

*Adam Bodnar/Eva Katinka Schmidt**

Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien

Einführung

Die Einhaltung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit gehört zu den wichtigsten OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die Teilnehmerstaaten haben dies im Beschluss des Ministerrats von Helsinki über die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum erneut bekräftigt.¹ Richterliche Unabhängigkeit stand mehrfach im Mittelpunkt der Treffen zur menschlichen Dimension, zuletzt beim Seminar zur menschlichen Dimension der OSZE über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010. In früheren Dokumenten erkannten die Teilnehmerstaaten die Bedeutung der Unabhängigkeit der Richter für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und seiner unveräußerlichen Rechte an.² Sie verpflichteten sich, die internationalen Normen, die sich auf die richterliche Unabhängigkeit beziehen, zu beachten und zu gewährleisten, dass die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit durch die Verfassung bzw. die Gesetze garantiert und in der Praxis angewandt wird, unter besonderer Berücksichtigung der „Grundprinzipien für die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit“.³ Trotz dieser Verpflichtungen und Prinzipien ist die Realität alles andere als zufriedenstellend. Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien erklären zwar ihre Unterstützung für die richterliche Unabhängigkeit, gewährleisten sie aber nicht in jeder Hinsicht. Es gibt zahlreiche rechtliche und praktische Beispiele für die unzureichende Einhaltung der Prinzipien.

Die Staaten der drei Regionen benötigen keine allgemein gehaltenen Ratschläge für entsprechende Formulierungen in ihren Verfassungen. Was sie brauchen, sind praktische Empfehlungen dafür, was konkret zu tun ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, und wie diese sich mit

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit den Ansichten des BDIMR übereinstimmt.

1 Vgl. Beschluss Nr. 7/08, Weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum, MC.DEC/7/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2008, Helsinki, 5. Dezember 2008, S. 21-24, hier: S. 22, Absatz 4.

2 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 5 und 5.12, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1.

3 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 19, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4.

Blick z.B. auf die Gewaltenteilung, die Zusammensetzung und Arbeitsweisen einschlägiger Institutionen, die Stellung von Richtern im demokratischen Staat sowie Regelungen für die Ernennung, Abberufung, Entlassung, Aus- und Weiterbildung in die tägliche Praxis umsetzen lässt. Diese Beratung muss jeweils auf die konkrete Situation in den betreffenden Teilnehmerstaaten zugeschnitten sein und sollte die Erfahrungen verschiedener anderer Länder berücksichtigen. Von zentraler Bedeutung sind in dieser Hinsicht die Praktiken in Staaten, deren Transformation erfolgreich verlaufen ist, da ihre Erfahrungen Einblick in die Probleme geben können, die für die Justiz im Transformationsprozess typisch sind. Es ist zu hoffen, dass Empfehlungen dieser Art den Teilnehmerstaaten in den drei Regionen helfen können, ihre Justizsysteme schrittweise zu reformieren, sodass die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich nicht mehr länger lediglich deklaratorisch ist. Großes Potenzial hat in dieser Hinsicht ein neues Instrument, das auf einer Expertenkonferenz verabschiedet wurde, die das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut (MPI) für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht veranstaltet hat: die Kiewer Empfehlungen zur richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien.⁴

Stand der Rechtsstaatlichkeit und richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien

Die OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien sind, was die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit angeht, in einer eigentümlichen Situation. Oberflächlich betrachtet befinden sich ihre verfassungsrechtlichen Bestimmungen weitgehend im Einklang mit internationalen Normen und Standards. Ihre Verfassungen wurden unter Mitwirkung internationaler Organisationen abgefasst und von Gremien wie der Venedig-Kommission des Europarats (offiziell: Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) geprüft. Sie sind außerdem oftmals so formuliert, dass sie zumindest den Anschein wahren, dass die Staaten die Normen, die sie auf internationaler Ebene unterschrieben haben, achten. Die Rechts- und Gerichtspraxis weicht in diesen Staaten in der Regel jedoch erheblich von den Verfassungsbestimmungen ab. Die Gründe dafür sind:

4 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, Judicial Administration, Selection and Accountability, Kyiv, 23-25 June 2010, in: OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challenges, Reforms and Way Forward, Expert meeting in Kyiv, 23-25 June 2010, Organized in cooperation with the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Meeting Report, Anhang 1, S. 16-23, unter: <http://www.osce.org/odihr/71178>.

- *Verfassungsbestimmungen lassen typischerweise Raum für Interpretation.* Das gibt den anderen Staatsgewalten Gelegenheit, das Gleichgewicht der Gewalten zu ihren Gunsten zu verschieben und ihre Kontrolle über die Judikative zu verstärken. In einem System, in dem die Exekutive die wichtigste Rolle spielt, werden Bestimmungen, die den exekutiven Behörden gewisse Befugnisse gegenüber der Judikative einräumen (oder den Staatsschef zum Hüter der Verfassung machen), zumeist so interpretiert, dass der Staatspräsident oder die Regierung dazu ermächtigt ist, die Judikative zu kontrollieren.
- *Die verfassungsrechtliche Tradition in den Ländern der drei Regionen ist vergleichsweise jung.* In westlichen Ländern unterliegen staatliche Organe und Institutionen auch dann, wenn ihr Verhalten nicht bis ins Detail reguliert ist, dem Einfluss der verfassungsrechtlichen Tradition, nach der die Prinzipien der Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle in die Praxis umgesetzt werden. Beispielsweise könnte es sein, dass es keine Vorschrift gibt, die es der Regierung verbietet, sich in irgendeiner Weise zu laufenden Gerichtsverhandlungen zu äußern. Dennoch ist es entsprechend der verfassungsrechtlichen Tradition völlig klar, dass Vertreter der Exekutive keinerlei derartige Stellungnahmen abgeben sollten, da dies gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit verstoßen könnte. Verfassungsrechtliche Tradition ist das Ergebnis einer langwierigen Formung von Verhaltensweisen; sie kann nicht über Nacht geschaffen werden. In Ländern, in denen die verfassungsrechtliche Tradition vergleichsweise jung ist, ist es umso wichtiger, das korrekte Verhalten staatlicher Organe genauer festzulegen.
- *Richterliche Unabhängigkeit ist weder in rechtlichen Traditionen noch im Selbstbild der Richter verwurzelt.* Selbst dann, wenn der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit in der Verfassung und den Gesetzen eines Staates verankert ist, reicht die Vorschrift allein nicht aus, eine wirklich unabhängige Justiz zu schaffen. Die Verfassungsgrundsätze westlicher Demokratien beruhen auf einer langen Tradition und Praxis richterlicher Unabhängigkeit, inspiriert von philosophischen Theorien, die lange vor den Verfassungen selbst entstanden sind. In den meisten Ländern in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien befindet sich die richterliche Unabhängigkeit noch in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Ein großer Teil der Rechtskultur dieser Länder ist das Erbe sowjetischer Rechtstradition mit ihrer Doktrin der „Einheit der Staatsgewalt“ und einem instrumentellen Ansatz, der „Recht schlicht als eines von mehreren Herrschaftsinstrumenten behandelte und nicht einmal als das dominierende“.⁵ In einigen dieser Länder war es der Justiz

5 Peter H. Solomon/Todd S. Foglesong, *Court and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform*, Boulder, Co., 2000, S. 4 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Quellen sind eigene Übersetzungen). Zum Instrumentalismus siehe ausführ-

möglich, selbst in der kommunistischen Periode einen gewissen Grad an Unabhängigkeit zu bewahren,⁶ vor allem dann, wenn richterliche Beschlüsse keine unmittelbare politische Relevanz besaßen. In anderen war sie jedoch völlig der Exekutive unterworfen. Richter betrachteten sich selbst als Staatsdiener, die der jeweiligen Regierung oder herrschenden Partei dienen – und oftmals tun sie das auch heute noch.⁷

Die demokratische Transformation ist in den Ländern in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien unterschiedlich weit fortgeschritten. Diejenigen Länder, die Mitglieder des Europarats sind, sind mit der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit wesentlich weiter als die Nichtmitglieder. Bis zu einem gewissen Grad ist dies auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Zusammenhang mit Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) und die daraus resultierenden Reformen zurückzuführen.⁸ Die Staaten in Zentralasien haben im Gegensatz dazu bestimmte autoritäre Züge bewahrt, wobei die Regierungen ihre Kontrolle über die Judikative beibehalten oder in einigen Fällen sogar verstärkt haben.⁹ Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit sind Merkmale eines demokratischen Staates, die nicht von heute auf morgen erreicht werden können. Sie sind vielmehr das Ergebnis eines Prozesses, in dem Staaten einzelne Schritte unternehmen, um den Schutz eben dieser Verfassungsgrundsätze zu verstärken. In vielen postkommunistischen Staaten hat dieser Prozess bereits 1989 begonnen. Zwar gibt es auch in Ländern wie Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn nach 22 Jahren demokratischer Transformation und einem langen EU-Beitrittsprozess noch immer ungelöste Probleme.¹⁰ Verglichen mit dem, was in den anderen

licher Kathryn Hendley, *Are Russian Judges Still Soviet?*, in: *Post-Soviet Affairs* 4/2007, S. 240.

- 6 Siehe z.B. Mark F. Brzezinski, *The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland*, in: *The American Journal of Comparative Law* 2/1993, S. 153-200. Vgl. ebenso Maria Stanowska/Adam Strzembosz, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981-1988 [1981-1988: Schwierige Zeiten für Warschauer Richter]*, Warschau 2005. Die Publikation dokumentiert die unterschiedlichen Herangehensweisen von Richtern, die in schwierigen Zeiten über politisch relevante Fälle zu entscheiden hatten. Die Beispiele der Autoren zeigen, dass viele Richter versuchten, trotz politischen Drucks in ihrer Rechtsprechung unabhängig zu bleiben.
- 7 Vgl. Taavi Annus/Margit Tavits, *Judicial Behavior After a Change of Regime: The Effects of Judge and Defendant Characteristics*, in: *Law and Society Review* 4/2004, S. 711-736.
- 8 Die damit verbundenen Reformen betrafen z.B. den Status von Gerichten und Richtern, die Dauer von Prozessen und die Gewährleistung von Unparteilichkeit, Waffengleichheit und wirksamer Strafverteidigung.
- 9 Ein Beispiel gibt Leonid Golovko, *Prospects of Establishing Independent Judiciary in the Republic of Uzbekistan*, in: *Compilation of Analytical Papers on Human Rights and Criminal Justice System of the Republic of Uzbekistan*, Legal Policy Research Centre, Almaty 2009, S. 4.
- 10 Siehe hierzu die Beiträge zu den Transformationsprozessen in den neuen EU-Mitgliedstaaten in: Anja Seibert-Fohr (Hrsg.), *Judicial Independence in Transition*, Berlin 2012.

postkommunistischen Ländern noch zu tun ist, sind diese allerdings eine Sache der Feinabstimmung. Auf die Erfahrungen dieser Länder in der Frage, wie man auf Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit beruhende Justizsysteme in postkommunistischen Staaten aufbaut, sollte daher zurückgegriffen werden.

Die Debatten rund um den Transformationsprozess in postkommunistischen Staaten zeigen, dass Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit nicht dadurch erreicht werden können, dass man allgemeine Grundsätze in der Verfassung verankert, auch wenn es natürlich wichtig ist, dass der rechtliche Rahmen solche allgemeinen Prinzipien als Leitwerte enthält. Detaillierte Regelungen und etablierte Praktiken hinsichtlich richterlicher Unabhängigkeit sind ebenso wichtig. Dazu gehören Vorschriften und Verfahren zur Justiz- und Gerichtsverwaltung, Verfahren zur Ernennung und Entlassung von Richtern, Bestimmungen für die Ausbildung von Richtern und die Beurteilung ihrer fachlichen Leistung, disziplinarische Regelungen und Verfahren sowie Regelungen zu ethischen Normen, zur Besoldung usw. Forschungen zum Stand der richterlichen Unabhängigkeit im OSZE-Gebiet zeigen, dass der Teufel gerade in diesen Details steckt. Während die meisten Länder die Unabhängigkeit der Justiz in ihren Verfassungen formal proklamieren, eröffnen andere Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und etablierte Praktiken den übrigen Staatsgewalten zahlreiche Wege zur Kontrolle und Beeinflussung der Judikative. So mag z.B. die Verfassung die Befugnis zur Ernennung von Richtern zwar Justizräten übertragen; „unerwünschte“ Kandidaten können in der Praxis dennoch mittels wenig transparenter Sicherheitsüberprüfungen durch den Sicherheitsdienst oder die Polizei ausgeschlossen werden.¹¹ Ein anderes Beispiel betrifft die Zuweisung von Verfahren an die Richter. Geschieht diese nach dem Zufalls- oder Rotationsprinzip, ist das Risiko politischer Einflussnahme in diesem Stadium gering. In einigen Systemen wird die Zuweisung der Verfahren jedoch von Gerichtspräsidenten vorgenommen, die von der Exekutive ernannt werden und oftmals anfällig sind für jede Art von Einflussnahme.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Stellung der nationalen juristischen Ausbildungseinrichtungen. Werden diese von der Exekutive kontrolliert, können sie dazu benutzt werden, Einfluss auf die Judikative zu nehmen, da sie oftmals großen Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten und die Fortbildung der Richter haben. So könnten Richtern z.B. Inhalte vorenthalten werden, die sie dazu ermutigen könnten, die Exekutive zu kritisieren, wie etwa Kurse zum Thema staatliche Verantwortung. Schließlich sind Richter auch internen Abhängigkeiten unterworfen, da ihre Einkommens- und Karrieremöglichkeiten unter Umständen „davon abhängen, wie ihre Vorgesetzten ihre Arbeit beur-

11 Vgl. OSCE/ODIHR, *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*, a.a.O. (Anm. 4), S.13.

teilen, darunter auch die Frage, wie sie in bestimmten Fällen entscheiden“.¹² Richterliche Unabhängigkeit besteht also aus vielen „kleinen“ Prinzipien und Praktiken, die in jedem einzelnen Land umgesetzt werden müssen. Jede Reform, die zum Ziel hat, richterliche Unabhängigkeit herzustellen, muss daher solche „Subelemente“ gebührend berücksichtigen und sollte graduell durchgeführt werden.

Bemühungen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit

Hilfestellung für Länder in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, die darauf abzielt, die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit zu erhöhen, erfolgt hauptsächlich auf zwei Wegen (oder besteht in einer Kombination aus beiden): *allgemein* durch die Bereitstellung von Normen und *konkret* durch die Evaluierung des Zustands des betreffenden Justizwesens.

Normensetzung und Politikberatung im Bereich richterlicher Unabhängigkeit

Im Gegensatz zu allgemeinen Grundsätzen zur richterlichen Unabhängigkeit sind Anleitungen zu den Details, die für die Verwirklichung richterlicher Unabhängigkeit entscheidend sind, selten¹³ und es gibt keine universelle Übereinkunft darüber, was in ihnen enthalten sein sollte. Im November 2010 verabschiedete der Europarat die überarbeitete und aktualisierte Empfehlung (2010)12 zur Unabhängigkeit, Effektivität und Verantwortung von Richtern. Das Dokument berücksichtigt die Rechtstraditionen und -praktiken der höchst unterschiedlichen Mitgliedstaaten des Europarats. Inhaltlich schützt es teilweise den Status quo in bestimmten Ländern. Wie bereits dargelegt, würden Staaten mit jüngerer Verfassungstradition von detaillierten Bestimmungen und Schutzmaßnahmen in Bereichen profitieren, für die solche Ausführungen in etablierteren Demokratien vielleicht nicht notwendig sind. Aber auch wenn bestimmte Maßnahmen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit in einigen Ländern notwendig sind, wäre es unrealistisch zu erwarten, dass Mitgliedstaaten der Verabschiedung konkreter Prinzipien zustimmen, wenn diese den Bedürfnissen ihrer eigenen Justiz zuwiderlaufen. Staaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien wenden sich an internationa-

12 Peter Solomon, *The Accountability of Judges in Post Communist States: From Bureaucratic to Professional Accountability*, in: Seibert-Fohr (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 909-935, hier: S. 909; vgl. ebenso OSCE/ODIHR, *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*, a.a.O. (Anm. 4), S.14.

13 Beispiele hierfür sind die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter (European Charter on the Statute for Judges, 1997), die Magna Carta der Richter (Magna Carta of Judges, 2010) sowie mehrere spezifische Gutachten des Konsultativrats Europäischer Richter (*Consultative Council of European Judges*).

le Organisationen und bilaterale Geber mit der Bitte um Unterstützung bei ihren Maßnahmen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit. Leider führt die Unterstützung, die sie erhalten, nur allzu oft dazu, dass sie Elemente der Justizsysteme anderer Staaten kopieren, die ihren eigenen Rechtstraditionen fremd sind und deren konkreten Bedürfnissen nicht Rechnung tragen.

Evaluierung von Justizsystemen und ihrer Unabhängigkeit

Die Bewertung von Justizsystemen ist oftmals nur ein kleiner Teil des Gesamtbilds, das in Länderberichten vermittelt wird, die von Institutionen und internationalen Organisationen wie dem Europarat, den Vereinten Nationen, der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Europäischen Union, dem US-Außenministerium und anderen veröffentlicht werden. Nichtstaatliche Menschenrechtsbeobachter wiederum zeigen in ihren Prozessbeobachtungsberichten und Berichten über andere Aspekte der Einhaltung von Menschenrechten die Schwächen der Justizsysteme auf. Und schließlich gibt es Initiativen, die einer „Bemessung“ der richterlichen Unabhängigkeit als solcher am nächsten kommen: Sie sind regional oder global und werden von Regierungen oder nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt und berichten im Detail über die Situation in bestimmten Ländern hinsichtlich folgender konkreter Aspekte und Phänomene: Rechtsstaatlichkeit,¹⁴ richterliche Unabhängigkeit,¹⁵ Verantwortung, Integrität und Transparenz der Justiz,¹⁶ Korruption in der Justiz¹⁷ sowie Kapazität und Funktionieren der Justiz.¹⁸ Allerdings sind diese Begriffe nicht klar definiert;

-
- 14 Siehe z.B. Mark David Agrast/Juan Carlos Botero/Alejandro Ponce (für *The World Justice Project*), Rule of Law Index 2010, Washington, D.C., 2010, unter: <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>. Vgl. ebenso das unter dem Dach der *Altus Global Alliance* durchgeführte Gemeinschaftsprojekt „Justice Indicators“, das sich schwerpunktmäßig mit Strafjustiz befasst, unter: <http://www.altus.org>.
- 15 Siehe z.B. American Bar Association Rule of Law Initiative, Judicial Reform Index, unter: http://apps.americanbar.org/rol/publications/judicial_reform_index.shtml; Linn Hambergren (für *Transparency International*), Diagnosing judicial performance: toward a tool to help guide judicial reform programs, Arbeitsentwurf, insbes. S. 21-22, unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>. Siehe ebenda, Anhang V (für USAID/ENI), Checklist for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Abschnitte 1-3; Keith Henderson/Violaine Autheman (für *International Foundation for Electoral Systems*), Global Best Practices: A model state of the judiciary report. A strategic tool for promoting, monitoring and reporting on judicial integrity reforms, 2004 (überarbeitet), unter: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Global-Best-Practices-A-Model-State-of-the-Judiciary-Report-A-Strategic-Tool-for-Promoting-Monit.aspx>.
- 16 Siehe z.B. Hambergren, a.a.O. (Anm. 15), S. 19-20 und 22.
- 17 Siehe z.B. Transparency International, Combating Corruption in judicial systems. Advocacy Toolkit, Berlin o.J., unter: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Judiciary_Advocacy_ToolKit.pdf.
- 18 Siehe z.B. verschiedene Arbeiten der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (*European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ) des Europarats. Siehe ebenso Open Society Institute, Monitoring the EU accession process: judicial capacity, o.O. 2002, unter: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/judcap_20030101.

gleichzeitig hängen sie naturgegeben eng miteinander zusammen oder überschneiden sich. Selbst wenn diese Initiativen sich konkret mit richterlicher Unabhängigkeit befassen, ist ihre Bezugsbasis daher doch breiter,¹⁹ sodass es oftmals an spezielleren Beobachtungen z.B. hinsichtlich institutioneller Garantien für die richterliche Unabhängigkeit fehlt. Das wird umso ersichtlicher im Falle von Beurteilungen, die eher auf wirtschaftliche Aktivitäten zielen und sich stärker auf die rechtlichen Voraussetzungen z.B. für die Durchsetzung von Verträgen konzentrieren.²⁰

Aktivitäten der OSZE im Zusammenhang mit richterlicher Unabhängigkeit

Die Teilnehmer des Seminars zur menschlichen Dimension der OSZE über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010 und des Seminars zur menschlichen Dimension über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum im Mai 2009 kamen zu dem Schluss, dass in diesen Bereichen weitere eingehende Untersuchungen und Diskussionen notwendig seien.²¹ Die Empfehlungen, die auf den Seminaren abgegeben wurden, appellierten an die OSZE, ihre Institutionen und die Feldoperationen, den Austausch bewährter Praktiken weiterhin zu unterstützen.²² In Übereinstimmung mit ihrem jeweiligen Mandat führen die OSZE-Feldoperationen eine Fülle von Maßnahmen durch, die die richterliche Unabhängigkeit in ihren Gastgeberländern fördern, z.B. durch Prozessbeobachtung, Hilfestellung bei Gesetzes- und Justizreformen, Unterstützung bei der Richterausbildung etc. Einige der Feldoperationen befassen sich insbesondere mit einer Tätigkeit, die als „Beobachtung des Justizsystems/Justizsektors“ bezeichnet werden kann. So untersuchen sie z.B. die Arbeit von Justizverwaltungen und Justizräten, Einstellungen und Entlassungen von Richtern durch die Justizräte oder auch die Beziehungen von Gerichten zu den Medien und schlagen entsprechende politische Reformmaßnahmen vor.

-
- 19 Siehe zusätzlich zu den angeführten Beispielen Martina Huber (für *The Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“*), Monitoring the rule of law. Consolidated framework and report, Den Haag 2002, S. 10ff, unter: http://www.clingendael.nl/publications/2002/20020700_cru_paper_huber.pdf, und Bertelsmann Stiftung, Transformation Index (hier die Rubrik „Rule of Law“/„Rechtsstaatlichkeit“ mit den Unterkategorien „Separation of Powers“/„Gewaltenteilung“ und „Independent Judiciary“/„Unabhängige Justiz“), unter: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti>.
- 20 Siehe z.B. die Datenbank *World Bank Doing Business*, unter: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts.
- 21 Im Zusammenhang mit dem OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 17/05 über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE forderte das BDIMR zusätzliche Verpflichtungen zur Gewaltenteilung, einschließlich der richterlichen Unabhängigkeit; siehe OSCE, ODIHR, Common Responsibility, Commitments and Implementation, Warschau, 10. November 2006, Absätze 83-85.
- 22 Vgl. OSCE Human Dimension Seminar on Strengthening Judicial Independence and Public Access to Justice, 17-19 May 2010, Consolidated Summary, S. 4, 7, unter: <http://www.osce.org/odihr/70836>; OSCE Human Dimension Seminar on Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area, Consolidated Summary, Warsaw, 12-14 May 2009, S. 4-6, unter: <http://www.osce.org/odihr/38480>.

Das BDIMR begann im Jahr 2009 mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zusammenzuarbeiten, um seine Fähigkeiten zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit weiterzuentwickeln und den Bedarf an solcher Hilfestellung in der OSZE-Region zu ermitteln. Eingehende Untersuchungen und Beratungen mit unabhängigen Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie mit Experten aus den Teilnehmerstaaten führten zur Verabschiedung der „Kiewer Empfehlungen zur richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien“ auf einem Regionaltreffen im Juni 2010.²³ Die Empfehlungen der Experten bestehen aus einer Auflistung praktischer Politikvorschläge, die sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse und die Erfahrungen ehemaliger Richter und Gerichtspräsidenten aus den betroffenen Regionen stützen. Sie sind insofern einzigartig, als sie die verschiedenen Gesetze, Praktiken und Probleme in den betroffenen Regionen selbst ebenso berücksichtigen wie die Erfahrungen von Ländern, die den langen Weg der Transformation ihrer Justiz bereits gegangen sind. Darüber hinaus ist das Dokument relativ ausgewogen. Es favorisiert richterliche Unabhängigkeit nicht als einen absoluten Wert *per se*, wie es manchmal von juristischen Interessengruppen vorgeschlagen wird, sondern tragen auch den Interessen und Bedürfnisse der Regierungen in demokratischen Staaten Rechnung, insbesondere dem Erfordernis, dass alle Macht demokratisch legitimiert sein muss. Die Kiewer Empfehlungen legen detailliert und konkret dar, was Staaten tun können, um die Achtung der richterlichen Unabhängigkeit sicherzustellen. Die Erwägung der vorgeschlagenen Maßnahmen kann ihnen dabei helfen, konkrete Reformmaßnahmen zu identifizieren, die durchgeführt werden könnten, um hohe Standards richterlicher Unabhängigkeit zu erreichen.

Zusammenfassung der Kiewer Empfehlungen

Die Kiewer Empfehlungen behandeln das Thema „richterliche Unabhängigkeit“ unter drei Gesichtspunkten: Teil I – *Justizverwaltung* – behandelt die Justizräte, Qualifizierungsausschüsse und richterliche Selbstverwaltungsgremien sowie die Rolle der Gerichtspräsidenten; Teil II – *Auswahl und Ausbildung der Richter* – befasst sich mit den Zugangsmöglichkeiten zum Richterberuf, der Aus- und Weiterbildung der Richter und dem Auswahlprozess; im Mittelpunkt von Teil III – *Verantwortlichkeit der Richter und richterliche Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung* – stehen schließlich disziplinarische Fragen sowie Fragen zur fachlichen Beurteilung, Transparenz und Unabhängigkeit innerhalb der richterlichen Hierarchie.²⁴

23 Der Bericht über das Treffen und die Empfehlungen sind nachzulesen in: OSCE/ODIHR, *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*, a.a.O. (Anm. 4).

24 Die Diskussionen auf dem Seminar über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010 sowie auf dem Seminar über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum im Mai 2009 haben bestätigt, dass es sich hierbei um

Die Empfehlungen zur Justizverwaltung (Teil I) spiegeln den schmalen Grat zwischen der Kontrolle der Justiz durch die Regierung und demokratischer Legitimierung der Justiz wider. Auch wenn die Kontrolle der Justiz durch die Regierung mit Hilfe administrativer Mittel vermieden werden sollte, muss durch die Mitwirkung von Regierungsbeamten und Parlamentariern an der Justizverwaltung doch sichergestellt sein, dass die Gerichte ein Minimum an demokratischer Legitimität aufweisen. Die Empfehlungen zielen daher einerseits darauf ab zu verhindern, dass die Regierung oder die Präsidentialadministration einen zu starken Einfluss auf Angelegenheiten der Justizverwaltung ausübt, und andererseits darauf, die Konzentration von Befugnissen in der Hand einer einzelnen Körperschaft zu vermeiden. Die Empfehlungen enthalten daher auch Hinweise zur Aufteilung von Befugnissen zwischen verschiedenen Gremien oder Ausschüssen, die entsprechend dem Grad der gewünschten oder akzeptablen Mitwirkung der Regierung oder anderer nichtjuristischer Gremien unterschiedlich zusammengesetzt sind.²⁵

Die Funktion der Gerichtspräsidenten verdient besondere Aufmerksamkeit, vor allem im postsowjetischen Raum. In einigen Teilnehmerstaaten haben sie die Befugnis, die Tätigkeit der Richter an einem bestimmten Gericht zu überwachen oder sogar deren Urteile inhaltlich zu kontrollieren. Das kann auf explizite rechtliche Bestimmungen zurückzuführen sein, aber auch implizit von bestimmten Praktiken herrühren.²⁶ In vielen Ländern schreibt das Gesetz jedoch vor, dass sie lediglich gegenüber dem nichtrichterlichen Personal eine leitende Funktion haben. Die Empfehlungen zur Rolle der Gerichtspräsidenten sind daher darum bemüht, deren *De-jure*- und *De-facto*-Kompetenzen zu reduzieren. Das soll Richter vor dem Versuch von Gerichtspräsidenten schützen, sie mit Regierungs- oder Wirtschaftsinteressen auf eine Linie zu bringen. Schließlich wird in den Empfehlungen vorgeschlagen, Prämien und Privilegien abzuschaffen, da sie das Risiko in sich bergen, Richter von Gerichtspräsidenten bzw. denjenigen Behörden abhängig zu machen, die solche Zuwendungen gewähren.²⁷

Die Kiewer Empfehlungen in Bezug auf die Auswahl und Ausbildung der Richter (Teil II)²⁸ appellieren an die Regierungen in den betreffenden Regionen, die Vielfältigkeit beim Zugang zum Beruf des Richters sicherzustellen und ihn auch für Angehörige anderer Rechtsberufe und von Minderheiten attraktiv zu machen. Einige der Vorschläge betreffen die Qualität und Unabhängigkeit der juristischen Ausbildung und der Aus- und Weiterbildung von

zentrale Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit handelt, die noch eingehender untersucht und erörtert werden müssen. Zusammenfassungen der Seminare finden sich unter: <http://www.osce.org/odihr/70836> und <http://www.osce.org/odihr/38480>.

25 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 2-5, 7-9.

26 Vgl. z.B. Olga Schwartz/Elga Sykiainen, Judicial Independence in the Russian Federation, sowie Alexander Vashkevich, Judicial Independence in the Republic of Belarus, beide in: Seibert-Fohr (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 971-1064, hier: S. 1044, und S. 1065-1118, hier: S. 1094.

27 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 11-14.

28 Vgl. ebenda, Absätze 17-24.

Richtern. Um die Auswahl nach Leistungskriterien zu erleichtern, wird die Anwendung klarer Auswahlkriterien und transparenter Verfahren vorgeschlagen. Schließlich wird empfohlen, die Entscheidungsfreiheit von Staats- und Regierungschefs bei der Ernennung von Richtern zu beschränken.

Die Empfehlungen in Teil III stellen den Versuch dar, eine Balance zwischen der notwendigen gesetzlichen Verantwortlichkeit von Richtern und der ebenso erforderlichen richterlichen Unabhängigkeit zu finden. Letztere ist vor allem für die Rechtsprechung, d.h. den Kern des Richterberufs, unerlässlich.²⁹ Mit anderen Worten: Disziplinarverfahren für Richter dürfen nicht dazu genutzt werden, ihre Urteilsfindung zu beeinflussen.³⁰ Richter stehen natürlich nicht über dem Gesetz und müssen zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie gegen das Gesetz verstoßen oder das Recht beugen; die bloße Auslegung und Anwendung der Gesetze im einzelnen Fall ist jedoch legitim und darf nicht bestraft werden. Die Empfehlungen betonen auch, dass die fachliche Beurteilung von Richtern nicht die Unabhängigkeit ihrer Rechtsprechung beeinträchtigen darf.³¹ Das ist häufig dann der Fall, wenn Verweise auf sogenannte „Indikatoren der Rechtsprechung“ oder „schwache richterliche Leistung“ einen Richter für Urteile und Entscheidungen zu belohnen scheinen, die nicht in einem Berufungsverfahren angefochten oder aufgehoben werden.³² Solche Praktiken bergen die Gefahr, Richter dazu zu ermutigen, sich mit Richtern höherer Instanzen zu beraten, bevor sie Entscheidungen treffen, um sicherzustellen, dass ihre Urteile nicht aufgehoben werden, oder sich auf die Seite der Staatsanwaltschaft zu stellen, statt unparteiisch zu urteilen.³³ Beides ist für einen unabhängigen und unparteiischen Richter inakzeptabel.

Die Empfehlungen verweisen auch auf Transparenz als ein Mittel, mit dessen Hilfe Richter gegenüber der Gesellschaft verantwortlich gemacht werden können, ohne sie der Kontrolle der Regierung zu unterwerfen.³⁴ Transparenz kann auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die Justiz und ihre Unabhängigkeit zu erhöhen. Und schließlich wird in den Kiewer Empfehlungen von der Ausgabe von Direktiven, Erklärungen oder Entschließungen durch höhere Gerichte abgeraten, zumindest aber sollten sie für Richter niedrigerer Instanzen nicht bindend sein. Auch wenn Ausnahmen unter be-

29 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 408/2006, Opinion on the law on disciplinary responsibility and disciplinary prosecution of judges of common courts of Georgia adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)009, Straßburg, 19. März 2007, Absatz. 18.

30 Vgl. ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 4), S. 13.

31 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 25-31, 34.

32 Siehe z.B. Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on Judicial System and Status of Judges of the Republic of Kazakhstan, Artikel 16 Absatz 9-1 und Artikel 22-1 Absatz 7-1, unter: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4991>.

33 Vgl. u.a. Schwartz/Sykiäinen und Vashkevich, a.a.O. (Anm. 26), S. 1044 und 1104.

34 Zur Verantwortlichkeit von Richtern gegenüber der Gesellschaft vgl. Solomon, a.a.O. (Anm. 12), sowie OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 12), S. 15.

stimmten Umständen notwendig sein mögen, sollte die Gesetzgebungsfunktion gewählten Parlamenten vorbehalten sein.³⁵

Die Kiewer Empfehlungen – auf dem Weg zu einem grundlegenden Instrument zur Förderung der richterlichen Unabhängigkeit

Wie bereits an anderer Stelle in diesem Beitrag hervorgehoben, gehört richterliche Unabhängigkeit zu denjenigen Bereichen, denen es noch immer an ausreichend detaillierten und international anerkannten Regelungen fehlt, insbesondere was die institutionellen Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit anbelangt. Wenn Staaten einen Bedarf an Leitlinien in Bereichen feststellen, die spezielles Wissen und besondere Einsicht verlangen, wie z.B. die richterliche Unabhängigkeit, greifen sie zuweilen auf „Soft-law“-Ansätze zurück: „Einige Formen des ‚soft law‘ [...] haben auf ähnliche Weise potenziell rechtssetzende Wirkung wie multilaterale Verträge potenziell rechtsetzende Wirkung haben [...] Solche Instrumente können in bestimmten Fällen ein Beleg für bereits existierendes Recht oder für die Herausbildung einer *opinio iuris* oder Staatenpraxis sein, die ein neues Gewohnheitsrecht generiert. Die weit verbreitete Akzeptanz von Soft-law-Instrumenten legitimiert tendenziell ein bestimmtes Verhalten und erschwert es, die Rechtmäßigkeit entgegengesetzter Positionen aufrechtzuerhalten. Sie können als Element eines auf einem Vertrag beruhenden Regulierungsregimes zusätzlich rechtsverbindlichen Charakter annehmen oder eine ‚nachfolgende Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien hinsichtlich der Auslegung des Vertrags oder der Anwendung seiner Bestimmungen‘ bilden oder die Ausarbeitung und Anwendung von Verträgen oder des allgemeinen Völkerrechts beeinflussen.“³⁶ Wenn die Teilnehmerstaaten die Kiewer Empfehlungen billigen und sie damit explizit in *soft law* umwandeln, würde dies ihre Verpflichtung dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber bestätigen und die Empfehlungen aufwerten.³⁷

-
- 35 „Die Legislative verfügt nicht allein über die Staatskasse, sondern legt die Normen fest, nach denen Pflichten und Rechte jedes Bürgers zu bestimmen sind. Im Gegensatz dazu hat die Judikative weder Zugriff auf das Schwert noch auf das Staatsäckel, sie verfügt weder über die Stärke noch den Reichtum der Gesellschaft und kann keinerlei aktive Beschlüsse fassen. Man kann wahrhaft sagen, sie besitzt weder die Machtmittel [...] noch den Willen [...] sondern allein Urteilsvermögen [...]“ Alexander Hamilton, in: The Federalist Nr. 78, 14. Juni 1788, S. 514, zitiert nach: V.A. Adams/W.P. Adams (Hrsg.), die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, Paderborn 1994, S. 21-28, hier: S. 22 (ohne Hervorhebungen im Original), in: The Federalist Papers 1788/1789, unter: www.rwi.uzh.ch/elt-ist-kley/verfg/usa/de/pdf/11Federalist_Papers.pdf.
- 36 Alan Boyle, Soft law in international law-making, in: Malcolm Evans (Hrsg.), International Law, Oxford 2006, S. 142-143 (ohne Fußnoten).
- 37 Vgl. das Beispiel der von den VN geförderten „Guiding Principles on Internal Displacement“, z.B. in: Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, 26. Februar 1999, Absätze 8-10.

Das BDIMR sollte sich daher besonders darum bemühen, in den Teilnehmerstaaten verstärkt auf die Kiewer Empfehlungen aufmerksam machen. Zu den Zielgruppen gehören hierbei einheimische Akteure, wie z.B. Richter, Juristenverbände, Justizräte, für die Justizverwaltung zuständige Behörden, Ausbildungseinrichtungen für Richter, einschlägige NGOs und die Medien. Eine der besten Methoden, die Kenntnisnahme der Kiewer Empfehlungen sicherzustellen, besteht darin, sie in möglichst viele Sprachen zu übersetzen.³⁸ Sie sollten ein Bezugspunkt für jegliche Justizreformen sein, die die richterliche Unabhängigkeit berühren. Betroffene könnten sich auch auf sie berufen, wenn Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit bedroht sind. Es wäre für die Teilnehmerstaaten von Vorteil, jede einzelne der Empfehlungen daraufhin zu prüfen, ob und inwiefern sie für ihre eigene Justiz relevant ist. Indem sie praktische Beispiele beisteuern, die sich mit den Empfehlungen in Einklang befinden, könnten sie dazu beitragen, ein „Verzeichnis bewährter Praktiken“ zu erarbeiten.

Für die Kiewer Empfehlungen sollte auch in anderen internationalen Organisationen geworben werden, die über Gremien verfügen, die sich mit Fragen der Justiz befassen, aber keine eigenen Instrumente und Werkzeuge in diesem Bereich entwickelt haben. Dazu gehören insbesondere die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) und die Venedig-Kommission. Letztere hat bereits mehrfach auf die Kiewer Empfehlungen Bezug genommen.³⁹ Man könnte sich auch über den möglichen Einfluss der Kiewer Empfehlungen auf die zukünftige Rechtsprechung des EGMR Gedanken machen, insbesondere in Bezug auf Grundsatzurteile gemäß Artikel 6 EMRK. Dadurch würde der *Soft-law*-Charakter der Kiewer Empfehlungen sich weiter in Richtung „*hard law*“ entwickeln, zumindest hinsichtlich bestimmter Prinzipien.

Zu überlegen wäre auch, ob nicht OSZE-Feldoperationen sowie nationale und internationale NGOs, die Berichte für internationale Gremien schreiben oder sich direkt mit Fällen befassen, in denen die Unabhängigkeit der Justiz in Gefahr ist, die Kiewer Empfehlungen als Gradmesser nutzen könnten. In-

38 Das BDIMR hat hiermit in Zusammenarbeit mit einigen Feldoperationen, die die Koordination bei der Übersetzung der Kiewer Empfehlungen in acht Sprachen (Albanisch, Armenisch, Aserisch, Bosnisch, Georgisch, Rumänisch, Russisch und Ukrainisch) übernommen haben, bereits begonnen. Alle Übersetzungen sind online erhältlich unter: <http://www.osce.org/odihr/66395>. Übersetzungen ins Polnische und Kroatische bzw. Serbische sind derzeit in Arbeit.

39 Siehe z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 629/2011, ODIHR Opinion Nr.: JUD-KAZ/186/2011, Joint Opinion on the Constitutional Law on the Judicial System and the Status of Judges of Kazakhstan. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), CDL-AD(2011)012, Straßburg/Warschau, 17.-18. Juni 2011, unter: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)012-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)012-e.pdf). Das Gutachten war vom Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs der Republik Kasachstan nach einer Veranstaltung zur richterlichen Unabhängigkeit angefordert worden, die vom OSZE-Zentrum in Astana mit organisiert worden war. Es wurde zur Erörterung an die Arbeitsgruppe zu Gesetzgebungsfragen, die mit der Vorbereitung von Änderungen an den relevanten Gesetzen befasst ist, weitergeleitet.

ternationale Überwachungsgremien, die nur begrenzten Zugang zu Informationen über die Praktiken in betroffenen Ländern haben, tendieren, wie weiter oben bereits angemerkt, zu eher allgemeinen Beobachtungen und Empfehlungen. Die Kiewer Empfehlungen unterscheiden sich von allen anderen genannten Instrumenten und Ansätzen durch ihre Konzentration *auf* das Thema und *innerhalb* des Themas richterliche Unabhängigkeit. Sie sind kein Bewertungsinstrument im strengen Sinne des Wortes, da sie keine Komponente zur Messung von Unabhängigkeit enthalten. Sie könnten jedoch in ein solches Instrument umgewandelt werden. Hierzu wären die weitere Standardisierung bestimmter Empfehlungen sowie die Entwicklung einer Bewertungsmethode erforderlich. Dafür könnte ihr Anwendungsbereich über die Länder in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien hinaus sogar noch ausgeweitet werden. Mit der Umwandlung in ein Bewertungsinstrument könnten die Empfehlungen zu einem herausragenden Instrument zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit im gesamten OSZE-Gebiet werden. Ein solches Instrument wäre für die Bewertung des Grades der Unabhängigkeit der Justiz hilfreich und könnte auch entsprechende Richtwerte enthalten. Es sollte öffentlich zugänglich sein und jede NGO, die in einem bestimmten Staat tätig ist, sollte es benutzen können und im Anschluss daran den zuständigen nationalen Behörden und internationalen Gremien die Ergebnisse ihrer Recherchen vorlegen.

Die Kiewer Empfehlungen konzentrieren sich auf drei große Themengruppen: die Justizverwaltung, die Auswahl und Ausbildung der Richter sowie die Verantwortlichkeit der Richter und die richterliche Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Weitere Themen könnten im Zuge der Vorbereitung einer zweiten, aktualisierten und verbesserten Auflage aufgenommen werden, so z.B. der Einfluss von Angehörigen anderer juristischer Berufe, insbesondere der Staatsanwaltschaft, auf die richterliche Unabhängigkeit oder das Verhältnis von Justiz und Medien. Vielleicht steht der Begriff „Kiewer Empfehlungen“ irgendwann einmal für einen kontinuierlichen Prozess, da die Empfehlungen selbst aktualisiert, verbessert und in verschiedene Richtungen weiterentwickelt werden können. Der Aktualisierungsprozess könnte in Form von Expertentreffen verlaufen, die regelmäßig alle zwei oder drei Jahre stattfinden (wie es im Falle der OSZE/BDIMR-Richtlinien für die Versammlungsfreiheit,⁴⁰ die regelmäßig überarbeitet und um neue Fälle und Entwicklungen ergänzt werden, bereits gehandhabt wird).

40 Siehe ODIHR/Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, Warschau 2010, unter: <http://www.osce.org/odhr/73405>.

Schlussfolgerung

Die richterliche Unabhängigkeit in den OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, dem Südkaukasus und in Zentralasien befindet sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Auch wenn sie in den Verfassungen festgeschrieben ist, erfordert ihre tatsächliche Gewährleistung eine ganze Reihe von Reformen – sowohl mit Blick auf konkrete Gesetze als auch hinsichtlich der Praxis. Die internationale Gemeinschaft hat die Aufgabe, die Reformen auf diesem Gebiet zu unterstützen. Dies sollte sich jedoch nicht in Vorschlägen zur Formulierung von Verfassungsgrundsätzen erschöpfen. Die internationale Gemeinschaft sollte die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen anzuerkennen, dass richterliche Unabhängigkeit sich in der alltäglichen Praxis und im Zuge kontinuierlicher Reformen herausbildet. Sie sollte ihnen auch Anleitung bieten, die auf internationalem Know-how und den Erfahrungen westlicher Demokratien und solcher Staaten, die ihre Transformation erfolgreich abgeschlossen haben, beruht. Mithilfe einer solchen Anleitung, die konkret und individuell zugeschnitten sein muss, ist es für die Teilnehmerstaaten unter Umständen leichter, Reformen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit durchzuführen.

Genau dazu sind die Kiewer Empfehlungen gedacht. Ihre Erfolgsaussichten hängen sehr stark davon ab, wie sie von den Teilnehmerstaaten in die Praxis umgesetzt werden; ebenso wichtig sind jedoch die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE selbst, ihre Umsetzung zu fördern. Wenn die erste Phase der Implementierung der Kiewer Empfehlungen erfolgreich ist, stehen die Chancen gut, dass sie zu einem einzigartigen internationalen Instrument zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit werden.