

*Silvia von Steinsdorff / Kaja Kazmierska*

## Justizreformen in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – Stärkung oder Schwächung der Unabhängigkeit der Gerichte?<sup>1</sup>

*Zusammenfassung:* Angesichts der massiven Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz in einigen Mitgliedsstaaten hat die EU ihre Bemühungen, die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Union zu überwachen und zu festigen, in jüngster Zeit verstärkt. Die Erfolge, aber auch die Schwierigkeiten dieses technokratischen Ansatzes werden anhand der Justizreformen in den elf mittelosteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten von 2004–2020 vergleichend analysiert. Ein Schwerpunkt der quantitativen und qualitativen Untersuchung liegt auf den Mechanismen, mit denen die individuelle Unabhängigkeit der Richter:innen möglichst effektiv geschützt werden kann. Zugleich nimmt der Beitrag die Gründe für den Reformbedarf in den Blick und lotet das Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz aus, in dem sich berechnete Forderungen nach juristischer Unabhängigkeit und politisch gleichermaßen legitime Kontrollbedürfnisse gegenüberstehen. Die vergleichende Rekonstruktion der Justizreformen ermöglicht es, systematisch zu unterscheiden, wo ein verbesserter Schutz der richterlichen Unabhängigkeit erreicht wurde, und in welchen Fällen die postulierten Ziele und die tatsächlichen, teils toxischen Wirkungen auseinanderfallen.

*Schlüsselwörter:* Justizreformen; Richterliche Unabhängigkeit; Rechtsstaatsqualität; democratic backsliding; individuelle Richterrechte; östliche EU-Mitgliedsstaaten; Europäische Union; Venedig-Kommission

*Silvia von Steinsdorff / Kaja Kazmierska, Judicial Reforms in the Eastern Member States of the European Union – Strengthening or Weakening of the Independence of the Courts?*

*Summary:* In light of the massive attacks on the independence of the judiciary in some of its member states, the EU has recently stepped up its efforts to monitor and consolidate the rule of law within the Union. The success as well as the setbacks of this rather technocratic approach are analyzed from a comparative perspective against the backdrop of the judicial reforms in eleven Central and Eastern European EU member states between 2004 and 2020. The quantitative and qualitative analysis focuses on the mechanisms which best protect

1 Die Verfasserinnen danken Friederike Augustin und Laura Bertagnoli für ihre Mitarbeit an der Studie. Sie haben insbesondere substanziell zu der Erhebung und Auswertung der empirischen Daten beigetragen. Friederike Augustin war zudem an der redaktionellen Bearbeitung des Manuskripts beteiligt.

the individual independence of judges. The article also examines the reasons for reform, exploring the tension between legitimacy and efficiency, when well-founded demands for legal independence are pitted against equally legitimate claims for political control. The comparative analysis of the judicial reforms allows to differentiate between cases, where a better protection of judicial independence has been achieved, and cases in which the postulated aims and the actual, sometimes toxic effects diverge.

*Keywords:* judicial reforms; judicial independence; state under the rule of law; democratic backsliding; individual rights of judges; Eastern EU Member States; European Union; Venice Commission

*Silvia von Steinsdorff*, Dr. phil., Professorin für Vergleichende Demokratieforschung und die politischen Systeme Osteuropas an der Humboldt-Universität zu Berlin.

*Kaja Kazmierska*, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrbereich für Vergleichende Demokratieforschung und Politische Systeme Osteuropas an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Korrespondenzanschrift: steinsds@sowi.hu-berlin.de

### 1. Einführung

Glaubt man dem Ampelsystem des »Rule of Law Dashboard«, steht es um die Unabhängigkeit der Justiz in den Staaten der Europäischen Union (EU) mehrheitlich nicht besonders gut. Die Ampel zeigt lediglich in elf Ländern grün, in 14 gelb und in zwei Fällen sogar rot. Der Lisbon Council, ein weitgehend aus EU-Mitteln finanzierter Think Tank, hat diese Farbskala unlängst auf der Basis des EU-Rechtsstaatsreports 2020 entwickelt.<sup>2</sup> Problematisch ist hierbei nicht nur die Umrechnung von Rechtsstaatsqualität in Prozentzahlen, sondern vor allem auch deren Verteilung: Im »grünen Bereich« (bis ca. 75 %) liegt die Unabhängigkeit der Justiz demnach in den Benelux-Staaten und Frankreich, in den skandinavischen EU-Ländern einschließlich Dänemarks, sowie in Irland, Lettland, Estland und Zypern. Auf Rot (unter 30 %) steht die Ampel hingegen in Polen und Bulgarien, während für alle weiteren EU-Mitglieder in West- und Osteuropa die gelbe Warnstufe gilt. Diese Einteilung scheint Viktor Orbáns politische Angriffe auf die Unabhängigkeit der ungarischen Justiz auf eine Stufe mit den eher verfahrenstechnischen Beanstandungen zu stellen, die die EU an der deutschen oder österreichischen Gerichtsorganisation hat.<sup>3</sup> Unabhängig vom grundsätzli-

2 Rule of Law Dashboard, <https://ruleoflaw.lisboncouncil.net/>.

3 Vgl. Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Rechtsstaatlichkeit in Ungarn*, SWD(2020) 316 final; Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*, SWD(2020) 304 final; Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Rechtsstaatlichkeit in Österreich*, SWD(2020) 329 final.

chen Sinn oder Unsinn einer solch plakativen Visualisierung verdeutlicht die »Rechtsstaats-Ampel« indes das Bemühen der EU, den Zustand der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten (vergleichend) zu dokumentieren und zu kontrollieren. Die Kriterien, anhand derer die Rechtsstaatsqualität dabei beurteilt wird, sind allerdings mitunter fragwürdig.

Lange Zeit gab es in der EU nur sehr vage Vorstellungen davon, was genau unter dem oft formulierten Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit zu verstehen sei.<sup>4</sup> Noch 1993, als der Europäische Rat die Voraussetzungen für einen EU-Beitritt in den Kopenhagener Kriterien schriftlich festhielt, geriet das »politische Kriterium« äußerst kursorisch. Es nennt in einem Atemzug die Stichworte »institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten«<sup>5</sup>. Einigkeit besteht darüber, dass eine unabhängige Justiz das Herzstück jedes Rechtsstaats bildet. Weniger klar ist, wie genau die demokratisch legitimierte Rechtsordnung durch Gerichte am besten geschützt werden kann. Ungeachtet dessen machten die europäischen Institutionen seit den 1990er Jahren teils sehr konkrete Vorgaben für die institutionelle Ausgestaltung der Judikative in den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten. Angesichts des »democratic backsliding«<sup>6</sup> in mehreren Mitgliedsländern, bei dem gerade auch die Autonomie der Justiz massiv angegriffen wird, hat die EU ihre Bemühungen, die Unabhängigkeit der Gerichte zu überwachen und möglichst zu festigen, in jüngster Zeit weiter verstärkt und auf alle Mitgliedsstaaten ausgeweitet. Die Erfolge, aber auch die Probleme ihres oft als technokratisch kritisierten Ansatzes<sup>7</sup> werden im Folgenden mit Blick auf die Justizreformen in den mittelosteuropäischen Ländern (MOE) rekapituliert.

Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, welche Faktoren die Unabhängigkeit der Justiz grundsätzlich am besten sichern – und inwiefern sich diese institutionell und/oder politisch garantieren lassen. Die zahlreichen Reformen in verschiedenen Bereichen des Justizwesens, die in den MOE-Staaten seit deren EU-Beitritt umgesetzt wurden, bieten hierzu eine hervorragende empirische Vergleichsgrundlage. Schließlich spielte der Aufbau einer funktionalen Judikative, die fest im System der demokratischen Gewaltenteilung verankert ist, in allen Beitrittsverhandlungen eine wichtige Rolle. Die Übernahme des europäischen *acquis communautaire* übte auch in dieser Hinsicht großen Konvergenzdruck aus und führte zu ähnlichen institutionellen Regelungen. Die seither sehr unterschiedlichen nationalen Entwicklungen lassen sich

4 Vgl. Silvia von Steinsdorff, »Demokratischer Rechtsstaat und liberale Demokratie: unscharfe Grenzen im europäischen Verfassungsraum« in: *Zeitschrift für Politik* (2018), S. 149.

5 Beitrittskriterien (Kopenhagener Kriterien) in: EUR-Lex, [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=de](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=de).

6 Nancy Bermeo, »On Democratic Backsliding« in: *Journal of Democracy* 27, Nr. 1 (2016), S. 5–19.

7 Vgl. z.B. Martin Krygier, »The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist »Transitions«, Populism, and the Rule of Law« in: *European Constitutional Law Review* 15, Nr. 3 (2019), S. 544–573; Bojan Bugarcic »A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: »Lands in-between« democracy and authoritarianism« in: *International Journal of Constitutional Law* 13, Nr. 1 (2015), S. 219–245.

deshalb fast wie unter Laborbedingungen vergleichend analysieren. Erstaunlicherweise wird diese Gelegenheit in der sozial- und rechtswissenschaftlichen Forschung bislang kaum genutzt; stattdessen beschränkt sich die Diskussion meist auf wenige, besonders einschneidende Veränderungen, bei denen – wie etwa in Ungarn seit 2010 oder in Polen seit 2016 – die durchaus vorhandene Reformbedürftigkeit ganz offensichtlich als Vorwand für »executive aggrandizement«<sup>8</sup> dient, d.h. für die Beschneidung gerichtlicher Autonomie zugunsten populistisch-autoritärer Exekutivdominanz.

Die folgende Studie reflektiert zunächst kurz die konzeptionellen Dimensionen gerichtlicher Unabhängigkeit. Hierbei werden insbesondere auch die Mechanismen diskutiert, die von den europäischen Institutionen zur »Messung« der Rechtsstaatsqualität allgemein bzw. der Unabhängigkeit der Justiz speziell verwendet werden. Im nächsten Schritt folgt eine kursorische Bestandsaufnahme der Justizreformen in den MOE-Staaten seit ihrem EU-Beitritt, wobei wir uns auch mit den Begründungen für den Reformbedarf auseinandersetzen. Im dritten Teil der Untersuchung analysieren wir das dahinterliegende Spannungsfeld zwischen juristisch begründeter Unabhängigkeit und politisch legitimen Kontrollbedürfnissen anhand eines Teilbereichs der Justizreformen genauer: Wir vergleichen die zahlreichen Reformen, die mit einem verbesserten Schutz der individuellen richterlichen Unabhängigkeit begründet wurden, hinsichtlich ihrer postulierten Ziele und tatsächlichen Wirkungen. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit.

## *2. Dimensionen und Mechanismen gerichtlicher Unabhängigkeit*

Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein Kernelement aller Rechtsstaatskonzepte, seien sie »dünn« oder »dick«, das sich unmittelbar aus dem Prinzip der Gewaltenteilung ableitet.<sup>9</sup> Wie genau diese Autonomie<sup>10</sup> gegenüber den anderen Verfassungsinstitutionen am besten gewährleistet werden kann, ist aus empirisch-analytischer, zumal vergleichender, Perspektive jedoch wenig erforscht. Dabei sind die normativen Ziele klar: Richter:innen sollen Recht und Gesetz nach professionellen Regeln anwenden, auslegen und ggf. fortentwickeln. Sie sollen frei von innerem oder äußerem Druck – sei es durch politische Einflussnahme oder durch Korruption – Streit schlichten und die Rechte der/s Einzelnen vor staatlichen Übergriffen schützen. Um diese gesellschaftliche Stabilisierungs- und Ausgleichsfunktion erfüllen zu können, muss das Justizsystem finanziell und personell angemessen ausgestattet sowie dauerhaft, rational und

8 Bermeo, On Democratic Backsliding, aaO. (FN6).

9 Vgl. Steinsdorff, Demokratischer Rechtsstaat und liberale Demokratie, aaO. (FN 4), S. 142f.

10 Die Begriffe »richterliche Unabhängigkeit« bzw. »richterliche Autonomie« werden in diesem Beitrag synonym verwendet. Die Autorinnen sind jedoch der Auffassung, dass Richter:innen als Teil des Justizsystems nie vollständig unabhängig (wohl aber autonom) von den anderen Verfassungsinstitutionen agieren können.

transparent organisiert sein.<sup>11</sup> Die Erreichung dieser Ziele hängt entscheidend davon ab, wie die institutionellen Rahmenbedingungen und Verfahren der Rechtsprechung ausgestaltet werden. Hier liegt ein generelles Problem, das die kontinuierliche Aus- und Umgestaltung der entsprechenden Mechanismen in den osteuropäischen EU-Ländern exemplarisch verdeutlicht: Viele institutionelle Detail-Regelungen bewegen sich in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen der Garantie der Unabhängigkeit einerseits und der – gerade in mehreren MOE-Staaten zu Recht thematisierten – Gefahr von Dysfunktionalität bzw. mangelnder Effizienz einer Justiz andererseits, die sich aufgrund ihrer Unabhängigkeit jeder Rechenschaft (*accountability*) entzieht.

Dieser grundsätzliche Zielkonflikt von (Verfahrens-)Legitimität und (Ergebnis-)Effizienz wird in der rechts- und sozialwissenschaftlichen Literatur zur gerichtlichen Unabhängigkeit kaum thematisiert. Stattdessen dominieren Checklisten mit einer Vielzahl von Mechanismen, deren additive Umsetzung einen optimalen Schutz der gerichtlichen Autonomie suggeriert.<sup>12</sup> Dabei wird übersehen, dass unterschiedliche institutionelle Regelungen ähnliche Funktionen erfüllen können. Auch wissen wir aus der neo-institutionalistischen Forschung hinlänglich, wie stark historische Pfadabhängigkeiten, der jeweilige gesellschaftlich-kulturelle Kontext oder auch das Selbstverständnis und die Interessenlage der ersten Generation von Amtsinhaber:innen die Funktionslogik von Regelwerken beeinflussen.<sup>13</sup> Zudem nutzen politische Akteure, die die institutionellen Grundlagen liberaler Demokratie schwächen wollen, Reformen oft gezielt als Vorwand. Gerade weil es eine »wide but normatively justifiable variation in the institutional forms and substantive rules«<sup>14</sup> gibt, um bestimmte demokratische Ziele zu erreichen, muss stets die Gesamtwirkung aller Regeln in den Blick genommen werden. Das bloße Abhaken einer Liste von per se legitimen Einzelmechanismen kann sogar kontraproduktiv wirken, wenn diese auf ›toxische‹ Weise kombiniert werden – »and the new autocrats are finding those combinations«, wie Kim Scheppele zu Recht zu bedenken gibt.<sup>15</sup>

Ein Beispiel, an dem sich das Problem einer mechanistischen, auf die spezifische Ausgestaltung institutioneller Teilaspekte fixierten Herangehensweise eindrücklich zeigen lässt, sind die Justizräte (*judicial councils*). Die EU setzte sich sehr erfolgreich dafür ein, in allen MOE-Beitrittsländern<sup>16</sup> Nationale Justizräte zu schaffen, die sowohl

11 Diese Ziele ergeben sich u.a. aus Art. 2 EUV, den Artikeln 6 und 13 der EMRK sowie aus Artikel 47 der Grundrechtecharta. Vgl. hierzu auch: Europäische Kommission, *Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*, COM(2014) 158, ANNEX 1.

12 Vgl. Daniela Piana, *Judicial Accountabilities in New Europe. From Rule of Law to Quality of Justice*, Farnham 2010; James Melton / Tom Ginsburg, »Does De Jure Judicial Independence Really Matter?« in: *Journal of Law and Courts* 2, Nr. 2 (2014), S. 187–217.

13 Vgl. Raimund Hasse / Anne K. Krüger (Hg.), *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld 2020; Gretchen Helmke / Steven Levitsky, »Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda« in: *Perspectives on Politics* 2, Nr. 4 (2004), S. 725–740.

14 Kim L. Scheppele, »Autocratic Legalism« in: *The University of Chicago Law Review* 85, Nr. 2 (2018), S. 548.

15 Scheppele, *Autocratic Legalism*, aaO. (FN 14), S. 548.

16 Lediglich in der Tschechischen Republik wurde kein Nationaler Justizrat geschaffen.

den personellen Auswahl- und Besetzungsprozess als auch die interne Arbeitsorganisation und Ressourcenverteilung an den Gerichten steuern. Dieses so genannte »Euro-Modell« beruht auf dem – grundsätzlich sinnvollen – Prinzip, ein möglichst paritätisch besetztes Gremium aus (von der Richter:innenschaft ko-optierten) Fachleuten und politischen Repräsentant:innen zu institutionalisieren, das als zentrales Selbstverwaltungsorgan fungiert. Auf diese Weise soll der Exekutive der unmittelbare Zugriff auf die Personal- und Sachentscheidungen im Gerichtssystem entzogen werden. Inwieweit die Justizräte die gerichtliche Unabhängigkeit tatsächlich in allen Fällen stärken, wird in der Literatur kontrovers diskutiert.<sup>17</sup> Je nach Grad der Polarisierung bzw. der Zentralisierung politischer Macht und den Nominierungsrechten in den verschiedenen Ländern kommt es zu teils heftigen Kontroversen über die Rolle und den Einfluss der Räte. Wie groß die Gefahr einer Politisierung dieser Institutionen ist, belegen nicht zuletzt einige der zwölf Gesetzesnovellen, die die Zusammensetzung und/oder die Kompetenzen der Justizräte in acht der elf untersuchten Länder – darunter Ungarn und Polen – seit dem EU-Beitritt substantiell verändert haben.<sup>18</sup>

Das Plädoyer für die Einführung von Justizräten ist nur eine von vielen Initiativen, mit denen europäische Institutionen die Konsolidierung gerichtlicher Unabhängigkeit in den MOE-Ländern schon während der ersten Runde der EU-Beitritts-Verhandlungen unmittelbar beeinflussten. Diese Bestrebungen verstärkten sich im Vorfeld der zweiten Osterweiterung 2007, weil Bulgarien und Rumänien gerade im Bereich der Rechtsstaatlichkeit signifikante Defizite aufwiesen. Die EU-Kommission knüpfte den Beitritt der Länder deshalb an die Bedingung, die Unabhängigkeit der Justiz und die Korruptionsbekämpfung zu verstärken und schuf hierzu den sogenannten Kooperations- und Kontrollmechanismus (CVM). Was als kurzfristiger Übergangsmechanismus geplant war, hat sich inzwischen zu einem dauerhaften Monitoring mit jährlichen Fortschrittsberichten entwickelt.<sup>19</sup> In Artikel 2 des Vertrags von Lissabon wurde Rechtsstaatlichkeit schließlich explizit als ein Grundwert der EU verankert und 2014 im »Neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips« weiter ausbuchstabiert.<sup>20</sup> Das Monitoring erfasst inzwischen alle EU-Mitgliedsstaaten, seit die Kommission 2013 ein EU-Justizbarometer und 2020 einen jährlichen, länderspezifischen Rechtsstaatlichkeitsbericht eingeführt hat.<sup>21</sup> Allen genannten Mechanismen und Berichten

17 Vgl. Pablo Castillo-Ortiz, »The politics of implementation of the judicial council »council model in Europe« in: *European Political Science Review* 11, Nr. 4 (2019), S. 503–520; Michal Bobek / David Kosař, »Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe«, in: *German Law Journal* 15, Nr. 7 (2019), S. 1257–1292.

18 Eigene Erhebung, siehe Teil 3 des Aufsatzes. Aus Platzgründen können wir hier nicht näher auf die inhaltlichen Probleme rund um die Rolle der Justizräte eingehen.

19 Vgl. Europäische Kommission, *Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien*, 2021, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_de#kriterien-fr-die-bewertung-der-fortschritte](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_de#kriterien-fr-die-bewertung-der-fortschritte).

20 Vgl. Europäische Kommission, *Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips* COM(2014) 158 final.

21 Vgl. Europäische Kommission, *EU-Justizbarometer*, 2021, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_de); Europäi-

liegt ein gemeinsames Prinzip zugrunde: Der Zustand der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und der Unabhängigkeit der Justiz im Besonderen wird anhand eines additiven Kriterienkataloges bewertet. Die (Nicht-)Existenz bestimmter institutioneller Mechanismen gilt hierbei – weitgehend ungeachtet des politischen Kontextes oder der möglicherweise ›toxischen‹ Kombination von Regelungen – als Maßstab für die zu bewertende Rechtsstaatsqualität.<sup>22</sup>

Einer ganz ähnlichen Logik folgt das Rechtsstaats-Monitoring des Europarats und der von ihm eingesetzten Gremien. So hat etwa die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, die so genannte Venedig-Kommission, eine explizite Checkliste zu den Kernelementen von Rechtsstaatlichkeit vorgelegt.<sup>23</sup> Auch weitere Organe des Europarats, wie die Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), der Consultative Council of European Judges (CCJE), der Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) und die Group of States against Corruption (GRECO), propagieren konkrete Mechanismen zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit bzw. der Unabhängigkeit der Justiz durch ›institutional engineering‹. Der GRECO etwa obliegt es, die Einhaltung der Anti-Korruption-Standards des Europarates in den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu überwachen und regelmäßig zu evaluieren; auch auf ihre Einschätzungen stützen sich die vorliegenden Überlegungen zu den Dimensionen und Mechanismen gerichtlicher Unabhängigkeit.<sup>24</sup>

Abb. 1: Dimensionen und Mechanismen gerichtlicher Unabhängigkeit

	Dimensionen	Mechanismen	Reforminhalte
1	<i>Auswahl von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen</i>	Auswahlverfahren	Kriterien und Verfahren, die bei der Auswahl von Kandidat:innen für Richterämter und für Präsidentenämter der Gerichte gelten und angewendet werden
		Auswahlgorgane	Zusammensetzung der Organe, die an der Auswahl von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen mitwirken

sche Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union*, COM(2020) 580 final.

22 Das weitaus nuanciertere und durchaus kontext-sensible Vorgehen der EU gegenüber Ungarn und Polen im Rahmen der Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 und 2 EUV sowie insbesondere mehrere detaillierte Entscheidungen des EuGH und des EGMR (vgl. u.a. EuGH: 5.11.2019, *Europäische Kommission/Republik Polen*, C-192/18, 25.10.2019 *Europäische Kommission/Republik Polen*; C-791/19; EGMR: 23.06.2016, *Baka v Hungary*, no. 20261/12, 29.06.2021 *Broda and Bojara v. Poland* no. 26691/18 and 27367/18) zu Fragen der gerichtlichen Unabhängigkeit differenzieren diesen Befund, ändern jedoch nichts an den teilweise problematischen Konzepten, die dem Rechtsstaats-Monitoring der EU und anderer europäischer Institutionen zugrunde liegen.

23 Vgl. Venedig-Kommission, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007rev.

24 Vgl. Europarat, *What is GRECO?*, 2021, <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>.

	Dimensionen	Mechanismen	Reforminhalte
2	<i>Individuelle Rechte von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen</i>	Amtszeit / Ruhestandsalter	Begrenzung der Amtszeit von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen Altersbeschränkungen für die Funktion als Richter:in oder Gerichtspräsident:in
		Disziplinarverfahren	Umfang der Amtsimmunität sowie Verfahren und Sanktionen gegen Richter:innen bei Dienstvergehen
		Vergütungssystem	Gehälter, Bonuszahlungen und spezielle Rentenansprüche für Richter:innen und Gerichtspräsident:innen
		Vermögenserklärung	Offenlegung von Vermögen und Mitgliedschaften in Verbänden und Organisationen
3	<i>Interne Gerichtsorganisation (Selbstverwaltungsorgane / Nationale Justizräte)</i>	Zusammensetzung	Anzahl, Organisation und Auswahl der Mitglieder des Justizrats
		Kompetenzen	Befugnisse als zentrales Organ einer unabhängigen Justizverwaltung
4	<i>Allg. Gerichtsaufbau / Funktionen und Kompetenzen der Verfassungsgerichte</i>	Strukturen	Instanzenzug, Anzahl und örtliche Verteilung sowie Effizienz und Transparenz der Gerichtsarbeit
		Zuständigkeiten	Sachliche Zuständigkeiten der Gerichte

Eigene Zusammenstellung auf Basis der im Text zitierten Monitoring-Berichte europäischer Institutionen

Die verschiedenen Kriterienkataloge, in denen die genannten europäischen Gremien die institutionellen Grundlagen für die Etablierung unabhängiger Justizsysteme postulieren, lassen sich grob in vier Dimensionen zusammenfassen (vgl. Abb. 1). Zum einen geht es um die Verfahren zur Rekrutierung und Beförderung von Richter:innen. Die professionellen, persönlichen und organisatorischen Anforderungen an die Kandidat:innen bilden eine Gruppe von Mechanismen, über die die Qualität und damit indirekt auch der Grad an individueller Autonomie in der Rechtsprechung gesichert werden soll. Daneben ist entscheidend, wer die Richter:innen vorschlägt, auswählt und über die Vergabe der Schlüsselpositionen an der Spitze der jeweiligen Gerichte bestimmt. Geht es nach den europäischen Institutionen, spielen auch hier die bereits erwähnten Justizräte eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich konkurrieren zwei Modelle zur Legitimierung von Auswahlorganen: Die Beteiligung von gewählten politi-

schen Repräsentant:innen sorgt für eine indirekte demokratische Legitimation der Richter:innen, während die Dominanz von Kooptationsmechanismen ihre fachliche, ›politikferne‹ Legitimation in den Vordergrund stellt.

Eine zweite, in vielen Verfassungen unmittelbar verankerte Dimension betrifft den individuellen Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Mit den Kriterien, anhand derer sich diese Rechte evaluieren lassen, beschäftigen wir uns im vierten Teil dieser Untersuchung eingehender. Auch hier zeigt sich das skizzierte Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effizienz, denn viele Mechanismen, die Richter:innen gegenüber externer Einflussnahme auf ihre Entscheidungen immunisieren, erschweren es zugleich, diese bei individuellem Fehlverhalten zur Verantwortung zu ziehen.

Die restlichen Dimensionen betreffen die interne (3) und externe (4) Organisation des Justizsystems. Auch hier kann den erwähnten Justizräten eine wichtige Funktion zukommen. Aber auch andere Aspekte der internen Arbeitsteilung und der Organisation von Entscheidungsverfahren sowie die Anzahl und der Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche der Gerichte in den verschiedenen Instanzen zählen zu den Mechanismen, die über die Funktionalität und Autonomie des Justizwesens entscheiden. Zur vierten Dimension rechnen wir auch die Kompetenzen und die personelle Ausgestaltung der Verfassungsgerichte, die in fast allen MOE-Ländern<sup>25</sup> im Zuge der EU-Annäherung geschaffen wurden. Trotz ihrer besonderen Sichtbarkeit und der jüngsten massiven Angriffe auf ihre Unabhängigkeit in Ungarn<sup>26</sup> und Polen<sup>27</sup> spielen sie in der folgenden vergleichenden Analyse keine gesonderte Rolle.

### 3. Justizreformen in MOE-Staaten zwischen Legitimität und Effizienz

Grundsätzlich lassen sich alle substantiellen Justizreformen<sup>28</sup>, die in den osteuropäischen EU-Staaten seit deren Beitritt implementiert wurden, einer oder mehreren der

25 Estland ist das einzige Land dieses Samples, in dem keine konzentrierte Form der Verfassungsgerichtsbarkeit existiert.

26 Vgl. Act CLI of 2011 on Constitutional Court, <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc>, Act CXXVII of 2019 on the amendment of certain Acts in relation to the single-instance administrative procedures of district offices (›Omnibus legislation‹).

27 Vgl. Gesetz vom 19.11.2015 zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (Ustawa z dnia 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), BGBl. 2015 Nr. 1928 (Dz.U. 2015 poz.1928), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001928>; Beschluss des Sejm vom 25.11.2015 auf Annullierung von fünf vom Sejm der vorangegangenen Wahlperiode gewählten Kandidaturen (Uchwała Sejmu z 25 list.2015r. o stwierdzeniu nieważności pięciu kandydatur wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji); polnischer Monitor 2015 Nr. 1132 (M.P. 2015 poz. 1132) <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20150001132>; Gesetz vom 22.12.2015 zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (Ustawa z dnia 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), BGBl. 2015 Nr. 2217 (Dz.U. 2015 poz. 2217) <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150002217>.

28 Alle Reformen, die das Funktionieren der Justiz beeinflussen werden in diesem Aufsatz als ›substanzielle Reformen‹ behandelt. Diese umfassen unter anderem Regelungen der richterlichen Amtszeit (einschließlich des Ruhestandsalters), der Persönlichkeitsrechte der Richter:innen, der Führung der Justiz (ggf. einschließlich der Reformen der Justizräte) sowie

vier skizzierten Dimensionen und der entsprechenden Mechanismen zuordnen. Diese Bestandsaufnahme und vor allem die analytische Einordnung der Reformen erwiesen sich allerdings als erhebliche Herausforderung. Wir mussten teils detektivische Pionierarbeit leisten, weil es bislang kaum umfassende, systematisch vergleichende Analysen zu diesem Thema gibt. Die wenigen existierenden Studien nehmen in der Regel nur einzelne Aspekte der Justiz länderübergreifend in den Blick. Hierzu zählt etwa die bereits erwähnte wissenschaftliche Diskussion um das Für und Wider der Justizräte.<sup>29</sup> Auch konnten wir auf einige Arbeiten zurückgreifen, die die Justizreformen im Beitrittsprozess aus EU-Perspektive untersuchen<sup>30</sup> und deren Erfolg retrospektiv bewerten.<sup>31</sup> Daneben erwiesen sich Untersuchungen als hilfreich, die die Justizsysteme im Rahmen der Verfassungspolitik in MOE analysieren<sup>32</sup> oder sich spezifisch mit den Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit in der Region auseinandersetzen.<sup>33</sup> Insbesondere existiert inzwischen eine Fülle von Literatur zu den Autokratisierungsprozessen in Ungarn und Polen.<sup>34</sup> Einen weiteren Schwerpunkt mit gelegentlichen Bezügen zu den Rechtssystemen in MOE bilden Studien zum Thema Korruptionsbekämpfung.<sup>35</sup>

Insgesamt überwiegen in der Literatur deskriptive Einzelfallstudien zur Lage der Rechtsstaatlichkeit bzw. zum Justizsystem in jeweils einem MOE-Land.<sup>36</sup> Den breitesten Raum nehmen dabei die Lageberichte und Evaluationen ein, in denen EU-

Änderungen der Struktur und Organisation des Gerichtssystems. Nicht behandelt werden die Reformen, die keinen Einfluss auf das inhaltliche Funktionieren des Justizsystems haben, wie z.B. technische Bestimmungen zur Informatisierung der Gerichte.

- 29 Vgl. Castillo-Ortiz, *The politics of implementation of the judicial council model in Europe*, aaO. (FN 17), S. 503–520; Bobek / Kosar, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, aaO. (FN 17), S. 1257–1292.
- 30 Vgl. Ulrich Sedelmeier, »The European Union and Democratization in Central and Southeastern Europe since 1989« in: Sabrina Ramet / Christine Hassenstab (Hg.), *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge 2019, S. 539–562.
- 31 Vgl. Ramona Coman, »Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe«, in: *Europe-Asia Studies* 66, Nr. 6 (2014), S. 892–924.
- 32 Vgl. Anna Fruhstorfer / Michael Hein (Hg.), *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, Wiesbaden 2016; Ivan Halasz, »Trends of Constitutional Amendments in Central Europe after 2008« in: *Hungarian Journal of Legal Studies* (2017), S. 177–193.
- 33 Vgl. Georgi Dimitrov / Anna Plachkova, »Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law« in: *European Politics and Society* (2021), S. 167–184.
- 34 Vgl. anstatt vieler: Elisabeth Bakke / Nick Sitter, »The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010« in: *Perspectives on Politics* (2020), S. 1–16; Tímea Drinóczi / Agnieszka Bień-Kacała, »Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland« in: *German Law Journal* 20 (2019), S. 1140–1166.
- 35 Vgl. Corina Lacatus / Ulrich Sedelmeier: »Does monitoring without enforcement make a difference? The European Union and anti-corruption policies in Bulgaria and Romania after accession« in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 8 (2020), S. 1236–1255.
- 36 Vgl. u.a. Ingi Jusmen, »EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania« in: *Journal of Common Market Studies* 53, Nr. 3 (2015), S. 593–608; Marcin Matczak, »The Clash of Powers in Poland's Rule of Law Crisis: Tools of Attack and Self-Defense« in: *Hague Journal on the Rule of Law* 12 (2020), S. 421–450; Beatrice

Institutionen und andere internationale Institutionen sowie Stiftungen und Think Tanks die Entwicklung der nationalen Justizsystemen der MOE-Ländern regelmäßig dokumentieren. Die folgende Reform-Übersicht basiert deshalb vornehmlich auf der Auswertung relevanter Detailinformationen, die wir den zahlreichen Stellungnahmen der Venedig-Kommission<sup>37</sup>, den GRECO-Berichten<sup>38</sup>, dem EU-Justizbarometer<sup>39</sup> sowie den entsprechenden Länderkapiteln des von der EU-Kommission im September 2020 erstmalig veröffentlichten Rechtsstaatlichkeits-Berichts<sup>40</sup> entnommen haben. Außerdem stützen sich unsere Einschätzungen auf die Länderberichte des Bertelsmann Transformation Index (BTI)<sup>41</sup> und des Varieties of Democracy-Projekts (V-Dem)<sup>42</sup>.

Abbildung 2 zeigt eindrucksvoll, wie stark die Justizsysteme in MOE in den vergangenen 15 Jahren reformiert wurden. Bedenkt man, dass vor dem EU-Beitritt die gesetzlichen Grundlagen auch in diesem Bereich in allen Ländern überarbeitet und teilweise sogar neugestaltet worden waren, erscheint die Zahl von mehr als 80 erfassten substantiellen Änderungen hoch. Dies allein kann als Indiz gelten, dass es trotz aller Begleitung und Beratung durch die europäischen Institutionen bei den politisch Verantwortlichen vor Ort offenbar beträchtliche Kritik an der mangelnden Funktionalität der Justizsysteme gibt. Dafür spricht auch, dass die Frequenz der Änderungen in jüngster Zeit länderübergreifend deutlich zunimmt – also keineswegs nur in den Staaten, in denen »democratic backsliding«-Prozesse zu beklagen sind. Wenngleich die Quantität alleine nichts über die Substanz und die Ausrichtung der Reformen aussagt, legen die Zahlen doch einige inhaltliche Schlussfolgerungen nahe.<sup>43</sup>

Kein Land hat sein Justizwesen im Untersuchungszeitraum völlig unverändert gelassen; allerdings stehen sich Länder mit eher wenigen Reformen (bis zu 5 in Tschechien, Slowenien, Litauen, Rumänien und Kroatien<sup>44</sup>) und solche mit hoher Reformhäufigkeit (10 oder mehr in Ungarn, Polen und der Slowakei) gegenüber. Grosso modo scheint diese Einteilung mit der politischen Gesamtentwicklung zu korrespondieren. So gelten etwa die Tschechische Republik und die baltischen Staaten bislang als institu-

Monciunskaitė, »To live and to learn: the EU's failure to recognise rule of law deficiencies in Lithuania« in: *Bridge Network Working Paper 15* (2021).

37 Vgl. Venedig-Kommission, *Demokratische Institutionen und Grundrechte*, [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Const\\_Assistance&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Const_Assistance&lang=EN).

38 Vgl. GRECO, *Evaluationsrunden*, 2021, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

39 Vgl. Europäische Kommission, EU-Justizbarometer, aaO. (FN 21).

40 Vgl. Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, aaO. (FN 21).

41 Vgl. Bertelsmann Stiftung, *BTI Transformation Index – Ostmittel- und Südosteuropa*, <https://www.bti-project.org/de/berichte/regional-dashboard-ESE.html?&cb=00000>.

42 Vgl. V-Dem Institute, *Varieties of Democracy – V-Dem Graphing Tools*, 2021, <https://www.v-dem.net/en/online-graphing/>.

43 Da die in Abb. 2 erfassten Justizreformen teilweise mehrere Gesetzesänderungen im selben Jahr beinhalteten, dient die Übersicht nur eingeschränkt einer Quantifizierbarkeit der Gesetzesänderungen; vielmehr visualisiert sie die Häufigkeit und die Dimensionen von entsprechenden Reformen im zeitlichen Verlauf sowie im Verhältnis der Dimensionen zueinander.

44 Rumänien und Kroatien traten der EU allerdings später bei (2007 und 2013), deshalb ist hier die Vergleichsbasis nicht aussagekräftig.

tionell stabile Demokratien. Die hohe Änderungsdichte in Ungarn und Polen hingegen spiegelt die weithin dokumentierten autoritären Angriffe der jeweiligen Regierungen auf die Grundlagen der liberalen konstitutionellen Demokratie wider. Auch die zeitliche Frequenz der verzeichneten Reformen entspricht diesem Muster: In Ungarn kam es kurz nach der (erneuten) Machtübernahme durch Viktor Orbáns Fidesz-Partei 2010 zu tiefgreifenden normativen Veränderungen bei allen Dimensionen der gerichtlichen Unabhängigkeit; in Polen erfolgten ähnliche Maßnahmen unmittelbar nach dem Wahlerfolg der PiS 2015.

Abb. 2: Dimensionen und Zeitpunkt aller Justizreformen in MOE 2004–2020<sup>45</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020					
Bulgarien				1									3		3		2	2	2			
Estland				4			2				2	2	1	2								
Kroatien													4			1	2		2			
Lettland															4	3	4		2	1	2	
Litauen				2																1	2	
Polen				4				4	4				4		1	2	2	2	2			
Rumänien				2			2									1					2	
Slowakei					1	2		1	2	2	2		3		1		2				2	
Slowenien						4				2					4	3	3					
Tschechische Republik			2		2	2			1													
Ungarn								1	2	2	2								1		1	2
								3	4			3	4						4			4

1	Auswahl von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen
2	Individuelle Rechte von Richter:innen und Gerichtspräsident:innen
3	Interne Gerichtsorganisation (Selbstverwaltungsorgane / Nationale Justizräte)
4	Gerichtsaufbau & Funktionen und Kompetenzen der Verfassungsgerichte

Eigene Zusammenstellung auf Basis aller im Text genannten Quellen

Dass eine hohe Zahl von Gesetzesänderungen jedoch nicht automatisch eine Beschneidung der gerichtlichen Unabhängigkeit zum Ziel haben muss, zeigen die wiederholten Justizreformen in der Slowakei. Hier kam es aus unterschiedlichen Motiven zu drei großen Amendierungs-Wellen. Die ersten Reformen nach dem EU-Beitritt wurden stark von Štefan Harabin geprägt, dem Justizminister von 2006 bis 2009. Er leitete mehrere Änderungen ein, die die Trennung von Exekutive und Judikative personell und institutionell zunehmend verschwimmen ließen. So wechselten beispielsweise als

45 Die nationalen Justizreformen sind entsprechend den EU-Beitrittsrunden erfasst: ab 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn), ab 2007 (Bulgarien, Rumänien) und ab 2013 (Kroatien).

›superjudges‹ apostrophierte Richter:innen ins Justizministerium und wieder zurück.<sup>46</sup> Auch der Einfluss der Exekutive auf die Ernennung der Gerichtspräsident:innen verstärkte sich unter seiner Ägide.<sup>47</sup> Einige dieser Entwicklungen wurden durch die Justizreformen der letzten zehn Jahre korrigiert. Die große Reform 2011 stärkte insgesamt die Unabhängigkeit der Justiz, etwa durch die Einführung offener und transparenter Ernennungsverfahren.<sup>48</sup> Ende 2020 wurde eine weitere weitreichende Justizreform mit dem Ziel der Korruptionsprävention verabschiedet, bei der es insbesondere um eine stärkere Kontrolle der Vermögen von Richter:innen geht.<sup>49</sup>

Neben der Identifizierung von Phasen intensiver Justizreformen, die zwei oder mehr Dimensionen umfassten, lässt auch die Reformfrequenz entlang der einzelnen Dimensionen wichtige Aufschlüsse zu: Während die Reformdichte in den Bereichen Ernennungsverfahren, Justizrat und Gerichtsorganisation relativ gleich verteilt ist, sticht die Häufigkeit von Veränderungen der individuellen Rechte von Richter:innen in allen Ländern ins Auge.

#### 4. Stärkung oder Schwächung individueller Richter:innenrechte?

Betrachtet man die zahlreichen Änderungen im Bereich der individuellen Richterrechte vergleichend, zeigt sich die Ambivalenz der Justizreformen in MOE sehr klar. Hinter der großen Mehrheit der Gesetzesnovellen steht der Versuch, einen Ausgleich zwischen dem Schutz der Richter:innen vor Einfluss von außen einerseits und dem Anspruch der Gesellschaft auf eine effiziente, zeitnahe und transparente gerichtliche Entscheidungsfindung andererseits zu finden. Sowohl die steigende Änderungsfrequenz in den letzten Jahren als auch die spezifischen Mechanismen, um die es dabei schwerpunktmäßig geht, scheinen das wachsende politische Unbehagen angesichts einer ausschließlich von professioneller Selbstkontrolle eingehegten Richter:innenschaft zu spiegeln. Zugleich verdeutlicht die vergleichende Analyse der wichtigsten Reformen zu den vier Mechanismen der Dimension, wie unterschiedlich de jure teils sehr ähnliche Formulierungen de facto wirken bzw. interpretiert werden können. In einigen Fällen ist die ›toxische‹ Absicht der Änderungen offensichtlich, in anderen kann sie zumindest vermutet werden – aber mitunter gibt es für eine fast gleichlautende Norm auch legitime Argumente.

46 Vgl. David Kosař, *Perils of Judicial Self-Government*, Cambridge 2016, S. 248.

47 Vgl. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government*, aaO. (FN 46), S. 262.

48 Vgl. Law No. 33/2011 Z. z. and Law No. 100/2011 Z. z; Kosař, *Perils of Judicial Self-Government*, aaO. (FN 46), S. 303.

49 Vgl. Michal Davala / Richard Chudo, *Amendment to the Constitution of the Slovak Republic focuses on reform of the judiciary*, 27.01.2021, <https://www.hkv.sk/en/amendment-to-the-constitution-of-the-slovak-republic-focuses-on-reform-of-the-judiciary/>; Siehe hierzu im Einzelnen auch Abschnitt 4.4.

## 4.1 Amtszeit / Ruhestandsalter

Ein klassisches Instrument zum individuellen Schutz der richterlichen Unabhängigkeit sind lange Amtszeiten, die erst mit der Ruhestandsgrenze enden. Diese schließen auch Wiederwahlen aus, die möglicherweise an ein Wohlverhalten des/der Richter:in gegenüber dem verantwortlichen Auswahlgremium geknüpft werden könnten.<sup>50</sup> Weniger klar ist, ob eine nur befristete Übertragung von Leitungsfunktionen, etwa als (stellvertretende/r) Gerichtspräsident:in, die Unabhängigkeit der Amtsträger:innen gefährdet. Hier existiert (auch) in den MOE-Staaten eine große Bandbreite unterschiedlicher Regelungen. Substanzielle Reformen der Amtszeit-Begrenzungen gab es während des Untersuchungszeitraums in Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei. Dabei ist die manipulative, rechtsstaatsgefährdende Wirkung in Ungarn und Polen eindeutig; sie wurde in mehreren Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichte, des EGMR und des EuGH gerügt.

In Ungarn wurde das gesetzliche Renteneintrittsalter von Richter:innen zum 1. Januar 2012 auf das allgemeine Rentenalter gesenkt, d.h. von bis dato 70 auf 62 Jahre. Zugleich wurde festgelegt, dass die Amtszeit von Richter:innen, die am 1. Januar 2012 älter als 62 waren, zum 30. Juni 2012 endete.<sup>51</sup> Dies betraf Hunderte von Richter:innen, viele davon in leitenden Positionen. Ziel der Reform war ein möglichst rascher und umfassender Austausch der Richter:innenschaft, um politische Einflussmöglichkeiten der Regierung bei den Neubesetzungen zu nutzen. Die Novelle wurde vom ungarischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig und vom EuGH für mit EU-Recht unvereinbar erklärt.<sup>52</sup> Daraufhin ersetzte die ungarische Regierung sie durch eine Regelung, die den betroffenen Richter:innen eine Entschädigung oder eine Wiedereinsetzung ins Richter:innenamt anbot. Allerdings war diese Wiedereinsetzung nicht mit der Rückkehr in die Leitungsposition verbunden, weshalb fast 90 % der betroffenen Führungskräfte eine Entschädigung vorzogen.<sup>53</sup>

50 Vgl. Venedig-Kommission, *European Standards on the Independence of the Judiciary – a Systematic Overview* CDL-JD(2008)002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e); Venedig-Kommission, *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* CDL-PI(2020)004, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e).

51 Vgl. Art. 25 and 26 Fundamental Law of Hungary of 25.04.2011, <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hu/hu086en.html>; Organisation and Administration of the Courts Act (Act CLXI of 2011), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)007-e); Legal Status and Remuneration of Judges Act (Act CLXII of 2011), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)006-e).

52 Vgl. EuGH 6. November 2012 *Europäische Kommission gegen Ungarn* C-286/12 ECLI:EU:C:2012:687. 2016 entschied auch der EGMR über die Rechtswidrigkeit der Regeln über die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und konstatierte eine Beeinträchtigung des Art. 6(1) der EKMR: EGMR 23.06.2016, *Baka v Ungary*, aaO. (FN 22).

53 Vgl. Amnesty International / Hungarian Helsinki Committee, *Timeline of Undermining the Independence of the Judiciary in Hungary 2012–2019*, 06.12.2019, [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungary\\_judiciary\\_timeline\\_AI-HHC\\_2012-2019.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungary_judiciary_timeline_AI-HHC_2012-2019.pdf).

In Polen sahen die Änderungen des Gesetzes über den Obersten Gerichtshof von 2017 vor, dass alle Richter:innen über 65 Jahre in den Ruhestand treten, es sei denn, der Staatspräsident stimmt auf individuelle Bitte einer Weiterbeschäftigung zu. Neben der Kurzfristigkeit der Änderung, die – ähnlich wie in Ungarn – den raschen Austausch einer Richter:innengeneration zum Ziel hatte, die der (neuen) Regierung als politisch unbequem galt, ist hier vor allem die willkürliche Entscheidungsbefugnis des Präsidenten problematisch.<sup>54</sup> Diese Änderung wurde später auf Druck der EU gestrichen, noch bevor der EuGH über die von der Kommission eingelegte Beschwerde entschieden hatte (das spätere Urteil erklärte diese Vorschrift für unvereinbar mit EU-Recht).<sup>55</sup> An den ordentlichen Gerichten wurden ähnliche Bestimmungen eingeführt. So müssen Richter:innen, die das Rentenalter erreichen, die Zustimmung des Justizministeriums einholen, wenn sie weiter arbeiten möchten. Auch diese Regelung, die der/dem Justizminister:in eine willkürliche Einflussnahme auf die Amtszeit von Richter:innen ermöglicht,<sup>56</sup> wurde von polnischen Richter:innen vor europäischen Gerichten vielfach angefochten; der EuGH hat diesen Klagen 2019 stattgegeben.<sup>57</sup>

Weniger eindeutig ist die Situation in Tschechien, wo jahrelang um die Ausgestaltung von Amtszeitbeschränkungen gerungen wurde. Dabei geht es vornehmlich um Befristungsmöglichkeiten von richterlichen Leitungsfunktionen, die in dem Land über wichtige Kompetenzen u.a. bei Besetzungsverfahren verfügen.<sup>58</sup> Im Jahr 2006 entließ der Staatspräsident die Präsidentin des Obersten Gerichtshofs, obwohl diese nach bis 2008 geltendem Recht auf Lebenszeit ernannt worden war.<sup>59</sup> Das Verfassungsgericht erklärte die Entlassung von Richter:innen durch die Exekutive daraufhin für verfassungswidrig.<sup>60</sup> Diese Entscheidung führte 2008 zu einer Gesetzesnovelle, die die Amtszeiten von Gerichtspräsident:innen auf sieben bzw. zehn Jahre (an den Obersten

54 Vgl. Art. 37(1) Gesetz vom 08.12.2017 über den Obersten Gerichtshof (Ustawa z dnia 08.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym), BGBl. 2018, Pos.5 (Dz.U.2018, poz.5), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000005>.

55 Vgl. EuGH: *Europäische Kommission gegen Polen C-192/18* aaO. (FN 22).

56 Vgl. Art. 69 (1), (1b) Recht vom 27.07.2001 Gesetz über das System der ordentlichen Gerichte, mit Änderungen, konsolidierter Text (Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, z pozn. zm., tekst skonsolidowany), BGBl. 2001, Nr. 98, Pos. 1070 (Dz. U. 2001 Nr. 98 poz. 1070), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010981070/U/D20011070Lj.pdf>.

57 Vgl. EuGH: *Europäische Kommission gegen Polen, C-192/18*, aaO. (FN 22).

58 In der Tschechischen Republik gibt es keinen Nationalen Richterrat; stattdessen wirken die Gerichtspräsident:innen in der Personalpolitik entscheidend mit. Vgl. David Kosař, »Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice« in: *European Constitutional Law Review* 13, Nr. 1 (2017), S. 96–123.

59 Vgl. Adam Blisa / Tereza Papoušková / Marína Urbániková, »Judicial Self-Government in Czechia: Europe's Black Sheep?« in: *German Law Journal* 19, Nr. 7 (2008), S. 1951–1976.

60 Vgl. Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts vom 11.07.2006, Pl. ÚS 18/06. Schon früher hatten tschechische Gerichte in Einzelfällen ähnlich entschieden, vgl. z.B. Urteil des Stadtgerichts Prag (Verwaltungsabteilung) vom 24.07.2005, 5 Ca 37/2005–42; Vgl. Kosař, Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice, aaO. (FN 58).

Gerichten) begrenzte.<sup>61</sup> Das tschechische Verfassungsgericht bestätigte diese Reform 2010 grundsätzlich, hob jedoch die Bestimmung auf, die eine Wiederernennung der/desselben Gerichtspräsident:in für eine zweite Amtszeit erlaubte.<sup>62</sup> Grundsätzlich sind die nun gefundenen Regelungen rechtsstaatskonform, wengleich die Exekutive ihr Ziel, die Macht der Gerichtspräsident:innen v.a. in der Personalpolitik zu befristen, zumindest teilweise erreicht hat.<sup>63</sup> Die Art und Weise, wie der Konflikt zwischen den Staatsgewalten ausgetragen wurde, kann als Beispiel für ein funktionierendes Checks-and-Balances-System interpretiert werden: Exekutive und Legislative respektierten unliebsame Gerichtsentscheidungen und verstanden sie als Aufforderung, die gesetzlichen Grundlagen entsprechend zu reformieren.

Die Reformen in der Slowakei zeigen sogar noch deutlicher, dass Amtszeitbegrenzungen die richterliche Unabhängigkeit keineswegs automatisch gefährden müssen. Im Jahr 2020 wurde eine Verfassungsänderung verabschiedet, die auch die Ruhestandsregelungen für Richter:innen betraf. Das Richteramt endet seitdem mit Vollendung des 67. bzw. am Verfassungsgerichtshof des 72. Lebensjahres.<sup>64</sup> Bis zu dieser Verfassungsnovelle konnte die/der Präsident:in der Slowakei auf Vorschlag des Nationalen Justizrats eine/n Richter:in abberufen, wenn sie oder er das 65. Lebensjahr vollendet hat, d.h. das Amt der/des Richter:in erlosch nicht unmittelbar bei Erreichen der Altersgrenze.<sup>65</sup> Die neuen Regeln haben folglich zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit geführt. Allenfalls wäre – analog zu den entsprechenden Gesetzesänderungen in Ungarn und Polen – zu kritisieren, dass es keine Übergangsfrist gibt. De facto hätte eine solche Frist im slowakischen Fall jedoch lediglich den bis dato existierenden Ermessensspielraum der Exekutive bei der Pensionierung von Richter:innen perpetuiert.

#### 4.2 Disziplinarverfahren

Ein weiterer Mechanismus, der die individuelle Unabhängigkeit von Richter:innen schützt, ist ihre Unabsetzbarkeit:<sup>66</sup> Richter:innen dürfen nur aus dem Amt entfernt

61 Vgl. Art. 29 – 37 Gesetz vom 16.07.2008 314/2008 (Zákon č. 314/2008 Sb.), die die relevanten Art. 102 Abs. 2, 103 Abs. 2, 104 Abs. 2, 105 Abs. 2 und 106 Abs. 2 des Gesetzes 6/2002, Gerichts- und Richtergesetzes (Zákon č. 6/2002 Sb) ändern, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-314>.

62 Vgl. Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts vom 06.10.2010, Pl.ÚS 39/08, §§ 62–69.

63 Vgl. Kosař, Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice, aaO. (FN 58).

64 Vgl. Art. 138(3), 146(2) der Verfassung der Slowakei (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky), <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>.

65 Vgl. Art. 147(3) der Verfassung der Slowakei (Constitution of the Slovakia), <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>. Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Slowakei, SWD(2020) 324.

66 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM(2017) 835 final, Par. 116; An die Mitgliedsstaaten gerichtete Empfehlung

werden, wenn ihnen in einem Disziplinarverfahren ein Vergehen nachgewiesen wird.<sup>67</sup> Diese Regelungen sind mit Blick auf die Korruptionsbekämpfung von großer Bedeutung. Unter Umständen kann die strafrechtliche Verfolgung von Richter:innen, die an korrupten Praktiken beteiligt sind, durch ›Immunitätsregelungen‹ ernsthaft behindert werden. So hat etwa das Ministerkomitee des Europarates in seiner EntschlieÙung (97) 24 das Ziel formuliert, »die Immunität vor Ermittlungen, Verfolgung und Urteilen von Korruptionsdelikten auf das in einer demokratischen Gesellschaft erforderliche Maß zu begrenzen.«<sup>68</sup> Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz richterlicher Unabhängigkeit durch besondere Disziplinarbestimmungen sowie durch die Erschwerung strafrechtlicher Verfolgung einerseits und dem berechtigten Interesse an Korruptionsbekämpfung im Bereich der Justiz andererseits hat sich in zahlreichen Reformen der Disziplinarbestimmungen in den MOE-Staaten niedergeschlagen.

In Litauen ist der Umfang der richterlichen Immunität seit Längerem umstritten. Das Gerichtsverfassungsgesetz fasst die Immunität von Richter:innen breiter als die anderer von der Verfassung geschützter Personengruppen. Auf dieser Grundlage hatte der Oberste Gerichtshof 2019 festgestellt, dass Durchsuchungen im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen, in die Richter:innen verwickelt sind, vorab durch das Parlament oder die/den Präsident:in genehmigt werden müssen. Der Generalstaatsanwalt kritisierte diese Entscheidung, weil sie die richterliche Immunität absolut setze.<sup>69</sup> Daraufhin ließ das Parlament vom Verfassungsgericht prüfen, inwiefern die Immunitätsregelung für Richter:innen über den Verfassungsrahmen hinausgeht. Am 9. März 2020 entschied das Verfassungsgericht, dass die richterliche Amtsimmunität nur den Schutz vor freiheitsbeschränkenden Maßnahmen umfasst, während verfahrensrechtliche Maßnahmen wie Durchsuchungen keine Genehmigung des Parlaments oder der/des Präsident:in erfordern.<sup>70</sup> Diese Entscheidung könnte die Gefahr des Machtmissbrauchs durch die Exekutive bergen. Sie geht über GRECO-Empfehlungen hinaus, die richterliche Immunität als funktionalen – und somit durchaus beschränkbaren – Schutz vor Strafverfolgung im Amt definieren.<sup>71</sup>

Die schwierige Grenzziehung zwischen notwendiger (funktionaler) und zu weitreichender (absoluter) Immunität ist auch in der Slowakei ein Thema. Dort wurde Rechtsbeugung als neuer Straftatbestand eingeführt, der eine willkürliche Rechtsaus-

CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern (›Empfehlung des Europarats von 2010‹), Rn. 49 und 50.

67 Die wichtige Frage, welche Institutionen ein Disziplinarverfahren einleiten können bzw. an ihm mitwirken, wird im Folgenden vernachlässigt, da wir uns in dieser Untersuchung bewusst auf die individuelle Ebene beschränken.

68 GRECO, *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000–2010) Thematic Articles*, <https://rm.coe.int/16806cbfc6>, S. 42.

69 Vgl. Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Litauen*, SWD(2020) 314 final.

70 Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Litauen vom 09.03.2020, No. KT41-N4/2020 Referenznummer 16/2019, <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta2137>.

71 Vgl. GRECO, *Fourth Evaluation Round – Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Second Interim Compliance Report Hungary* GrecoRC4(2020)10.

übung durch Richter:innen sanktionieren soll.<sup>72</sup> Zugleich wurde per Verfassungsänderung verankert, dass Richter:innen weder während noch nach ihrer Amtszeit für in einem Verfahren geäußerte Rechtsauffassungen belangt werden können, es sei denn, es wurde die Begehung einer Straftat festgestellt.<sup>73</sup> Folglich können sich Richter:innen im Fall von Rechtsbeugung nicht auf ihre Immunität berufen, was (auch) ein Disziplinarverfahren möglich macht. Inwiefern hier ein berechtigter Schutz vor Willkürjustiz (etwa aufgrund von Bestechung) oder doch ein Einfallstor für politischen Druck auf Richter:innen etabliert wurde, hängt von der Auslegung des neuen Straftatbestands ab. Folgt diese der engen Interpretation, die sich im Fall des deutschen § 339 StGB etabliert hat, auf dem die slowakische Vorschrift basiert, ist sie durchaus mit dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar.<sup>74</sup> Eine breite Definition der vagen gesetzlichen Formulierung »willkürliche Anwendung des Gesetzes« hingegen könnte die Tür zum Missbrauch öffnen.<sup>75</sup>

Während die slowakische Regelung per se unproblematisch scheint und nur im Fall einer missbräuchlichen Interpretation für eine Beschneidung der richterlichen Unabhängigkeit instrumentalisiert werden könnte, wurde in Rumänien der Mechanismus selbst in bedenklicher Weise verändert. Auch hier gibt es ein berechtigtes Interesse, Richter:innen, die ihre Pflichten massiv verletzen, zur Rechenschaft ziehen zu können. Allerdings ermächtigt die neue Regelung das Finanzministerium zu beurteilen, ob ein Rechtsfehler vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen wurde, und anschließend Schadensersatzklagen gegen die/den entsprechende/n Richter:in einzuleiten. Konkret muss ein Gericht zur Feststellung der persönlichen Haftung einer/s Richter:in befinden, dass das betreffende Urteil einen Rechtsfehler enthält und eine staatliche Entschädigung gezahlt wird.<sup>76</sup> Das Finanzministerium kann dann frei entscheiden, ob es die/den Richter:in in einem weiteren Verfahren in Regress zu nehmen versucht.<sup>77</sup>

- 72 Nach § 326a StGB (Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2099) geändert worden ist), gilt: »(1) Wer als Richter, Laienrichter oder Schiedsrichter des Schiedsgerichts in seiner Entscheidung das Recht willkürlich ausübt und dadurch einen anderen schädigt oder begünstigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft. (2) Der Täter wird mit Freiheitsstrafe von drei bis zu acht Jahren bestraft, wenn er die in Absatz 1 bezeichnete Straftat a) gegen eine geschützte Person oder b) aus einem besonderen Grund begeht«.
- 73 Vgl. Davala / Chudo, Amendment to the Constitution of the Slovak Republic focuses on reform of the judiciary, aaO. (FN 49).
- 74 Vgl. Tomáš Strémy / Lilla Ozoráková, »The New Act Amending the Criminal Legislation in Slovakia and the Possible Impact of the New Crime of Abuse of Law on the Independence of the Judiciary« in: *Pécs Journal of International and European Law*, Nr. 2 (2020), S. 66–77.
- 75 Vgl. Strémy / Ozoráková, The New Act Amending the Criminal Legislation in Slovakia and the Possible Impact of the New Crime of Abuse of Law on the Independence of the Judiciary, aaO. (FN 74).
- 76 Vgl. Christian Alunaru / Lucian Bojin / Sergiu Căileanu, »Romania« in: *European Tort Law Yearbook 10*, Nr. 1 (2020), S. 513–541.
- 77 Vgl. Art. 96(7) Law no. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors Act, [https://www.legislationline.org/download/id/6982/file/Romania\\_law\\_on\\_statute\\_judges\\_prosecutors\\_2004\\_am2009\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/6982/file/Romania_law_on_statute_judges_prosecutors_2004_am2009_en.pdf); Alunaru / Bojin / Căileanu, »Romania« aaO. (FN76).

Schränkt diese Immunitäts-Lücke die richterliche Unabhängigkeit potentiell geringfügig ein, liegt die Beschneidung der richterlichen Immunität in Polen offen zutage. Dort wurde im Zuge der großen Justizreform von 2017 die Liste der Vergehen, für die Richter:innen disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, deutlich verlängert. Neben den üblichen Gründen für ein Disziplinarverfahren wie etwa offensichtliche und grobe Gesetzesverstöße können Richter:innen nun auch belangt werden, wenn sie die Legitimität eines Richteramts, die Wirksamkeit der Ernennung einer/s Richter:in oder die Ermächtigung eines Verfassungsorgans der Republik Polen in Frage stellen.<sup>78</sup> Bedenkt man, wie kontrovers z.B. die skizzierten Reformen der Amtszeitbegrenzung und des Auswahlverfahrens sind, erscheint es durchaus plausibel, dass Richter:innen die Wirksamkeit einer Ernennung oder die Ermächtigung eines Verfassungsorgans überprüfen. Hier wird das Disziplinarverfahren gezielt als Instrument benutzt, um die Richter:innen von einer kritischen Überprüfung der eingeführten Justizreformen abzuhalten.

### 4.3 Vergütungssystem

In vielen MOE-Staaten wurden die Gehälter in der Justiz in den letzten Jahren angehoben. Dies wurde stets mit dem Ziel der Korruptionsprävention begründet und entspricht folglich dem Kriterienkatalog der EU und anderer Organisationen.<sup>79</sup> Allerdings gibt es auch hier sehr deutliche Unterschiede im Detail und damit in der Wirkung der Reformen auf die individuelle richterliche Unabhängigkeit. Das gilt insbesondere für die Einführung verschiedener Boni, deren Vergabe im Ermessen der Justizverwaltung und/oder des zuständigen Ministeriums liegt und somit an ein bestimmtes richterliches Wohlverhalten geknüpft werden kann. Ein Beispiel hierfür ist die polnische Regelung, nach der es im alleinigen Ermessen der/s jeweiligen Gerichtspräsident:in liegt, funktionsabhängige Leistungszulagen zu kürzen oder ganz zu streichen. Einer Disziplinierung unangepasster Richter:innen ist hier Tür und Tor geöffnet.<sup>80</sup>

Eine Reform, die der EU-Checkliste in jeder Hinsicht entspricht, fand hingegen in Kroatien statt. Dort werden die Richter:innen-Gehälter durch Multiplikation der Bemessungsgrundlage für das Gehalt mit einem Koeffizienten für eine bestimmte Qualifikationsstufe bestimmt. Seit dem 1. März 2019 wurde die Bemessungsgrundlage für

78 Vgl. Art. 107 Recht vom 27.07.2001 Gesetz über das System der ordentlichen Gerichte, mit Änderungen aaO. (FN 56).

79 Vgl. Venedig-Kommission, *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges*; CDL-AD(2010)004; Ministerkomitees des Europarates, *Richter: Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeiten*, CM/Rec (2010)12, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>; GRECO, GrecoRC4(2020)10, aaO. (FN 71).

80 Vgl. Art. 37e(9) Recht vom 27.07.2001, Gesetz über das System der ordentlichen Gerichte, mit Änderungen aaO. (FN 56).

alle Beschäftigten einheitlich um 6 % erhöht und die Koeffizienten angeglichen.<sup>81</sup> Auch in Lettland führte die Einführung eines Staffelsystems der monatlichen Richter:innen-Gehälter nach einem einheitlichen System zu einer deutlichen Einkommenssteigerung und entspricht damit dem Ziel, die individuelle Unabhängigkeit zu stärken.<sup>82</sup> Allerdings wird dieser Effekt durch die gleichzeitige Einführung neuer Zulagen konterkariert.<sup>83</sup> Demnach bekommen die Richter:innen, die in ihren Regelbeurteilungen eine »positive Stellungnahme« erhalten, einen monatlichen Zuschlag von 5–10 % (je nach Dienstalter). Obwohl es sich hier um einen generellen Anspruch handelt, sind die Kriterien für ein positives Votum sehr vage, so dass die Möglichkeit externer Einflussnahme nicht auszuschließen ist. Das gleiche Problem ergibt sich aus dem bulgarischen Bonus-System, das 2018/19 vom Nationalen Justizrat eingeführt wurde. Der Rat legte zwar Kriterien für die Zuteilung fest, aber den Gerichtspräsident:innen bleibt trotzdem ein (zu) breiter Ermessensspielraum.<sup>84</sup> Die ungarische Reform des Vergütungssystems ist noch zwiespältiger. Einerseits werden die richterlichen Gehälter seit Januar 2020 über einen Zeitraum von 3 Jahren um 60 % erhöht,<sup>85</sup> was per se positiv zu bewerten ist.<sup>86</sup> Gleichzeitig wurde jedoch auch hier ein Bonus-System eingeführt, das Leistungszulagen ohne transparente Kriterien vorsieht. Der Präsident des Nationalen Justizamts<sup>87</sup> und die von ihm ernannten Gerichtspräsident:innen haben einen weiten Ermessensspielraum, um den Richter:innen gegen »Belohnung« zusätzliche Aufgaben zu übertragen.<sup>88</sup>

Wie groß die Bedeutung des Vergütungssystems für die richterliche Unabhängigkeit ist, zeigt der erbitterte Kampf, den die slowenischen Richter:innen um dieses Thema führten. Obwohl ihre Bezahlung laut Art. 125 der Verfassung durch formelles Gesetz –

- 81 Vgl. Gesetz über die Gehälter von Richtern und Justizbeamten (NN 16/2019), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_02\\_16\\_318.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_16_318.html); Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Rechtsstaatlichkeit in Kroatien*, (2020) SWD 310, S. 8.
- 82 Vgl. Republic of Latvia, *Input of Latvia for European Rule of Law Mechanism*, 30.04.2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_-\\_input\\_from\\_member\\_states\\_-\\_latvia.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_latvia.pdf); 01.01.2019 Änderungen des Gesetz über die Vergütung von Beamten und Bediensteten der staatlichen und lokalen Behörden (Law on Remuneration of Officials and Employees of State and Local Government Authorities).
- 83 Vgl. Art. 15(4) Gesetz über die Vergütung von Beamten und Bediensteten der staatlichen und lokalen Behörden, aaO. (FN 83).
- 84 Vgl. GRECO, *Fourth Evaluation Round – Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges And Prosecutors, Second Compliance Report Bulgaria*, GrecoRC4(2019)24.
- 85 Vgl. Act CXXVII of 2019 on the amendment of certain Acts in relation to the single-instance administrative procedures of district offices (»Omnibus legislation«) aaO. (FN 26).
- 86 Vgl. Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn*, aaO. (FN 3), S. 8.
- 87 Das Nationale Justizamt wurde 2011 im Zuge der Zentralisierung der Justizverwaltung geschaffen; die Kompetenzabgrenzung gegenüber dem eigentlichen Selbstverwaltungsorgan, dem Nationalen Justizrat, ist unklar.
- 88 Vgl. Art. 10 der Anlage 2 der Richtlinie 5/2013 (VI. 25.) OBH, vgl. FN 42 in Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Rechtsstaatlichkeit in Ungarn*, aaO. (FN 3), S. 8.

also durch die Legislative – geregelt werden muss, erfolgte dies jahrelang per (Exekutiv-)Verordnung.<sup>89</sup> Nachdem das 2007/08 von der Regierung vorgelegte Gesetz vom Parlament zunächst nicht angenommen und vom Verfassungsgericht wiederholt für verfassungswidrig erklärt worden war, weil es die Unabhängigkeit der Richter:innen unterminiere,<sup>90</sup> streikten 70 % der slowenischen Richterschaft 142 Tage lang. Der Konflikt wurde erst 2012 endgültig gelöst, indem die Richterbesoldung – wie vom Verfassungsgericht gefordert – gesetzlich an die Gehälter der Beschäftigten in den beiden anderen Staatsgewalten angeglichen wurde.<sup>91</sup>

#### 4.4 Vermögenserklärungen

Der letzte institutionelle Mechanismus betrifft den Schutz der privaten Vermögensverhältnisse der Richter:innen. Auch hier kann ein Zielkonflikt mit dem gleichermaßen legitimen Anliegen der Korruptionsbekämpfung entstehen. So hat etwa die Venedig-Kommission Vermögenserklärungen von Richter:innen als Antikorruptionsinstrument in ihre Rechtsstaatlichkeits-Checkliste aufgenommen.<sup>92</sup> Allerdings muss bei der Anwendung stets geprüft werden, ob die konkreten Umstände dies erfordern und inwiefern das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.<sup>93</sup> Einer möglichen Verletzung des Rechts auf Schutz der Privatsphäre und die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidungsfindung<sup>94</sup> stehen die ethischen Pflichten von Richter:innen und die potentielle Gefahr gegenüber, dass ihr (korruptes) Verhalten das Ansehen und den Ruf der Justiz schädigt.<sup>95</sup> In diesem schwierigen Abwägungsprozess ist es leicht möglich, dass Reformen, die in der Theorie der Korruptionsbekämpfung dienen, in der Praxis zur Beschneidung der richterlichen Unabhängigkeit missbraucht werden.

89 Ein 2002 verabschiedetes Besoldungsgesetz trat erst 2006 in Kraft. Die Bestimmungen für die Justiz wurden jedoch auch dann aufgrund einer Verfassungsgerichtsentscheidung nicht wirksam (Verfassungsgerichtsentscheidung U-I-60/06–12, Amtsblatt der Republik Slowenien, No. 56/2002); s. Katarina Zajc, »Independence of Judiciary in Slovenia: Economic and Historic Perspective« in: Acta Histriae (22)2014, S. 754.

90 Vgl. Verfassungsgerichtsentscheidung U-I-159/08, Amtsblatt der Republik Slowenien, No. 120/2008; s. Zajc, Independence of Judiciary in Slovenia: Economic and Historic Perspective, aaO. (FN 89), S. 755.

91 Vgl. Amtsblatt der Republik Slowenien, No. 40/2012; s. Katarina Zajc, Independence of Judiciary in Slovenia: Economic and Historic Perspective, aaO. (FN 89), S. 756.

92 Vgl. Rule of Law Checklist, aaO. (FN 23); OECD, *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Asset Declarations for Public Officials: A Tool to prevent corruption*, 2011, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>.

93 Vgl. UNODC, *Strengthening judicial integrity through financial disclosure systems for judges*, 24.02.2017, <https://www.unodc.org/dohadecoration/en/news/2017/02/strengthening-judicial-integrity-through-financial-disclosure-systems-for-judges.html>.

94 Vgl. EGMR: 19.10.2010, Özpınar v Turkey, no. 20999/04; 05.02.2015, Zubarev v Russia, no. 5682/06.

95 Vgl. Özpınar v Turkey, Zubarev v Russia, aaO. (FN 94).

Ein Fall, in dem der reformierte Kontrollmechanismus tatsächlich ein verhältnismäßiges Instrument darstellt, um die als großes Problem identifizierte Korruption<sup>96</sup> zu bekämpfen, ist das neue Online-System für die Vermögenserklärungen von Richter:innen in Kroatien.<sup>97</sup> Erklärtes Ziel der automatisierten Prüfung möglicher Unstimmigkeiten zwischen dem deklarierten und dem tatsächlichen Vermögen<sup>98</sup> ist die Steigerung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz.<sup>99</sup> Ähnlich unproblematisch ist die entsprechende Regelung in Rumänien zu bewerten, wo Korruption auch in der Justiz bereits im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eine wichtige Rolle spielte.<sup>100</sup> Dort müssen Richter:innen – wie auch andere Inhaber:innen öffentlicher Ämter – ihre Vermögensverhältnisse gegenüber der 2007 geschaffenen National Integrity Agency (NIA) offenlegen.<sup>101</sup>

Anders ist die Situation in der Slowakei zu bewerten. Zwar gilt Korruption auch dort als eines der Hauptprobleme der Justiz,<sup>102</sup> aber der reformierte Mechanismus der Vermögensprüfung ist dennoch fragwürdig. Vor 2020 durften die staatlichen Institutionen die Herkunft des Vermögens von Richter:innen nicht untersuchen, was ebenfalls problematisch war. Die nun gefundene Lösung, wonach der reformierte Justizrat seit Januar 2021 über umfangreiche Prüfungsrechte verfügt, schießt jedoch weit über

96 Vgl. Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Kroatien* aaO. (FN 81), S. 1, 9; Bertelsmann Stiftung, *BTI 2020 Country Report – Croatia*, <https://www.bti-project.org/de/berichte/country-report-HRV-2020.html>; S. 12.

97 Die Maßnahmen gründen auf der Korruptionsbekämpfungsstrategie 2015–2020: s.GRECCO, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors : Fourth Evaluation Round – Compliance Report, Croatia*, GrecoRC4(2016)5, Rn. 28.

98 Aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken ist das System allerdings (Stand 09.2020) noch nicht einsatzbereit. Vgl. Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Kroatien*, aaO. (FN 81), S. 5.

99 Die Verschärfung der Vermögenskontrollen als Mechanismus, um die genannten Ziele zu erreichen wurde bereits in der 2012 beschlossenen Strategie für die Entwicklung der Justiz für den Zeitraum 2013–2018 (Strategija Razvoja Pravosuda, za Razdoblje Od 2013 do 2018. Godine, NN 144/2012, 21.12.2012) erwähnt (Richtlinie 1.6), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_144\\_3085.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.html).

100 Vgl. Europäische Kommission, *Zwischenbericht über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens*, KOM(2010)401 endgültig, 20.7.2010, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2010\)401&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2010)401&lang=de).

101 Vgl. Law no. 144/2007 on the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency and amending and supplementing other laws, the Official Gazette, Part I no. 621 of 02.09.2010, (inoffizielle Übersetzung [http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Romania/Romania\\_Law%20176\\_2010%20on%20integrity%20in%20exercising%20public%20offices%20and%20dignities.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Romania/Romania_Law%20176_2010%20on%20integrity%20in%20exercising%20public%20offices%20and%20dignities.pdf)); Law no. 144/2007, as amended by Law no.176/2010 regarding the integrity in exercising the public officials and dignities (inoffizielle Übersetzung [https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Romania\\_Law%20No%20176%20on%20Integrity%20in%20Public%20Office\\_EN.pdf](https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Romania_Law%20No%20176%20on%20Integrity%20in%20Public%20Office_EN.pdf)).

102 Im Frühling 2020 wurden 13 Richter von der Polizei wegen Korruptionsvorwürfen festgenommen, im Sommer und Herbst 2020 kamen noch sechs weitere dazu, vgl. Peter Čuroš / Hans Petter Graver, *Dissimilar Similarities Structural Reforms of the Courts in Norway and Slovakia*, 26.11.2020, <https://verfassungsblog.de/dissimilar-similarities/>.

das Ziel hinaus.<sup>103</sup> So hat der Nationale Justizrat völlig freie Hand, die finanziellen Verhältnisse einzelner Richter:innen zu überprüfen und ggf. ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Angesichts der im Rahmen der Reform insgesamt deutlich ausgeweiteten Kompetenzen und zunehmenden Politisierung des Justizrates besteht hier die Gefahr einer gezielten Überprüfung unliebsamer Richter:innen unter dem Vorwand der Korruptionsprävention.

### 5. Fazit

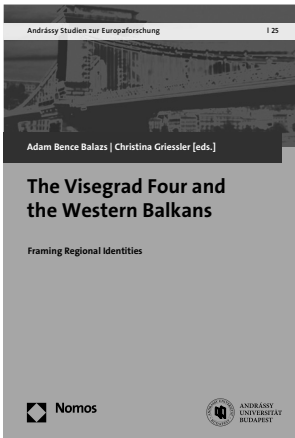
Die Ergebnisse der detaillierten quantitativen und qualitativen Analyse der Justizreformen in MOE widersprechen der eingangs beschriebenen Farbverteilung der europäischen »Rechtsstaats-Ampel«. So ist nicht nachvollziehbar, warum die Ampel in Bulgarien auf rot und in Ungarn auf gelb steht, während es nach unserer Untersuchung umgekehrt sein müsste. Auch hätten die Slowakei oder Tschechien das grüne »Gütesiegel« mindestens so verdient wie Estland und Lettland. Letztlich ist jedes Ranking, das hauptsächlich auf einer Zählung bestimmter Kriterien beruht, bei diesem extrem komplexen Thema kontraproduktiv. Vielmehr kommt es darauf an, die Motive hinter den einzelnen Regelungen und die Wirkung ihrer jeweils spezifische Kombination zu analysieren sowie die zeitliche und inhaltliche Dynamik der Reformen zu berücksichtigen. Auf Basis dieser Überlegungen ergeben sich folgende vergleichende Befunde:

1. In allen untersuchten Ländern wurden die Justizsysteme seit dem EU-Beitritt substantiell reformiert. Die meisten dieser Reformen hatten zum Ziel, die Funktionalität der Judikative zu erhöhen. Dabei wird das Spannungsverhältnis zwischen Verfahrens-Legitimität und Ergebnis-Effizienz durchaus wahrgenommen. D.h. der beabsichtigte Schutz der gerichtlichen Unabhängigkeit wird gegen das berechtigte Anliegen abgewogen, dysfunktionale Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich der Korruptionsanfälligkeit, durch mehr politische Kontrolle zu beheben.
2. In Ungarn und Polen lässt sich die Instrumentalisierung grundsätzlich notwendiger Reformen im Interesse einer exekutiven Machterweiterung bei der im Detail untersuchten Dimension individueller richterlicher Unabhängigkeit zweifelsfrei feststellen. In den anderen Ländern ist der Befund gemischt; oft bieten de jure unbedenkliche Regelungen de facto (zu) viel Interpretationsspielraum. Der Checklist-Ansatz der EU kann zwar gezielte Beschneidungen richterlicher Unabhängigkeit identifizieren, er liefert aber – ungeachtet einer zunehmenden Kontext-Sensibilität – kein hinreichend differenziertes Bild.
3. Eine sichere Prognose, welche Reformmechanismen die Unabhängigkeit der Gerichte potentiell stärken oder schwächen werden, ist abstrakt kaum möglich. Unsere Untersuchung liefert aber einige vielversprechende Beurteilungsmaßstäbe. Demnach ist eine genaue Rekonstruktion des Reformverlaufs hilfreich, um mögliche (auch verschleierte) Absichten zu erkennen. Tendenziell stärken diejenigen Refor-

103 Vgl. Davala / Chudo, Amendment to the Constitution of the Slovak Republic focuses on reform of the judiciary, aaO. (FN 49).

men die Unabhängigkeit der Richter:innen am besten, die die Verantwortung auf mehrere Akteure aus der Profession und der Politik verteilen. Werden massive Reformen innerhalb kürzester Zeit und ohne Übergangsfristen durchgesetzt, liegt der Verdacht missbräuchlicher Absichten nahe.

## Festlegung von regionaler Identität: Die Visegrad-Vier und der Westbalkan



### The Visegrad Four and the Western Balkans Framing Regional Identities

Herausgegeben von Dr. Adam Bence Balazs  
und Dr. Christina Griessler

2020, 306 S., brosch., 64,- €

ISBN 978-3-8487-5999-6

(Andrássy Studien zur Europaforschung,  
Bd. 25)

In englischer Sprache

Der Westbalkan und die Visegrad-Gruppe sind zwei Makroregionen, die mehrere Länder mit einem gemeinsamen Erbe umfassen. Die aus den Regionen stammenden AutorenInnen untersuchen, auf welche Weise das Gefühl der regionalen Zugehörigkeit die Mängel und Blockaden der nationalen Identität überwinden könnte - oder auch nicht.

 Nomos  
eLibrary nomos-elibrary.de

Bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei online unter [nomos-shop.de](https://nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**