



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6
EMRK – Anforderungen der Europäischen Menschenrechts-
konvention und spezifische Probleme in den östlichen
Europaratsstaaten“**

Dissertation vorgelegt von Lydia Müller

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Juristische Fakultät

Die Aufmerksamkeit der Dissertation ist in einem ersten Schritt der generellen Frage gewidmet, welche institutionellen Rahmenbedingungen und konkreten Voraussetzungen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfüllt sein müssen, um eine unabhängige und unparteiische Justiz als wesentliche Voraussetzung rechtsstaatlich organisierter Staaten zu gewährleisten. Trotz der Bedeutung des Rechts auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gibt es kaum eine grundlegende Aufarbeitung der genauen Anforderungen. Ausgangspunkt der Dissertation ist daher zunächst die Frage, welche völkerrechtlichen Vorgaben sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der bis 1998 tätigen Europäischen Menschenrechtskommission (EKMR) für diesen Grundpfeiler des Rechtsstaats ergeben. Dabei zeigt die Dissertation auch neuere Rechtsprechungsentwicklungen der letzten Jahre aufgrund zunehmender Beschwerden aus den östlichen Europaratsstaaten auf. Vor dem Hintergrund dieser völkerrechtlichen Vorgaben sowie rechtsvergleichender Beobachtungen werden in einem zweiten Schritt zwei generische Probleme richterlicher Unabhängigkeit in Russland, der Ukraine, Moldawien und Georgien – exemplarisch für weitere östliche Europaratsstaaten – analysiert und konkrete Reformvorschläge gemacht.

Während die Rechtsprechung zur Unparteilichkeit der Gerichte stärker ausdifferenziert ist, haben EGMR und EKMR den Begriff der richterlichen Unabhängigkeit nicht abstrakt definiert. In ständiger Rechtsprechung hat der EGMR vielmehr eine Liste von vier Elementen entwickelt, die für ihn die Unabhängigkeit in nicht abschließender Weise konstituieren: die Art und Weise der Ernennung von Richterinnen und Richtern, ihre Amtszeit, das Bestehen von Garantien gegen Einflussnahme von außen, sowie das äußere Erscheinungsbild des Gerichts. Innerhalb dieser vier Kernelemente sind der Rechtsprechung weitere Anhaltspunkte zu entnehmen, wie Vorgaben zu der Proberichterzeit, zu der wesentlichen Frage ihrer Unabsetzbarkeit einschließlich des Auswechselns während eines laufenden Verfahrens, zu der bindenden Natur gerichtlicher Entscheidungen, dem geheimen Charakter richterlicher Beratungen sowie eine detaillierte Rechtsprechung zu Formen unzulässiger Eingriffe in die unabhängige Entscheidungsfindung. Aber auch außerhalb der vier Merkmale lassen sich der Rechtsprechung in der vorgenommenen Strukturierung Kriterien zu problematischen Konstellationen entnehmen, wie etwa zu der Gefährdung der internen Unabhängigkeit durch den Einfluss innerhalb der Judikative, zum Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Richterschaft sowie zunehmend zu Formen richterlicher Verantwortlichkeit, wie Evaluationen und Disziplinarverfahren. Besonders ausgeprägt ist die Rechtsprechung zu Militärgerichten, die überwiegend eine gute Orientierung für Staaten bildet, wie die Militärgerichtsbarkeit im Einklang mit Art 6 EMRK zu reformieren ist. Darüber hinaus ist eine Auseinandersetzung mit weiteren wesentlichen Parametern richterlicher Unabhängigkeit unter anderen Teilaspekten des Art. 6 Abs. 1 EMRK und im Rahmen weiterer Konventionsartikel festzustellen, wie der Art. 5 Abs. 3, Art. 8 und 10 EMRK sowie Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls.

Dennoch handelt es sich lediglich um Mindestvoraussetzungen. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass Rolle und Mandat den EGMR grundsätzlich darauf beschränken, über den jeweiligen Einzelfall zu urteilen. Zweitens ist eine rigide Definition richterlicher Unabhängigkeit vom EGMR in Anbetracht der Vielzahl verschiedener Justizorganisationen in den Konventionsstaaten auch nicht intendiert. Drittens ist der EGMR, was die Breite der Probleme richterlicher Unabhängigkeit anbelangt, von den individuellen Beschwerden abhängig, kann also nicht eigene Themen an sich ziehen. Bestimmte Aspekte richterlicher Unabhängigkeit waren daher bislang nur indirekt Gegenstand vor dem EGMR. Diese Abhängigkeit des EGMR von individuellen Beschwerden zeigt sich auch im Vergleich zu der sehr viel besser entwickelten Unparteilichkeitsrechtsprechung: Die Befangenheitsproblematik

ist für die beschwerdeführenden Individuen näher erfahrbar und daher häufig vor dem EGMR gerügt worden mit der Folge der Herausprägung einer weitestgehend umfassenden Rechtsprechung. Der EGMR unterteilt in diesem Zusammenhang in eine objektive und eine subjektive Unparteilichkeit. Durch die Verobjektivierung des eigentlich inneren Zustands des Richters oder der Richterin und dem damit auf objektive Zweifel reduzierten Prüfungsmaßstab sowie unter Zuhilfenahme des äußeren Erscheinungsbildes hat er so eine Vielzahl an Fällen entschieden, die die Bildung der in der Dissertation anzutreffenden Kategorien ermöglicht. Zu einem der am häufigsten gerügten Probleme zählt dabei die Mehrfachbefassung ein und desselben Richters bzw. Richterin mit ein und demselben Verfahren in verschiedenen Funktionen oder gar verschiedenen Gewalten, die den EGMR darüber hinaus zu der Herausbildung der funktionalen und strukturellen Unparteilichkeit veranlasst hat. Schließlich spiegelt sich seine Abhängigkeit von den durch die Individuen aufgeworfenen Fragen auch in der jahrzehntelangen Rechtsprechung zu westeuropäischen Staaten wider, die sich zumeist auf besondere Verwaltungs-, Schieds-, Militär- oder Ärztespruchkörper bezog, und daher nur Anhaltspunkte für die allgemeine Gerichtsbarkeit liefern kann. Aber zu den Ursachen der nicht umfassend aufgearbeiteten Kriterien richterlicher Unabhängigkeit und der erst begonnenen Adressierung der Probleme in den östlichen Transformationsstaaten des Europarats zählt auch, dass die Maßgaben des EGMR nicht nur oft unpräzise sind, sondern er teilweise das Problem zwar benennt, daraus jedoch nicht die gebotene dogmatische Schlussfolgerung zieht. Aber auch das vermehrte Heranziehen des vierten Merkmals der „appearance of independence“ durch den EGMR führt zu einer zunehmend ungenauen Auseinandersetzung mit der grundlegenden Anforderung der Unabhängigkeit eines Gerichts und zu einem Verschwimmen der Grenzen zwischen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.

Mit der steigenden Zahl von Beschwerden aus Osteuropa über mangelnde richterliche Unabhängigkeit ist allerdings auch ein Rechtsprechungswandel erkennbar: Beschwerden über strukturelle Defizite in den östlichen Europaratsstaaten versetzen den EGMR nicht nur in die Lage, seine Rechtsprechung in die Breite fortzuentwickeln, indem weitere Aspekte richterlicher Unabhängigkeit, wie beispielsweise die richterliche Vergütung, gerügt werden. Sondern seine Rechtsprechung entwickelt sich auch in die Tiefe fort, indem die neuerdings vor den EGMR gebrachten, gravierenden strukturellen Mängel ihn zunehmend zwingen, formalistische Argumentationsmodelle aufzugeben. So erkennt der EGMR neuerdings faktische Zwangslagen als Weisungssituationen an und blickt nicht mehr allein auf formale gesetzliche Garantien.

Neben der Rechtsprechung setzt sich die Doktorarbeit im ersten Teil mit den zahlreichen Empfehlungen der Organe des Europarats und der Venedig-Kommission zu der Frage richterlicher Unabhängigkeit auseinander. Diese sind zwar rechtlich unverbindlich, erheben aber den Anspruch, allgemeingültige Standards für die Europaratsstaaten zu formulieren und spielen in den Reformprozessen in Osteuropa weiterhin eine wesentliche Rolle.

Vor dem Hintergrund der erarbeiteten Vorgaben richtet die Doktorarbeit in einem zweiten Schritt einen konkreten Blick auf die östlichen Europaratsstaaten, die von 1990 bis 2007 aufgenommen wurden. Insbesondere diejenigen östlichen Europaratsstaaten, die nicht der Europäischen Union angehören, sind nach wie vor mit weitreichenden strukturellen Problemen bei der Schaffung einer unabhängigen Justiz konfrontiert. Exemplarisch für bestehende Defizite analysiert die Doktorarbeit zwei Schlüsselprobleme in Russland, der Ukraine, Moldawien und Georgien: das generische Problemfeld der Justizverwaltung sowie der Ausbalancierung zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit.

Im Fokus der Untersuchung des Problemfeldes der Justizverwaltung stehen die beiden wichtigsten Institutionen, die allen vier Staaten gemein sind. Dies sind zum einen Richterräte bzw. für Russland sog. Qualifikationskollegien, zum anderen Gerichtspräsidenten. Richterräte wurden in vielen östlichen Europaratsstaaten im Rahmen der Rechtsstaatsreformen seit den 1990er Jahren eingeführt, inspiriert durch die in Südeuropa nach dem Ende autoritärer Regime etablierten Richterräte und vorangetrieben bis heute durch die Organe des Europarats und die Venedig-Kommission. Dabei handelt es sich insgesamt um (Selbst-) Verwaltungsorgane, die Funktionen der Justizverwaltung im weiten Sinne wahrnehmen. Wie die Verfasserin herausarbeitet, wurden in Georgien, Moldawien und der Ukraine eine Vielzahl von Funktionen, die in der Regel nach dem Untergang der Sowjetunion zunächst übergangsweise von der Exekutive ausgeführt wurden, auf Richterräte übertragen. In diesen drei Staaten sind es ähnliche Funktionen, die beinahe alle Fragen der richterlichen Karriere von der erstmaligen Ernennung, Versetzungen und Beförderungen bis hin zu Disziplinarsanktionen, Ethikverstößen und der Beendigung des Dienstes betreffen, teilweise zusätzlich die Mitwirkung an der Aufhebung der Immunität oder bei Fragen des Justizbudgets. Wenngleich daneben zu einem gewissen Grad die Exekutive und Legislative beteiligt sind, ist in vielen Belangen keine Entscheidung ohne den Richterrat möglich. Während es auf den ersten Blick naheliegend erscheint, dass die Übertragung möglichst vieler Kompetenzen auf ein unabhängiges, überwiegend mit Richtern besetztes Organ, zur richterlichen Unabhängigkeit beiträgt, scheint dieser Ansatz selbige gerade zu gefährden. Maßstab für diese Einschätzung ist die Rechtsprechung des EGMR, soweit sie fruchtbar gemacht werden kann. Darüber hinaus zeigen rechtsvergleichende Erkenntnisse, dass diejenigen postkommunistischen Staaten, die, wie Ungarn und Rumänien, eine solche Kompetenzakkumulation in Richterräten früher als die hiesigen Staaten vornahmen, sich jetzt mit dem Problem mangelnder Verantwortlichkeit dieser Organe konfrontiert sehen, die sich schädigend auf die Unabhängigkeit der Richter auswirkt.

In Russland als Staat ohne vergleichbaren Richterrat ist hingegen der Einfluss des Staatspräsidenten und der Gerichtspräsidenten auf die Justizverwaltung besonders groß. Funktionell mit Richterräten vergleichbar sind in Russland die sog. Qualifikationskollegien, die bei der Richterauswahl, -beförderung und Disziplinarverfahren mitwirken. Im Gegensatz zu den starken Richterräten Georgiens, Moldawiens und der Ukraine, sind sie jedoch schwach: Bei der Richterauswahl empfehlen sie zwar Kandidaten, die Gerichtspräsidenten können die Vorschläge jedoch mit ihrem Vetorecht zunichte machen; anschließend entscheidet überdies die Präsidialverwaltung vertraulich und schließlich der Staatspräsident in eigenem Ermessen. Teilweise folgt die Schwäche der Qualifikationskollegien aber auch aus faktischen Divergenzen zwischen den Kompetenzen, die sie per Gesetz haben, und der Praxis.

Ein weiteres virulentes Problem ist die Zusammensetzung der Richterräte bzw. in Russland der Qualifikationskollegien. Prototypisch für ihre Nachbarstaaten weisen die vier untersuchten Staaten drei verschiedene Ansätze auf: Eine Richtermehrheit im Richterrat, die von Richterkollegen zudem selbst gewählt werden, wie z. B. Georgien; eine ausgewogene Zusammensetzung, wie z. B. Moldawien, das zuvor ebenfalls eine Richtermehrheit aufwies, aber aus Gründen der Vetternwirtschaft des Richterrats dieses Modell rückgängig gemacht hat, oder Russland, das von einer ausschließlichen Richterbesetzung in eine heterogenere Besetzung mit Richtermehrheit gewechselt ist; und schließlich Staaten wie die Ukraine, die eine Richterminderheit im Richterrat vorsahen. Nach Reformanstrengungen wird es zwar eine knappe Richtermehrheit in der Ukraine geben; nur ein kleiner Teil der im Richterrat vertretenen Richterinnen und Richter wird jedoch von der Richterschaft selbst bestimmt. Angesichts des Risikos einer Abhängigkeit von der Exekutive, die sich einerseits bei einer Richterminderheit wie auch bei einer Wahl nur einer Minderheit durch die Richterschaft selbst gezeigt hat, und dem Risiko der Vetternwirtschaft, das bei Richtermehrheiten

andererseits droht, neigt die Verfasserin dem moldawischen Modell einer ausgewogenen Zusammensetzung zu.

Daneben wirft die kompetenzstarke Stellung von Gerichtspräsidenten, wie sie als Relikt aus Sowjetzeiten teils *de jure*, teils *de facto* besteht, gravierende Probleme im Rahmen der Justizverwaltung auf und ist mit Art. 6 EMRK unvereinbar. Dies gilt insbesondere für Russland und die Zuständigkeiten von Gerichtspräsidenten in Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter ihres Gerichts, ebenso wie der unteren Instanzen, die zu „voraussetzenden Gehorsam“ führt, wie der EGMR 2011 feststellte. Aber auch die Macht der Gerichtspräsidenten, die Verfahren an ihren Gerichten auf die Richterinnen und Richter zu verteilen, wird durch den EGMR klar verurteilt, indem er eindeutige, objektive und transparente Kriterien anmahnt. Die Dissertation macht konkrete Reformvorschläge zur Begrenzung der Macht *de jure* und *de facto* und plädiert für einen dezentralen Auswahlprozess der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten.

Als zweites generisches Problem diskutiert die Dissertation die Frage, wie eine Ausbalancierung von richterlicher Unabhängigkeit einerseits und richterlicher Verantwortlichkeit („accountability“) andererseits im Hinblick auf die Richterinnen und Richter selbst gelingen kann, ohne das Tor für eine unzulässige Einflussnahme zu öffnen. Justizreformen in den östlichen Europaratsstaaten konzentrierten sich lange auf eine maximale Sicherung richterlicher Unabhängigkeit – Mechanismen richterlicher Verantwortlichkeit, wie Disziplinarverfahren und Evaluationen, spielten kaum eine Rolle. Die vier hier im Mittelpunkt stehenden Staaten haben mittlerweile konventionelle Mechanismen richterlicher Verantwortlichkeit eingeführt. Die Verfasserin arbeitet jedoch heraus, dass das grundsätzliche Einführen dieser Mechanismen nicht ausreicht, um im Ausgleich mit der Unabhängigkeit zu stehen, und daher in allen vier Staaten teilweise Art. 6 EMRK verletzt. Alle vier Staaten lassen präzise gesetzliche Gründe und Kriterien – die einen für Evaluationen, die anderen für Disziplinarverfahren – vermissen. Dasselbe gilt – besonders in Russland – für den unzureichend ausdifferenzierten Katalog an Disziplinarsanktionen, um eine verhältnismäßige Disziplinarstrafe überhaupt zu ermöglichen, und für alle Staaten mit Blick auf den *ultima ratio*-Charakter von Entlassungen. Den Zusammenhang zwischen institutionellen Defiziten sowie gesetzlich unpräzisen Vorgaben und der daraus resultierenden mangelnden Unabhängigkeit in der Praxis, benennt der EGMR in zunehmend rigider Rechtsprechung und warnt im Bereich der institutionellen Fragen der Evaluation und Disziplinarverfahren vor einer abschreckenden Wirkung der unbeschränkten Macht, die die interne Unabhängigkeit beeinträchtigt. Ebenso hat er die Verhältnismäßigkeit der Disziplinarstrafen und den *ultima ratio* Charakter von Entlassungen angemahnt. Notwendig ist daher nicht die erstmalige Verwurzelung des Prinzips richterlicher Verantwortlichkeit in den östlichen Europaratsstaaten, sondern eine Neuausrichtung i. S. e. Ausbalancierung, für welche die Arbeit konkrete Reformvorschläge liefert.

Die Dissertation arbeitet damit nicht nur grundlegend völkerrechtliche Vorgaben auf Ebene des Europarats für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz auf und setzt sich kritisch mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs. 1 EMRK auseinander, sondern leistet vor dem Hintergrund dieser Vorgaben und rechtsvergleichender Analysen einen Beitrag zu den Transformationsprozessen in den östlichen Europaratsstaaten.