

Editorial

Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa – Modelle von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung –

Der Anstoß zur Aufwertung der Dritten Gewalt durch eine Stärkung richterlicher Unabhängigkeit kommt primär nicht aus der Wissenschaft. Zwar ist am Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität seit 2006 ein Doktorandenkolleg zur Unabhängigkeit der Dritten Gewalt eingerichtet, in dem vierzehn Doktorarbeiten die verfassungsrechtlichen, rechtsgeschichtlichen, philosophischen, rechtstheoretischen und rechtssoziologischen Grundlagen untersuchen. Im Zentrum der Forschung stehen Fragen der Bedeutung und Funktionen der Dritten Gewalt sowie die Überprüfung der nationalen Gewährleistung und die Umsetzung auf europäischer Ebene. Die Besonderheit dieses Forschungsschwerpunktes liegt in der Mischung von Promotionsstudenten und juristischen Praktiker-Doktoranden, die wissenschaftliches Interesse mit beruflicher Erfahrung zu kombinieren wissen. Begleitet wird das Projekt durch die Beratung von kooperierenden Praktikern. Aber erst aus dieser Kooperation heraus kam der Anstoß, gemeinsam mit dem *Deutschen Richterbund*, der *Neuen Richtervereinigung*, den *ver.di-Richtern* und der *Europäischen Vereinigung der Richter (EAJ)* sowie den *Europäischen Richtern für Demokratie und Freiheitsrechte (MEDEL)* ein internationales Symposium zur Stärkung richterlicher Unabhängigkeit in Europa zu veranstalten. Dieses fand am 7. und 8. November 2008 in der Aula der Goethe-Universität in Frankfurt am Main statt. Unter sechs Leitthemen diskutierten vor allem Justiz-Praktiker aus elf Ländern ihre Erfahrungen mit justizieller Unabhängigkeit. Von 27 Staaten der Europäischen Union steht lediglich in drei Staaten, nämlich Deutschland, Österreich und Tschechien, die Judikative noch im Verwaltungszugriff der Exekutive. Selbst der Europarat empfiehlt in seiner neuesten Stellungnahme (CCJE Nr. 10/2007)¹ einen unabhängigen *Justizverwaltungsrat* »als unabdingbaren Bestandteil eines Rechtsstaats anzunehmen, um ein Gleichgewicht zwischen der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt herzustellen.«

Vor dem Hintergrund der gesamteuropäischen Rechtsentwicklung, der sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer entziehen werden kann, hatten die ausländischen Referenten aus England, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien eine gewisse Impulsfunktion für die Debatten des Symposiums: Es ging nicht um schematische Empfehlungen einer Übernahme ausländischer Modelle unabhängiger Justizverwaltungen, sondern die Teilnehmer wollten von den praktischen Erfahrungen aus Ländern der Europäischen Union Erkenntnisse ableiten. Anwendungs- und Umsetzungsvorschläge bedürfen erst einmal kritischer Fachdiskussionen.

¹ Vgl. <http://www.coe.int>

In einer **ersten Abteilung** wurden *Hoffnungen für eine Stärkung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt* thematisiert, aus denen man sich rechtsstaatliche Stabilisierung gegenüber dem zunehmenden Steuerungsversagen von Legislative und Exekutive versprechen könnte (*Albrecht*). Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen für die Intention verstärkter Unabhängigkeit keine prinzipiellen Bedenken (*Groß*). Die Rechtspolitik lädt sogar ein zur baldigen Reform der Dritten Gewalt. In Hamburg hat die schwarz-grüne Landesregierung einen »ergebnisoffenen Diskussionsprozess« zur Einführung der Selbstverwaltung der Justiz angestoßen, der vielleicht zu einer Stärkung der Judikative führen wird (*Steffen*). Der schleswig-holsteinische Justizminister *Uwe Döring* hält sogar seine eigene Abschaffung als mögliche Folge der Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz für wünschenswert! Stärkere Unabhängigkeit ist damit bereits auf die Agenda aktueller Politik gesetzt worden. Hoffnungen haben eine Realisierungschance.

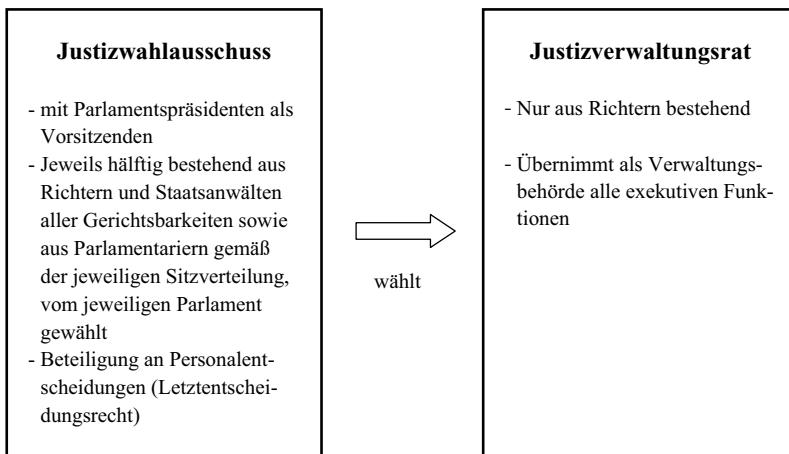
In einer **zweiten Abteilung** wurden – grundlegend – *Europäische Trends und verfassungsrechtliche Eckpunkte justizieller Selbstverwaltung* vor dem Hintergrund der Erfahrungen Frankreichs, Italiens und Portugals vorgetragen. In diesen drei Ländern gibt es unabhängige Selbstverwaltungsorgane der Justiz. Die Referenten *Alt*, *Salvi* und *Afonso* machten keinen Hehl aus größtenteils positiven Erfahrungen mit eigenständigen Selbstverwaltungsorganen. Aber schon durch diese Referate wurde deutlich, dass allein die Institutionalisierung von Selbstverwaltung noch nicht automatisch zentrale Probleme der Dritten Gewalt zu lösen vermag. *Eric Alt*, Generalstaatsanwalt in Paris und Vizepräsident von *MEDEL*, reklamierte eine größere »Kultur des Zweifels« für ein kollektives Gedankengut der Justiz, wobei die Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex hilfreich sein soll. Zugleich fordert er die europaweite Einführung fairer Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern und legt den Finger in die Wunde politischer Eingriffe in Justizverfahren durch Regierungen. Unabhängige Richterwahlgremien und Autonomie der Gerichtsverwaltung werden von ihm als wichtige Barrieren gegen sachfremde Einflüsse angesehen. Ähnliches berichtet *Giovanni Salvi*, Generalstaatsanwalt in Rom: Aus der faschistischen Erfahrung Italiens heraus entwickelte sich die feste Stellung eines Obersten Justizrats (CSM) bei der Sicherung demokratischer und gewaltenteilender Funktionen. Italien sieht im autonomen Justizrat ein starkes Gegengewicht zu usurpierten Machtverschränkungen der Legislative und Exekutive. Wirksame Mafia-, Terrorismus- und Korruptionsbekämpfung – so die Conclusio von *Salvi* – ist ohne einen unabhängigen Obersten Justizrat nicht vorstellbar. Gleichwohl ist mit dieser Feststellung nicht das Ende von Justizreformen angesagt, sondern der Anfang einer Reihe steter Verbesserungsbemühungen um Kompetenzen, Zusammensetzung, Aufgaben und Funktionsbedingungen des Obersten Justizrats. Allein die Kompetenzzuweisung der Justizsteuerung stellt auch in Italien nicht die Lösung aller Justizprobleme dar. Wirkungsmacht und Legitimität eines zentralen unabhängigen Organs wird erst durch konkrete Bewältigung justizinterner Strukturen (Arbeitsbelastung, Beurteilung, Funktionszuweisung etc.) hergestellt, nur dann entwickelt sich ein Verständnis von »autonomer Verwaltung als ein von unten beginnender Kreislauf«. *Orlando Afonso*, portugiesischer Berufungsrichter und Vizepräsident des CCJE, belegt die demokratie-stabilisierende Funktion einer unab-

hängigen Justiz an der jüngsten Geschichte Portugals. Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit müssten unangreifbare Bastionen der Dritten Gewalt sein. So wichtig Verwaltungs-, Management- und Disziplinarfunktionen dafür seien, aus portugiesischer Erfahrung sind Justizfunktionen und -aufgaben ständiger Diskussion über die Rolle der Judikative innerhalb eines demokratischen Systems unterworfen. Auch Portugal kenne das wachsende Misstrauen der Bevölkerung gegenüber seinen Richtern. Unabhängigkeit der Richter sei den Bürgern nur sichtbar und verständlich zu machen, wenn richterliche Entscheidungen professionell und zeitlich angemessen erfolgen. Sonst – so Afonso – besteht die Gefahr des »Gespenstes des Richterstaates« als Bedrohung der Demokratie – trotz oder gerade wegen institutioneller Unabhängigkeit.

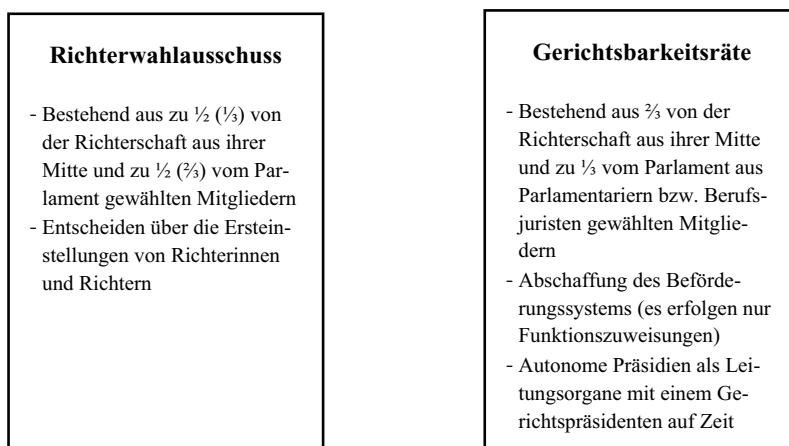
Die **dritte Abteilung** des Symposiums beschäftigte sich mit konkreten *Modellen justizieller Selbstverwaltung*. Sir John Thomas, Lord Justice ihrer Majestät, vermittelte in englischem Pragmatismus Perspektiven für Justizverwaltungsräte (Councils for the Judiciary), die es auch in England erst seit wenigen Jahren gibt. Selbst aus dem Mutterland der Demokratie wird empfohlen, dass ein unabhängiges Kontrollgremium als Verkörperung der Judikative des Staates die Verantwortung für die Selbstverwaltung übernehmen muss. Variabel könnten in Europa allerdings die Fragen einer Justizbeteiligung, der Methode der Berufung der Mitglieder des Gremiums, der Rolle der Öffentlichkeit bei der Berufung und der Einordnung in die Justizhierarchie sein. Auch die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Souverän, also dem Wähler, sei eine offene, gleichwohl strikt zu beantwortende Frage. Als spezifische Aufgaben des Justizverwaltungsrats werden Ernennung, Beförderung und Beurteilung von Richtern, Standesregeln sowie Disziplinarrecht, Richterausbildung, Verwaltung und Geschäftsführung der Gerichte und schließlich Wahrung und Schutz des Ansehens der Justiz benannt. In diesem Sinne strukturiert versteht sich der englische Justizverwaltungsrat als Leitung und Vertretung der Justiz. Joaquin Bayo-Delgado, Richter am Berufungsgericht in Barcelona, referierte die Unabhängigkeitsstrukturen und Selbstverwaltungselemente der spanischen Justiz. Auch in Spanien ist die autonome Richterversammlung Grundlage der Selbstverwaltung, die sich u.a. in Generalversammlung, Bereichsspezifische Versammlungen und Verwaltungskammern aufgliedert. Die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt scheint in einem Ausmaß gefestigt, dass sich spanische Richter noch nicht einmal ansatzweise vorstellen können, von Exekutivorganen ernannt, befördert und alimentiert zu werden. Christoph Frank, Vorsitzender des *Deutschen Richterbundes*, konnte vor dem Hintergrund dieser souveränen europäischen Erfahrungsbilder die Forderung seines Verbandes einbringen, einen Justizwahlausschuss, der seinerseits einen nur aus Richtern bestehenden Justizverwaltungsrat wählt, als deutsches Modell der Selbstverwaltung zu implementieren. In einem ersten Schritt wird damit die strukturelle Unabhängigkeit im Wege autonomer Selbstverwaltung eingefordert (vgl. Schaubild). Horst Häuser, Repräsentant der *Neuen Richtervereinigung*, fiel die Aufgabe zu, das weitergehende Modell einer nicht nur vertikalen, sondern horizontalen Selbstverwaltung der Gerichte in engagierter Form zu propagieren. Weitergehend als der *Deutsche Richterbund* wollen die *Neue Richtervereinigung* und die ver.di-Richter »Gerichtsbarkeitsräte« neben der Unabhängigkeit so ausrichten, dass auf Beförderungen verzichtet wird und nur Funktionszuweisungen von Richtern erfolgen sollen –

wie autonome Gerichtspräsidien als Leitungsorgane mit einem Gerichtspräsidenten auf Zeit systembedingte Anpassungsmechanismen von Richterinnen und Richtern erst gar nicht entstehen lassen. Institutionelle Selbstverwaltung ist damit nur ein erster Schritt. Eine notwendig umfassende Stärkung richterlicher Selbstverantwortung versprechen sich die *Neue Richtervereinigung* und *ver.di* erst aus einer deutlichen Enthierarchisierung der Justiz.

Selbstverwaltungsmodell des Deutschen Richterbundes



Selbstverwaltungsmodell der Neuen Richtervereinigung und der ver.di-Richter



Es konnte nicht ausbleiben, dass derartige Reformforderungen innerhalb der Richterschaft im Verlauf des Symposiums auf zum Teil kontroverse Resonanz stießen. Es wäre indes ein Missverständnis, strukturelle Kritik am deutschen Justizsystem gleichzusetzen mit einer Kritik der Arbeitsleistung und des Arbeitsergebnisses des einzelnen Richters. Völlig zu Recht hatte die Bundesministerin der Justiz, *Brigitte Zypries*, in einem Grußwort die deutsche Justiz auch im internationalen Vergleich als »leistungsfähig, qualitativ hochwertig und integer« geschildert. Dennoch wäre es eine Verkennung berechtigter Forderungen nach institutioneller Unabhängigkeit, wenn man diese allein an der Ausstattung der Gerichte, die deren Leistungsfähigkeit sichert, und an optimaler Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Justiz festmachen würde. Es geht nicht nur um strukturelle Veränderung und um Ressourcensicherung, sondern es geht um Demokratisierung des richterlichen Berufsbildes und um Abbau opportunistischer Karriereorientierungen. Erst in einer derartigen Enthierarchisierung versprechen sich einige Berufsverbände eine echte Stärkung richterlicher Selbstverantwortung, mittels derer sich Richter dauerhaften Einflüssen und Überforderungen exekutiver und legislativer Zumutungen erwehren könnten. Die Diskussion hierüber befindet sich am Anfang und sollte offensiv und sachlich auf breiter Basis fortgesetzt werden. *Hans-Ernst Böttcher*, Präsident des Landgerichts Lübeck, hat sich mit dem Ruf »Hin zu einer demokratischen Justizverfassung, auch in Deutschland!« dieser Zielrichtung angeschlossen und sieht die organisatorischen Veränderungen in der deutschen Justizlandschaft im Sinne demokratiedäquierter Ausgangspunkte für eine zukünftig weitestgehend selbstverwaltete Justiz auf einem guten Weg. Vorstufen richterlicher Selbstverwaltung sieht er unter anderem in den schon bestehenden Gerichtspräsidien, in der richterlichen Mitbestimmung, in Richterdienstgerichten, in parlamentarischen Richterwahl-ausschüssen und in der Möglichkeit von richterlichen Vorlagebeschlüssen nach Art. 100 GG. Gleichwohl seine Forderung: Es sollte ein Wettbewerb entfacht werden, an dessen Ende ein ausgereiftes Gesamtmodell einer autonomen Dritten Gewalt stünde.

Die **vierte Abteilung** beschäftigte sich – noch konkreter – mit *Organisatorischen Ausgestaltungen justizieller Selbstverwaltung: Auswahl, Beurteilung und Beförderung*. *Giovanni Salvi* aus Rom berichtete von der italienischen Beurteilungspraxis für Richter und Staatsanwälte. So überzeugend die Unabhängigkeit des Obersten Justizrats Italiens auch ist, so zäh ist offenbar der Kampf um Einzelheiten der Unabhängigkeitsgestaltung. Auch autonome Laufbahnstrukturen haben – so lehrt uns das italienische Beispiel – ihre Tücken. Zwar gibt es dort nur justizielle und staatsanwalt-schaftliche Funktionszuweisungen, die keine Beförderungen darstellen, und vereinheitlichende Besoldung nach Altersstufen. Aber damit sind die Probleme richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Arbeitsbewertung nicht beseitigt, sondern fangen erst an. So werden justizielle und staatsanwaltschaftliche Bewertungskriterien in einem Ausmaß standardisiert, die die deutschen »Neuen Steuerungsmodelle« (NSM) fast noch in den Schatten stellen (vgl. Fußnote 5 im Beitrag von *Salvi* unten im 4. Teil). Auch das »System offener Rollen« führt in einer »diffundierten«, das heißt nicht hierarchisierten Dritten Gewalt zu einem rigiden Disziplinar- und Sanktionssystem. *Salvi* berichtet, dass der Oberste Justizrat in den letzten Jahren 900 Richter und Staatsanwälte in Disziplinarverfahren verwickelt hat, was ungefähr 10 % aller italienischen Richter und

Staatsanwälte ausmacht. Knapp die Hälfte dieser Justizmitarbeiter wurde auch disziplinarisch sanktioniert. Ob das zu den erwünschten strukturellen Voraussetzungen für justizielle Selbstverwaltung und justizielles Selbstverständnis führen kann, die *Carssten Löbbert*, Vizepräsident des Amtsgerichts Lübeck, mit den Worten »Ohne Furcht und Hoffnung« beschreibt, müsste sich in Deutschland erst erweisen. Dennoch spiegelt seine Analyse, die sich kritisch mit der Diskrepanz normativer Vorgaben und richterlicher Arbeitsrealität, mit den Steuerungsmedien sowie der Unvereinbarkeit von Beförderungssystem und richterlicher Unabhängigkeit auseinandersetzt, eine deprimierende Perspektive zur Realität bundesdeutscher richterlicher Unabhängigkeit. *Edgar Isermann*, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig, sieht das optimistischer. Zwar erkennt auch er in der Enthierarchisierung der Personalverwaltung der deutschen Justiz ein großes Reformpotential, sieht aber nicht nur in seinem eigenen Oberlandesgerichtsbezirk, sondern auch anderenorts in Deutschland bedachtsame Justizpolitik auf einem guten Weg.

Die **fünfte Abteilung** themisierte die *Rolle der Staatsanwaltschaft in einer selbstverwalteten Justiz*. *António Cluny*, Generalstaatsanwalt in Lissabon, skizzerte die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft als unabdingbar im Rahmen einer unabhängigen Dritten Gewalt. Die jüngste Geschichte Portugals macht das mehr als deutlich. So nachvollziehbar diese Position äußerer Unabhängigkeit auch ist, so sehr besorgen neue Abhängigkeitsstrukturen, die staatsanwaltschaftsinterne Hierarchien etablieren. Diese sind nun zwar weniger parteipolitisch ausgerichtet, erfordern aber dennoch strikte interne Anpassungsbereitschaft. Für die deutsche Staatsanwaltschaft plädierte *Klaus Pförtner*, Oberstaatsanwalt in Frankfurt, vehement und engagiert nicht nur für externe, sondern gerade für interne Unabhängigkeit. Hierarchien innerhalb des Staatsanwaltschaftsgefüges dürfen nur noch rechtsmittelfähige Instanzen, nicht mehr Dienstaufsichtsbehörden sein. Detailliertes Vieraugenprinzip und geregelte Fachaufsicht durch ein Staatsanwaltschafts-Präsidium würden Alleingänge verhindern und den Staatsanwalt in die Lage versetzen, unabhängig von Parteipolitik genauso gut Recht anzuwenden, wie das die Richter auch täten. *Gerhard Altvater*, Bundesanwalt bei der Generalbundesanwaltschaft, sieht das moderater, aber gleichsam strikt auch auf größere Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft bezogen. Es fehlten verfassungsrechtliche Anhaltspunkte dafür, Weisungsgebundenheit von Staatsanwälten auf alle Zeiten zu zementieren. Der europäische Blick über den Zaun zeige deutlich, dass Deutschland, was die Emanzipation seiner Staatsanwaltschaften angeht, hinter der Entwicklung herhinke. Dem widersprach auf dem Symposium in der Goethe-Universität ersichtlich niemand.

Die letzte, die **sechste Abteilung**, erörterte *Richterethik als Limitierung justiziellen Machtazuwachses*. Mit Blick auf eine kritische Öffentlichkeit kann man für einen Autonomiezuwachs der Dritten Gewalt wohl nur dann breite Zustimmung einwerben, wenn man gleichzeitig Vorkehrungen für größere Selbstverantwortung und Selbstkontrolle schafft. Dieser Dualismus war bereits der Untertitel des Symposiums: Modelle von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung! *Ion Copoeru*, Justizwissenschaftler aus Rumänien, trug die Koordinaten eines Modells der Einführung richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Diskursethik vor. Ergebnis dieses empirischen Projekts, das eine rechtsstaatliche Justiz im Aufbau begleitet, sei richterliche Ethik mit richterlicher

Verantwortung zu koppeln. Ethische Bestimmungen seien keine persönliche Angelegenheit des Richters, sondern – gerade beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen – sollten sie als individueller Output das organisatorische Umfeld des richterlichen Handelns, also das Justizsystem als Ganzes, prägen. Aus Deutschland berichtete *Elisabeth Kreth*, Finanzrichterin in Hamburg, von der intendierten Wechselbeziehung zwischen dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsprechung und der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen. Für den Richter als von der Verfassung berufenen Treuhänder des Rechts gäbe es jenseits des Instanzenzuges und oberhalb des Disziplinarrechts niemanden, der ihm Regeln oder Verhaltensstandards vorgeben könne. Also dürften das nur die Richter selbst. Hier müsse über Ansätze, Anforderungen und Folgen einer Kodifizierung richterlicher Verhaltensstandards Konsens hergestellt werden, nicht im Sinne von Ge- oder Verboten, sondern als Leitlinien. Das bewertet *Ulrich Baltzer*, ehemaliger Schwurgerichtsvorsitzender, als »Gespenst richterlicher Ethik«. Für ihn sind derartige Leitlinien bereits Bestandteil des richterlichen Berufsbildes und fest in den normativen Positionierungen des Grundgesetzes und der Richtergesetze verankert. Selbstbindung und Selbstverantwortung seien keine neuen Erfindungen, die Richter bräuchten auch keine »neue Moral«, sondern sie müssten sich nur auf die im Richtereid beschworenen ethischen Prinzipien besinnen. Gleichwohl oder dennoch: Ein Zuwachs an institutioneller und persönlicher Unabhängigkeit der Dritten Gewalt wird wachsende Anforderungen der Bürger im Sinne einer stärkeren richterlichen Kontrolle (und sei es Selbstkontrolle) oder Verantwortung (und sei es Selbstverantwortung) zur Folge haben. Überzeugende Antworten müssen gefunden werden, sonst gibt es keine öffentliche Legitimation für eine Stärkung der Dritten Gewalt.

Der Ertrag dieses Symposiums ist erst einmal ein vorläufiger. Breite europäische Erfahrungen ermuntern uns, der Dritten Gewalt Unabhängigkeit von der Exekutive institutionell einzurichten. Es ist indes noch große Überzeugungsarbeit zu leisten, wie *Jutta Limbach* in einem **Epilog** – auf der Pro-Seite für mehr Unabhängigkeit stehend – resümiert. Institutionelle Unabhängigkeit allein wird die Mühen nicht lohnen, denn wahre Unabhängigkeit gebührt der Dritten Gewalt von Kopf bis Fuß.

Und in der Tat: Unabhängigkeit wirkt sich erst dann als souverän, unparteiisch und Rechtsfrieden schaffend aus, wenn Richter weder von einer Verwaltung noch von der Exekutive noch von Kollegen oder von welcher gesellschaftlichen Seite auch immer etwas zu befürchten haben. Da sie andererseits aber auch nichts von Unabhängigkeit zu erwarten haben, bedarf es der Besinnung und Selbstverpflichtung, das Amt des Richters im Bewusstsein höchster Verantwortung auszuüben. Solche Menschen kann man nicht allein über Examensnoten rekrutieren. Ausbildung und Auswahl sind zwar wichtige Voraussetzungen für eine hohe intrinsische Motivation. Letztere kann sich aber nur langfristig *sine spe ac metu* (ohne Hoffnung und Furcht) bilden. Erst auf dem Boden selbstbewusster, selbstverantwortlicher und souveräner Motivation für eine äußere und innere richterliche Unabhängigkeit kann eine Dritte Gewalt wachsen, um die Entfesselungen einer globalisierten Gesellschaft, denen wir entgegensehen, in den Griff zu bekommen. Das ist jedenfalls zu hoffen.

Frankfurt am Main, im Dezember 2008

Peter-Alexis Albrecht