

ENJC	CCJE	MEDEL
European Network of Councils for the Judiciary	Consultative Council of European Judges	European Judges for De- mocracy and Liberty
Europäisches Justiznetzwerk	Beirat der Europäischen Richter	Europäische Richter für Demokratie und Freiheits- rechte
Sir John Thomas	Orlando Afonso	Eric Alt

Berliner Appell

europäischer Richter und Staatsanwälte:

Gebt der deutschen Justiz eine

stärkere U n a b h ä n g i g k e i t,

- **die ihr von Verfassungen wegen,**
- **der Gewaltenteilung entsprechend**
- **und der europäischen Entwicklung gehorchend**

zusteht!

Begründungen im Einzelnen:

Sir John Thomas, Präsident des European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) und Richter am Berufungsgericht London, Zitat KritV 4/08, S. 389ff.:

„Wir haben in Europa dieselben Ziele bei der Lösung unserer gemeinsamen Probleme:

1. Die Sicherstellung richterlicher Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten,
2. die Gewährleistung einer unabhängigen Rechtsprechung, die gleichsam schnell und kostengünstig ausgestaltet ist,
3. die Wahrung der Gerechtigkeit, um so Rechtsstaatlichkeit aufrecht zu erhalten.

Deshalb müssen unabhängige Justizverwaltungsräte ohne Beeinflussung durch die Exekutive folgendes sichern:

1. Benennung, Beförderung und Beurteilung von Richtern,
2. Standesregelungen und Disziplinarrecht ,
3. Aus- und Fortbildung der Richter,
4. Verwaltung und Geschäftsführung der Gerichte,
5. Wahrung und Schutz des Ansehens der Justiz.

Unausweichliche Schlussfolgerung ist meiner Meinung nach die Erforderlichkeit eines Justizverwaltungsrates für die Justiz, um die angesprochenen Aufgaben sachgerecht auszuführen und die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Eine echte Alternative hierzu gibt es nicht. Die Judikative des Staates braucht eine zentrale Institution auch und vor allem

- um die Beziehung zur Exekutive und Legislative zu gestalten,
- umfassende Verantwortung für sachgerechte Abläufe in der Justiz zu übernehmen
- und insbesondere um eine zügige und unparteiliche Rechtsprechung zu geringstmöglichen, mit den Interesse der Gerechtigkeit zu vereinbarenden Kosten zu gewährleisten.

Eine Justiz, die über diese Mittel nicht verfügt, wird feststellen, dass andere dies für sie übernehmen. Ohne angemessene und verantwortungsvolle Vorkehrungen für die Kontrolle könnte dies leicht zu großem Schaden für die Justiz führen. Ein Justizverwaltungsrat sollte sich als Leitung und Vertretung der Justiz verstehen und damit die eigene Hierarchie wie auch die Beziehungen zu den Richtervereinigungen ausgewogen gestalten.“

Eric Alt, Vizepräsident von MEDEL und Richter am Kassationsgericht Paris, Zitat KritV 4/08, S. 360ff.:

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

Es gibt europäische

1. Standards, die vom europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelt wurden,
2. Tendenzen, die vom Europarat entwickelt wurden und
3. neugeschaffene Selbstverwaltungsorgane in einigen Mitgliedsstaaten (Großbritannien 2005, Niederlande 2002, Belgien 1999, Frankreich 2008).

Es gibt europäische Herausforderungen:

1. Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex,
2. Einführung fairer Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern,
3. Untersuchungen zum Versagen von Justizsystemen.

Es gibt aber auch notwendige europäische Entscheidungen zu treffen:

1. Die Rolle der Staatsanwaltschaft in einem System der selbstverwalteten Justiz,
2. Zusammensetzung des Richterrats,
3. Autonomie der Gerichtsverwaltung.

Es ist an uns, eine neue Waage der Justiz zu erfinden, so dass ein deutscher Richter oder Strafverfolger, der seinen italienischen oder französischen Kollegen um Hilfe bei Ermittlun-

gen ersucht, sicher sein kann, dass die Arbeit fair und in angemessener Zeit erledigt wird. Zwar sind auch andere Faktoren von Belang, richterliche Unabhängigkeit ist hierfür aber eine wesentliche Voraussetzung.“

Orlando Afonso, Vizepräsident des Consultative Council of European Judges (CCJE), Richter am Berufungsgericht Evora, Zitat KritV 4/08, S. 380ff.:

1. Eine europäische Geschichte

Während der letzten Jahrzehnte traten die häufigsten Konflikte zwischen der Justiz und der politischen Macht hauptsächlich in Europa auf. Während Italien der Vorreiter in Sachen politischer Spannungen war, die im Umfeld der Dritten Gewalt erzeugt wurden, haben andere Länder wie Belgien, Spanien, Polen, Frankreich oder Portugal mehr oder weniger regelmäßig wiederkehrende Verletzungen der Dritten Gewalt durch die politische und wirtschaftliche Macht (durch die Medien unterstützt) erlebt.

In **Frankreich** zum Beispiel wurde seit den neunziger Jahre vor dem Risiko des „Richterstaates“ gewarnt. Das geschah, als die französischen Untersuchungsrichter sich erstaunt über die Flugtickets für Frau und Tochter des Präsidenten oder über die Lebensmittelausgaben des Elysée-Palastes zeigten. Die politischen Skandale in Paris während der neunziger Jahre führten dazu, ein „Komplott“ in der Justiz gegen die demokratisch etablierte Macht zu unterstellen.

In **Großbritannien**, der Nation mit einem konsolidierten Justizsystem, das als das am meisten respektierteste der Welt erachtet wird, kann man im Jahre 2003 mit Erstaunen eine Feststellung des Innenministers zur Kenntnis nehmen. Der Kommentar war anlässlich eines Urteils abgegeben worden, das eine Entscheidung des Innenministeriums aufhob, die einer Immigrantengruppe Asyl verweigert hatte. Er sagte: „Ich wünsche mir, dass kein Zweifel zurückbleibt: wir akzeptieren die Entscheidung des Gerichts nicht. Ehrlich, ich habe genug von dieser Situation, in der das Parlament Entscheidungen trifft und die Richter seine Entscheidungen widerrufen“.

In **Portugal** hat die Diskussion über die Dritte Gewalt und ihre illegitimen Einflüsse, sich im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts verändert. Zuerst bezog sich der Hauptkritikpunkt an der Justiz (billigerweise) auf die Verzögerungen und den Mangel an menschlichen Ressourcen.

cen sowie gesetzlichen und logistischen Mitteln, um eine effektive Justiz zu implementieren. Diese Art der Kritik führte die Meinungen von Bürgern und Justizexperten zusammen (Richtern, Staatsanwälten, Rechtsanwälten und anderen Staatsbeamten), die nicht nur gemeinsam ihren persönlichen Unmut vorbringen wollten, sondern die anerkannten, dass das System dringend Reformen benötigte. Die Spannungen zwischen politischer Macht und der Dritten Gewalt wurden erst durch die Lösungsvorschläge immer stärker, die jeweils von der anderen Seite abgelehnt wurden. Aus der Krise wegen fehlender Ressourcen wurde jedoch schnell eine politische und kulturelle Krise, die von der ersten völlig verschieden war. Derzeit geht es nicht nur um die zu lange Verfahrensdauer vor den erstinstanzlichen Gerichten einer Justiz, die idealerweise absolut und universal sein sollte, sondern hauptsächlich um die Aktion, Reaktion und Antwort einer Justiz, die nicht von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Mächten gesteuert werden sollte, zumindest nicht direkt. Während in einem ersten Stadium die Analyse der Krise und mögliche Lösungen einstimmig und ohne Widerspruch in einem Wurf gelangen, ist derzeit ein Konsens über Lösungsvorschläge kaum noch herzustellen. Gegenwärtige unterschiedliche Interessen zeigen in Portugal und in vielen europäischen Ländern eine wirtschaftliche und technokratische Konzeption von Justiz, die mit dem Konzept vom neoliberalen Staat und einer in diesem Kontext verstandenen globalisierten Gesellschaft zusammenpassen. Die Gerichte werden als Institutionen im Sinne staatlicher, abhängiger Organismen verstanden, deren Entscheidungen ein Minimum an rechtlichen Schwankungen zeigen sollen. Die politischen und wirtschaftlichen Mächte, eine Gruppe von Rechtsanwälten und Teile der Justiz tragen zu dieser Konzeption weiter bei.

2. Die Unabhängigkeit als Garant von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit

Dieser Konzeption muss man die Sicht der Justiz als zivilisatorischen Wert entgegenhalten, mitverantwortlich für die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und der Grundpfeiler von Rechtsstaatlichkeit. Diese letztere Konzeption führt zur Existenz von unabhängigen und effektiven Gerichten. Reformen, die direkt oder indirekt die strukturgebenden Prinzipien der Dritten Gewalt berühren, sind bei dieser Konzeption nicht zulässig (Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit, ...).

Eine **humanistische Konzeption** der Justiz ist nicht vereinbar mit Produktivitätsindikatoren, mathematischen Gesetzen zur Bewertung der zu entscheidenden Tatsachen und noch weniger vereinbar mit Entscheidungen, die nur der Selbstzufriedenheit und höchstpersönlichen Maßstäben genügen. Die Justiz ist ein Wert der Menschheit und für die Menschheit. Die Richter müssen vor Augen haben, dass „jedermann von Unverletzlichkeit profitiert“, wie es John Rawls ausdrückte, „die durch die Justiz garantiert wird, die nicht beseitigt werden kann

als ganzes, auch nicht zum Wohle der Gesellschaft“. Weiterhin müssen sie verstehen, dass „der Verlust der Freiheit einiger Bürger nicht zu rechtfertigen ist durch die Tatsache, dass andere Bürger eine größere Wohltat erfahren werden“; „sie dürfen nicht zulassen, dass manchen Bürgern Opfer abverlangt werden, die durch eine Vergrößerung der Vorteile zum Wohle der Mehrheit ausgeglichen und so gerechtfertigt werden“. Folglich können die von der Justiz garantierten Rechte nicht zur Disposition der Politik stehen oder von der Bewertung sozialer Interessen abhängig sein. Unrecht ist nur erträglich, wenn damit ein größeres Unrecht verhindert wird. Wenn in einer Gesellschaft wie der unsrigen die wahre Dimension von Recht und Justiz verloren geht, wird es möglich, alle Arten von Justizreformen durchzuführen im Namen von Produktivität, von größerem Profit oder geringerem Verlust, oder im Namen eines nicht an Werten oder Ethik orientierten Managements. In einem solchen Kontext wird die Aufgabe der Gerichte als Garant von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten missverstanden, ist vielmehr unerwünscht und die Unabhängigkeit der Richter erscheint als ein abzuschaffender Mythos.

3. Die Empfehlungen des Beirats der europäischen Richter (CCJE)

Der CCJE hat nicht nur die Grundsätze definiert, die die Unabhängigkeit sicherstellen. Was die Zusammensetzung angeht, so ist die Tendenz mehrerer Kommissionen des Europarates, die sich mit der Unabhängigkeit der Judikative befassen, die, einen gemischten Justizverwaltungsrats zu schaffen, der aus Richtern von Gerichten unterschiedlicher Instanz und aus Laienmitgliedern besteht. Er soll nicht ausschließlich aus Richtern bestehen (oder Richtern von Höheren Gerichten), sondern er soll die unterschiedlichen Meinungstrends sowohl der Justiz wie der Gesellschaft widerspiegeln, und so die Legitimationsquelle der Dritten Gewalt darstellen. Auf der anderen Seite soll er aus einer Mehrheit von Richtern bestehen, die von ihren Kollegen gewählt werden. So könnte politische Manipulation oder jeglicher unangemessener Druck vermieden werden. Das Organ soll seine Funktion mit einem Minimum an Zugeständnissen wegen wechselnder Parlamentsmehrheiten ausüben können und ohne jegliche implizite Unterordnung unter parteigängerische Logik bestehen, um Garant essentieller Werte und Prinzipien sein zu können. Die Existenz des Justizverwaltungsrats gründet auf der Garantie von Unabhängigkeit und Autonomie der Judikative und insbesondere der Richter. Daher soll er neben den Verwaltungs-, den Management- und den Disziplinarfunktionen der Dritten Gewalt die essentiellen Werte garantieren: die Unabhängigkeit, den richterlichen Pluralismus, den Schutz der Dritten Gewalt als Bewahrerin von Freiheit und Menschenrechten und die Qualität der ständigen Diskussion über die Rolle der Judikative innerhalb eines demokratischen Systems.

Wir sprechen über Unabhängigkeit der Dritten Gewalt; dennoch sind wir gegenwärtig Zeugen eines (natürlichen oder erzeugten) wachsenden Misstrauens der Bürger gegenüber ihren Richtern. Es gibt viele Gründe für das Misstrauen: hauptsächlich diejenigen kultureller Art und diejenigen, die mit der Tätigkeit des richterlichen Apparats verbunden sind. Die Unabhängigkeit ist nur sichtbar und zu verstehen, wenn die richterliche Aktivität mit Professionalität und in angemessener Zeit durchgeführt wird.