

Richterliche Unabhängigkeit in menschenrechtlicher Perspektive – Teil 1

Prof. em. Dr. Albrecht Weber, Osnabrück

I. Einleitung

Richterliche Unabhängigkeit ist ein zentrales Element der modernen westlichen Verfassungstradition und daher in den Verfassungen wie in den Menschenrechtskonventionen garantiert. Die Unabhängigkeit des Richters ist ein wesentliches rechtsstaatliches Strukturprinzip, das die Gewaltenteilung sichert. Ohne sie würde die Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle zu reiner Makulatur, und daher sind die verfassungsrechtlichen Sicherungen gegen die Einflussnahme auf die richterliche Unabhängigkeit von besonderer Bedeutung. Die Unabhängigkeit der Justiz in sachlicher und persönlicher Hinsicht ist daher eine grundlegende Voraussetzung rechtsstaatlicher Judikatur. Die Verankerung verfassungsrechtlicher Voraussetzungen ist freilich keine hinreichende Gewähr, wenn nicht adäquate Rechtsschutzmöglichkeiten im Falle der politischen Einflussnahme zur Verfügung stehen, die von disziplinarischen Androhungen bis zur Entlassung reichen können. Hier stellt sich die Frage, ob die richterliche Unabhängigkeit nicht nur als objektives rechtsstaatliches Prinzip zu deuten ist, sondern auch eine grund- bzw. menschenrechtliche Kehrseite aufweisen könnte. Dies ist vor allem für die Staaten von Bedeutung, die der Europäischen Menschenrechtskonvention erst in jüngerer Zeit beigetreten sind und in denen die richterliche Unabhängigkeit noch vielfältigen Anfeindungen ausgesetzt ist.

II. Verfassungsrechtliche Garantien in vergleichender Perspektive

In Deutschland war die richterliche Unabhängigkeit in der Reichsverfassung von 1871 nur einfachgesetzlich garantiert; dagegen enthielt die Weimarer Verfassung in Art. 102 bereits eine dem Grundgesetz vergleichbare Formulierung. Die richterliche Unabhängigkeit wird nach dem Grundgesetz mit der strikten Gesetzesbindung verknüpft (Art. 97 Abs. 1, 20 Abs. 2 GG). Richterliche Unabhängigkeit bedeutet persönliche und sachliche Unabhängigkeit. Persönliche Unabhängigkeit setzt die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit des Richters voraus, die gegen seinen Willen und kraft richterliche Entscheidung nur aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen bzw. in den gesetzlich vorgesehenen Formen erfolgen darf (Art. 97 Abs. 2 S. 1 GG). Einzelheiten

regeln die Richtergesetze des Bundes und der Länder (z. B. §§ 18, 30 f. DRiG). Eine Ausnahme von der Unversetzbarkeit gilt nur bei der Veränderung von Gerichten oder Gerichtsbezirken (Art. 97 Abs. 2 S. 3 GG). Die sachliche Unabhängigkeit wird durch die Gesetzesbindung verstärkt; eine Bindungswirkung an die Urteile anderer Gerichte gilt nur im Sinne der Rechtskraft bzw. Feststellungswirkung.¹ In Österreich garantiert die Bundesverfassung die richterliche Unabhängigkeit in vergleichbarer Weise wie das Grundgesetz (Art. 97 Abs. 1 B-VG: »Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig.«); die persönliche Unabhängigkeit wird in ähnlicher Form durch die Unversetzbarkeit gewährleistet (Art. 88 Abs. 2 B-VG). Die schweizerische Verfassung 2000 hat die richterliche Unabhängigkeit zum ersten Mal ausdrücklich in die neue Bundesverfassung eingeführt (Art. 191 c BV 2000). Bei der Bestimmung der richterlichen Unabhängigkeit knüpft die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts auch an die zu Art. 6 Abs. 1 EMRK entwickelte Rechtsprechung des EGMR an.²

Die französische Verfassung enthält zwar keine ausdrückliche Garantie der richterlichen Unabhängigkeit; aber als wichtiges Element ist die Unabsetzbarkeit garantiert (inamovibilité: Art. 64 Abs. 3 S. 2 frzV). Das Statut der Richter wird durch ein verfassungsausführendes Gesetz geregelt. Weitere Garantien der richterlichen Unabhängigkeit ergeben sich aus den Regeln über die Rekrutierung durch Concours, Beförderung und Disziplinarrecht. Der Französische Verfassungsrat hat in einer Entscheidung über die »Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la discipline des magistrats« festgestellt, dass die richterliche Unabhängigkeit wie die Gewaltenteilung eine disziplinarische Verfolgung von Richtern verbietet und nicht vor einer endgültigen richterlichen Entscheidung erfolgen darf.³

In Italien wird die richterliche Unabhängigkeit durch vier verschiedene verfassungsrechtliche Prinzipien wie die Garantie eines selbständigen, von den anderen Gewalten un-

¹ Zu den Einzelheiten s. weiter unten unter III.1.

² Vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 77. Aufl. 2008, Rn. 851.

³ Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 01.03.2007, Dec. No. 2007/551/DC, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2007/2007-551-dc/decision-n-2007-551-dc-du-01-mars-2007.1170.html> (überprüft am 17.07.2011).

abhängigen Standes (Art. 104 Abs. 4 itV), die Unabsetzbarkeit (Art. 107 Abs. 1 S. 1 itV), die Bindung des Richters an das Gesetz (Art. 101 Abs. 2 itV) und die Auswahl der Berufsrichter nach einem öffentlichen Wettbewerb (Art. 106 Abs. 1 itV) garantiert.

In Spanien wird die richterliche Unabhängigkeit ebenfalls durch die Verfassung gewährleistet (Art. 117 Abs. 1 2. Hs.: »... sie [Die Richter] sind unabhängig, unabsetzbar und allein dem Gesetz verantwortlich und unterworfen.«). Richter können nur in den gesetzlich vorgesehenen Gründen entlassen, suspendiert, versetzt oder in den Ruhestand versetzt werden unter Berücksichtigung der gesetzlichen Garantien (Art. 117 Abs. 2 spV). Verfassungsrechtliche institutionelle Sicherungen ergeben sich ferner durch das verfassungsausführende Gesetz über die rechtsprechende Gewalt (Ley orgánica del poder judicial, Art. 122 Abs. 1 spV).

Im Vereinigten Königreich wird der Begriff der richterlichen Unabhängigkeit (independence of the judiciary oder judicial independence) im Wesentlichen ebenfalls als Freiheit von jeglicher Einflussnahme und Weisungsabhängigkeit verstanden. Die Unabsetzbarkeit bedeutet die Ausübung des Richteramtes »during good behaviour« (Supreme Court Act 1981)⁴. Eine Absetzung kann nur durch die königliche Majestät durch Mitteilung an beide Häuser des Parlaments erfolgen; Richter können nur durch schlechte Führung (»misbehaviour«) auf Veranlassung beider Häuser des Parlaments und Mitteilung an die Krone entlassen werden. Die richterliche Unabhängigkeit umfasst auch Immunität gegenüber zivilrechtlichen Klagen in Ausübung des Richteramts sowie die Vermeidung persönlicher und finanzieller Beeinflussung.⁵ Zum Schutz der Unabhängigkeit im weiteren Sinn gehört das Konzept der Missachtung des Gerichts (contempt of Court), das zu zivilrechtlichen wie strafrechtlichen Maßnahmen berechtigt (Contempt of Court Act 1981).

Auch andere europäische Verfassungen verankern teilweise ausdrücklich die richterliche Unabhängigkeit, z. B. in Finnland (§ 103 finV), Griechenland (sachliche und persönliche Unabhängigkeit, Art. 97 Abs. 1 grV), Irland (Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 irV), Portugal (Art. 203, 216 portV), die Tschechische Republik (Art. 83 tschechV), Ungarn (Art. 50 Abs. 2 ungV); Litauen (Art. 190 Abs. 2, 114, 115 litV); Polen (Art. 178, 180, 181 polnV), Belgien (Art. 152 belgV), Bulgarien (Art. 117 Abs. 2 bulgV), Estland (§§ 146, 147 estV), Kroatien (Art. 115 Abs. 2 kroatV), Rumänien (Art. 123 Abs. 2, 124 rumV), Slowakische Republik (Art. 141 Abs. 1, 144 slowakV); auch die türkische Verfassung enthält einen Abschnitt über die Unabhängigkeit der Gerichte im Rahmen der Rechtsprechung (Art. 138, 139 türkV). Schon hier lässt sich als erste

Zwischenbilanz festhalten, dass die richterliche Unabhängigkeit als Strukturelement der Rechtsstaatlichkeit regelmäßig verfassungsrechtliche Garantien enthält, die z. T. auch detaillierter ausgeführt sind. Soweit erkennbar, wird die richterliche Unabhängigkeit als organisatorisch-institutionelle Garantie, die sich auf die sachliche und persönliche Unabhängigkeit auswirkt, normiert.

III. Merkmale richterlicher Unabhängigkeit nach dem Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention

1. Grundgesetz

Die richterliche Unabhängigkeit steht in engem Zusammenhang mit der Gesetzesbindung der Richter. Die richterliche Rechtsfortbildung relativiert zwar die Gesetzesbindung; sie ist aber wegen der Lückenhaftigkeit des Gesetzes und seiner Interpretationsbedürftigkeit anerkannt.⁶ Eine Weisung oder Einflussnahme auf die im Rahmen des Gesetzes zulässige Rechtsfortbildung, auch innerhalb der Judikative, würde einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten und kann daher auch nicht disziplinarisch durchgesetzt werden. Die sachliche Unabhängigkeit der Richter (Art. 97 Abs. 1 1. Hs. GG) bedeutet die Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive, der Rechtsprechung, der Legislative, den Prozessbeteiligten wie auch der Gesellschaft.⁷ Weisungen sind unzulässig; genau wie Maßnahmen im Vorfeld einer absehbaren Entscheidung, die Einfluss auf den Verfahrensausgang nehmen wollen, auch wenn sie abstrakt gefasst sind.⁸ Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung muss sich auch auf übergeordnete oder gleichgeordnete Gerichte und die Unabhängigkeit der einzelnen Richter innerhalb des Spruchkörpers untereinander beziehen. Die Herstellung der Einheit der Rechtsprechung wird allein durch die Einlegung von Rechtsmitteln gewahrt, nicht durch die bewusste oder mittelbare Einflussnahme durch Anregungen und Vorschläge anderer gleichgeordneter oder höherer Spruchkörper. Dieser Aspekt erscheint besonders wichtig im Hinblick auf die Versuchung, non-konforme oder missliebige Richter in ihrer richterlichen Spruchfähigkeit zu beeinflussen oder Karrieremöglichkeiten

⁴ Sec. 11 (3): »A person appointed to an office to which this section applies shall hold that office during good behaviour, subject to a power of removal by Her Majesty on an address presented to Her by both Houses of Parliament.« Sec. 11 (1): »This section applies to the office of any judge of the Supreme Court except the Lord Chancellor.«

⁵ De Smith/Brazier, Constitutional and Administrative Law, 8. Aufl. 1998, S. 374 ff.

⁶ BVerfGE 34, 269/287; st. Rspr.

⁷ Barbey, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts III, 1. Aufl. 1988, § 74 Rn. 27 f.

⁸ Schulze-Fieltz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 19.

zu verbauen. Dabei wird in Deutschland unterschieden zwischen einer Einwirkung auf den Kernbereich der Rechtsprechung, der die sachliche richtige Entscheidungstätigkeit betrifft, und den äußeren Bereich, der der Dienstaufsicht der Verwaltung unterliegt (z. B. § 26 DRiG).⁹

Im Hinblick auf diese Gefährdungen ist die Einräumung einer Klagemöglichkeit gegen behauptete Beeinträchtigungen der Richter (§ 26 Abs. 3 DRiG) auch für andere Staaten von Interesse, damit sich Richter gegen mögliche Beeinträchtigungen ihres Kernbereichs wehren können. Die sachliche Unabhängigkeit des Richters wird durch die persönliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 2 GG) zusätzlich abgestützt und schützt den hauptamtlichen Richter vor Amtsenthebung und Versetzung und vergleichbaren Beeinträchtigungen. Die Unabhängigkeit garantiert, dass ein Richter während seiner Amtszeit in seinem Status so weit wie möglich von Einflussnahmen der Exekutive verschont bleibt.¹⁰ Darüber hinaus sind Maßnahmen unzulässig, die in ihrer Wirkung Maßnahmen über die Amtsenthebung und Versetzung vergleichbar sind, wie etwa eine gegen den Richter gerichtete Ausgestaltung der Geschäftsverteilung.¹¹ Zur Unabhängigkeit des Richters gehört schließlich das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG. Immerhin hat das BVerfG festgestellt, dass eine Entscheidung durch einen Richter, dessen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht gewährleistet erscheinen, auch eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter bedeutet.¹² »Die Verfahrensgarantie des Art. 101 Abs. 1 S. 1 GG sichert nicht nur die Freiheit vor Eingriffen durch Organe der Legislative und Exekutive; ihre Schutzfunktion richtet sich auch nach »innen«, also darauf, dass niemand durch Maßnahmen der Gerichtsorganisation dem in seiner Sache gesetzlich berufenen Richter entzogen wird.«¹³ Auch wenn Art. 97 Abs. 1 GG kein nach § 13 Nr. 8 a, § 90 Abs. 1 BVerfGG mit der Verfassungsbeschwerde zu rügendes Grundrecht enthält,¹⁴ besteht über den Umweg des gesetzlichen Richters die Möglichkeit der verfassungsbeschwerdefähigen Rüge der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Richters.¹⁵ Dies bedeutet freilich nur, dass die Prozesspartei oder der Angeklagte sich auf die Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter in Verbindung mit der Garantie der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit berufen kann, nicht jedoch der Richter selbst, der möglichen Pressionen und Einflussnahmen ausgesetzt ist. Es bleibt zu prüfen, ob diese grundrechtliche Sichtweise auch mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

hofs für Menschenrechte (EGMR) korrespondiert und sich in der jüngeren Judikatur neue Perspektiven ergeben.

2. Merkmale der richterlichen Unabhängigkeit in der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK

Ein wesentlicher Bestandteil des Art. 6 EMRK – der am häufigsten judizierten Norm der Konvention – ist die Unabhängigkeit des Richters. Das Verfahren muss von einem unabhängigen, unparteiischen und auf Gesetz beruhenden Gericht entschieden werden. Dieser Gerichtsbegriff ist autonom zu interpretieren, so dass es nicht auf die Bezeichnung der im innerstaatlichen Recht vorfindbaren Einrichtungen ankommt. Die innerstaatlichen Entscheidungsorgane werden daher nach materiellen Kriterien gewertet.¹⁶ Die Unabhängigkeit des Gerichts ergibt sich durch die Art und Weise der Ernennung der Mitglieder, ihrer Amtsdauer, Sicherung gegen äußere Beeinflussung wie des äußeren Erscheinungsbildes.¹⁷ Diese Unabhängigkeit bezieht sich auf das Gericht als Ganzes, aber auch auf jedes einzelne Mitglied des Spruchkörpers. Die Ernennung von Mitgliedern durch die Exekutive verstößt nicht gegen die Unabhängigkeit, ihr Amt in ihrer individuellen Eigenschaft und frei von Weisungen auszuüben.¹⁸ Ähnlich wie im innerstaatlichen Recht wird die Unabhängigkeit des Gerichts maßgeblich durch die Amtsdauer der Richter, die Unabsetzbarkeit sowie die Weisungsfreiheit bestimmt.¹⁹ Im Hinblick auf die noch zu erörternde Einflussnahme auf die Justiz in einigen Konventionsstaaten (Russland, Moldavien, Georgien) ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Richter nur aufgrund besonderer Umstände nach genau definierten Tatbeständen absetzbar sein dürfen. Hierbei ist die faktische Unabsetzbarkeit von Bedeutung, wenn sie allgemein anerkannt ist und die anderen gebotenen Garantien gewahrt sind.²⁰

(Der Beitrag wird in DRiZ Heft 2/2012 fortgesetzt.)

⁹ Schulze-Fielitz, a. a. O., Rn. 30, 33 f.

¹⁰ BVerfGE 12, 81/88; 17, 253/259; 87, 68/85.

¹¹ BVerfGE 17, 252/259, 262.

¹² BVerfGE 82, 296/298; 23, 321/325; 21, 139/145 f.

¹³ BVerfGE 23, 321/325 u. H. auf BVerfGE 4, 412/416.

¹⁴ BVerfGE 48, 246/263: »Auf eine Verletzung von Art. 97 Abs. 1 GG kann eine Verfassungsbeschwerde nicht gestützt werden.«

¹⁵ S. Grabenwarter/Pabel, in: Grothe/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum deutschen und europäischen Grundrechtsschutz, 2006, Kapitel 14, Rn. 69.

¹⁶ Zum Gerichtsbegriff s. im Einzelnen Grabenwarter/Pabel, a. a. O., Rn. 36 f.

¹⁷ S. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl. 2009, § 24 Rn. 32 m. w. N.

¹⁸ EGMR, Urt. v. 28.06.1984, Campbell and Fell v. The United Kingdom, 7819/77; EGMR, Urt. v. 22.10.1984, Sramek v. Austria, 8790/79, Nr. 38.

¹⁹ S. Grabenwarter (Fn. 17), Rn. 34; ders./Pabel (Fn. 15), Rn. 47.

²⁰ S. Nachweise bei Grabenwarter (Fn. 17), Rn. 34; aus jüngerer Rechtsprechung EGMR, Urt. v. 26.02.2002, Morris v. The United Kingdom, 38784/97, Nr. 68.

Richterliche Unabhängigkeit in menschenrechtlicher Perspektive – Teil 2*

Prof. Dr. Albrecht Weber, Osnabrück

Fortsetzung zu III. 2. Merkmale der richterlichen Unabhängigkeit in der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK

Der bisherige Vergleich der grundgesetzlichen und konventionsrechtlichen Sicherungen der Unabhängigkeit des Richters zeigt weitgehende Übereinstimmung in den Kernelementen. In beiden Fällen garantiert sie den Anspruch des Bürgers vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht in einem fairen Verfahren gehört zu werden. Letzteres Element des Rechts auf ein faires Verfahren ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich verankert (wie in Art. 6 Abs. 1 EMRK), doch wird dieses vor allem durch das Recht auf rechtliches Gehör nach Art. 103 Abs. 1 GG, die Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG und dem aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Gebot der Waffengleichheit ebenfalls garantiert. Das BVerfG und Teile der Lehre haben auch aus Art. 2 Abs. 1 GG ein subjektives Recht auf ein faires Verfahren abgeleitet.¹ Die organisatorisch-institutionelle Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit stellt somit entweder in Verbindung mit dem Gebot des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG; Art. 6 Abs. 1 EMRK) oder dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 103 Abs. 1 GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 3 Abs. 1 GG; sowie Art. 6 EMRK) einen individualgerichteten Anspruch des Bürgers gegen die richterliche Gewalt dar, begründet aber nicht von sich aus ein Grundrecht des Richters, der sich in einem laufenden Verfahren Pressionen und unsachlichen Einflussnahmen von staatlicher oder gesellschaftlicher Seite ausgesetzt sieht. Es ist jedoch im Kern unumstritten, dass der Beamte oder Richter gegen hoheitliche Maßnahmen seiner Behörde sich nicht mit der Verfassungsbeschwerde wehren kann, sofern nicht sein grundrechtlicher Status als Person wie ein Bürger in vergleichbarer Lage tangiert ist. Letzteres ist der Fall, wenn in ein politisches Teilhaberecht wie das Wahlrecht eingegriffen wird. Schwieriger verhält es sich bei Eingriffen in die Kommunikationsgrundrechte. Beamte und eben auch Richter haben sich im Amt eine Zurückhaltung aufzuerlegen und sind nur insoweit grundrechtsberechtigt, als sie nicht im Amt, sondern privat handeln. Es kommt bei Beamten darauf an, ob sie in Ausübung des Amtes, als Private oder »bei Gelegenheit der Amtsausübung« handeln; Letzteres kann besondere Angrenzungsschwierigkeiten hervorrufen.²

Im Hinblick auf die besondere Situation der Richter soll untersucht werden, ob und inwieweit Art. 6 EMRK die richterliche Unabhängigkeit auch in einer individualrechtlichen Variante im Sinne der Verletzung des Grundstatus des Richters betrifft, wenn dieser sich auf die Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit beruft. Dies ist umso dringlicher, wenn dem Bürger trotz der Garantien der Unabhängigkeit, der Unparteilichkeit und des fairen Verfahrens Pressionen und Einflussnahmen verborgen bleiben, die auf den Spruchkörper oder einzelne Mitglieder des Spruchkörpers ausgeübt werden, so dass die Unabhängigkeit der Justiz auch gegenüber dem Bürger nicht mehr gewährleistet erscheint. Deshalb ist im Folgenden auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu diesem Problemkreis einzugehen.

IV. Rechtsprechung des EGMR zur Unabhängigkeit und Meinungsfreiheit der Richter

Im Fall *Kudeshkina v. Russia*³ entschied die Kammer der 1. Sektion über die Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit einer russischen Staatsangehörigen (*Kudeshkina*), die sich auf die Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK berufen hatte.

Die Beschwerdeführerin war Vorsitzende in einem Strafprozess gegen einen Polizeibeamten wegen unrechtmäßiger Durchsuchung im Rahmen von Zoll- und Finanzbetrug betreffend eine Gruppe von Unternehmen einschließlich hochrangiger Staatsbeamter. Nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin übte die Präsidentin des Moskauer Stadtgerichts Einflussnahme durch Befragung der Vorsitzenden Richterin aus und entzog ihr den Vorsitz in dem Rechtsstreit. Im Oktober 2003 präsentierte sich die Beschwerdeführerin als Kandidatin zu den allgemeinen Wahlen für die Staatsduma der Russischen Föderation. Ihr Wahlprogramm umfasste auch ein Programm für die Reform der Gerichte. Dementsprechend wurde sie auf ihren Antrag von ihrer richterlichen Funktion für die Dauer der

* Teil 1 dieses Beitrages wurde in DRiZ Heft 1/2012, Seite 16 ff. abgedruckt.

1 S. BVerfGE 57, 250/274; 63, 45/60; 69, 381/385; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 2 Abs. 1, Rn. 41.

2 Am prägnantesten Isensee, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 32 Rn. 80 ff.; vgl. Gas, DVP 2011, 241/244 f.

3 EGMR, Urt. v. 26.02.2009, *Kudeshkina v. Russia*, 29492/05.

Wahl entbunden. Die Beschwerdeführerin gab einer Moskauer Rundfunkstation sowie in den Zeitungen *Novaja Gazeta* und *Iswestja Interviews*, in denen sie heftige Kritik an dem bestehenden Justizsystem und insbesondere der Abhängigkeit der Richter von den Gerichtspräsidenten übte. Die Beschwerdeführerin wurde nicht in die Duma gewählt und nahm zunächst ihre richterlichen Funktionen wieder auf. Sie reichte eine disziplinarische Rüge gegen die Gerichtspräsidentin ein wegen unrechtmäßigen Drucks auf das von ihr geleitete Verfahren. Sie berief sich u. a. auf Art. 120 der Verfassung und Abschnitt 10 des Gesetzes »über den Status des Richters in der Russischen Föderation«. Die beiden Schöffen der Kammer hatten beim Gericht wegen unrechtmäßiger Einflussnahme von Seiten der Staatsanwaltschaft und des Gerichtspräsidenten ihren Rücktritt eingereicht. Die Beschwerdeführerin wurde von dem richterlichen Prüfungs- und Disziplinargremium wegen eines Disziplinarvergehens aus ihrer Funktion entlassen, weil sie während ihrer Wahlkampagne verzerrte und beleidigende Äußerungen über die Richter und das Justizsystem der Russischen Föderation gemacht habe. Einem Antrag auf Überweisung ihres Falles an ein anderes Gericht als das Moskauer Stadtgericht wurde nicht stattgegeben und die Entscheidung des richterlichen Prüfungs- und Disziplinargremiums bestätigt. Eine Klage vor dem höchsten Gericht der Russischen Föderation als letzter Instanz scheiterte ebenfalls im Jahr 2005. Die Beschwerdeführerin berief sich auf ihr Konventionsrecht der freien Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK. Sie rügte die mangelnde Bestimmtheit des Richtergesetzes und trug vor, dass das wirkliche Ziel der Maßnahme die Unterdrückung der freien Meinungsäußerung und der möglichen Kenntnisnahme der Öffentlichkeit über die Missstände des russischen Gerichtssystems gewesen sei und hielt die Entlassung aus ihren richterlichen Funktionen für unverhältnismäßig. Der EGMR hat unter ausführlicher Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK festgestellt, dass sich das Konventionsrecht auch auf den Arbeitsplatz einschließlich öffentlicher Bediensteter beziehe, die das Recht der Meinungsfreiheit in Anspruch nehmen könnten.⁴ Gleichzeitig betonte der Gerichtshof entsprechend seiner ständigen Rechtsprechung, dass öffentliche Bedienstete durch die Loyalitätspflicht und Pflicht zur Diskretion gebunden sind und die Informationspreisgabe im Laufe des Verfahrens im Lichte ihrer Loyalitäts- und Diskretionspflicht beurteilt werden müsse, auch wenn es sich um Angelegenheiten von öffentlichem Interesse handele. Der Gerichtshof machte unter Bezugnahme auf seine frühere

Rechtsprechung⁵ deutlich, dass das Vertrauen gegen destruktive Angriffe ein wichtiges öffentliches Interesse sei, zumal wenn die Pflicht zur Loyalität an einer Antwort hindere. Er stellt damit die bedeutsame Rolle des Vertrauens in die Gerichtsbarkeit als ein Element demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse heraus: »*What is at stake as regards protection of the judiciary's authority is the confidence which the Courts in a democratic society must inspire in the accused, as far as criminal proceedings are concerned, and also in the public at large.*«⁶ Ferner betonte der Gerichtshof die Bedeutung der ungehinderten Ausübung der Meinungsfreiheit durch Kandidaten für nationale oder regionale bzw. lokale Wahlen in den Mitgliedstaaten. Die Kammer sah in der öffentlich geäußerten Kritik in den Interviews keine unzulässige Meinungsbekundung, sondern eine Tatsachenfeststellung in untrennbarem Zusammenhang mit den von der Beschwerdeführerin geäußerten Ansichten. Ferner stellte der EGMR vor allem den »chilling effect« von disziplinarischen Sanktionen für die Ausübung der Meinungsfreiheit heraus und hielt daher die getroffene disziplinarische Maßnahme für unverhältnismäßig und stellte eine Verletzung des Art. 10 der Konvention fest.

Dieser Fall gibt den deutlichen Hinweis, dass der Gerichtshof der richterlichen Unabhängigkeit, zumindest wenn sie in Verbindung mit der Meinungsäußerungsfreiheit gefährdet erscheint und damit auf ein öffentliches Interesse stößt, einen grundrechtlichen Status zwar nicht über Art. 6 EMRK, jedoch über Art. 10 EMRK verleiht.

In dem ebenfalls von der Kammer zitierten Fall *Guja v. Moldova*⁷ hat sogar die Große Kammer in einem Fall der Bekanntgabe wichtiger Informationen durch den Pressesprecher der Anklagebehörde keinen Verstoß gegen die Loyalität von Gerichtsbeamten und die Geheimhaltungspflicht gesehen, weil es sich um das öffentliche Interesse an der Aufdeckung von Korruption durch ein Organ der Presse handelte. Der EGMR kam unter Abwägung aller Umstände, insbesondere des öffentlichen Interesses an der aufzudeckenden Information, der Authentizität des Materials, dem befürchteten Nachteil für das Amt der Generalstaatsanwaltschaft und der Schwere der Sanktion, zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 10 der Konvention vorliege.

4 EGMR, Urt. v. 26.02.2009, *Kudeshkina v. Russia*, 29492/05, Rn. 85 m. w. N. auf EGMR, Urt. v. 28.10.1999, *Wille v. Liechtenstein*, 28396/95; EGMR, Urt. v. 02.09.1998, *Ahmed and others v. The United Kingdom*, 22954/93; EGMR, Urt. v. 29.02.2000, *Fuentes Bobo v. Spain*, 39293/98; EGMR, Urt. v. 12.02.2008, *Guja v. Moldova*, 14277/04.

5 EGMR, Urt. v. 26.04.1995, *Prager and Oberschlick v. Austria*, Ser. A Nr. 313.

6 EGMR, Urt. v. 26.02.2009, *Kudeshkina v. Russia*, 29492/05, Nr. 86, unter Hinweis auf EGMR, Urt. v. 24.02.1993, *Fey v. Austria*, Ser. A Nr. 255/A.

7 EGMR, Urt. v. 12.02.2008, *Guja v. Moldova*, 14277/04.

Die besondere Rolle der Presse bei der Aufdeckung von Missständen oder Kritik an staatlichen Institutionen einschließlich der Gerichtsbarkeit hat der Straßburger Gerichtshof mehrfach artikuliert und hierbei auch den nationalen Beurteilungsspielraum (margin of appreciation) der nationalen Behörden und Gerichte bei der Beurteilung der Fakten und der Abwägung im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit (»necessary in a democratic society«) bekräftigt.⁸ Die besondere Bedeutung einer kritischen Presse hat der EGMR auch im Fall Prager and Oberschlick v. Austria⁹ hervorgehoben. Auch wenn es sich hier nicht wie in den Fällen Kudeshkina und Guja um eine Kritik von Angehörigen der Gerichtsbarkeit bzw. der Staatsanwaltschaft gegenüber Zuständen in der Justiz handelte, betont der EGMR die besondere Rolle der Gerichtsbarkeit in einer freien Gesellschaft: »As the guarantor of justice, a fundamental value in a law-governed state, it [the judiciary] must enjoy public confidence if it is to be successful in carrying out its duties. It may therefore prove necessary to protect such confidence against destructive attacks that are essentially unfounded, especially in view of the fact that judges who have been criticized are subject to a duty of discretion that precludes them from replying.«¹⁰ In diesem Fall hatte der Gerichtshof in der Verurteilung der Beschwerdeführer wegen überzogener und verletzender Kritik an einzelnen Personen des Wiener Bezirksgerichts unter Würdigung der tatsächlichen Umstände und der Bewertung durch die nationalen Gerichte keine Verletzung des Art. 10 EMRK gesehen. Gleichwohl macht auch dieser Fall deutlich, dass auch die Justiz bzw. das Gerichtssystem eines Konventionsstaates nicht immun gegen äußere Kritik durch die Presse und die audiovisuellen Medien sowie durch Angehörige der Gerichtsbarkeit ist, die sich – wie im Fall Kudeshkina – gegen unzulässigen Druck und Einflussnahme durch öffentliche Äußerungen zur Wehr setzen.¹¹

V. Schlussfolgerungen

Die Rechtsprechung des BVerfG im Hinblick auf unzulässige Einflussnahme auf den gesetzlichen Richter gibt ebenso wie die eben angeführte Rechtsprechung des EGMR in Straßburg Anlass zur Hoffnung, dass nicht nur der Bürger im

Verhältnis zur Gerichtsbarkeit in seinem Grundrecht auf den gesetzlichen Richter bzw. effektiven Rechtsschutz geschützt ist, sondern auch der grund- bzw. menschenrechtliche Status der Richter als untrennbarer Bestandteil der organisatorisch-sachlichen Unabhängigkeit betroffen ist. Der menschenrechtlich gewährleistete Zugang des Bürgers zum Gericht nach Art. 6 EMRK bzw. den nationalen Verfassungen ist um einen korrespondierenden Anspruch des Richters auf sachliche und persönliche Unabhängigkeit zu ergänzen, der erst einen fairen Prozeß ermöglicht. Auf diesen untrennbaren Zusammenhang zwischen richterlicher Unabhängigkeit und dem Recht auf »due process«, Rechtsstaat und Demokratie hat nachdrücklich die »Kiew-Resolution« vom 23.–25. Juni 2010 einer Expertengruppe der OSZE und des Max Planck-Instituts in Heidelberg hingewiesen (»Kyiv recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, Sout Caucasus and Central Asia«).¹²

Diesem Aspekt wird unter konventionsrechtlichen Maßstäben daher künftig mehr Beachtung zu schenken sein. Gerade dann, wenn die Unabhängigkeit der Gerichte durch direkte oder indirekte Einflussnahme seitens der Exekutive oder auch der höchsten Funktionsträger der Gerichtsbarkeit gefährdet erscheint, liegt es nahe, dass der Richter, der solchen Pressionen ausgesetzt ist, dies nicht nur intern äußert, sondern auch in der Öffentlichkeit in angemessener Form bekanntmacht, ohne seine Loyalität und Verschwiegenheitspflicht zu verletzen. Die zentrale Bedeutung des Vertrauens in die Rechtsprechung, wie sie der EGMR in ständiger Rechtsprechung herausgestellt hat, legt es sogar nahe, dass Richter sich an die Öffentlichkeit wenden, wenn sie keine andere Möglichkeit mehr zu interner Abhilfe sehen bzw. ausreichende Rechtsmittel nicht zur Verfügung stehen. Gerade dann erscheint ein Rückgriff auf Art. 10 EMRK i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EMRK gerechtfertigt, wenn nicht das Vertrauen in die Justiz generell Schaden nehmen soll. Dies muß aber erst recht dann gelten, wenn sich der Richter internen Pressionen ausgesetzt sieht, ohne gleich das Licht der Öffentlichkeit zu suchen. Dies erscheint von besonderer Wichtigkeit in Konventionsstaaten, in denen die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit noch nicht hinreichend gesichert erscheint.

⁸ EGMR, Urt. v. 23.04.1992, Castells v. Spain, Ser. A Nr. 236, Nr. 43; EGMR, Urt. v. 22.02.1989, Bårfoed v. Denmark, Ser. A Nr. 149, Nr. 28.

⁹ EGMR, Urt. v. 26.04.1995, Prager and Oberschlick v. Austria, Ser. A Nr. 313, Rn. 34.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Beim Gerichtshof sind seit 2007 vier Beschwerden wegen konventionswidriger Entlassung von vier Richtern des Obersten Gerichts von Georgien anhängig, die wegen Rechtsfortbildung in Strafsachen disziplinarisch belangt wurden und aufgrund des dortigen »Gesetzes über disziplinarische Verantwortlichkeit der Richter« aus dem Dienst entlassen wurden (8710/07, Laliashvili et al. v. Georgia).

¹² Vgl. insbesondere Part III-Accountability of Judges and Judicial Independence in Adjudication«, vor allem »Disciplinary Proceedings« und »Independent Body Deciding on Discipline« (Nr. 25 und 26 ebd.).