

2. Teil:

Europäische Trends und verfassungsrechtliche Eckpunkte justizieller Selbstverwaltung

Eric Alt

Europäische Tendenzen: Herausforderungen und notwendige Entscheidungen

Einleitung

»Wenn es um den Staat geht, kann man nie genug zweifeln«. Dieses Zitat von *Pierre Bourdieu* mag erklären, warum es viele interessante Theorien über die Trennung der Gewalten und die gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten (*checks and balances*) gibt. Die Justiz ist Teil des Staates. Als »Mund des Gesetzes« hat der Richter dessen Regeln anzuwenden. Aber ein moderner Richter muss sich auch des Rechts bewusst sein: er muss den Unmäßigkeiten der anderen Gewalten widerstehen, hat einzutreten für Grundrechte und hat das Recht für diejenigen durchzusetzen, die die Macht daran hindert, es selbst zu tun. Das mag der Anfang des Spannungsverhältnisses sein. Zum Beispiel entscheidet gerade aktuell in Serbien die Regierung über die Wiederwahl aller Richter. Ob diese Situation als Möglichkeit missbraucht wird, einige Richter aus politischen Gründen zu entlassen, wird zu sehen sein. In Italien hat das Parlament eine Justizreform verabschiedet, die Premierminister Berlusconi dabei hilft, Korruptionsverfahren zu umgehen. In Frankreich und Spanien gab es im Oktober Richterbewegungen, die gegen Einflussnahmen der Exekutive auf die Justiz protestiert haben. Der rechtliche Diskurs muss all dies bewältigen. Es gibt Trends und Herausforderungen, die es zu analysieren gilt, und Entscheidungen, die getroffen werden müssen.

1. Europäische Entwicklungen

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat Standards aufgestellt, die Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) umsetzen. So hat der EGMR beispielsweise ein Militärgericht, dessen Mitglieder dem im Rang ausführenden Offizier untergeordnet waren und unter seine Befehlskette fielen, als nicht unabhängig eingestuft (Rechtssache *Findlay v. United Kingdom*, 1997). Der polnische Seegerichtshof (*Maritime Dispute Chambers*), dessen Mitglieder von dem Justizminister ernannt und aberufen werden, kann nach der Rechtsprechung des EGMR ebenfalls nicht als unparteiisches Gericht angesehen werden (Rechtssache *Brudnicka v. Poland*, 2005). Auch eine für das britische »Home Office« verantwortliche Person kann

nicht Mitglied eines unabhängigen Gerichts sein (Rechtssache Whitfield and Others v. the United Kingdom, 2005). Die Evaluierungskriterien zur Beurteilung, ob ein Gericht unabhängig von der Regierung ist, bestehen aus der Art und Weise der Auswahl der Mitglieder, ihrer Amtszeit, der Möglichkeit zur Wiederwahl und der Existenz von Garantien gegen Druck von außen.

2. Tendenzen, die im Europarat entwickelt wurden

Die Empfehlung des Europarates Nr. R (94) 12 über die Unabhängigkeit, Effizienz und die Rolle von Richtern war das erste Dokument, das der Europarat über diese Thematik ausgegeben hat. Es ist immer noch ein Basisdokument, seit ein 2007 vorgeschlagenes und erneuertes Dokument außer Kraft gesetzt wurde. Die Europäische Charta zur Stellung der Richter wurde 1998 aus der Richterschaft selbst entworfen. 2007 behandelte die Venedig-Kommission einen Bericht¹ über richterliche Ernennungen: »Die Auswahl eines angemessenen Systems für die Ernennung von Richtern ist eine der wichtigsten Herausforderungen, denen neue Demokratien gegenüberstehen. (...) Internationale Standards sind insofern eher positiv für die extensive Entpolitisierung des Prozesses. Allerdings existiert aktuell kein einziges nicht-politisches »Modell« des Ernennungssystems (...). Eine angemessene Methode zur Garantie richterlicher Unabhängigkeit ist die Einrichtung eines Richterrates, welcher mit verfassungsrechtlichen Garantien betreffend seiner Zusammensetzung, Machtfülle und Autonomie ausgestattet sein soll.«²

Im selben Jahr hat der Rat der europäischen Richter (*Consultative Council of European Judges* = CCJE) über eine Stellungnahme zur Rolle und Stellung von Richterräten beraten.³ Diese legt den Akzent auf die Einführung von Richterräten als dem Schlüsselement für Garantien der richterlichen Unabhängigkeit⁴: Es ist wichtig, ein spezifisches Organ wie den Richterrat zu errichten, betraut mit dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit als wesentlichem Element eines Rechtsstaates, der das Prinzip der Gewaltenteilung respektiert. Der Richterrat soll die richterliche Unabhängigkeit sowohl des Justizsystems als auch der individuellen Richter sowie zur selben Zeit die Effizienz und Qualität des Justizsystems garantieren, wie es in Art. 6 der EMRK definiert ist. Das Ziel dabei ist die Stärkung des öffentlichen Vertrauens in das Justizsys-

1 Angenommener Bericht der Venedig-Kommission bei seiner 70. Plenarsitzung (Venedig, 16.-17. März 2007).

2 Jedenfalls räumt der Bericht ein, dass die Exekutivgewalt in älteren Demokratien stellenweise einen merkbaren Einfluss auf juristische Anordnungen hat. Solche Systeme mögen in der Praxis gut funktionieren und eine unabhängige Justiz gewährleisten, weil diese Gewalten durch rechtliche Kultur und Traditionen, die über eine lange Zeit gewachsen sind, gezügelt werden.

3 Das Gutachten wurde vom CCJE bei seiner achten Versammlung angenommen (Straßburg, 21.-23. November 2007).

4 Dieses Gutachten wurde von der Venedig-Kommission vollständig befürwortet: siehe dazu den Entwurf der Stellungnahme des CCJE von Hanna Suchocka (Mitglied aus Polen), angenommen durch die Venedig-Kommission bei ihrer 72. Plenarsitzung (Venedig, 19.-20. Oktober 2007).

tem. Der Richterrat soll durch eine verfassungsrechtliche Absicherung vor dem Risiko geschützt werden, dass seine Autonomie zu Gunsten der Legislative oder der Exekutive gekürzt wird. Ein wesentlicher Teil der Arbeit des Europarats wurde ursprünglich im Hinblick auf die neuen östlichen Demokratien entwickelt, sie ist aber nun sehr hilfreich für die alten.

3. *Schaffung neuer Selbstverwaltungsorgane in einigen Mitgliedstaaten*

In Großbritannien wurde durch das Verfassungsreformgesetz von 2005 eine richterliche Ernennungskommission als unabhängige, nicht öffentliche Organisation (*Non Departmental Public Body* = *NDPB*) eingerichtet. Sie wählt Kandidaten für juristische Ämter aus. In den Niederlanden wurde 2002 als Konsequenz einer weitreichenden Reform des Justizsystems ein Rat eingerichtet. Festgelegt wurde dies durch das Justizorganisationsgesetz (*Judicial Organisation Act*). In Belgien wurde 1999 – als Versuch, das nach dem Dutroux-Fall zerstörte Vertrauen in die Justiz wieder herzustellen – ein Hoher Richterrat (*High Judiciary Council*) gegründet. In Frankreich betraf die Verfassungsreform vom Juli 2008 ebenfalls den Hohen Richterrat. Der Präsident der Republik ist nun nicht mehr formal Vorsitzender des Rates. Beurteilungsentscheidungen bezüglich richterlicher Tätigkeit werden nun durch den Präsidenten des Kassationsgerichtshofs (*Cour de Cassation*) und die Beurteilungsentscheidungen über Staatsanwälte von dem Generalstaatsanwalt des Gerichts getroffen.

II. *Herausforderungen*

1. *Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex*

Eine erste Herausforderung besteht darin, einen gemeinsamen Verhaltenskodex für richterliche Tätigkeit zu schaffen. Verantwortung ist das Pendant zur Macht richterlicher Entscheidung, Disziplin und Ethik sind ein Teil dieser Verantwortung. Indem man die Disziplin zum Instrument justiziabler Kontrolle macht, könnte dies eine Verlockung für die Exekutivgewalt darstellen. So kann der Justizminister in Frankreich Disziplinarmaßnahmen einleiten und es ist offensichtlich, dass einige Entscheidungen politischer Natur sind: Im Besonderen kann die disziplinarrechtliche Verfolgung gegen den Richter Van Ruymbeke als Versuch eines Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit angesehen werden. Zu dieser Zeit wurden Ermittlungen im Clearstream-Fall als politisch unerwünscht eingestuft.⁵ Richter Van Ruymbeke wurde vom Hohen Richterrat zwar nicht verurteilt, aber sein persönliches Ansehen – und der Interessen-

5 Im Juli 2004 haben anonyme Verleumdungen, die an Richter Renaud Van Ruymbeke geschickt wurden, eine Vielzahl französischer Politiker beschuldigt, durch schwarze Konten bei Clearstream Schmiergelder im Zusammenhang mit dem Taiwanesischen Fregatten-Skandal erhalten zu haben. Im Januar 2006 wurde der Fall abgeschlossen, weil die Liste der Konten auf einem Betrug beruhte. Dennoch wurde Premierminister de Villepin verdächtigt, eine geheime Untersuchung dieser schwarzen Konten angeordnet zu haben, bei denen auch der Name Sarkozy enthalten war.

verband der Finanzrichter von Paris – waren geschwächt. Ebenso ist es sehr wichtig, Disziplin und Ethik nicht zu verwechseln: Disziplin zielt auf die Etablierung von Pflichten, während Ethik eine Definition genereller und moralischer Regeln des Verhaltens vorsieht. So sollte zum Beispiel die »Kultur des Zweifels« als kollektives Gedankengut sowie kritischer Geist Teil der justiziellen Ethik sein. Aber das sind Fragen, die nur unter Richtern diskutiert werden können. In seiner Stellungnahme Nr. 3 über richterliche Ethik und Verantwortlichkeit hat der CCJE herausgestellt, dass »alle Richter darauf zielen sollten, hohe professionelle Standards zu entwickeln und anzustreben. Aber es würde die zukünftige Entwicklung solcher Standards entmutigen und ihr Anliegen missverstehen, wenn man sie gleichstellen würde mit der Zielsetzung von Disziplinarjustiz.«

2. Einführung fairer Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern

Eine zweite Herausforderung liegt in der Einführung von fairen Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern, gerade in einem Bereich, wo Leistung generell schwer zu messen ist. Dies ist bereits Aufgabe der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (*European Commission for the Efficiency of Justice* = *CEPEJ*), die nicht nur Zahlenmaterial, sondern auch qualitative Informationen bereitstellt. Sie mahnt, dass Vergleiche keine Rankings sind und gleichrangige Erhebungen von Statistiken erforderlich sind. Einige Hohe Richterräte haben bereits wichtige Aufgaben bei der richterlichen Beurteilung. Zum Beispiel verfügen die Niederlande über ein so genanntes »workload-measurement system«, welches vom Rat unterstützt wird. Wenn es ein Gericht nicht schafft, bestimmte quantitative oder qualitative Standards einzuführen, kann das eine negative Konsequenz für das vom Rat zu verteilende Budget haben. Rumänische⁶ und serbische⁷ Richtervereinigungen haben gerade wichtige Beratungen auf diesem Gebiet begonnen.

3. Untersuchungen zum Versagen von Justizsystemen

Es mag darüber hinaus interessant sein, die Gründe für das Scheitern von Justizsystemen zu untersuchen, um zu wissen, was notwendig zur Verbesserung anderer Systeme ist. Der Bericht von »Transparency International« aus dem Jahre 2007 deckte Korruption innerhalb von Justizsystemen auf. Er besagt, dass es zwei Arten von Korruption gibt, die Justizsysteme am meisten betreffen: Erstens politische Eingriffe in Justizverfahren entweder durch exekutive oder legislative Teile der Regierung und zweitens Bestechung. Der Aspekt, der üblicherweise als Faktor der Korruption gesehen wird, ist die Richterauswahl: »Der Fehler, die Richterauswahl durch exekutive Einflüsse vorzunehmen, kann zur Auswahl von biegsamen, korrumpierbaren Richtern führen.« Der

6 Bewertungsstandards – Ein Fortschritt für eine effektivere Justiz, Institut für politische Studien, Bukarest (online abrufbar auf der Webseite von MEDEL: http://www.medelnet.org/pages/99_2.html).

7 Dragana Boljevic, Evaluation juristischer Arbeitsweise, Serbische Richtervereinigung (ebenfalls auf der Webseite von MEDEL abrufbar).

Bericht empfiehlt ein unabhängiges Richterwahlgremium, leistungsbezogene Ernennungen sowie die Einbindung der Zivilgesellschaft. Die Geschäftsverteilung und die Organisation der Justiz sind dabei ebenso wichtig wie starke Richterorganisationen und das Engagement der Zivilbevölkerung.

III. Notwendige Entscheidungen

1. Die Rolle des Staatsanwalts in einem System selbstverwalteter Justiz

Richter können die Frage, ob sie einen Fall untersuchen, nicht selbst entscheiden. In strafrechtlichen Fällen hängen sie entscheidend von der Initiative des Staatsanwalts ab, außer in Systemen, in denen auch Opfer strafrechtliche Ermittlungen veranlassen können. Und selbst in diesen Systemen gibt es Kriminalfälle ohne klaren Opferbezug, wie Korruption, illegalen Handel oder Steuerbetrug. Daher wäre es paradox, ein System der Unabhängigkeit der Richter zu installieren, ohne den Status der Staatsanwälte mit zu bedenken. Es gibt, vor allem in Frankreich und neuerdings in Italien, eine scharfe politische Debatte über den Status von Staatsanwälten. Der Rat des Europäischen Komitees der Minister hat die Empfehlung R 2000 (19) über die Rolle öffentlicher Verfolgung im Kriminaljustizsystem angenommen. Sie besagt insbesondere, dass Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen sollen, die sicherstellen, dass Staatsanwälte in der Lage sind, ihre beruflichen Pflichten und Verantwortungen ohne ungerechtfertigte Einflussnahmen und ohne die Gefahr einer zivilrechtlichen, strafrechtlichen oder andersgearteten Haftung wahrzunehmen. Staatsanwälte sollen in jedem Fall in einer Position sein, aus der sie ohne Hindernis öffentliche Beamte wegen von ihnen begangener Delikte – vor allem Korruption, Missbrauch amtlicher Befugnisse, schwere Menschenrechtsverletzungen und andere Straftaten des Völkerrechts – verfolgen können. Die Auswahl, die Beförderung und die Übernahme von Staatsanwälten sollen gemäß fairer und unparteiischer Verfahren vollzogen werden. Diese Sicherungsmechanismen sind wesentlich, um die Gleichheit aller vor dem Gesetz zu garantieren. Das Verfahren der »sauberen Hände« in Italien wäre weit weniger effizient gewesen mit Staatsanwälten, die vom Justizministerium abhängig sind. Die europäische Richterorganisation MEDEL ist der Auffassung, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Justiz und dem Status von Staatsanwälten gibt.

2. Zusammensetzung des Richterrats

Eine zweite Entscheidung betrifft die Methode der Auswahl und des Verhältnisses zwischen Richtern bzw. Staatsanwälten im Hohen Richterrat auf der einen sowie Nicht-Richtern auf der anderen Seite. Der CCJE sagt, dass der Richterrat entweder nur aus Richtern zusammengesetzt sein kann oder gemischt aus Richtern und Nicht-Richtern. In beiden Fällen muss der Eindruck von bloßem Eigeninteresse, Selbstschutz und Vetternwirtschaft vermieden werden. Für den Fall einer gemischten Zusammensetzung (Richter und Nicht-Richter) ist der CCJE der Auffassung – mit dem Ziel des Ausschlusses jeglichen Drucks und jeglicher Manipulation –, dass eine gewichtige

Mehrheit der Mitglieder Richter sein sollen, die auch von Richtern gewählt wurden. Dieser Wortlaut macht bereits die Intensität der Debatte deutlich. Aber die Auswahl von Mitgliedern wird als wichtiger erachtet als die Frage, welche Gruppe darin die Mehrheit hat. Beispielsweise wurde das spanische System, in dem Richter in der Mehrheit sind, für zwei Jahre ausgesetzt, weil es unmöglich wurde, im Parlament eine qualifizierte Mehrheit für eine Nominierung zu finden. Der französische Rat, in dem Richter und Staatsanwälte in der Mehrheit⁸ sind, entscheidet über Nominierungen in einer Weise, die von der Opposition als parteistrategisch oder wenigstens sehr konservativ angesehen wird.

3. *Autonomie der Gerichtsverwaltung*

Eine dritte dringliche Entscheidung betrifft die Autonomie der Gerichtsverwaltung. Der CCJE sagt, dass die Determinierung von Konditionen zur Festlegung des Haushalts und Budgets der verschiedenen Gerichte oder die Evaluation der Effizienz von Gerichten sehr sensible Bereiche sind. Dies alles wirft Fragen und Wahlmöglichkeiten auf. Wie wichtig ist für die richterliche Unabhängigkeit eine Gerichtsverwaltung, die von einem autonomen Organ anstatt von der Exekutivgewalt überwacht wird? Kann die Justiz für den Gerichtsablauf verantwortlich gemacht werden, ohne die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung inne zu haben?

Schlussfolgerungen

1993 hat MEDEL eine Erklärung aufgestellt um Elemente eines europäischen Statuts für das Richteramt voranzutreiben. 1996 hat sie eine Deklaration von Prinzipien für Staatsanwaltschaften angenommen. Viele dieser Ansichten und Empfehlungen des Europarates nehmen diese Ideen auf und entwickeln sie weiter. All diese rechtlich nicht bindenden Texte konzentrieren nun gemeinsame Prinzipien, Standards und Werte. Es gibt nicht *das* richtige Modell, aber es gibt Entscheidungen, die zu treffen sind, um gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Effizienz zu entwickeln. Es ist an uns, eine neue Waage der Justiz zu erfinden, so dass ein deutscher Richter oder Strafverfolger, der seinen italienischen oder französischen Kollegen um Hilfe bei Ermittlungen ersucht, sicher sein kann, dass die Arbeit fair und in angemessener Zeit erledigt wird. Zwar sind auch andere Faktoren von Belang, richterliche Unabhängigkeit ist hierfür aber eine wesentliche Voraussetzung.

8 Die Reform von Juli 2008 änderte die Zusammensetzung des Rates: Richter und Staatsanwälte sind nun in der Minderheit.

Annex: Elemente des Europäischen Statuts für die Justiz (MEDEL, 1993)

(...) III. Der Oberste Richterrat

3.1. Der Oberste Richterrat ist betraut mit der Verwaltung und Disziplinarangelegenheiten der Justiz. Er garantiert die Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte. Er entscheidet über Fragen der Richterauswahl, der Ernennung von Richtern und organisiert juristische Fortbildung. Auf eigene Initiative oder auf Antrag der anderen Gewalten kann der Oberste Richterrat Stellungnahmen und Empfehlungen über juristische Fragen an das Parlament oder die Regierung abgeben.

3.2. Mindestens zur Hälfte besteht der Rat aus Richtern, die aus der Richterschaft nach Proportionswahlrecht gewählt wurden. Daneben besteht er auch aus Persönlichkeiten, die vom Parlament bestimmt wurden. Seine Mitglieder sind für eine bestimmte Zeit gewählt.

3.3 Das Parlament entscheidet über den Haushalt für die Justiz gemäß den Vorschlägen des Obersten Richterrats und der Regierung. Der Rat hat ein eigenes Budget, um seine internen Aufgaben wahrzunehmen.

3.4 Die Plenarsitzungen des Obersten Richterrates sind öffentlich, mit Ausnahme der Möglichkeit geschlossener Sitzungen für die in Art. 8 § 2 vorgesehenen Fälle. Die Sitzungsprotokolle, Entscheidungen, Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen ebenso wie das Budget und die Konten, sind in angemessener Weise zu veröffentlichen. Entscheidungen, die die Richterwahl, Ernennung und Disziplinarangelegenheiten betreffen, müssen der rechtlichen Überprüfung des Obersten Gerichts zugänglich sein. Der Oberste Richterrat gibt dem Parlament jährlich eine Stellungnahme über seine Aktivitäten und die Lage der Justiz ab.