

Schriften zum Völkerrecht

---

Band 211

# Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK

Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention  
und spezifische Probleme in den östlichen Europaratsstaaten

Von

Lydia Friederike Müller



Duncker & Humblot · Berlin

LYDIA FRIEDERIKE MÜLLER

Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit  
nach Art. 6 EMRK

Schriften zum Völkerrecht

Band 211

# Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK

Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention  
und spezifische Probleme in den östlichen Europaratsstaaten

Von

Lydia Friederike Müller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg  
hat diese Arbeit im Jahre 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany  
ISSN 0582-0251  
ISBN 978-3-428-14564-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-54564-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84564-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Richterliche Unabhängigkeit ist eine notwendige Voraussetzung funktionierender Rechtsstaaten. Als im Sommer 2008 eine Stelle in der Minerva Forschungsgruppe „Richterliche Unabhängigkeit“ am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg ausgeschrieben wurde, war ich von der grundlegenden Thematik begeistert. Als Mitarbeiterin dieser Forschungsgruppe von 2008 bis 2011 war das Oberthema meiner wissenschaftlichen Arbeit damit vorgezeichnet. Die konkrete Fragestellung nach den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention entstand vor dem Hintergrund meines Interesses für den internationalen Menschenrechtsschutz. Der Fokus auf die Staaten der ehemaligen Sowjetunion erfolgte zum einen wegen meiner persönlichen Verbindung zu der Region aufgrund eines Auslandsstudienjahres an der Juristischen Fakultät der Staatsuniversität Krasnojarsk, Russland, sowie vielfältiger Aufenthalte, u. a. in Georgien und der Ukraine. Zum anderen hat ein Projekt der Minerva Forschungsgruppe und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Sicherung richterlicher Unabhängigkeit in Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien, an dem ich mitgewirkt habe, die Entstehung der Arbeit geprägt. Hinter der gesamten Arbeit steht daher nicht zuletzt der Antrieb, einen (praktischen) Beitrag zu den andauernden Rechtsstaatsreformprozessen zu leisten.

Die Arbeit wurde im Juli 2014 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie wurde zwischen 2009 und Frühjahr 2012 verfasst, Rechtsprechung und Literatur sind bis Ende 2011 berücksichtigt worden. Mein Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum für wertvolle Hinweise und die Erstellung des Erstgutachtens sowie das freundliche Bereitstellen eines Einzelbüros während der Endphase der Doktorarbeit. Herzlich bedanken möchte ich mich außerdem bei Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr, LL.M. Ihr verdanke ich nicht nur die wertvollen Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin in ihrer Forschungsgruppe am Max-Planck-Institut und fruchtbare Einblicke, die ich dank des OSZE-Projekts für diese Arbeit erhalten habe. Sie hat meine Dissertation vor allem intensiv betreut – sei es im Rahmen der regelmäßigen Forschungsgruppentreffen, sei es darüber hinaus als stete, kritische wie ermutigende Begleiterin. Prof. Dr. Armin von Bogdandy, Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum sowie Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr, LL.M. verdanke ich zudem, dass ich einen dreimonatigen Forschungsaufenthalt am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) absolvieren durfte, von dem diese Arbeit ebenfalls profitiert hat. Der Blick hinter die Kulissen des EGMR und die Gespräche mit Richterinnen und Richtern des Gerichtshofs, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kanzlei des EGMR sowie der Venedig-Kommission haben mich bei der Analyse der Rechtsprechung und des

Soft Law vorangebracht. Ihnen allen gilt mein Dank für die Zeit, die sie sich genommen haben. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Mein besonderer Dank gilt außerdem der Friedrich-Ebert-Stiftung, die diese Doktorarbeit mit einem Promotionsstipendium großzügig gefördert hat. Dem Auswärtigen Amt danke ich für die freundliche Förderung der Dissertation mit einem Druckkostenzuschuss.

Dank sagen möchte ich außerdem den Juristinnen und Juristen aus den vier Staaten, die für Fragen stets ansprechbar waren. Neben Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern am Max-Planck-Institut und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Büros der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Tiflis möchte ich namentlich Halyna Peregelyuk als Ansprechpartnerin für das ukrainische Rechtssystem danken. Dr. Dominik Steiger sei herzlich gedankt für das kritische Gegenlesen des Rechtsprechungsteils. Besonders bereichert hat die Zeit der Promotion jedoch die inspirierende Umgebung am Max-Planck-Institut in Heidelberg: Eine Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen hat das Entstehen dieser Arbeit fachlich wie freundschaftlich begleitet. Namentlich möchte ich Jannika Jahn und Dr. Sigrid Mehring, LL. M. danken, die für inhaltliche Diskussionen, Rat und Zuspruch immer erreichbar waren und einzelne Teile der Dissertation gegengelesen haben. Darüber hinaus sei Julia Sattelberger und Dr. Cornelia Glinz für ihre Unterstützung sowie allen Mitgliedern der Minerva Forschungsgruppe für anregende Diskussionen gedankt.

Herzlich danken möchte ich abschließend meiner Familie für die stete Unterstützung und meinem Vater, Prof. Otto-Walter Müller, darüber hinaus für die großzügige Übernahme der verbleibenden Druckkosten. Schließlich wäre jeder Dank zu klein für den Beitrag, den Martin Gropp zum Entstehen dieser Arbeit geleistet hat. Er hat sie nicht nur Korrektur gelesen und gelayoutet, sondern mich in allen Phasen der Promotion von Anfang bis Ende vorbehaltlos begleitet, bestärkt und unterstützt.

Frankfurt am Main, im November 2014

*Lydia Friederike Müller*

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	13
I. Fragestellung .....	14
II. Auswahl der Staaten und methodische Herangehensweise .....	18
1. Auswahl der Staaten .....	18
2. Methodik .....	18
III. Gang der Untersuchung .....	19
<b>B. Die Anforderungen des Europarats an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte</b> .....	21
I. Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK .....	21
1. Entstehungsgeschichte und Funktion von Art. 6 Abs. 1 EMRK in Bezug auf die Anforderung „independent and impartial tribunal established by law“ ...	21
a) Entstehungsgeschichte .....	21
b) Funktion .....	25
2. Auf Gesetz beruhendes Gericht im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK .....	28
a) Gericht .....	28
b) Auf Gesetz beruhend .....	34
3. Unabhängigkeit der Gerichte .....	39
a) Art und Weise der Ernennung von Richtern .....	40
aa) Beteiligung durch die Exekutive .....	40
bb) Beteiligung durch die Legislative .....	44
cc) Beteiligung durch Richterräte .....	47
dd) Beteiligung durch die Parteien: der Sonderfall der Schiedsgerichtsbarkeit .....	48
ee) Würdigung .....	48
b) Amtszeit .....	50
c) Existenz von Garantien gegen Einflussnahmen von außen .....	52
aa) Weisungsfreiheit .....	52
(1) Weisungen seitens der Exekutive .....	52
(2) Weisungen seitens der Legislative .....	55
(3) Faktische Weisungsabhängigkeit durch Ausübung einer Doppelfunktion .....	56
bb) Geheime Beratungen .....	58
cc) Verbindlichkeit gerichtlicher Entscheidungen .....	58
dd) Unabsetzbarkeit .....	61
(1) Endgültige Absetzung vor Ende der Amtszeit .....	62
(2) Austausch von Richtern während eines laufenden Verfahrens ...	63
(3) Proberichterzeit .....	65

ee) Vergütung .....	66
ff) Ausbildung .....	67
d) Äußeres Erscheinungsbild .....	67
aa) Herleitung und Einordnung des Merkmals .....	67
(1) Erklärungsansatz I: Beweislast erleichterung .....	70
(2) Erklärungsansatz II: Flexibilität .....	70
(3) Erklärungsansatz III: „Subjektive Unabhängigkeit“ .....	71
bb) Prüfungsmaßstab .....	72
cc) Würdigung des Merkmals .....	73
e) Unabhängigkeit innerhalb der Judikative .....	74
f) Verhältnis zur Staatsanwaltschaft .....	78
aa) Institutionelle Trennung .....	78
bb) Wechsel von der Staatsanwaltschaft in das Richteramt .....	79
cc) Sonderkonstellationen .....	79
g) Immunität .....	80
h) Disziplinarverfahren .....	81
aa) Die Unabhängigkeit disziplinarisch geahндeter Richter .....	81
bb) Nationale Disziplinarinstanzen im Rahmen von Art. 6, Art. 8 und Art. 10 EMRK .....	82
i) Evaluationen .....	85
j) Militärgerichte .....	87
aa) Militärgerichte, die über Militärangehörige urteilen .....	88
(1) Allgemeines .....	88
(2) Besonderheit: die „Britischen Fälle“ .....	90
bb) Militärgerichte, die über Zivilisten urteilen .....	91
(1) Allgemeines .....	91
(2) Besonderheit: die „Türkischen Fälle“ .....	93
k) Bewertung der Unabhängigkeitsrechtsprechung .....	95
4. Unparteilichkeit der Gerichte .....	98
a) Objektive Unparteilichkeit .....	102
aa) Besondere Beziehungen oder Gegensätzlichkeiten zwischen Richter und Prozesspartei .....	102
bb) Beeinflussung des Verfahrens durch Dritte .....	105
cc) Vorbefasstheit des Richters mit derselben Partei in einem anderen Verfahren .....	107
dd) Vorbefasstheit des Richters mit derselben Rechtssache in anderer Funktion .....	108
(1) Funktionale Unparteilichkeit .....	108
(2) Strukturelle Unparteilichkeit .....	113
ee) Öffentliche Äußerungen über eine der Prozessparteien .....	114
b) Subjektive Unparteilichkeit .....	116
c) Bewertung der Unparteilichkeitsrechtsprechung .....	118

II.	Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als Anforderungen von Seiten der Organe des Europarats und der Venedig-Kommission .....	120
1.	Ministerkomitee .....	121
a)	Überblick über Struktur und Instrumente .....	121
b)	Empfehlung CM/Rec(2010)12 .....	123
2.	Parlamentarische Versammlung .....	137
a)	Überblick über Struktur und Instrumente .....	137
b)	Entschließung 1685 (2009) .....	138
3.	Venedig-Kommission .....	142
a)	Überblick über Funktion und Arbeitsweise .....	142
b)	Richterliche Unabhängigkeit nach der Venedig-Kommission .....	145
4.	Abgleich und abschließende Bewertung: Soft Law-Vorgaben des Europarats im Spiegel der Rechtsprechung .....	152
<b>C.</b>	<b>Unabhängigkeit der Gerichte in den östlichen Europaratsstaaten</b> .....	<b>156</b>
I.	Einführung zu den östlichen Europaratsstaaten und ihrer Mitgliedschaft im Europarat .....	156
1.	Richterliche Unabhängigkeit als Teil der Beitrittsvoraussetzungen .....	156
2.	Die abweichende Praxis der Aufnahme: „integration is better than isolation“ .....	159
3.	Die konkreten Beitrittsverhandlungen .....	160
a)	Russland .....	160
b)	Ukraine .....	165
c)	Moldawien .....	168
d)	Georgien .....	170
II.	Strukturelle Probleme der östlichen Europaratsstaaten im Hinblick auf die Anforderung richterlicher Unabhängigkeit .....	173
1.	Justizverwaltung in den östlichen Europaratsstaaten .....	178
a)	Richterräte („Judicial Councils“) als Reformmodell? .....	179
aa)	Funktionen von Richterräten und ihrer Entsprechung in Russland ....	186
(1)	Machtkonzentration in Richterräten – Georgien, Moldawien und Ukraine .....	186
(a)	Richterliche Karriere: Auswahl, Ernennung und Beförderung von Richtern .....	186
(b)	Disziplinarverfahren, Immunität und Ethik .....	190
(c)	Budget .....	194
(d)	Bewertung .....	195
(2)	Einfluss von Seiten der Exekutive und der Gerichtspräsidenten auf die Justizverwaltung <i>de jure</i> und <i>de facto</i> – Russland .....	200
(a)	Richterliche Karriere: Auswahl, Ernennung und Beförderung von Richtern .....	202
(b)	Disziplinarverfahren und Immunität .....	203
(c)	Bewertung .....	205
bb)	Zusammensetzung der Richterräte und ihrer Entsprechung in Russland .....	206
(1)	Zwischen Richtermehrheit und Richterminderheit .....	207

(2) Auswahlprozess zum Richterrat .....	210
(3) Gerichtspräsidenten, Richter höherer Instanzen und Staatsanwaltschaftsvertreter .....	212
(4) Vorsitz .....	215
(5) Förderung der Integrität durch Hauptamtlichkeit .....	216
cc) Transparenz .....	218
b) Die Rolle von Gerichtspräsidenten .....	222
aa) Formelle und informelle Machtkonzentration in den Händen von Gerichtspräsidenten .....	224
bb) Auswahl und Ernennung von Gerichtspräsidenten .....	234
c) Zusammenfassende Problemanalyse und Reformvorschläge .....	237
2. <i>Independence vs. Accountability</i> am Beispiel von Evaluationen und Disziplinarverfahren .....	240
a) Evaluationen .....	244
aa) Institutionell .....	246
bb) Kriterien .....	249
b) Disziplinarverfahren .....	255
aa) Institutionell .....	256
bb) Gründe .....	261
(1) Mangelnde Präzision .....	261
(2) Anknüpfung am Urteil .....	267
cc) Verfahrensstandards .....	271
(1) Eindeutige Zuständigkeit und Unparteilichkeit der Rechtsmittelinstanz .....	272
(2) Öffentlichkeit und Transparenz des Verfahrens .....	274
dd) Sanktionen .....	275
(1) Mangelnde Breite der Sanktionsmöglichkeiten .....	275
(2) Entlassung aus dem Dienst als <i>ultima ratio</i> .....	277
c) Zusammenfassende Problemanalyse und Reformvorschläge .....	282
<b>D. Ergebnisse und Ausblick</b> .....	286
I. Ergebnisse .....	286
II. Ausblick .....	295
<b>Rechtsprechungsverzeichnis</b> .....	297
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	307
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	327

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABA	American Bar Association
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
Art.	Artikel
Bf.	Beschwerdeführer/Beschwerdeführerin
Bsp.	Beispiel
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CCJE	Conseil Consultatif de Juges Européens
CDCJ	European Committee on Legal Co-operation
CDCJ-BU	Bureau of the European Committee on Legal Co-operation
CDL-JD-PV	Sub-Commission on the Judiciary
CEELI	Central European and Eurasian Law Initiative
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CJ-S-JUD	Group of Specialists on the Judiciary
CJ-S-JUST	Group of Specialists on the Independence, Efficiency and Role of Judges
CM	Committee of Ministers
COM	European Commission
d. h.	das heißt
Doc.	Document
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
gem.	gemäß
Georg.	Georgisch
GG	Grundgesetz
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GK	Große Kammer
GV	Generalversammlung
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
iBa	in Bezug auf
insb.	insbesondere
IOR	Institut für Ostrecht
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
iRv	im Rahmen von

iSd	im Sinne der/des
iSe	im Sinne eines/einer
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Moldaw.	Moldawisch
NGO	Non-Governmental Organization
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PV	Parlamentarische Versammlung
Res.	Resolution
Rspr.	Rechtsprechung
Russ.	Russisch
sog.	sogenannt
der StA	Staatsanwalt
die StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	und andere; unter anderem
Ukr.	Ukrainisch
USAID	United States Agency for International Development
Venedig-Kommission	Europäische Kommission für Demokratie durch Recht
Verf.	Verfasserin
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
z. B.	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll
ZPO	Zivilprozessordnung

*„Judicial independence of mind and behaviour cannot be manufactured. But institutional arrangements considered to be conducive to an independent-minded judiciary can be established and maintained.“<sup>1</sup>*

## A. Einleitung

Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), nach dessen Absatz 1 jede Person ein Recht auf ein Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht hat, zählt in den letzten Jahren immer wieder zu den Rechten, deren Verletzung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am häufigsten festgestellt wird.<sup>2</sup> Die Sicherungen des Art. 6 EMRK haben sich damit zur bedeutsamsten verfahrensrechtlichen Garantie auf europäischer Ebene entwickelt.<sup>3</sup> Neben der am häufigsten geltend gemachten und festgestellten Verletzung des Rechts auf ein Verfahren in angemessener Frist<sup>4</sup> zählen gerade die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte zu den notwendigen Voraussetzungen für ein faires Verfahren und zu den grundlegenden Bausteinen eines rechtsstaatlichen Staatsystems.<sup>5</sup> Zusätzlich zeichnet sich jetzt schon ab, dass die Zahl der Urteile des EGMR zu dieser grundlegenden Anforderung an konventionsstaatliche Gerichte in Zukunft zunehmen wird, da viele der neueren Europaratsstaaten des Ostens Justizsysteme aufweisen, die sich in einem Transformationsprozess befinden, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Individu-

---

<sup>1</sup> *Russell*, Toward a General Theory of Judicial Independence, in: P. H. Russell/D. O'Brien (Hrsg.), *Judicial Independence in the Age of Democracy – Critical Perspectives from Around the World*, 2001, S. 8.

<sup>2</sup> Vgl. die Statistik zu 2011 unter <[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU\\_VIOLATIONS\\_EN\\_2011.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf)> (zuletzt besucht am 23.03.2012), nach der 211 Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren festgestellt wurden. Die Länge der Verfahren zählt nicht dazu und ist mit zusätzlich 341 Verletzungen auch 2011 auf Platz eins, gefolgt von dem Recht auf Freiheit und Sicherheit aus Art. 5, und an dritter Stelle dem Recht auf ein faires Verfahren; siehe zum Vorjahr: *Registry of the European Court of Human Rights Strasbourg*, Annual Report 2010 of the European Court of Human Rights, Council of Europe (2011), <[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010\\_Rapport\\_Annuel\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010_Rapport_Annuel_EN.pdf)> (zuletzt besucht am 19.03.2012), mit 254 Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren.

<sup>3</sup> *Peukert*, Artikel 6, in: J. A. Frowein/W. Peukert (Hrsg.), *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 2009, Rn. 3.

<sup>4</sup> *Laut Id.*, Rn. 235, macht die Überlänge der Verfahren seit Jahren mehr als 50 Prozent der in Straßburg festgestellten Verletzungen aus. Dies trifft auch auf das Jahr 2011 zu: <[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU\\_VIOLATIONS\\_EN\\_2011.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf)> (zuletzt besucht am 23.03.2012).

<sup>5</sup> *Larkins*, Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis, in: *American Journal for Comparative Law*, Vol. 44, Issue 4, 1996, S. 606; *Tulkens/Lotarski*, Le tribunal indépendant et impartial à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, in: G. Closset-Marchal/J. L. Ledoux/C. Panier/J.-F. Van Drooghenbroeck/M. Verdussen (Hrsg.), *Mélanges Jacques van Compernelle*, 2004, S. 732; *Sauvé*, Un juge indépendant et impartial, in: P. Titium (Hrsg.), *La conscience des droits – Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, 2011, S. 539 ff.

albeschwerden aus östlichen Europaratsstaaten, die stärker als die Beschwerden zu westeuropäischen Staaten nicht die Unparteilichkeit, sondern strukturelle Probleme richterlicher Unabhängigkeit betreffen, mehren sich bereits. Regelmäßig beziehen sich die Beschwerden zudem auf Fragen der allgemeinen Gerichtsbarkeit, statt auf spezielle Verwaltungs- oder Disziplinarspruchkörper, wie dies in den ersten Jahrzehnten gegenüber Westeuropa häufig der Fall war. Die gerügten systematischen Verletzungen des Rechts auf ein unabhängiges Gericht fordern den EGMR daher zunehmend heraus, deutlichere Worte zu finden und sich ausführlich dem jeweiligen Unabhängigkeitsproblem anzunehmen.<sup>6</sup> Dies bringt auch eine dogmatische Neuausrichtung der Rechtsprechung zu dieser grundlegenden Garantie mit sich, deren Herausbildung teilweise bereits eingesetzt hat, teilweise für die Zukunft einzufordern ist.

## I. Fragestellung

Die Aufmerksamkeit dieser Untersuchung ist in einem ersten Schritt der generellen Frage gewidmet, welche institutionellen Rahmenbedingungen und konkreten Voraussetzungen nach der EMRK erfüllt sein müssen, um eine unabhängige Justiz als wesentliche Voraussetzung rechtsstaatlich organisierter Staaten zu gewährleisten. Sie untersucht, welche Kriterien der EGMR und die bis 1998 tätige Europäische Menschenrechtskommission (EKMR) für diesen Grundpfeiler des Rechtsstaats entwickelt haben. In einem zweiten Schritt sollen die Reformprozesse in den östlichen Europaratsstaaten hin zu einer unabhängigen und unparteiischen Justiz vor dem Hintergrund dieser völkerrechtlichen Vorgaben durch konkrete Reformvorschläge unterstützt werden. Durch die Veränderung der rechtsstrukturellen Voraussetzungen und die Etablierung notwendiger institutioneller Sicherungen wird sich, so steht zu hoffen, auf lange Sicht auch eine neue Rechtskultur herausbilden.

Trotz der Bedeutung des Rechts auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht für Rechtsstaaten generell und besonders für die Transformationsstaaten, die den Beitritt zum Europarat in den letzten zwei Jahrzehnten vollzogen haben, gibt es kaum eine grundlegende Aufarbeitung der genauen Anforderungen, die aus dieser Garantie erwachsen.<sup>7</sup> Daher erscheint es längst überfällig und in dem Kontext einer wachsenden Zahl von Beschwerden aus den östlichen Europaratsstaaten umso

<sup>6</sup> Vgl. nur exemplarisch: EGMR, *Khrykin gegen Russland*, 19.04.2011, No. 33186/08; EGMR, *Narlov-Tkalčić gegen Kroatien*, 22.12.2009, No. 24810/06.

<sup>7</sup> Siehe zwar *Kuijjer*, *The blindfold of Lady Justice, Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, 2004, der jedoch angesichts der neuen Urteile gegenüber den östlichen Europaratsstaaten kaum mehr aktuell ist und zudem nicht klar zwischen verbindlicher Rechtsprechung und unverbindlichem Soft Law der Europaratsorgane und der Venedig-Kommission abgrenzt; ebenso wenig aktuell im Hinblick auf die Rechtsprechung der letzten Jahre gegenüber Osteuropa *Tulkens/Lotarski*, *Le tribunal indépendant et impartial à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme; Sauv e*, *Un juge indépendant et impartial, der die Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK nur als einen Aspekt unter anderen behandelt.*

dringlicher, die Rechtsprechung einer Analyse zu unterwerfen, um herauszuarbeiten, welche völkerrechtlichen Anforderungen die Konventionsstaaten zu erfüllen haben und wo sich neue Ansätze angesichts aktueller Rechtsprechung erkennen lassen.

Den genauen Inhalt richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach der EMRK zu erforschen ist auch deshalb aktuell, da diese Zielsetzung mit Bestrebungen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene korrespondiert, Inhalt und Grenzen richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit näher zu erfassen, Richtlinien zu entwickeln und vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen Reformschritte einzuleiten.<sup>8</sup> Auch im Rahmen der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) war und ist dieses Thema zentraler Bestandteil der „Regular Reports“ und „Monitoring-Berichte“ der Europäischen Kommission sowie der Beschlüsse des Europäischen Rats, die ihre Überprüfung der Beitrittsfähigkeit eines Kandidatenstaates unter anderem an dem Kriterium der Unabhängigkeit der Gerichte messen.<sup>9</sup> Dasselbe gilt im Rahmen der „Eastern Partnership“ der EU mit den drei südkaukasischen Staaten sowie Moldawien, Ukraine und Belarus.<sup>10</sup> Obwohl sich die EU hierbei regelmäßig auf Art. 6 EMRK beruft, fehlt bislang offensichtlich eine fundierte Analyse der sich daraus ergebenden konkreten Anforderungen an die Ausgestaltung der Justiz. Für die EU und weitere internationale Akteure, die in Rechtsstaatsreformprozesse eingebunden sind, ist diese Arbeit daher ebenfalls ge-

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu nur exemplarisch für die internationale Ebene als relativ aktuelles Beispiel einer wissenschaftlichen Annäherung: The Burgh House Principles on the Independence of the International Judiciary, drafted by the Study Group of the International Law Association on the Practice and Procedure of International Courts and Tribunals, in association with the Project on International Courts and Tribunals, 2004. Für die regionale Ebene die 2010 angenommene Neuauflage der Empfehlung von 1994: Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies, 2010. Und für aktuelle Diskussionen auf nationaler Ebene nur beispielhaft den Diskurs um die Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ für die dritte Gewalt zur Steigerung von Effizienz in Deutschland: *Schütz*, Der ökonomisierte Richter, 2005.

<sup>9</sup> *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, 2008, S. 253. Ausführlich dazu *Seibert-Fohr*, Judicial Independence in European Union Accessions: The Emergence of a European Basic Principle, in: German Yearbook of International Law, Vol. 52, 2009, S. 405 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu das Projekt „Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries“, das als Teil der „Eastern Partnership“ der EU vom Europarat implementiert wird. Dass unklar ist, was genau Art. 6 Abs. 1 EMRK im Bereich der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz meint, wird an der bloßen Nennung von Art. 6 Abs. 1 EMRK, ohne näher auf die einzelnen Elemente einzugehen, und der extensiven Heranziehung von Soft Law deutlich: Directorate General of Human Rights and Rule of Law, Eastern Partnership. Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries. Working Group on Independent Judicial Systems. Project Report: Judicial self-governing bodies, Judges' Career, September 2011, S. 13, 21, 29, 37 f., 53. Zur oberflächlichen Heranziehung von Art. 6 Abs. 1 EMRK: S. 64 ff., 83 ff.