

Bárd, Károly

Working Paper

Menschenrechte und richterliche Unabhängigkeit in den Ländern des Donauraumes

Discussion Paper, No. 3/12

Provided in Cooperation with:

Europa-Kolleg Hamburg - Institute for European Integration

Suggested Citation: Bárd, Károly (2012) : Menschenrechte und richterliche Unabhängigkeit in den Ländern des Donauraumes, Discussion Paper, No. 3/12, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/67723>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Europa-Kolleg Hamburg

Institute for European Integration

**Discussion Paper
Nr. 3/12**

**Menschenrechte und
richterliche Unabhängigkeit
in den Ländern des Donauraumes**

Károly Bárd

Dezember 2012

**Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration**

Das *Europa-Kolleg Hamburg* ist eine privatrechtliche Stiftung. Die Stiftung hat den Zweck, die Forschung und akademische Lehre im Bereich der europäischen Integration und der internationalen Zusammenarbeit zu fördern.

Das *Institute for European Integration*, wissenschaftliche Einrichtung an der Universität Hamburg, bildet den organisatorischen Rahmen für die wissenschaftlichen Aktivitäten des Europa-Kollegs.

In den Discussion Papers werden Forschungsergebnisse, teilweise auch in vorläufiger Form, vorgestellt. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und geben deren persönliche Auffassung wieder und nicht notwendigerweise diejenige des *Institute for European Integration*. Anregungen und Kritik sind direkt an die jeweiligen Autoren zu richten.

Herausgeber:

Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration
Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke) (gf. Direktor)
Dr. Konrad Lammers (Forschungsdirektor)
Windmühlenweg 27
22607 Hamburg
<http://www.europa-kolleg-hamburg.de>

Zitiervorschlag:

Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper Nr. 3/12,
<http://www.europa-kolleg-hamburg.de>

Menschenrechte und richterliche Unabhängigkeit in den Ländern des Donauraumes

Károly Bárd*

Abstract

Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind Garanten für die in nationalen Verfassungen und in internationalen Verträgen festgelegten Menschenrechte. Die Durchsicht der einschlägigen Vorschriften der Verfassungen und der Gesetze zeigt zwar, dass auf legislativer Ebene die richterliche Unabhängigkeit in den Ländern des Donauraumes gesichert ist. Die Verfassungsgerichte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben bedeutend zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gegen Eingriffe der Exekutive und zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit dort beigetragen. Obwohl sogar in etablierten Rechtsstaaten das absolute Verbot von Folter und unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung manchmal verletzt wird, sind jedoch systematische und sich wiederholende Menschenrechtsverletzungen wegen struktureller Defizite typisch für die neuen Demokratien Europas.

Judicial independence and impartiality are the guarantees based on the human rights set forth in national Constitutions and international human rights treaties. An assessment of the Constitutions and the laws on the judiciary proves that in the countries of the Danube region judicial independence is guaranteed on the legislative level. National constitutional courts and the European Court of Human Rights have played an important role in protecting courts against attempts of interference by the executive branch and in strengthening judicial independence and impartiality. However, while even in well established democracies the freedom from torture or inhuman and degrading treatment, which is an absolute right, is not always respected, recurring and systemic human rights violations are typical for the new democracies due to structural deficiencies.

Schlagworte: Menschenrechte, richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Donauraum

* Károly Bárd ist Professor an der *Central European University (Chair of the Human Rights Program)* in Budapest, Ungarn. Das vorliegende *Discussion Paper* basiert auf einem Vortrag, der im Rahmen der *Budapester Gespräche 2011* gehalten wurde.

Korrespondenzadresse:

Professor Károly Bárd
E-mail: bardk@ceu.hu

Menschenrechte und richterliche Unabhängigkeit in den Ländern des Donauraumes

Károly Bárd

Gliederung: Einleitung – Richterliche Unabhängigkeit als Bedingung der Rechtsstaatlichkeit – Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit und deren Sicherstellung – Richtliche Unabhängigkeit als Forderung der EMRK – Die Rechenschaftspflicht der Richter

Einleitung

Der Titel des *Discussion Papers* bedarf einer Erläuterung. Wenn wir einen Blick auf die internationalen Menschenrechtsdokumente etwa auf den UN Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) werfen, so sehen wir, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte eines der dort angeführten Menschenrechte ist. Warum dann die Unabhängigkeit der Gerichte herausheben und extra erwähnen?

Dafür gibt es gute Gründe. Einerseits schützt die Unabhängigkeit der Gerichte all die übrigen Menschenrechte. Bei angeblicher Verletzung von Grundrechten sind der Zugang zu einem Gericht und die Entscheidung durch ein unabhängiges Gericht die Garantie für die Feststellung und die Behebung von Rechtsverletzungen. Die Unabhängigkeit der Gerichte dient aber auch der Verhinderung zukünftiger Verletzungen und trägt dadurch letzten Endes zur Förderung der Achtung der Menschenrechte bei.

Andererseits ist die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte auch eine besondere Verfahrensgarantie, da sie der Erforschung der Wahrheit dient. Im Strafprozess wächst durch die Unabhängigkeit der Gerichte die Wahrscheinlichkeit, dass Unschuldige nicht irrtümlich verurteilt werden und dass Straftäter bestraft werden.

In diesem Sinne unterscheidet sich die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte von den übrigen in der EMRK und in dem UNO Pakt festgelegten strafprozessualen Verfahrensgarantien. Das Recht auf Verteidigung, die Unschuldsvermutung und die daraus folgenden Beweisregeln, die Beweislast des Anklägers oder der *in dubio pro reo* Grundsatz sowie das Recht auf Befragung von Belastungszeugen dienen dem Schutz gegen irrtümliche Verurteilung Unschuldiger. Sie können jedoch auch dazu beitragen, dass tatsächlich Schuldige der Strafe entgehen. Daraus folgt, dass jene Garantien, die alleine zur Vorbeugung gegen irrtümliche Verurteilung dienen, verzichtbar sind. Niemand kann dazu gezwungen werden sich zu verteidigen, der Beschuldigte kann auch auf die Unschuldsvermutung und auf die mit einem rechtskräftigen Urteil endende öffentliche Verhandlung verzichten, indem er die Begehung der Straftat eingesteht und die vom Staatsanwalt angebotene Sanktion annimmt. Im Gegensatz dazu kann jedoch niemand auf die Unabhängigkeit des erkennenden Gerichts verzichten.

Letztlich ist die Unabhängigkeit der Gerichte auch in dem Sinne besonders, dass sie – anders als die sonstigen in den internationalen Menschenrechtsdokumenten angeführten Verfahrensgarantien – unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf. Das Recht auf die Befragung von Belastungszeugen, aber auch das Recht auf Verteidigung kann zu Gunsten anderer Rechte

und Interessen¹ eingeschränkt werden, solange das allgemeine Fairnessgebot nicht gefährdet ist.

Richterliche Unabhängigkeit als Bedingung der Rechtsstaatlichkeit

Die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit soll mit den Worten des großen ungarischen Politikers und Denkers *Joseph Freiherr von Eötvös* illustriert werden. In seinem Werk „Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat“ schreibt er das Folgende:²

„In jedem Staat herrscht zwangsläufig eines der beiden: das *Gesetz* oder die *materielle Kraft*. Sobald wir uns der Gewalt des Ersteren entziehen, manifestiert sich unverzüglich Letztere.“ „Diese Überlegenheit der richterlichen Gewalt ist nichts anderes als die Überlegenheit der Gesetze....“

„Nachdem der grundlegende Unterschied zwischen Rechtsstaat und Willkürherrschaft der ist, dass im einen das Gesetz, im anderen menschlicher Wille.... regiert., müssen wir jeden Staat, der diese Stellung der richterlichen Gewalt nicht anerkennt, als Willkürherrschaft bezeichnen.“

Die angemessene Ausübung der richterlichen Gewalt – schreibt *Eötvös* weiter – hat zwei Bedingungen: „der Richter muss Mittel zum Erkennen des Rechts zur Verfügung haben und eine Position innehalten, in der er ohne persönlich Schaden zu nehmen, oder Nutzen zu ziehen, Urteile fällen kann, und dabei weiterhin vom Gesetz abhängig bleibt.“ Noch wichtiger doch gleichsam auch schwieriger ist es, letzteres durch Institutionen zu gewähren: „alles, was dem Richter ermöglicht das Recht zu erkennen, wird unnütz, wenn keine Unabhängigkeit gewährleistet ist, und tatsächlich vermögen unabhängige Richter selbst mangelhafte Rechtssysteme einigermaßen erträglich zu machen.“

In der Sprache des 21. Jahrhunderts bedeutet all das, was *Eötvös* angeführt hat, dass die richterliche Unabhängigkeit eine der grundlegendsten Bedingungen der Rechtsstaatlichkeit bildet und dass die Wahrung der Menschenrechte nicht vorstellbar wäre ohne unabhängige Gerichte. Dementsprechend mißt beispielsweise die Europäische Union bei der Beurteilung der „Beitrittsreife“ der Kandidatenstaaten der Unabhängigkeit ihrer Gerichte seit jeher eine große Bedeutung bei. Denn nur durch die Unabhängigkeit der Gerichte sind die politischen Kriterien für einen EU-Beitritt garantiert, wie beispielsweise die Stabilität der Demokratie, Herrschaft der Gesetze, Menschenrechte sowie Respekt und Schutz von Minderheiten.³

Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit und deren Sicherstellung

Der Kernpunkt der richterlichen Unabhängigkeit ist, dass der Richter ausschliesslich dem Gesetz unterliegt, jeglichem „äusseren“ Einfluss widersteht und unparteilich urteilt. Unabhängigkeit ist gleichbedeutend mit Objektivität und Neutralität des richterlichen Verfahrens. Diese – nennen wir sie sachliche Unabhängigkeit⁴ – macht den Richter zu dem was er ist. Es ist der richterliche Ethos per se – oder laut *Gustav Radbruchs* etwas pathetischer Definition: der Gerechtigkeit dienen „um jeden Preis, auch den des Lebens des Richters“⁵.

¹ Beispielsweise für den Opferschutz oder unter Hinweis auf das Gemeinschaftsinteresse an der Aufklärung von schweren Straftaten.

² *Joseph Freiherr von Eötvös*: Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat. Dritte Auflage. Dritter Band. Budapest, Ráth Mór 1886. S. 254, 255 und 264.

³ Dies sind die sogenannten Kopenhager Kriterien von 1993.

⁴ Verbreitet ist auch der Begriff der funktionellen Unabhängigkeit.

⁵ Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, in: *Gustav Radbruch*, Rechtsphilosophie, Herausgegeben von *Erik Wolf* und *Hans-Peter Schneider*, K.F. Koehler Verlag, Stuttgart, 1973. S. 349.

Die sonstigen in der Rechtsliteratur ausgearbeiteten Aspekte der Unabhängigkeit sind alle dazu bestimmt der sachlichen oder funktionellen Unabhängigkeit zu dienen.⁶ Dazu zählen die traditionellen persönlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit (beispielsweise die Unversetzbarkeit, Immunität und die Disziplinarverfahrensordnung), die Garantien für die Unabhängigkeit des Gerichtsystems (Gewaltenteilung), die finanzielle Autonomie der Gerichte, weiterhin jene Vorschriften, die traditionell als Elemente der Unparteilichkeit gehandelt werden (Ausschlussregelungen, in einigen Staaten das Verbot von Kommentaren bzw. Parlamentsdebatten bei laufenden Verfahren) sowie die Vorschriften innerhalb des Gerichtsystems zur Gewährleistung der Urteilsautonomie einzelner Richter, also die Regeln über die Instanzenzüge.

Diese Vorschriften und Rechtseinrichtungen sind instrumentell: Sind sie vorhanden, so wächst die Wahrscheinlichkeit, dass der Richter eigenständig, unbeeinflusst, nur dem Gesetz unterworfen sein Urteil fällt. Jedoch ist ihr Vorhandensein per se noch keine Garantie für die funktionelle Unabhängigkeit der Richter, für die Objektivität des richterlichen Verfahrens sowie für die Unparteilichkeit. Dies hängt vielmehr auch von weiteren Faktoren ab. Hierzu gehören unter anderem die persönlichen Qualitäten der Richter sowie „die politische Struktur, die gesellschaftliche Atmosphäre oder die Tradition des jeweiligen Landes“⁷.

Auch wissen wir, dass das Fehlen einer der für die Unabhängigkeit instrumentellen Institutionen nicht automatisch das Fehlen der funktionellen Unabhängigkeit der Richter nach sich zieht, vorausgesetzt, dass die sonstigen rechtlichen Aspekte sowie die ausserrechtlichen Faktoren ein angemessenes Gleichgewicht herstellen. Das britische Parlament beispielsweise hat seine traditionelle rechtssprechende Funktion bewahrt, das *House of Lords* ist auch als Gericht tätig.⁸ Dennoch wird die Integrität und Urteilsunabhängigkeit der englischen Richterschaft nur selten bezweifelt. Die Ernennung und die Beförderung einzelner Richter hängt in bedeutendem Maße vom *Lord Chancellor* ab, der Mitglied des Kabinetts und vom *Prime Minister* ernannt ist. Empirische Untersuchungen bestätigen jedoch, dass keinerlei Zusammenhang zwischen den der Regierung willkommenen Urteilen und den Chancen zur Beförderung einzelner Richter besteht.⁹

Richtliche Unabhängigkeit als Forderung der EMRK

Damit ist nun die Schwierigkeit eines Berichts über den Stand der Achtung der Menschenrechte und den Grad der richterlichen Unabhängigkeit in den Ländern des Donaoraumes angedeutet. Denn es bestehen erhebliche gesellschaftliche, soziale und historische Unterschiede zwischen den Staaten der Region. Während Deutschland Gründungsmitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Österreich seit 1995

⁶ Dies ist offensichtlich, wenn man die richterliche Unabhängigkeit als Grundrecht betrachtet. Es ist nicht das Recht des Richters unabhängig zu sein, sondern seine Pflicht. Das Recht auf richterliche Unabhängigkeit hat der Rechtsuchende. Doch auch wenn die Verfassung besagt, dass jeder das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gerichtsverfahren hat (wie etwa Artikel XXVI(1) des ungarischen Grundgesetzes), gewährt sie nicht das Recht darauf, dass gut ausgestattete und ordentlich bezahlte Richter das Urteil fällen oder dass die richterliche Gewalt von der Gesetzgebung und Exekutivgewalt getrennt ist, sondern nur darauf, dass im jeweiligen Fall ein objektives und unvoreingenommenes Urteil gefällt wird, frei von jeglichen unbefugten Einflüssen.

⁷ *Shimon Shetreet*, *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, In: S. Shetreet und J. Deschènes, *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1985, S. 595.

⁸ Bezüglich dieser Frage siehe *András Sajó*, *Az önkorlátozó hatalom (The Self-Limiting Government)*, Verlag für Wirtschafts- und Rechtsliteratur, MTA (Ungarische Akademie der Wissenschaft) Institut für Staats- und Rechtslehre, Budapest, 1995, S. 273.

⁹ *Eli M. Salzberger*, *A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why do we have an Independent Judiciary?* *International Review of Law and Economics*, Dezember 1993, S. 354-355.

Mitglied der EG bzw. der Union ist, sind die übrigen Staaten erst vor einigen Jahren der EU beigetreten. Doch selbst zwischen diesen neuen EU-Mitgliedern bestehen große Unterschiede. Bulgarien und Rumänien sind beispielsweise noch keine Vollmitglieder des Schengen Raumes. Die Verhandlungen über den Beitritt von Serbien sind im Gange und werden noch eine Weile andauern.

Dementsprechend bestehen auch erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Grads der Achtung der Menschenrechte unter den Staaten des Donauraumes. Deutschland verfügt über ein entwickeltes Rechtssystem und ein Verfassungsgericht, das seit 60 Jahren viel zur Durchsetzung der Menschenrechte beigetragen hat und dessen Entscheidungen durch die Gerichte, vor allem Verfassungsgerichte, anderer Staaten oft zum Vorbild genommen werden. In vielen anderen Ländern ist die Ausgestaltung des modernen Rechtssystems und des Justizsystems immer noch nicht beendet.

In Deutschland entspricht die Rechtsstellung der homosexuellen und lesbischen Paare beinahe der von Ehepaaren, während in Serbien vor kurzem eine *gay parade* von der Polizei (aus Sicherheitsgründen) nicht genehmigt wurde.

Die Unterschiede zeigen sich auch in dem Funktionieren der Gerichte, wie anhand der Berichte des UNO Menschenrechtsrates (*Universal Periodic Review*)¹⁰ und der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGMR) gezeigt werden soll. Während durch den *Universal Periodic Review* die Menschenrechtsbilanz aller Staaten regelmäßig untersucht wird, entscheidet der EGMR über konkrete Beschwerden.

Es scheint, dass auf der Ebene der rechtlichen Regelung kein besonderes Problem besteht. Die Gewaltenteilung und dadurch die Unabhängigkeit der Gerichte ist in den Verfassungen bzw. in den Rechtsvorschriften betreffend die Rechtssprechung verankert. Auch gibt es in vielen Ländern des Donauraumes sogenannte Justizräte, die einen bedeutenden Beitrag zur Trennung der Exekutive und Judikative sowie zur Institutionalisierung der Unabhängigkeit des Gerichtssystems leisten.

In einigen Ländern des Donauraumes haben auch die vom ordentlichen Gerichtssystem getrennten Verfassungsgerichte¹¹ durch ihre Entscheidungen die richterliche Unabhängigkeit gestärkt. So hat beispielsweise das rumänische Verfassungsgericht entschieden, dass Gesetze, die die Suspendierung des richterlichen Verfahrens zum Ziele haben, verfassungswidrig sind und angeordnet, dass die Vollstreckung richterlicher Urteile nur von richterlichen Organen ausgesetzt werden kann.¹² Ähnlich hat das bulgarische Verfassungsgericht entschieden. Legislative und Exekutive seien nicht dazu befugt, richterliche Urteile zu widerrufen oder zu annullieren. Mit einem Verweis auf das Konzept der Gewaltenteilung annullierte es zudem die Befugnis des Justizministers, die Immunität von Richtern temporär zu suspendieren und die Initiative zur Aufhebung der Immunität zu ergreifen.¹³ Auch das ungarische Verfassungsgericht hat durch zahlreiche Entscheidungen zur inhaltlichen Klärung der richterlichen Unabhängigkeit beigetragen.¹⁴ In der Slowakei hat das Verfassungsgericht ein Gesetz als verfassungswidrig erklärt, welches ein Sonderstrafgericht zur Aburteilung von unter anderem Abgeordneten, Regierungsmitgliedern, Richtern und Staatsanwälten sowie von Terrorismus,

¹⁰ Die *Universal Periodic Reviews* werden im Rahmen der sogenannten „allgemeinen regelmäßigen Überprüfung“ verfaßt.

¹¹ Nur in Estland gibt es kein Verfassungsgericht; die verfassungsmässige Kontrolle wird dort vom Obersten Gerichtshof ausgeübt.

¹² Open Society Institute Monitoring the EU Accession Process: *Judicial Independence OSI 2001*.

¹³ Beschluss des bulgarischen Verfassungsgerichts vom 14. Januar 1999. Die bulgarische Regelung ist recht eigen: Nicht nur Richter, sondern auch Staatsanwälte und Untersuchungsoffiziere gehören der Richterschaft an.

¹⁴ Siehe Entscheidungen Nr. 38/1993.(VI. 11), 17/1994.(III. 29.), 45/1994.(X. 21.)

organisierter Kriminalität und Korruption vorsah. Dies begründeten die Verfassungsrichter unter anderem mit der Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung, da an dem Sondergericht nur Richter tätig werden konnten, die zuvor von der Behörde für Verfassungsschutz (*Národný bezpečnostný úrad*) überprüft worden waren. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts bedeutete dies auch eine unerlaubte Beeinträchtigung der Rolle und der Zuständigkeit des Justizrates.¹⁵

In Serbien wurde ein Gesetz erlassen, das die richterliche Unabhängigkeit bzw. die Unabhängigkeit der Gerichte als solche beeinträchtigen könnte. Im Rahmen einer sogenannten Neuernennung (*re-appointment*) wurden ungefähr 800 Richter und Staatsanwälte entlassen, d.h. ihren Amtes enthoben und zwar ohne Begründung bzw. mit einer formellen Begründung (alle Entlassenen erhielten einen Brief mit dem gleichen Text). Dies wurde sowohl von der Europäischen Kommission¹⁶ als auch der Venedig Kommission beanstandet.¹⁷

Aber auch in EU-Ländern des Donauraums gibt es Probleme. Aus einem dem UNO Menschenrechtsrat vorgelegten „Schattenbericht“ geht hervor, dass es in Österreich Probleme mit der strukturellen Unabhängigkeit der Gerichte gibt. Durch die jüngsten Reformen würden gewisse Aufgaben der unabhängigen Richterschaft der Staatsanwaltschaft übertragen und dadurch die Abhängigkeit vom Justizministerium erhöht.¹⁸ In Ungarn wurde die Kompetenz des Verfassungsgerichts im Jahr 2010 beschnitten.¹⁹ Die Verfassungsmäßigkeit von gewissen Rechtsvorschriften, die unter anderem das Budget, die Steuern und das Zollwesen betreffen, kann nur noch dann vom Verfassungsgericht überprüft werden, wenn als Grund der Verfassungswidrigkeit das Recht auf Leben, die Menschenwürde, der Datenschutz, die Gewissens-, Religions- oder Gedankenfreiheit oder gewisse, an die ungarische Staatsbürgerschaft anknüpfende, Rechte geltend gemacht wird.²⁰ Das im Januar 2012 in Kraft getretene Grundgesetz, schafft die *actio popularis* ab, welche jedem Bürger das Recht gewährte, die Überprüfung von Rechtsvorschriften anzuregen, ohne selbst betroffen zu sein. Und was die Verwaltung der ordentlichen Gerichte betrifft, so wurde der Nationale Justizrat, dessen Tätigkeit und Arbeitsweise oft nicht ohne Grund kritisiert wurde, abgeschafft und dadurch die richterliche Selbstverwaltung gewissermassen eingeschränkt. Zugleich wurden dem Präsidenten der neu eingerichteten Nationalen Gerichtsbehörde erhebliche Befugnisse zugewiesen. Nach dem neuen Gesetz werden einige, früher dem Nationalen Justizrat zustehende Befugnisse nunmehr durch den Nationalen Gerichtsrat, dessen Mitglieder alle Richter sind, ausgeübt.²¹

Das am 25. April 2011 erlassene neue ungarische Grundgesetz hatte die Altersgrenze der Richter, Staatsanwälte und Notare von 70 Jahren auf 62 Jahre herabgesetzt. Die Opposition befürchtete, dass dadurch die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt würde. Sie war der Meinung dass die in den Ruhestand versetzten Richter durch der Regierungspartei nahestehende Juristen ersetzt werden. Auch die Europäische Kommission hatte Bedenken und erhob Klage gegen Ungarn. Der Europäische Gerichtshof stellte in seinem Urteil fest, dass Ungarn die Vorschriften der Richtlinie 2000/78/EG des Rates verletzt hatte. Die Absenkung

¹⁵ Siehe EuGMR Nr. 8014/07 – 21. Juni 2011 (*Fruni v. Slovakia*) Rz. 75 des Urteils.

¹⁶ European Commission, Brussels, 12.10. 2011. SEC (2011) 1208. Commission staff working paper, analytical report accompanying the document; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union S. 17 und 18.

¹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion No. 606/2010 S.3

¹⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/172/07/PDF/G1017207.pdf?OpenElement> bzw. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ATSession10.aspx>.

¹⁹ Durch das Gesetz 2010/CXIX.

²⁰ Gesetz Nr. 1949/XX, § 32/A Abs. 2.

²¹ Gesetz Nr. 2011/CLXI.

der Altersgrenze – so der Gerichtshof – sei eine diskriminierende Behandlung aufgrund des Alters, was gegen die Richtlinie verstoße.²²

Laut Artikel 6 der EMRK hat jedermann Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht gehört wird, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Die Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, dass noch heute in manchen Ländern des Donauraumes sich die Gesetzgeber nicht im Klaren darüber sind, was unter „zivilrechtlichen Ansprüchen“ zu verstehen ist und unter welchen Rahmenbedingungen Unabhängigkeit gegeben ist. Der EuGMR bzw. die Menschenrechtskommission gelangte beispielsweise im Fall *Thaler* gegen Österreich zum Ergebnis, dass die Landesberufungskommissionen, welche über die Vergütungsansprüche von Ärzten gegen die Krankenkassen entscheiden, den in Artikel 6 der EMRK genannten Kriterien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht entsprachen.²³ Das österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz wurde inzwischen geändert und der straßburger Rechtsauffassung angepasst.²⁴

Der Gerichtshof hatte bereits in seinen frühen Urteilen klar gemacht, welche Entscheidungen ausschließlich von einem unabhängigen Gericht bzw. von einem Richter, nicht aber von der Staatsanwaltschaft bzw. Untersuchungsbeamten getroffen werden können. Die meisten Fälle betrafen die Frage, wer befugt ist, die Untersuchungshaft bzw. andere freiheitsentziehende Massnahmen anzuordnen.²⁵ Demgemäß waren auch etablierte Demokratien wie etwa die Schweiz oder die Niederlande gezwungen, die relevanten Rechtsvorschriften zu ändern. Auch die jüngeren Demokratien des Donauraumes, so wie Bulgarien und Rumänien mussten nach Urteilen des EuGMR die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft und der Untersuchungsbeamten einschränken, da die Ausgestaltung dieser Positionen nicht den Kriterien der vom Richter bzw. dem zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Beamten erwarteten Unabhängigkeit entsprachen.²⁶

Obzwar die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter in den Verfassungen und Gesetzen überall im Donauraum festgelegt sind, scheint es so, dass die Gerichte, wenn es um Klagen, Beschwerden gegen Vollzugsbeamte der Exekutive geht, viel zu oft und viel zu nachsichtig gegen Vertreter der öffentlichen Gewalt vorgehen. Die Schattenberichte über die Lage der Menschenrechte berichten, dass beinahe in allen Staaten des Donauraumes Verfahren wegen angeblicher Brutalität von Seiten der Polizei meist mit einer Einstellung enden. Amnesty International berichtete über Österreich, dass Opfern von Folter und exzessiver Gewaltanwendung selten Gerechtigkeit widerfährt und sie wenig Chancen auf Wiedergutmachung haben.²⁷ Eine NGO berichtete über Rumänien, dass alle Fälle, die von der Organisation gegen Mitglieder von Strafverfolgungsbehörden wegen Körperverletzung und sogar wegen Totschlag initiiert waren, ohne Erfolg blieben.²⁸ Im Hinblick auf Bulgarien, berichtete das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), dass Häftlinge sich

²² Urteil des Gerichtshofes (Erste Kammer) vom 6. November 2012 in der Rechtssache C-286/12.

²³ EuGMR 58141/00- 3. Februar 2005.

²⁴ Siehe EuGMR Nr. 20089/06 – 28. Januar 2010 (*Puchstein v. Austria*) und EuGMR 20087/06 – 28. Januar 2010 (*Stechauner v. Austria*).

²⁵ Siehe z.B. EuGMR Nr. 12794/87 – 23. Oktober 1990 (*Huber v. Switzerland*); EuGMR Nr. 8805/79; 8806/79; 9242/81 – 22. Mai 1984 (*De Jong, Baljet and Van Den Brink v. Netherlands*).

²⁶ Siehe z. B. EuGMR Nr. 33343/96 – 3. Juni 2003 (*Pantea v. Romania*); EuGMR Nr. 24760/94 – 28. Oktober 1998 (*Assenov and Others v. Bulgaria*); EuGMR Nr. 7888/03 – 20. Dezember 2007 (*Nikolova and Velichkova v. Bulgaria*); EuGMR Nr. 38822/97 – 9. Januar 2003 (*Shishkov v. Bulgaria*).

²⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/172/07/PDF/G1017207.pdf>.

²⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/127/64/PDF/G0812764.pdf>.

beklagt hätten, weil Richter ihre Beschwerden über Misshandlungen nicht ernst genommen hätten.²⁹

Aber über Misshandlungen während der Verhaftung und der Untersuchungshaft bzw. über die nachsichtige Vorgehensweise der Gerichte wird auch aus anderen Ländern berichtet. Auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigen dies. Grund für die Feststellung einer Verletzung von Artikel 3 der Konvention über das Verbot von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ist oft, dass Beschwerden von nationalen Gerichten nicht sorgfältig untersucht wurden oder dass die Strafe der Schuldigen zu niedrig ausfiel. Das *Gäffen* Urteil³⁰ gegen Deutschland hat viel Anklang gefunden, nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland ein recht gutes Menschenrechtszeugnis hat. Die Zahl der Beschwerden in Deutschland ist relativ niedrig, auch deshalb, weil die ordentlichen Gerichte und das Verfassungsgericht etwaige Grundrechtverletzungen meistens beheben. Auch in diesem Fall – es ging um die Androhung von Folter durch Polizeibeamten zur Auffindung eines Entführten – war die Regierung der Meinung, dass das deutsche Gericht die Verletzung behoben und der Beschwerdeführer deswegen seinen Opferstatus verloren hatte, da die Polizisten durch ein deutsches Gericht verurteilt worden waren. Im Gegensatz dazu war der EuGMR der Ansicht, dass die bloße Verurteilung der Beamten nicht ausreichte, da ihnen nur sehr geringe und unter Vorbehalt verhängte Geldstrafen auferlegt worden waren. Eine bedingte Geldstrafe von 60 bzw. 90 Tagessätzen zu 60 bzw. 120 Euro könne keine adequate Reaktion auf eine Verletzung von Artikel 3 der EMRK sein.³¹

Da das Folterverbot und das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung zu den wenigen absoluten Menschenrechten zählen, ist es besonders bedauernswert, dass die Zahl der Urteile, die eine Verletzung von Artikel 3 EMRK feststellen, relativ hoch ist. Die genannten Rechte sind in zweierlei Hinsicht absolut. Einerseits dürfen sie keinerlei Einschränkungen unterworfen werden. Im Gegensatz dazu können die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit oder das Recht auf Achtung des Privatlebens eingeschränkt werden, wenn dies in einer demokratischen Gesellschaft beispielsweise für die öffentliche Sicherheit, zur Verhütung von Straftaten oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Das Folterverbot ist im Gegensatz dazu absolut, d.h. uneinschränkbar, so wie auch das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit oder der *nullum crimen sine lege* Grundsatz. Andererseits ist das Folterverbot auch absolut in dem Sinne, dass davon nicht einmal im Notstandsfall abgewichen werden darf und Artikel 15 EMRK keine Anwendung findet. Letzterer besagt nämlich, dass jede Vertragspartei Maßnahmen treffen kann, um von den in der EMRK vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, wenn das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht wird.

Obwohl alle Staaten des Donauraums bereits wegen Verletzungen von Artikel 3 EMRK durch den Strassburger Gerichtshof verurteilt wurden, besteht jedoch ein erheblicher Unterschied zwischen den etablierten und den relative jungen Demokratien. In den letzteren führt der Zustand der Gefängnisse dazu, dass eine Wiederholung der Menschenrechtsverletzungen bewirkt wird. Die Überfüllung von Gefängnissen in manchen Ländern und die schlimmen Haftbedingungen führen dazu, dass diese vom EuGMR als unmenschliche Behandlung gewertet werden. Daher besteht in diesen Ländern ein strukturelles Problem, das zur wiederholten Verletzung der EMRK führt.

²⁹ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/BG/A.HRC.WG.6.9.BGR.3-Bulgaria_eng.pdf.

³⁰ EuGMR Nr. 22978/05 (Grosse Kammer) – 1. Juni 2010

³¹ Rz. 124 des Urteils.

Die Rechenschaftspflicht der Richter

Wie oben erläutert bedeutet Unabhängigkeit, dass Richter nur an die Gesetze gebunden sind. Die Gesetze müssen klar formuliert sein, damit die Gerichte diese einheitlich interpretieren und anwenden können. In diesem Sinne ist der Kern der richterlichen Unabhängigkeit, dass nämlich die Richter ausschliesslich dem Gesetz unterworfen sind, eng mit der Gleichheit vor dem Gesetz und der Rechtssicherheit verbunden. Im Lichte der Straßburger Urteile muss in den neuen Demokratien noch viel getan werden, um die einheitliche Anwendung und Auslegung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten und der Willkür der Rechtsanwendung vorzubeugen.

In letzter Zeit wird neben der Unabhängigkeit mehr und mehr über Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Richter gesprochen. Wissenschaftler und Praktiker haben sich in den letzten Jahren zunehmend damit beschäftigt, wie der Urteilsvorgang überschaubarer gestaltet, verfolgt und gleichsam garantiert werden kann, dass die Richter über ihr Vorgehen Rechenschaft ablegen. Die Gesellschaft hat nicht nur ein Anrecht auf von den übrigen Staatsgewalten unabhängige Gerichte, sondern auch darauf, dass ausschließlich qualifizierte und „moralisch anständige“ Richter Recht sprechen. Wegen dieser „Rechenschaftspflicht“ muss bei der Ausgestaltung von Institutionen zur Auswahl, Beurteilung, Versetzung sowie Beförderung von Richtern nicht nur die Möglichkeit unbefugten politischen Einflusses ausgeschlossen werden, sondern auch dafür gesorgt werden, dass lediglich kompetente und integre Personen in die Richterschaft aufgenommen und offensichtlich Ungeeignete daraus entfernt werden.

Wie oben erörtert bedeutet Unabhängigkeit, dass Richter nur den Gesetzen unterstellt sind; zur Rechenschaft sollten sie verpflichtet werden, um sicher zu gehen, dass sie sich tatsächlich an die Gesetze halten und sich derer nicht entledigen.

Die beiden Konzepte – Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht – stärken einander also vielmehr, als dass sie einander gegenseitig einschränken würden. Auf diesem Gebiet ist in einigen Ländern des Donauraumes, in denen früher Unabhängigkeit als Verantwortungslosigkeit und absolute Immunität verstanden worden war (z.B. Bulgarien), einiges verbessert worden. Hinsichtlich der Transparenz der Ernennung, Beförderung sowie der Arbeitsweise der Gerichte muss allerdings in manchen Ländern noch einiges geändert werden.

Denn die Politik – unter Berufung auf die richterliche Rechenschaftspflicht – greift am ehesten dann zu Maßnahmen, die die Unabhängigkeit gefährden, wenn die Gerichte sich weigern, Einblick in ihre Vorgehensweise zu gewähren und wenn sie – aufgrund falscher Interpretation von Unabhängigkeit – nichts zur Entfernung offensichtlich Ungeeigneter tun. Das Argument der Rechenschaftspflicht darf jedoch nicht zur Beeinträchtigung der Unabhängigkeit führen.

Die richterliche Unabhängigkeit muss nicht deshalb respektiert werden, damit sich die Richter besser fühlen. Unabhängigkeit ist nicht ein richterliches Privileg, sondern eine Pflicht, die dem Grundrecht eines jeden auf eine unbefangene und unparteiische Justiz entspringt. Die richterliche Unabhängigkeit existiert zum Wohl der Bürger. Daher müssen die, die an der Macht sind, für ihre Unverletzbarkeit Sorge tragen.