziplinarvergehen begangen wurde, zweifelsfrei festzustellen.
42. Bei der Prüfung, welche Sanktion angemessen ist, ist stets die potenziell abschreckende Wirkung bestimmter Sanktionen auf die betreffende Richterin bzw. den betreffenden Richter und andere Angehörige der Richterschaft zu berücksichtigen.⁴⁸
43. Der CCJE betont, dass bestimmte Maßnahmen, die dieselbe Wirkung wie disziplinarrechtliche Sanktionen haben sollen oder können, auch wie solche behandelt werden sollten, so dass alle richterlichen Rechte und Verfahrensgarantien gelten.⁴⁹ Das gilt unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung für jegliche Maßnahme, die auf die Sanktionierung einer Richterin oder eines Richters abzielt.

⁴³ Stellungnahme Nr. 3 (2002) des CCJE, Rn. 77; vgl. zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 69; Venedig-Kommission CDL-AD(2014)039, Rn. 72.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Venedig-Kommission CDL-AD(2014)039, Rn. 72.

⁴⁶ Vgl. Venedig-Kommission CDL-AD(2015)042, Rn. 113; Vierte GRECO-Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: Schlussfolgerungen und Trends (2017), S. 18.

⁴⁷ Vgl. CEPEJ Evaluierung der europäischen Justizsysteme, Evaluierungszyklus 2022 (Daten von 2020), S. 50. Richterliche Unabsetzbarkeit bedeutet nicht, dass eine Richterin oder ein Richter nicht mit einer anderen Aufgabe betraut werden kann. Die Unabsetzbarkeit ist ein Schlüsselement für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit, EGMR *Baka ./. Ungarn* [GK], 23.6.2016, Individualbeschwerde Nr. 20261/12, Rn. 172; Stellungnahme Nr. 1 (2001) des CCJE Rn. 57-59.

⁴⁸ Vgl. EGMR *Baka ./. Ungarn* [GK], 23.6.2016, Individualbeschwerde Nr. 20261/12, Rn. 173; *Žurek ./. Polen*, 16.6.2022, Individualbeschwerde Nr. 39650/18, Rn. 227; *Kozan ./. Türkei*, 1.3.2022, Individualbeschwerde Nr. 16695/19, Rn. 68; *Sarıs Pehlivan ./. Türkei*, 6.6.2023, Individualbeschwerde Nr. 63029/19, Rn. 48.

⁴⁹ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Ruhestandsalter für Richterinnen und Richter herabgesetzt wird und das Justizministerium bzw. eine diesem politisch unterstellte Stelle ermächtigt wird zu entscheiden, ob die Amtszeit einer Richterin oder eines Richters, für die/den ursprünglich ein höheres Ruhestandsalter festgesetzt war, nach dem neuen Gesetz bis zum Ende der ursprünglichen Amtszeit „verlängert“ wird. Siehe EGMR *Pajak ./. Polen*, 24.10.2023, Individualbeschwerde Nr. 25226/18, Individualbeschwerden Nrn. 25805/18, 8378/19, 43949/19, Rn. 167-200.

VIII. Empfehlungen

1. Richterinnen und Richter müssen bei der Amtsausübung höchste Standards für berufliches Verhalten einhalten, um ihre verfassungsgemäße Funktion zu erfüllen. Die Möglichkeit der disziplinarrechtlichen Sanktionierung ist ein Mittel, mit dem sichergestellt werden kann, dass Richterinnen und Richter die Standards für berufliches Verhalten einhalten.
2. Die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit darf die Unabhängigkeit der Judikative nicht beeinträchtigen.
3. Die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern ist wichtig, um eine geordnete Rechtspflege im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, und notwendig, um das Vertrauen in die Justiz aufrechtzuerhalten.
4. Die Mitgliedstaaten müssen im Hinblick auf die disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern solide Schutzvorkehrungen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene haben und diese in der Praxis umsetzen.
5. Die an Disziplinarverfahren beteiligten Verfahrensorgane müssen die Gewaltenteilung und die geordnete Rechtspflege achten. Richterinnen und Richter und ihre Verbände müssen zu Disziplinargesetzen und -vorschriften konsultiert werden.
6. Die für die Einleitung von Disziplinarverfahren und die Ermittlungen zuständige Instanz darf nicht gleichzeitig die Instanz sein, die die Disziplinarangelegenheit letztendlich entscheidet. In den Mitgliedstaaten sollte es eine spezielle Ermittlungsinstanz oder eine Person geben, die für die Entgegennahme von Beschwerden, die Einholung von Stellungnahmen der Richterin bzw. des Richters sowie für die Prüfung der Frage zuständig ist, ob ausreichende Gründe dafür vorliegen, die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens gegen die Richterin bzw. den Richter zu veranlassen.
7. Richterinnen und Richter, gegen die disziplinarrechtliche Vorwürfe im Raum stehen, müssen das Recht haben, sich an ein unabhängiges Gericht oder eine unabhängige Stelle zu wenden, die gemäß Artikel 6 EMRK auf gesetzlicher Grundlage beruht.
8. Es muss eine Stelle oder ein Gericht zur unabhängigen und unparteiischen Überprüfung geben, die bzw. das befugt ist, Disziplinarentscheidungen aufzuheben und weitere Maßnahmen zur Behebung der negativen Auswirkungen solcher Entscheidungen zu ergreifen, etwa die Veranlassung der sofortigen Wiedereinstellung.
9. Um mit der Rechtsstaatlichkeit im Einklang zu stehen, muss der Anwendungsbereich disziplinarrechtlicher Sanktionen klar definiert sein. Die Gründe, aus denen ein Disziplinarverfahren gegen eine Richterin oder einen Richter eingeleitet werden kann, sollten explizit und möglichst konkret gesetzlich definiert sein.
10. Die rechtmäßige Ausübung der gesetzlichen Rechte einer Richterin oder eines Richters darf keine disziplinarrechtliche Sanktionierung nach sich ziehen.
11. Die Gründe für eine disziplinarrechtliche Sanktionierbarkeit von Richterinnen und Richtern müssen in einem engen Zusammenhang mit der verfassungsmäßigen Rolle der Judikative stehen. Das heißt auch, dass sichergestellt sein muss, dass Richterinnen und Richter als unabhängige und unparteiische Vermittlerinnen bzw. Vermittler handeln, die Rechtsstaatlichkeit wahren und allgemein zur Funktionsfähigkeit der Rechtspflege beitragen.

12. Die Entscheidungsfindung einer Richterin oder eines Richters einschließlich der dabei erfolgten Auslegung des Rechts, Tatsachenbewertung oder Beweiswürdigung darf nicht Anlass zu einer disziplinarischen Sanktionierung geben, es sei denn, es liegt Arglist, vorsätzliche Unterlassung oder schweres Fehlverhalten vor. In keinem Fall darf die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens gemäß Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder ein Antrag auf Erstattung eines Gutachtens beim EGMR eine disziplinarrechtliche Sanktionierung begründen.
13. Es sollte ein Schwellenkriterium geben, mit dem Fehlverhalten, das die Verhängung von disziplinarrechtlichen Sanktionen rechtfertigen könnte, und andere Formen von Fehlverhalten voneinander abgegrenzt werden können.
14. Es sollte eine klare Trennung zwischen ethischen Standards und disziplinarrechtlich zu sanktionierendem Fehlverhalten geben.
15. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Gesetzen klare Verfahrensregeln für Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter festlegen. Es muss einen Filtermechanismus für die Beschwerdebearbeitung geben, der gewährleistet, dass schikanöse oder unbegründete Beschwerden umgehend zurückgewiesen werden.
16. Bei übermäßigen Verzögerungen muss Richterinnen und Richtern die Möglichkeit offenstehen, die Einstellung des Verfahrens zu beantragen.
17. Richterinnen und Richter müssen die Möglichkeit einer wirksamen Beteiligung an Disziplinarverfahren gegen sie und das Recht auf einen Rechtsbeistand haben.
18. Sie müssen das Recht haben, gegen Disziplinarentscheidungen und disziplinarrechtliche Sanktionen Rechtsbehelfe einzulegen.
19. Disziplinarrechtliche Sanktionen müssen gesetzlich klar definiert, gut verständlich und in einem abschließenden Katalog aufgelistet sein.
20. Jede gegen eine Richterin oder einen Richter verhängte disziplinarrechtliche Sanktion muss verhältnismäßig sein.
21. Die Entlassung einer Richterin oder eines Richters sollte nur in besonders schweren Fällen als letztes Mittel angeordnet werden.
22. In jedem Fall ist bei der Prüfung, welche Sanktion angemessen ist, die potenziell abschreckende Wirkung bestimmter Sanktionen auf die betreffende Richterin bzw. den betreffenden Richter und andere Angehörige der Richterschaft zu berücksichtigen.
23. Sicherheitsüberprüfungen dürfen nicht als Alternative zu Disziplinarmaßnahmen eingesetzt werden. Sie sollten auch nicht im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption eingesetzt werden.