

# Teil I

*Deutsche Bund-Länder-Kommission/German Federal-Länder-Commission ,Judicial System’ (2011 – 2014)*

## Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe

### A. Die deutsche Bund-Länder-Kommission ,Judicial System’

*German Federal-Länder-Commission ,Judicial System’*

### B. Frageleitfaden für vier Ländergespräche

*Guidelines for the Four Country-Discussions*

1. Erfahrung mit autonomen Organisationsstrukturen der Dritten Gewalt  
*Experience with autonomous organizationel structures*
2. Personalwesen  
*Human resource management*
3. Effizienz und Qualitätssicherung  
*Efficiency and quality assurance*
4. Justiz und Öffentlichkeit  
*The judiciary and the public*
5. Staatsanwaltschaft  
*Public prosecution department*

### C. Länderspezifische Protokollzusammenfassungen

Country-specific summaries according to question topics

1. Niederlande/*The Netherlands*
2. Italien/*Italy*
3. Polen/*Poland*
4. Schweiz/*Switzerland*

### A. Die deutsche Bund-Länder-Kommission ,Judicial System’ (2011 – 2014)

Ab Januar 2011 wurde unter Beteiligung des Bundes, einiger Bundesländer und Richterverbänden ein Projekt zur Erforschung von *Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa* konkret erwogen. Die Moderation des Projektes übernahm Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht vom Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Goethe-Universität (Frankfurt/Main). Im Verlauf des Jahres 2011 erklärten sich fünf Landes-Justizministerien und drei deutsche Richtervereinigungen zur Teilnahme bereit. Am 25. Oktober 2011 wurden mit dem damaligen Staatssekretär Dr. Max Stadler (Bundesministerium der Justiz) das Projekt-

konzept und die Einbeziehung sowie die Ansprache von Justizministerien der Länder konkretisiert.

Am 25. Januar 2012 gab es in Berlin ein erstes Gruppentreffen zwischen dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, den Ländern Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sowie den drei großen Richtervereinigungen. Die förderale Kompetenzstruktur in Deutschland machte zunächst die Debatte der Kostentragung zwischen Bund und Ländern erforderlich. Im März 2012 teilte die Staatssekretärin der Justiz des Bundeslandes Brandenburg, Sabine Stachwitz, für die angesprochenen Länder mit, dass die Kosten für die Einladungen ausländischer Delegationen und für die wissenschaftliche Begleitung der Kommission von den beteiligten Landesministerien getragen werden.

Am 29. Mai 2012 fand ein zweites Gruppentreffen statt, nunmehr auch mit Beteiligung des Bundeslandes Schleswig-Holstein. Zum Zweck des Erfahrungsaustausches über Grundstrukturen autonomer Justiz gab es am 20. Juni 2012 ein Treffen von Kommissionsmitgliedern mit dem Beirat der europäischen Richter beim Europarat, dem *Consultative Council of European Judges (CCJE)*, in Straßburg.

Die dort gewonnenen Erfahrungen flossen ein in das dritte Gruppentreffen am 4. September 2012 in Berlin. Es wurde Einvernehmen zur Ansprache der Justiz der Niederlande, Italiens, Polens und der Schweiz gefunden. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie unterschiedliche Ansätze von Autonomiestrukturen aufweisen:

- Die Niederlande als pragmatisches Modell für Justizautonomie,
- Italien als Land mit einem langen historischen Anlauf und entsprechenden Erfahrungen für von Konflikten gekennzeichnete Ausgestaltung von Autonomie,
- Polen als ein Land mit revolutionärer Einführung von justizieller Autonomie sowie
- die Schweiz mit historisch entwickelten und langfristig praktizierten demokratischen sowie kantonal differenzierten Autonomieprofilen.

Bei einem letzten Gruppentreffen am 30. Oktober 2012 in Berlin wurde der Leitfaden für die vier Länderbefragungen erarbeitet. Nach Landtagswahlen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschlossen diese beiden Landesministerien, sich nicht mehr direkt an den Diskussionen mit europäischen Landesjustizrepräsentanten zu beteiligen, baten aber darum, sie weiter informiert zu halten.

Die Justizrepräsentanten unterschiedlicher Funktionsebenen aus den vier europäischen Ländern wurden dank der Vermittlung des Präsidenten des CCJE, Dr. Gerhard Reissner, mit Hilfe der Justizorganisationen der jeweiligen Länder rekrutiert. Die Gespräche fanden in den Vertretungen der beteiligten Länder in Berlin im Verlauf des Jahres 2013 statt:

- am 14. Januar 2013 der Austausch mit den Niederlanden in der Landesvertretung von Brandenburg,
- am 18. März 2013 das Gespräch mit Italien in der Vertretung des Landes Hessen,
- am 5. September 2013 die Erörterungen mit Polen in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz und
- am 11. November 2013 der Austausch mit der Schweiz wiederum in der Landesvertretung von Hessen.

Die Gespräche verliefen in offener, kollegialer und intensiver Austauschatsphäre und waren vom Geist und dem Wunsch der Sicherung der justiziellen Autonomie in Europa gekennzeichnet. Die Erörterungen wurden in den Originalsprachen und in der Übersetzung mitgeschnitten und anschließend den Kommissionsmitgliedern Abschriften zwecks Auswertung zur Verfügung gestellt. Seit dem 15. Mai 2014 standen die deskriptiven Diskussionsergebnisse den Mitgliedern der Kommission zur Verfügung.

Auf Einladung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz hat die Arbeitsgruppe des CCJE (GT) zu Beginn ihrer turnusgemäßen Sitzung (23. bis 26. Juni 2014) in Berlin die „Zusammenfassungen der vier Länderberatungen“ (Teil C) mit der Kommission *Judicial System* erörtert. Das Ergebnis dieses Meinungsaustausches wird in einem persönlichen Beitrag von *Peter-Alexis Albrecht* – anschließend an den Bericht der Kommission ‚Judicial System‘ – in diesem Heft 4 der KritV 2014 vorgestellt und kommentiert („*Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz*“).

Mitglieder der Kommission ‚Judicial System‘ waren:

**Bundesministerium der Justiz:** **Marie Luise Graf-Schlicker**, *Ministerialdirektorin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*; **Matthias Korte**, *Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*; **Dr. Petra Frantzioch**, *Regierungsdirektorin, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz*;

**Landesjustizministerium Brandenburg:** **Sabine Stachwitz**, *Staatssekretärin der Justiz in Brandenburg*; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, *Ministerialrat im Ministerium der Justiz Brandenburg*; **Dietlind Biesterfeld**, *Richterin am Kammergericht Berlin*;

**Landesjustizministerium Hessen:** **Dr. Rudolf Kriszeleit**, *Staatssekretär der Justiz*; **Karl Greven**, *Ministerialdirigent im Hessischen Ministerium der Justiz*; **Katrin Thaler**, *Ober-Staatsanwältin/Hessisches Ministerium der Justiz*;

**Landesjustizministerium Rheinland-Pfalz:** **Beate Reich**, *Staatssekretärin der Justiz*; **Dr. Jörg Schumacher**, *Richter am Oberverwaltungsgericht/Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz*;

**Deutsche Richtervereinigungen:** **Elisabeth Kreth**, *Richterin am Finanzgericht Hamburg*; **Konstantin Hoffmann**; **Kim M. Jost**, *Richter am Landgericht, Vertreter des Deutschen Richterbundes*; **Heinz Stötzel**, *Vors. Richter am Finanzgericht a.D., Vertreter der Neuen Richtervereinigung*; **Hans-Ernst Böttcher**, *Präsident am Landgericht a.D.*; **Christian Oestmann**, *Vors. Richter am Verwaltungsgericht, Vertreter der Richterinnen und Richter in ver.di*;

**Wissenschaftliche Moderation:** **Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht**, *Institut für Kriminallwissenschaften und Rechtsphilosophie, Goethe-Universität, Frankfurt* und **Mareike Jeschke**, *Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Protokollführerin*.

## A. German Federal-Länder-Commission ‘Judicial System’ (2011 – 2014)

A project researching the *experiences of autonomy of the third power in Europe* was seriously considered starting in January 2011 with the participation of the federal government, Länder, and judges' associations. Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht from the Institute for Criminal Sciences and Legal Philosophy of the Department of Law at the Goethe University (Frankfurt/Main) agreed to take on the moderation. During the course of 2011, Ministries of Justice from the Länder and three German judges' associations were contacted. On October 25, 2011, the then-State Secretary Dr. Max Stadler (federal ministry of justice) discussed more concretely the concept of the project and the inclusion and contact with the Länder Ministries of Justice.

On January 25, 2012, the first group meeting in Berlin with the federal ministry of justice, the Länder Brandenburg, Hesse, Lower Saxony, and Rhineland-Palatinate as well as the three large judges' associations took place. In March 2012, the State Secretary of Justice of Brandenburg, Ms. Sabine Stachwitz, stated that the costs for inviting the foreign delegations and for the scientific advising of the commission would be covered by the participating ministries of the Länder.

On May 29, 2012, a second group meeting took place with the participation of Schleswig-Holstein, as well. For the purpose of exchanging experiences about the basic structures of an autonomous judiciary, on June 20, 2012, the commission members met with the Consultative Council of European Judges (CCJE) from the Council of Europe in Strasbourg.

The insights gained there contributed to the third group meeting on September 4, 2012, in Berlin. There was a consensus that the judiciaries of the Netherlands, Italy, Poland, and Switzerland should be contacted. These countries were selected because they have different approaches to autonomy structures:

- The Netherlands as a pragmatic model for judicial autonomy,
- Italy as a country with the longest historical approach and respective experiences with an autonomy which is characterized by conflicts,
- Poland is a country with a revolutionary introduction of judicial autonomy, and
- Switzerland with its historically developed and long-term practiced Democratic autonomy profile which differs among cantons.

During a final group meeting on October 30, 2012, Berlin, the guidelines for the four country discussions were worked out. After Landtag elections in Lower Saxony and Schleswig-Holstein, these two ministries decided to no longer participate directly in the discussions with the European judicial representatives.

The judicial representatives from various functional levels from the four European countries were recruited thanks to the assistance of the president of the CCJE, Dr. Gerhard Reissner, as well as with the help of the judicial organizations of the respective countries. The discussions took place in the permanent representations of the participating Länder in Berlin in the course of 2013:

- On January 14, 2013, the discussion with the Netherlands in the permanent representation of Brandenburg,
- on March 18, 2013, the discussion with Italy in the permanent representation of Hesse,
- on September 5, 2013, the discussion with Poland in the permanent representation of Rhineland-Palatinate, and
- on November 11, 2013, the discussion with Switzerland, once again in the permanent representation of Hesse.

The discussions were open, collegial, and intensive, and were marked by the spirit and desire to secure judicial autonomy in Europe. They were recorded in the original languages and in translation, and transcripts were given to the commission members for analysis. Since May 15, 2014, the descriptive discussion results have been available to the members of the commission.

On invitation of the Federal Ministry of Justice, the working group of the CCJE (-GT) discussed the summaries of the four country discussions with the Commission *Judicial System* at the beginning of its regular session from June 23-26, 2014, in Berlin.

The results of the CCJE-discussion are presented in a personnel contribution by *Peter-Alexis Albrecht* subsequent to the article of the Commission ‘*Judicial System*’: Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary, see: *Critical Quarterly for Legislation and Law*, 4/2014).

#### **Members of the German Committee ‘*Judicial System*’:**

**Federal Ministry of Justice:** *Marie Luise Graf-Schlicker*, Head of a Ministry Department at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; *Matthias Korte*, Head of Section at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; **Dr. Petra Frantzioch**, Director, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection;

**Ministry of Justice Brandenburg:** *Sabine Stachwitz*, State Secretary of Justice; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, Head of Division at the Ministry of Justice; **Dietlind Biesterfeld**, Judge at the Regional Court, Berlin;

**Ministry of Justice Hesse:** **Dr. Rudolf Kriszeleit**, State Secretary of Justice; **Karl Greven**, Head of Section at the Ministry of Justice; **Katrin Thaler**, State Prosecutor/Ministry of Justice;

**Ministry of Justice Rhineland-Palatinate:** **Dr. Beate Reich**, State Secretary of Justice; **Dr. Jörg Schumacher**, Judge at the Higher Administrative Court/Ministry of Justice;

**German Judge’s Associations:** *Elisabeth Kreth*, Judge at the Finance Court Hamburg; **Konstantin Hoffmann**; **Kim M. Jost**, Judge of a Regional Court; Representatives of the Judge’s Association “Deutscher Richterbund”; **Heinz Stötzel**, former Presiding Judge at the Finance Court, Representative of the Judge’s Association “Neue Richtervereinigung”; **Hans-Ernst Böttcher**, Former President of the Regional Court Lübeck; **Christian Oestmann**, Presiding Judge, Representatives of the Judge’s Association “Richterinnen und Richter in ver.di”;

**Scientific Moderation:** **Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht**, Institute of Criminal Sciences and Legal Philosophy, Law Department, Goethe-University of Frankfurt and **Mareike Jeschke**, Scientific Secretary.

## B. Frageleitfaden für die vier Ländergespräche: Niederlande, Italien, Polen, Schweiz

### Guidelines for the four country discussions: The Netherlands, Italy, Poland, Switzerland

*Topic 1: Development and Experience with Autonomous Organizational Structures of the Judiciary*

*Themenkomplex 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz*

- **Reasons for and Intention Behind Creating an Independent Judiciary/Gründe und Ziele für eine unabhängige Justiz**

Which reasons led to the promotion of an independent Judiciary?

*Welche Gründe haben dazu geführt, die Autonomie der Justiz zu fördern?*

Which role did the effort to increase efficiency play in this context?

*Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Bemühen um Effizienzsteigerung?*

- **Communication between Parliament, the Judiciary and the Ministry of Justice/ Kommunikation von Legislative, Judikative und Justizministerium**

Are there certain – formal or informal – procedures for the communication/collaboration between Parliament and the Judiciary?

*Gibt es – formelle oder informelle – Verfahren für die Kommunikation/Zusammenarbeit zwischen Legislative und Judikative?*

Are there efficient mechanisms that allow for control of the judiciary by the Parliament?

*Gibt es wirksame Kontrollmöglichkeiten seitens der Legislative?*

The Ministry of Justice holds political responsibility for the functioning of the Judiciary system as a whole: How is this collaboration applied in practice? Are there difficulties in implementation?

*Verantwortung des Justizministeriums für das Funktionieren der Justiz: Wie wird diese politische Verantwortung für eine autonome Justiz in der Praxis gehandhabt? Stößt dies auf Umsetzungsschwierigkeiten?*

- **Budgetary Powers/Budgetrecht**

In which way do 1) Judiciary and Parliament/Ministry of Justice and 2) the courts and the Judiciary work together? How does this work in practice?

*Welches Verfahren ist vorgesehen für die Zusammenarbeit von 1) Justizräten und Parlament/Justizministerium und 2) zwischen Gerichten und Justizräten? Wie ist dieses in der Praxis strukturiert?*

Have the autonomous budgetary powers proven their effectiveness? Are there difficulties in implementation?

*Hat sich das autonome Budgetrecht der Justiz bewährt? Sind Schwierigkeiten aufgetreten?*

### *Topic 2: Human Resource Management*

#### *Themenkomplex 2: Personalwesen*

- **Appointment and Recruitment/Einstellung und Rekrutierung**

Has the autonomous human resource management proven its effectiveness?

*Hat sich die Autonomie im Personalwesen bewährt?*

- **Professional Training/Fortbildung**

To date, which experience exists in regard to autonomous professional training?

*Welche Erfahrungen mit autonomer Fortbildung liegen bisher vor?*

- **Professional Assessment, Evaluation and Promotion/Beurteilungswesen und Beförderung**

Is there a system of hierarchy (even of an informal kind) in the judiciary

*Gibt es (informelle) Hierarchien in der Justiz?*

Who promotes judges?

*Wer wirkt mit?*

- **Compensation/Besoldungssystem**

Is standardisation/equality in compensation desirable?

*Sind Vereinheitlichungen/Gleichheit in der Besoldung erstrebenswert?*

- **Disciplinary Procedures/Disziplinarrecht**

How does the judiciary manage the disciplinary procedures?

*Wie wird das Disziplinarwesen von den Justizräten gehandhabt?*

Which types of proceedings are there and how many cases of disciplinary actions does the Judiciary handle annually?

*Welche Verfahrensarten gibt es und wie viele Verfahren werden jährlich geführt?*

Which experience exists in the field of disciplinary procedures?

*Welche Erfahrungen liegen vor?*

### *Topic 3: Efficiency and Quality Assurance*

#### *Themenkomplex 3: Effizienz und Qualitätssicherung*

- **Methods of Quality Assurance/Verfahren zur Qualitätssicherung**

What can be indicators of the quality of the judiciary? (How) can quality be evaluated?

*Wodurch sehen Sie die Qualität der Justiz gekennzeichnet? (Wie) halten Sie diese für messbar?*

Acceptance of the Judicial Performance Measuring System

*Akzeptanz der Richterschaft in Bezug auf die „Bewertung“ richterlicher Qualität?*

Influence of the Judiciary on this acceptance?  
*Rolle des oder der Justizräte hierbei?*

Is there an interaction with the field of disciplinary proceedings?  
*Bestehen Wechselwirkungen mit dem Disziplinarrecht?*

### • Participation of Judges/Partizipation der Richter

Possibilities and forms of *individual* participation of judges in the different processes and developments (budget, organization, „quality management“, etc.)

*Möglichkeiten und Formen der Partizipation des einzelnen Richters (Budgetrecht, Arbeitsorganisation, „Qualitätsmanagement“, etc.)*

How does the judge's responsibility for the functioning of the judiciary find expression in daily practice?

*Wie findet die Verantwortung des Richters für das Funktionieren der Rechtsprechung in der täglichen Arbeit ihren Ausdruck?*

Are you concerned that efficiency as an objective for jurisdiction brings with it a danger of losing sight of quality? In other words: Are you concerned about reducing “quality management” to “quantity management”?

*Sehen Sie eine Gefahr darin, dass hinter dem Streben nach Effizienz (als einer qualitativen Größe) das Streben nach der richterlichen Qualität aus dem Blick gerät, mit anderen Worten: Sehen Sie eine Gefahr darin, dass „Qualitätssicherung“ zu „Quantitätssicherung“ wird?*

*Topic 4: The Judiciary and the Public*

*Themenkomplex 4: Justiz und Öffentlichkeit*

Who represents the judiciary?

*Wer vertritt die Justiz in der Öffentlichkeit?*

Communicating with the media

*Umgang mit Medien?*

Has the self-government of the judiciary had any (positive) effect on its reputation?

*Hat sich die Unabhängigkeit der Justiz positiv auf ihr Ansehen der Justiz ausgewirkt?*

*Topic 5: Public Prosecution Department*

*Themenkomplex 5: Staatsanwaltschaft*

Role of the public prosecution within the judiciary

*Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Justiz*

Are there reform endeavours?

*Gibt es Reformbestrebungen?*

## C. Länderspezifische Protokollzusammenfassungen nach Frage-Toppics: Niederlande (I), Italien (II), Polen (III), Schweiz (IV)

### I. Niederlande

**Befragung der Justizrepräsentanten aus den Niederlanden am 14. Januar 2013 in der Landesvertretung von Brandenburg in Berlin:**

- Erik van den Emster  
*Vorsitzender des Obersten Richterrats der Niederlande*
- Bart van Lierop  
*Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag*
- Henk Naves  
*Gerichtspräsident des Bezirksgerichts Ost-Niederlanden*
- Just Stam  
*Leiter der Abteilung für das Justizwesen des niederländischen Justizministeriums*
- Jan Westhoff  
*Richter am Bezirksgericht Amsterdam*

*Topic 1: Autonomie und Legitimation*

*Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.*

#### ● Pragmatismus als Motor

Die Einrichtung eines Justizrats (1998 bis 2002) erfolgte im Zuge und aufgrund des Wunsches nach einer *Modernisierung der Justiz*, hervorgerufen durch Verfahrensverzögerungen und gestiegerte Arbeitsbelastung der Gerichte, die sowohl von der Anwaltschaft als auch der Bevölkerung kritisiert wurden (NL, S. 7). Erst nachrangig ging es um die Abwehr exekutiver Einflüsse (NL, S. 15).

#### ● Effizienz als Motiv und Ziel

Die Übernahme von Eigenverantwortung – auch für den operativen Teil der Rechtsprechung – durch die Justiz war das Hauptziel des Parlaments für die Schaffung einer autonomen Justiz. Das Spannungsverhältnis von Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit sollte aufgelöst werden, in dem man Kompetenzen des Justizministeriums in die Hände der Judikative legte (Verzicht auf Trennung von Rechtsprechungs- und Verwaltungstätigkeit; NL, S. 7). Sowohl die Zusammensetzung des Justizrats (lediglich hälftig aus Richtern bestehend, da betriebswissenschaftliche Kompetenzen gefragt sind) als auch seine Größe (lediglich vier Mitglieder zur Förderung der Effizienz) spiegeln den Fokus auf Effizienz wieder (NL, S. 22).

### ● Betriebswirtschaftlicher Fokus

Im Vordergrund der Arbeit des Justizrats stehen die Aspekte der Budgetierung (mit Makroabsprachen/NL, S. 14) und Mittelverwendung zum Zwecke der Produktivitätssteigerung. Als Kernkompetenz des Rats wird die betriebswirtschaftlich geprägte Führung und Anleitung der Gerichte verstanden (NL, S. 7, 11).

### ● Eigenverantwortung durch Budgetrecht

Die Wahrnehmung von Eigenverantwortung wird flankiert durch die Übertragung des Budgetantragsrechts, das in Kooperation mit dem Justizministerium ausgeübt wird, und der Kompetenz für die Mittelverteilung auf die einzelnen Gerichtshöfe. Von der Richterschaft werden gerade der dadurch bedingte Ressourcenezuwachs (NL, S. 7) und der verringerte Einfluss der Exekutive als positiv wahrgenommen.

### ● Keine direkte demokratische Legitimation des Rates

Der Justizrat ist durch einfaches Parlamentsgesetz eingerichtet worden (von Regierung und Parlament gemeinsam beschlossen). Es wurde auf eine demokratische Legitimation des Justizrats mit Rückführung der Legitimationskette auf das Volk verzichtet (NL, S. 21). Stattdessen erfolgt eine Ableitung der Kompetenzen von der Krone: Frühere Befugnisse, wie Zuteilung oder Umsetzung von Richtern an die Gerichtshöfe, wurden von der Königin auf den Justizrat übertragen (NL, S. 11). Faktisch handelt es sich beim Rat um ein exekutives Amt (NL, S. 23). Das Ernennungsverfahren für die Mitglieder des Justizrates sieht vor, dass mehrere Kandidaten einem Auswahlausschuss präsentiert werden (5 Mitglieder, darunter nur ein Richter). Die Empfehlung des Ausschusses wird an das Justizministerium weitergereicht. Dieses ernennt die Ratsmitglieder (NL, S. 22).

### ● Verdeckte Kooptation bei der Ernennung neuer Mitglieder

Aus der Richterschaft wird bemängelt, dass Intransparenz bei der Ernennung der Mitglieder des obersten Richterrats herrsche und Richter seien von der Wahl ausgeschlossen. Meist gebe es nur einen einzigen Kandidaten, der aufgestellt werde und den der Rat selbst vorschlage, was quasi auf eine Kooptation hinauslaufe (NL, S. 16 f.).

### ● System vor Individuum

Verbreitet herrscht ein Verständnis von Unabhängigkeit, bei dem nicht der einzelne Richter, sondern das System als Ganzes im Mittelpunkt steht (NL, S. 12 f., 17). Der individuelle Richter ist eingebunden in die Gesamtorganisation und ihr damit gegenüber verantwortlich („Von der Organisation von Professionellen hin zu professioneller Organisation.“, NL, S. 19). Aber nicht die Gerichte, sondern die einzelnen Richter seien die dritte Staatsgewalt (NL, S. 15).

### ● Fehlende Tragfähigkeit

Es besteht verbreitet Unmut in der Richterschaft über fehlende Partizipationsmöglichkeiten im Justizrat. Die nicht erfolgte Einbeziehung bei der Schaffung des Rates setzt sich in dessen täglicher Arbeit und dem Ernennungsvorgang seiner Mitglieder fort (NL, S. 14). Dies führe zur mangelnden Unterstützung durch die Mehrheit der Richter (NL, S. 15 f.). Gefordert werden die Möglichkeit der direkten Einflussnahme sowie die Repräsentanz aller Instanzen im Obersten Richterrat (NL, S. 17 f.).

### ● Vernachlässigung der Qualität

Bedingt durch die einseitige Fokussierung auf Produktivität und Quantität wird aus der Richterschaft eine Abnahme der Qualität der Rechtsprechung bemängelt. Die konkrete Ausgestaltung der justiziellen Autonomie habe zu einer Bürokratisierung der Rechtsprechung geführt (NL, S. 8, 21).

### ● Positive Bilanz des Justizministeriums

Demgegenüber werden aus der Sicht des Justizministeriums positive Ergebnisse hervorgehoben: Transparentere Justiz, mehr Selbststeuerung, mehr Unabhängigkeit, die Kunden/Nutzer nähmen Verbesserungen wahr (NL, S. 9).

## *Topic 2: Personalwesen*

*Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.*

### ● Personalhoheit liegt bei den Gerichten

Sowohl die Auswahl der Kandidaten als auch die Ernennung der Richter liegt in der Verantwortung und Kompetenz der jeweiligen Gerichte (NL, S. 11, 29 f.).

### ● Enthierarchisierung bei der Besoldung

Es gibt lediglich zwei unterschiedliche Funktions- und Besoldungsstufen pro Instanz: Richter und Seniorrichter. Zudem nivellierte man die Besoldungsunterschiede zwischen den Instanzen. Dadurch habe auch das Hierarchieempfinden abgenommen und man konnte die „Aufstiegsflucht“ vermeiden (NL, S. 27).

### ● Reduziertes Beurteilungssystem

Es fehlt ein Institut der Beurteilung. Dafür finden jährliche Besprechungen des „Teamleiters“ mit jedem Richter (zuständig für 25 Richter) statt, die auch als Grundlage für Beförderungen (durch den Gerichtsvorstand) genommen werden (NL, S. 27 f.). Im Rahmen dieser Gespräche wird auch auf die Produktivität des Richters Bezug genommen und so tatsächlich oder vermeintlich wahrgenommene Defizite in der Arbeitsorganisation begegnet (NL, S. 12).

### ● Restriktives Disziplinarrecht

Die Zuständigkeit für Disziplinarmaßnahmen liegt beim Verfassungsgericht. Das eingriffsintensivste Instrument – die Entlassung aus dem Dienst – wurde erst ein einziges Mal ausgesprochen, jedoch öfters von den Gerichtspräsidenten bzw. dem Justizrat gefordert. In der Zukunft wünscht man sich größere Eingriffsbefugnisse des Gerichtspräsidenten (NL, S. 25). Ansonsten reagiert man informell, z.B. wenn ein Richter als ungeeignet für sein Amt wahrgenommen wird (NL, S. 26).

## *Topic 3: Effizienz und Qualität*

*Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die*

*Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.*

- **Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und finanzieller Ausstattung**

Durch die Zusammenarbeit von Justizrat, Parlament und Ministerium können sachliche und personelle Engpässe spezifischer vermittelt werden. Dabei hilft es auch, dass der Justizrat verantwortlich für das nicht-richterliche Personal ist. Durch eine permanente Aktualisierung der Belastungsquote der Rechtsprechung kann die Gerichtswirklichkeit besser abgebildet und auf Entwicklungen schneller reagiert werden. Beides hilft, die Qualität der Rechtsprechung zu verbessern (NL, S. 9 f., 18, 20, 30).

- **(Mit-)Verantwortung für das Funktionieren der Gerichte bei Richtern**

Bei der Budgetierung und der Aufteilung der Arbeitsbelastungen sind an den Gerichten sog. Teams beteiligt, die aus Richtern und Angestellten des nicht-richterlichen Dienstes bestehen und von einem Richter geleitet werden (NL, S. 11).

- **Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Ausbildung**

Zwar besteht keine originäre Zuständigkeit des Justizrats für die Fortbildung der Richter, jedoch beteiligt man sich an der inhaltlichen Ausgestaltung, vor allem im Zeichen der Qualitätssteigerung (NL, S. 10).

- **Fehlende Partizipationsmöglichkeiten**

Eine breite Einbindung der Basis der Richterschaft in Entscheidungsprozesse des Justizrats fehlt. Man befindet sich noch im ersten Schritte der Etablierung von Kommunikationsstrukturen. Das ist vielen Richtern nicht ausreichend (NL, S. 14ff., 19 f.).

- **Furcht vor Qualitätsabnahme**

In der Bürokratisierung, die aus der Modernisierung der Justiz folgte, wird eine Gefahr für die Qualität der Rechtsprechung gesehen (NL, S. 8). Ebenfalls wird moniert, dass der Aspekt der Schnelligkeit eines Verfahrensabschlusses als Qualitätsaspekt gewertet wird (NL, S. 11). Durch das Hervorheben der statistischen Werte werden falsche Anreize gesetzt (NL, S. 32).

- **Korrelation zwischen Partizipation und Qualität**

Es wird vertreten, dass Richter, die ihr Arbeitsfeld mitgestalten, qualitativ bessere Arbeit leisteten, da sie sich der Sache verpflichtet fühlten. Durch die fehlende Einbindung des einzelnen Richters in Entscheidungsprozesse und die Ausrichtung der Gerichte habe sich bisher noch kein „Unternehmensgeist“ entwickelt (20 f.).

#### *Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit*

*In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.*

- **Bemühung um Transparenz und Akzeptanz**

Dem übergeordneten Leitbild einer „modernen“ Justiz entsprechend wird versucht, dass Bild der Justiz in der Öffentlichkeit transparenter zu gestalten und durch den Justizrat positiv zu beeinflussen (NL, S. 32 f.) Laut Bevölkerungsumfragen gelingt dies zuneh-

mend. Man versuche, die Justiz mit Tagen der offenen Tür sichtbar zu machen und durch Kundenbefragungen Anregungen aufzunehmen (NL, S. 33).

- **Einbindung aller Gerichtszweige in die Öffentlichkeitsarbeit**

Es erfolgt sowohl eine Koordination als auch eine Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Gerichtshöfen, dem Verfassungsgericht und dem Justizrat, zu welchen Bereichen man sich gegenüber den Medien äußert (NL, S. 32).

- **Bestrebungen um rechtliche Informierung der Gesellschaft**

Es wächst die Erkenntnis, dass es – um der Kritik an einzelnen Richter entgegentreten zu können – notwendig ist, die rechtlichen Grundlagen einer Entscheidung (losgelöst von einzelnen Fällen) zu erläutern (NL, S. 32).

### *Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft*

*Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.*

- **Aufgabenverschiebung durch Modernisierungsprozess**

Die Staatsanwaltschaft wird nicht mehr nur auf die Wahrheitsfindung verpflichtet, sondern zur Kriminalitätsbekämpfung angehalten (NL, S. 34)

- **Modernisierungsprozess des Justizsystems vollendete die Trennung**

Bei der Neuordnung der Justiz erfolgte – auch aufgrund der Kritik der Anwaltschaft an der Nähe der beiden Institutionen – eine räumliche und finanzielle Trennung von Staatsanwaltschaft und Gerichten (das Bild von einem Haus hin zu einem Zweifamilienhaus) (NL, S. 33 f.).

- **Zuordnung zum Justizministerium**

Es besteht eine Verantwortlichkeit des Justizministeriums für die Staatsanwaltschaft, die auch eine Weisungsbefugnis beinhaltet (NL, S. 34).

## II. Italien

### **Befragung der Justizrepräsentanten aus Italien am 18. März 2013 in der Landesvertretung von Hessen in Berlin:**

- Elisabetta Maria Cesqui  
*Richterin am Obersten Kassationsgericht*
- Gualtiero Michelini  
*Richter am Appellationsgericht in Rom*
- Antonio Mungo  
*Richter und stellvertretender Leiter des Bereichs für die Justiz im italienischen Justizministerium*

- Marilia Di Nardo  
*Richterin am Gerichtshof Neapel*
- Raffaele Sabato  
*Richter am Obersten Kassationsgericht*

### *Topic 1: Autonomie und Legitimation*

*Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.*

#### ● Autonomie als universales Prinzip

Die Wahrnehmung von Eigenverantwortung zieht sich als konstitutives Element durch die gesamte Gerichtsbarkeit. Die Partizipation der einzelnen Richter auf Gerichtsebene wird durch die Einrichtung sogenannter Gerichtsräte gewahrt (I, S. 11, 19).

#### ● Reaktion auf geschichtliche Erfahrungen

Die Einrichtung des Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), also des obersten Gerichtsrates, erfolgte 1948 als Reaktion auf das faschistische System, in dem die Justiz als ausführende Hand des Diktators tätig war und dessen Willen in Gerichtsurteilen umsetzte (I, S. 14).

#### ● CSM als Garant justizieller Autonomie

Der Oberste Justizrat wurde als Verfassungsorgan mit eigenen Rechten geschaffen. Durch die Unabhängigkeit des Rates soll die Unabhängigkeit des einzelnen Richters garantiert und gewährleistet werden (I, S. 9, 11).

#### ● Fokus auf Abwehr exekutiver Einflussnahmen

Hauptaspekt bei der Schaffung des Obersten Richterrats war die Verteidigung der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber exekutiven Einflüssen. Diese Notwendigkeit wird bestätigt durch Versuche der Politik, die Rechte des CSM wieder zu beschränken (I, S. 14). Man kann daher von einem dauerhaften Machtkonflikt sprechen.

#### ● Duales System der Verantwortlichkeit: System der zwei Akteure

Die Verantwortung für die Justiz ist durch die Verfassung sowohl dem Justizminister (Ressourcen, Budget) als auch dem CSM (Personalwesen, Disziplinarhoheit) übertragen (I, S. 23). Beide Akteure sind – vom Verfassungsgericht angeordnet – zur „loyalen Zusammenarbeit“ verpflichtet (I, S. 9 f., 16). Dieses *System der zwei Akteure* findet sich als Wesensmerkmal nicht nur auf der Makro-Ebene (CSM und Justizministerium), sondern auch auf der Mikro-Ebene (CSM und Netz von 29 Gerichtsräten auf der Ebene der Appellationsgerichte /I, S. 11) wieder.

#### ● Aufgaben des Justizministeriums

Budgetverantwortung, Wahrung der Funktionsfähigkeit der Justiz, z.B. Bestimmung des Umfangs richterlichen Personals (I, S. 16, 17).

### • Aufgaben des obersten Gerichtsrates und der Justizräte

Einsetzung diverser Kommissionen zur Analyse der Justizfunktionen, Projektgestaltung zur Verbesserung der Justizorganisation, Bewertung und Beurteilung von Richtern bei Beförderung und Funktionszuweisungen, Verantwortung für Disziplinarwesen, Verteidigung der Richter in der Öffentlichkeit (I, S. 17).

### • Kopplung der Qualität der Zusammenarbeit zweier Akteure an politische Verhältnisse

Die Belastbarkeit und der Ertrag der notwendigen Zusammenarbeit von CSM und Justizministerium sind abhängig von den jeweilig herrschenden politischen Verhältnissen (I, S. 17). Die tendenziell flexible Zusammenarbeit ist im Laufe der Zeit von Prozessen der Annäherung und der Distanzierung gekennzeichnet (I, S. 22).

## Topic 2: Personalwesen

*Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.*

### • (Eingeschränkte) Personalhoheit des Rates

Der Justizrat ist zuständig für die Auswahl und Ernennung von Richtern, hat jedoch keinen Einfluss auf die Anzahl der Planstellen an den Gerichten, die vom Justizministerium vorgegeben werden (I, S. 16, 20).

### • Lückenloses System der Beurteilung

Alle vier Jahre findet eine Beurteilung des Richters statt, an der die Beförderung in der Gehaltsstufe gekoppelt ist. An der Beurteilung ist unter anderem der Oberste Justizrat und der Gerichtspräsident beteiligt (I, S. 28). Auch wenn Anwendungsfälle gering sind, besteht die Möglichkeit, nach zwei negativen Beurteilungen aus dem Dienst entlassen zu werden (I, S. 29). Zudem erfolgt die Beurteilung nun auch nach der Bestätigungsquote für Urteile, was die Gefahr der Erziehung zur Konformität in sich birgt und die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen droht (I, S. 29 f.).

### • Trennung von Laufbahn und Besoldung

Richter erhalten in allen Funktionen (Instanzen) die gleiche Vergütung. Finanzielle Anreize sollen Funktionsinteressen nicht beeinflussen und garantieren, dass das Betätigungsfeld nach den Fähigkeiten gewählt wird (I, S. 11, 31).

### • Abbau von Hierarchien

Durch eine einheitliche, am Dienstalter und -stufe ausgerichtete Besoldung wurden auch Hierarchien verringert (I, S. 11, 28). Die noch bestehenden Leitungspositionen sind an die Wahrnehmung von Selbstverwaltungstätigkeiten geknüpft und werden nur auf Zeit besetzt (I, S. 22, 28).

### • Ausuferndes Disziplinarwesen

Im Jahr 2011 wurden 1780 Anzeigen gegen Richter aufgenommen (35 Prozent aller Richter), die in rund 10 Prozent der Fälle zu einem Verfahren und in ca. 2 Prozent der Fälle auch zu einer Verurteilung geführt haben. Der Justizrat fungiert hierbei als recht-

sprechendes Organ (I, S. 12 f). Die Wahrnehmung der Disziplinarfunktion wird – möglicherweise auch aufgrund des Legitimationsdrucks gegenüber der Öffentlichkeit – ernst genommen (I, S. 13, 32). Ein Zusammenhang zwischen Effizienzsteigerung und Disziplinarwesen wird jedoch zurückgewiesen (I, S. 13, 32).

#### • **Zentralisierung der Fortbildung**

Die unabhängig vom Obersten Justizrat und Justizministerium geführte nationale Richterschule widmet sich der Aus- und Fortbildung von Richtern und kann durch die enge Zusammenarbeit mit beiden Akteuren auf Entwicklungen und Impulse der Praxis reagieren (I, S. 33 f.).

#### *Topic 3: Effizienz und Qualität*

*Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.*

#### • **Effizienz und Qualität der Rechtsprechung als Ziele des Obersten Justizrats**

Der Oberste Justizrat wirkt mit an dem Bemühen, die Effizienz der Rechtsprechung zu verbessern. Hierzu wurde eine Kommission gegründet, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation der Gerichte, der Zuweisung der Verfahren an die einzelnen Richter sowie der Zusammenarbeit der Richter untereinander anstoßen soll (I, S. 10 f.). Hierzu werden auch finanzielle Anreize genutzt (I, S. 33) und mittels Statistiken ein Rating der Gerichte gebildet (I, S. 11).

#### • **Beteiligung der Richterschaft über Justizräte**

Nicht nur über den Obersten Justizrat, sondern auch über lokale Justizräte an den Appellationsgerichten kann die Richterbasis an der Selbstverwaltung der Justiz mitwirken (I, S. 19). Die Übernahme von Eigenverantwortung genießt hohes Ansehen und wird aktiv betrieben (I, S. 27).

#### • **Begriffliche Unschärfe von Quantität und Qualität mittels einseitiger Fokussierung auf Statistiken**

Durch die Einführung von Gerichtsratings rückt die Arbeitsproduktivität der einzelnen Richter in den Vordergrund. Statistisch erfasst werden können jedoch zunächst nur quantitativ messbare Kriterien, Qualitätsmerkmale bleiben außen vor (S. 13, 24). Verschärft wird dieser Konflikt durch die Einführung eines Effizienzkriteriums bei der Beurteilung (I, S. 11, 17).

#### • **Überlange Prozessdauer Mittelpunkt der Effizienzdebatte**

Überlange Verfahrensdauer der Prozesse sorgen für Unzufriedenheit bei Rechtssuchenden und Richtern gleichermaßen und sind Ansatzpunkt für ein Fünftel aller Disziplinarverfahren (I, S. 12 f.). Aufgrund des Zusammenhangs mit normativen prozessualen Vorgaben kann der Oberste Justizrat, der sich ebenfalls diesem Problem widmet, keine Lösung finden (I, S. 10 f.).

#### *Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit*

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

- **CSM als Schutzschirm**

Der Oberste Richterrat verteidigt einzelne Richter, die in der Presse für ihre Entscheidungen angegriffen werden (mittels sog. „Schutzschriften“). Dieses Instrument wurde aus eigener Initiative heraus entwickelt (I, S. 9). Das entspricht einem Verständnis, dass Richter nicht unbeeinflusst ihrer Rechtsprechungstätigkeit nachgehen können, wenn sie sich um den Eindruck der Entscheidung in der Öffentlichkeit/in den Medien sorgen müssen (I, S. 9).

- **Politisierung als Folge**

Durch Verteidigung der Justiz gegen Angriffe von außen erfolgte jedoch eine Politisierung des Justizrads (I, S. 36).

#### *Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft*

Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.

- **Autonomie durch historische Erfahrungen**

Auch die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft entwickelte sich als Reaktion auf die Versuche der Einflussnahme von Seiten der Politik (I, S. 14).

- **Vollständige Autonomie der Staatsanwaltschaft als Bestandteil der Dritten Gewalt**

Die Staatsanwaltschaft zählt daher zur Dritten Gewalt: Es existiert eine gemeinsame Vertretung von Richtern und Staatsanwälten durch den CSM (I, S. 14)

- **Reformbemühungen von Seiten der Politik**

Der rechtspolitische Trend gehe hin zu einer Hierarchisierung der Staatsanwaltschaft und einer Auflösung der gemeinsamen Strukturen (I, S. 14).

### **III. Polen**

#### **Befragung der Justizrepräsentanten aus Polen am 5. September 2013 in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz in Berlin:**

- Jaroslaw Dudzicz

*Richter am Bezirksgericht Slubice*

- Katarzyna Gonera

*Richterin am Obersten Gerichtshof, Mitglied des Landesjustizrads und des CCJE*

- Jan Kremer  
*Mitglied des Polnischen Justizverwaltungsrats und Richter am Appellationsgericht Krakau*
- Dorota Marszalowska  
*Richterin und Vertreterin der Richtervereinigung JUSTITIA*
- Teresa Romer  
*Ehemalige Richterin am Obersten Gerichtshof und ehemalige Präsidentin von JUSTITIA*

### *Topic 1: Autonomie und Legitimation*

*Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.*

#### **● Wandel vom Zwangsozialismus zur Demokratie: Stärkung der Integrität der Rechtsprechung**

Die Autonomie der Justiz fiel 1989 zusammen mit der Geburtsstunde des neuen polnischen Staates und ersten freien Wahlen (PL, S. 10). Die Bildung eines *Landesjustizrads* (25 Mitglieder, mehrheitlich Richter) war eingebettet in den Wechsel des politischen Systems vom Zwangs-Sozialismus zur Demokratie, in dem das neu gegründete Organ Symbol für die Verwirklichung der Gewaltenteilung (Autonomie der Justiz) sein sollte und auch als solches verstanden wird (PL, S. 10). Mit der Ablösung der sozialistischen Richter und der Schaffung von Transparenz in der Rechtsprechung wollte man das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz und ihre Unabhängigkeit herbeiführen bzw. stärken (PL, S. 9 f, 22).

#### **● Ausstattung und Stärkung des Landesjustizrads als Verfassungsorgan**

Die polnische Verfassung erhebt den Landesjustizrat in den Status eines Verfassungsorgans, dessen Aufgabe es ist, sowohl die Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes als auch die der Richter zu gewähren und zu schützen (PL, S. 10). Allerdings möchte man sich trotz der mehrheitlichen Besetzung des Rats mit Richtern nicht als einseitige Interessenvertretung der Richterschaft verstehen (PL, S. 11).

#### **● Aufgaben des Justizrates**

Die Aufgaben des Rates sind: Einfluss auf Prozesse der Justizgesetzgebung im Sinne von Stellungnahmen, zuständig für Ersternennung und Beförderung von Richtern, Kommunikation mit Parlamentariern (Anhörungen), Möglichkeit der Klage gegen Gesetze vor dem Verfassungsgericht, Verfahrenskompetenz für Disziplinarverfahren gegen Richter und für Ethikfragen (zwei ständige Kommissionen) (PL, S. 24 f).

#### **● Zwei Dimensionen: Schutz des Systems, aber nicht Schutz des einzelnen Richters**

Es besteht für den Landesjustizrat keine Möglichkeit, den einzelnen Richter vor Einflussnahmen der Gerichtspräsidenten zu schützen (PL, S. 29).

### ● Rücknahme der institutionellen Autonomie auf Gerichtsebene: Verwaltungsdirektor vs Gerichtspräsident (Doppelspitze)

Seit 2012 ist den Gerichtspräsidenten ein Verwaltungsdirektor als Verwaltungsorgan (Präfekt) zur Seite gestellt worden. Diese sind zuständig für die Verwaltung, das nicht-richterliche Personal sowie die räumliche und zeitliche Ausstattung der Gerichte und unterstehen direkt dem Justizministerium (PL, S. 11). Diese sog. *Doppelspitze* wird von der Richterschaft als problematisch angesehen, da sich auch die sachliche und personelle Ausstattung der Gerichte auf die richterliche Unabhängigkeit auswirken kann, der Gerichtspräsident aber keinerlei Einflussnahme-Möglichkeit auf den Direktor hat (PL, S. 12.). Der Verwaltungsdirektor berichtet dem Justizministerium über die Effizienz der Richter. Nur die allgemeine Richterversammlung der Appellationsgerichte kann die Rechenschaftsberichte des Direktors negativ bewerten (PL, S. 13).

### ● Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Zwar erhielt der Landesjustizrat einige bedeutsame Befugnisse, aber es existiert kein Budgetantragsrecht des Landesjustizrats und der Justizminister kann über die Ernennung der Gerichtspräsidenten sowie über die Vorgabe von Richtlinien für Verfahrenserledigungen exekutiven Einfluss auf die Justiz nehmen (PL, S. 11 f., 18ff.).

### ● Neue Sichtweise der politischen Klasse: Restriktive Entwicklung für richterliche Autonomie und Selbstverwaltung

Aus der Richterschaft wird die restriktivere Entwicklung zulasten der Dritten Gewalt so kommentiert, dass 1989 eine andere gesellschaftliche Situation bestand. Aber nicht nur in Polen gäbe es eine neue Sichtweise der politischen Klasse auf die Funktionsweise des Staates und die Ausübung von Staatsgewalt (PL, S. 24).

## *Topic 2: Personalwesen*

*Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.*

### ● Ernennung und Beförderung als Kernkompetenz des Landesjustizrats

Die Auswahl und Ernennung von Richtern erfolgt über ein formelles Verfahren durch den Landesjustizrat unter Einbindung der Richterversammlung (PL, S. 24 f., 33ff.). Das Institut des „Richters auf Probe“ wird dabei zum Streitpunkt: Seine Verwerfung durch das Oberste Verwaltungsgericht wird von der Richterschaft und dem Landesjustizrat kritisiert, da nun nur noch eine wenig aussagekräftige Beurteilungsgrundlage für die Ernennung von Richtern bestehe und man die Wahl von ungeeigneten Kandidaten fürchte (PL, S. 25, 27, 37).

### ● Hierarchie in der Vergütung

Es existieren zehn unterschiedliche Gehaltsstufen, die sich an der Instanz und der wahrgekommenen Funktion orientieren (PL, S. 38).

- **Starke Hervorgehobene Stellung des Gerichtspräsidenten: Hierarchie trotz Autonomie**

Die Gerichtspräsidenten der Appellationsgerichte ernennen die Gerichtspräsidenten der Amtsgerichte (PL, S. 15). In die Befugnis der Gerichtspräsidenten fällt u.a. die Geschäftsverteilung (PL, S. 16) und das Aussprechen von dienstlichen Rügen neben einem offiziellen Disziplinarverfahren bei Pflichtverletzungen eines Richters (Hinderungsgrund bei Beförderungen; PL, S. 27). Des Weiteren ist die Position finanziell durch eine Funktionszulage besser gestellt (PL, S. 21).

- **Kontrolle mittels umfangreichen Bewertungssystems**

Sowohl bei der Einstellung als auch bei der Beförderung wird auf Beurteilungen zurückgegriffen, die einen erheblichen zeitlichen (ca. 1 Jahr) und inhaltlichen Umfang aufweisen. Zurückgegriffen wird u.a. auf bisherige Urteilsentwürfe und Entscheidungsvorschläge, aufgehobene Urteile und offene Fälle (PL, S. 34 f.). Seit kurzem ist unabhängig von Karrierebestrebungen regelmäßig alle vier Jahre eine Bewertung vorgeschrieben. Es wird befürchtet, dass die Ergebnisse mit disziplinarischen Konsequenzen verknüpft werden, da darin Messzahlen vorgeschrieben werden, die vom Justizminister vorgegeben werden (PL, S. 39 f.).

- **Landesjustizrat als Ankläger und Maßstabsetzer**

Im Disziplinarwesen übernimmt eine Kommission des Landesjustizrats die Funktion des Anklägers. Disziplinarwesen und Qualitätssicherung werden so miteinander verknüpft (PL, S. 26 f.). Die Sanktionierungsquote ist mit 1 zu 2000 gering (PL, S. 26).

- **Justizministerium als Träger der richterlichen Aus- und Weiterbildung**

Die Landesschule für Richter und Staatsanwälte untersteht dem Justizministerium (PL, S. 19). Eine Anbindung an den Landesjustizrat wurde abgelehnt (PL, S. 23).

### *Topic 3: Effizienz und Qualität*

*Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.*

- **Mittelbare Einbindung der Richterbasis**

Über die Richterversammlungen, die sich je nach Instanzzugehörigkeit aus Richtern der betroffenen und der unteren Instanzen zusammensetzen, nimmt die Richterbasis u.a. an Personalentscheidungen (Beförderung, Beurteilungen) teil (PL, S. 33 f.). Allerdings dürfen sich die Richter nicht gewerkschaftlich oder politisch organisieren (PL, S. 21).

- **Keine primäre Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsbemühungen**

Gerichtliche Effizienz wird als abhängig von prozessualen und materiell-rechtlichen Vorgaben gesehen, auf die der Landesjustizrat jedoch keinen Einfluss hat (PL, S. 10, 19ff.). Auch bezüglich der Richterausbildung und der finanziellen Ausstattung der Gerichte fehlt es an Einflussmöglichkeiten (PL, S. 19 f.). Die Möglichkeiten des Landesjustizrats, auf Qualitätssteigerungen hinzuwirken, sind nur reaktiv (Einleitung von Dis-

ziplinarmaßnahmen, Anregungen an die Richterschule hinsichtlich der Ausbildungspläne, Parlamentsempfehlungen) und nicht präventiv (PL, S. 45ff.)

#### ● Effizienz mittels Beurteilungen?

Bei den nun alle vier Jahre vorgeschriebenen Beurteilungen ist der Hauptaspekt die Quote der bearbeiteten sowie der aufgehobenen Verfahren. Der Justizminister kann die Richter über die Vorgabe von Richtlinien (eingeführt über ministerielle Verordnungen) steuern (PL, S. 39 f., 47). Vor allem das Kriterium der Aufhebungsquote wird als nichts-sagend und verzerrend kritisiert (PL, S. 40ff.). Es besteht die Gefahr der einseitigen Orientierung auf Quantität und Schnelligkeit (PL, S. 42).

#### ● Dominanz der Statistik führt zur Verzerrung der Wirklichkeit

Das Führen von Statistiken nimmt an polnischen Gerichten einen zeitlich und inhaltlich dominierenden Platz und bindet Ressourcen. Hier erfolgt ebenfalls eine Orientierung an rein quantitativen Kriterien, Qualitätsaspekte werden vernachlässigt oder auf die Verfahrensdauer reduziert (PL, S. 45). Impulse zur Verkürzung von Verfahrensdauern gehen – ohne Bereitstellung zusätzlicher personeller Mittel – vom Justizminister, vermittelt über die Gerichtspräsidenten – aus (PL, S. 42ff.). Dies führt zu Umgehungsstrategien von Richtern, die die vorgegebene Kennziffern von Verfahren und Verhandlungstagen pro Monat durch Tricks, z.B. Unterbrechungen, kreieren (PL, S. 46 f.). Die Statistikdominanz führt somit eher zu Effizienzverlusten als zu Effizienzsteigerungen.

#### ● Gerichtsdirektoren und Gerichtspräsidenten als verlängerter Arm des Justizministers

Da die Gerichtsdirektoren direkt dem Justizminister unterstehen und für die Mittelverteilung, die Ausstattung und das nicht-richterliche Personal zuständig sind, kann über Organisationsstrukturen mittelbar Einfluss auf die richterliche Tätigkeit und auch auf die Qualität der Arbeit genommen werden (PL, S. 11 f., 13, 18 f.). Ebenfalls werden auch die Gerichtspräsidenten vom Justizminister ernannt, auch wenn es dafür noch die Zustimmung der Richterversammlung bedarf (PL, S. 15). Eine Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung dieser Entscheidung besteht nicht (PL, S. 21). Beides wird als Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit wahrgenommen (PL, S. 20, 29), insbesondere da die Gerichtspräsidenten bei der Vorgabe der Anzahl zu bearbeitender Fälle mitwirken (PL, S. 44, 47).

### *Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit*

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

#### ● Außendarstellung kein primäres Ziel

Der Landesrichterrat legt keinen besonderen Fokus auf die mediale Außendarstellung und Erläuterung von Entscheidungen und rechtlichen Gesamtzusammenhängen. Er versucht jedoch, in den elektronischen Medien präsent zu sein und hat eine Pressesprecherstelle eingerichtet (PL, S. 52).

● **Transparenz bedeutet Vertrauen**

Die Justizinstanzen bemühen sich, durch das Einrichten von Online-Portalen die Transparenz der Rechtsprechung durch die Veröffentlichung von Entscheidungen zu erhöhen und dadurch das in der Öffentlichkeit negativ besetzte Bild der Justiz zu verbessern (PL, S. 82).

*Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft*

*Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.*

● **Unklare systematische Einordnung**

Zwar wird die Staatsanwaltschaft allgemein als Organ der Rechtspflege verstanden, man hat sich aber gegen eine Einordnung als Verfassungsorgan entschieden (PL, S. 49 f.). Einem Bemühen der Staatsanwaltschaft um Unabhängigkeit wird nicht entsprochen.

● **Ambivalenz von formaler Unabhängigkeit und interner Hierarchie**

Zwar wurde ein – mit dem Landesjustizrat vergleichbarer – Staatsanwaltschaftsrat eingerichtet (PL, S. 23), andererseits ist die Staatsanwaltschaft jedoch von Hierarchiestrukturen geprägt und gekoppelt mit Weisungsrechten (PL, S. 51).

● **Funktionsänderung**

Per Gesetz soll in naher Zukunft eine Neuorientierung der Staatsanwaltschaft vorgenommen werden, die sich zu einem kontradiktorischen Verfahren orientiert und die Organisation darauf abstimmt (PL, S. 50).

## IV. Schweiz

### Befragung der Justizrepräsentanten aus der Schweiz am 11. November 2013 in der Landesvertretung von Hessen in Berlin:

● Prof. Dr. Stephan Gass

*Kantonsrichter, Vizepräsident der Abteilung Strafrecht am Kantonsgericht Basel-Landschaft*

● Peter Hodel

*Oberrichter am Obergericht Zürich und bis 2013 Präsident der Schweizerischen Richtervereinigung*

● Dr. M.A. Hans-Jakob Mosimann

*Richter und Vizepräsident des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich*

● Thomas Stadelmann

*Bundesrichter im Kanton Lausanne*

- Dr. Matthias Stein-Wigger  
*Richter und Präsident des Zivilgerichts Basel-Stadt*
- Dr. Adrian Urwyler  
*Kantonsrichter, Präsident des Kantonsgerichts Freiburg*

### *Topic 1: Autonomie und Legitimation*

*Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.*

#### **● Justizielle Selbstverwaltung in 21 von 26 Kantonen**

Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz gibt es kein einheitliches System der Justizorganisation, sondern untereinander differierende Strukturen und Akzentuierungen. Im Rahmen von schweizerischen Verfassungs-Revisionen des 20. Jahrhunderts wurde normiert, dass die Justiz sich selbst zu verwalten hat. Heute besteht in 21 von 26 Kantonen die justizielle Selbstverwaltung – wenn auch in unterschiedlich gradueller Umsetzung (CH, S. 9)

#### **● Justizielle Autonomie als Tradition**

Die Anfänge justizieller Autonomie gehen zum Beispiel in Zürich zurück auf die Kantonsverfassung von 1831. Justizielle Selbstverwaltung wird als Selbstverständlichkeit wahrgenommen, deren Berechtigung nicht hinterfragt wird (CH, S. 9). Es wird als übergeordnetes Prinzip verstanden, dass jede staatliche Ebene einen hohen Grad an Selbstverwaltung gegenüber der nächsthöheren hat (CH, S. 26).

#### **● Aktuelle Auslöser für Stärkung der Autonomie (Beispiel Kanton Freiburg)**

Auslöser für die Reform im Kanton Freiburg, der erst kürzlich die volle Autonomie für die Dritte Gewalt umsetzte, war eine Justizaffäre, zu der hinzukam, dass gleichzeitig viele Kantone in der Schweiz ihre Verfassungen überarbeitet und modernisiert haben. Dieser Kontext und die zeitliche Nähe zu der Justizaffäre waren Auslöser für den kantonalen Verfassungsgeber, entscheidende Schritte zur Unabhängigkeit der Justiz einzuleiten. Man hat die Justizverwaltung neu organisiert, eine unabhängige Aufsicht (Justizrat) eingeführt sowie die Unabhängigkeit der Richter gestärkt, indem man die Richter nun auf Lebenszeit wählt. Der Skandal war das kathartische Erlebnis, das – gepaart mit dem Druck der Medien – die Neuerungen möglich machte (CH, S. 26).

#### **● Unabhängige Justiz und moderner Staat als Einheit**

Ganz überwiegend wird in der Schweiz justizielle Selbstverwaltung als Element des modernen Staates und als logische Konsequenz der Gewaltenteilung verstanden, aber auch als effizientestes System der Aufgabenbewältigung (CH, S. 10). Sie sei wesentliches Element und Voraussetzung richterlicher Unabhängigkeit (CH, S. 9).

#### **● Hohes richterliches Selbstbewusstsein durch Volks- oder Parlamentswahl**

Durch die Volkswahl, die in einigen Kantonen für die Berufung der Richter in das Amt genutzt wird, oder die Wahl und Berufung durch das Parlament erhalten man als Richter

die höchste Innenlegitimation. Dies führe dazu, dass man das Verständnis einer gleichberechtigten Staatsgewalt gewinne und sich mit den anderen Staatsgewalten auf Augenhöhe austausche (CH, S. 10).

#### • Enge Verbindung von Partei und Richteramt

Die Wahl in ein Richteramt erfordert in den meisten Fällen die Mitgliedschaft in einer Partei (ca. 85 Prozent) (CH, S. 31). Dies schließt Kandidaten mit guten Qualifikationen, aber der „falschen“ parteipolitischen Zugehörigkeit aus (CH, S. 34) und führt – nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Abgaben der von den in das Amt gewählten Richtern an die Partei – zu einer Verflechtung von Politik und Justiz (CH, S. 31). Andererseits wird der entstehenden Transparenz durch offenkundige politische Positionierung der Vorzug gegenüber einer informellen Steuerung durch verdeckte Interessen einer die Richterauswahl bestimmenden Exekutive eingeräumt. Es ist die analoge Debatte, die bei der Wahl der Richter zum deutschen Bundesverfassungsgericht bekannt ist, nur ist diese Problematik in der Schweizer Justiz für die gesamte Richterschaft relevant.

#### • Budgetkompetenz als Ausdruck von starker Autonomie

In den meisten Kantonen wurde die justizielle Autonomie mit Budgetantragsrechten verbunden. Die Ausgestaltungen dieses Rechts reichen von einem

- direkten Kontakt zwischen Gerichten und Parlament (Bundesgericht; CH, S. 9),
- einer Übermittlung durch die Regierung (CH, S. 9) oder
- der Zwischenschaltung einer übergeordneten (meist zweitinstanzlichen) Richtergremiums (z.B. die sog. beratende Verwaltungskommission im Kanton Zürich; CH, S. 20).

Diese Gremien treffen ihre Entscheidung je nach kantonaler Ausgestaltung konsensual (CH, S. 21) oder autoritär (CH, S. 21). Für die Richterschaft besteht eine Verbindung zwischen der Verleihung von Budgetantragsrechten (und dem direkten Kontakt mit dem Parlament) und dem Bewusstsein umfassender Unabhängigkeit (CH, S. 14), insbesondere wenn ein Formalbudget und keine Aufschlüsselung in einzelnen Posten beantragt werden können (CH, S. 14). Oft bedient man sich Gerichtsverwaltern mit Erfahrungen im Finanzbereich, um das Budget zu erstellen und so Erfahrungsdefiziten entgegenzuwirken (CH, S. 13 f.). Da sowohl die Besoldung der Richter als auch die Anzahl der Stellen per Parlamentsgesetz festgelegt werden (CH, S. 19 u. 20), gibt es jedoch keine Möglichkeit, eigenverantwortlich die Zahl der Richterstellen zu erhöhen.

#### • Schwerpunkt der Zusammenarbeit: Gerichte-Parlament

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, in denen vor allem das Verhältnis Exekutive/Judikative problematisiert wird, liegt der Schwerpunkt in der Schweiz in der Zusammenarbeit mit den Parlamenten, die auch Anstöße für Modernisierungen geben (CH, S. 15 f.). Da die Wahl der Richter meist an eine Parteizugehörigkeit geknüpft ist und das Vorschlagsrecht für Richterämter dem Parteienproporz entspricht, gibt es allerdings nur wenige Konflikte zwischen Parlament und Judikative, da die politischen Verhältnisse sich entsprechen (CH, S. 40).

#### • Selbstverwaltung als übergreifendes Prinzip (incl. Verordnungskompetenz)

Das Prinzip der autonomen Verwaltung wirkt durch bis auf die einzelnen Gerichte, die sich selbst organisieren (CH, S. 11, 16, 23) und in denen – zumindest in einigen Kan-

tonen – das primus-inter-pares-Verhältnis auch zwischen Geschäftsleitung und Richterschaft besteht. Der Gerichtspräsident hat keinerlei Befugnisse, seine Richterkollegen zu beaufsichtigen (CH, S. 11). Letztlich wird die Verwaltungskompetenz durch die einzelnen Richter ausgeübt (CH, S. 23). Die Eigenverantwortung der Justiz umfasst auch die Befugnis, für die Gerichte notwendige Verordnungen zu erlassen, z.B. Gebührenordnungen. Im Verfahren wird der Konsens mit den betroffenen Kreisen, z.B. der Anwaltschaft, gesucht und gefunden (CH, S. 21 f.).

- **Machtkonflikte verlagern sich**

Die Frage der Verteilung von Kompetenzen verlagert sich von dem Verhältnis Exekutive/Judikative auf das Verhältnis der einzelnen Instanzen zueinander. Teilweise kämpfen die erstinstanzlichen Gerichte darum, sich aktiv einbringen und Verantwortung übernehmen zu können (CH, S. 12). Welche Organisationsbefugnisse auf welcher Ebene angesiedelt werden und wie Partizipationsmöglichkeiten der einzelnen Richter ausgestaltet werden, sind Punkte ständiger Diskussion (CH, S. 12, 16 f.)

### *Topic 2: Personalwesen*

*Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.*

- **Volks- und Parlamentswahl als Eingangs- und Kontrollinstanz: Transparenz trotz Parteidominanz**

Die Verleihung des Amtes erfolgt per Volkswahl (CH, S. 8) oder durch Parlamente, meist auf Zeit, in einigen Kantonen jedoch auch auf Lebenszeit (CH, S. 42). Die Richtersitze an den einzelnen Gerichten werden nach Parteiproportz vergeben. Normative Vorgaben für die fachliche Eignung bestehen nicht, faktisch wird jedoch auf bisherige Erfahrungen (z.B. als Gerichtsschreiber) geachtet (CH, S. 30 f., 35). Parteizugehörigkeit ist ungeschriebene Pflicht (85 % der Richterernennungen; CH, S. 31).

- **Wenig Besorgnis parteipolitischer Ausrichtung richterlicher Entscheidungen**

Richterliche Entscheidungen, die parteipolitischen Interessen folgten, seien nicht zu besorgen. Jeder Richter, ob er einer Partei zugehörig ist oder nicht, treffe Entscheidungen ohnehin auf der Basis seines Vorverständnisses, sei dieses liberaler, sozialer oder konservativer Natur. Es seien bei richterlicher Tätigkeit weniger parteipolitische Gedanken als vielmehr weltanschauliche Grundhaltungen, die zum Tragen kämen. Die Wahl der Richter führe daher nicht zu einer stärkeren Politisierung der Richter. Hinzu komme das Gebot der Zurückhaltung: Gerade weil man als Mitglied einer Partei in das Richteramt gewählt wurde, versuche man sich in anderen Bereichen zurückzuhalten. So werde man in den meisten Fällen nicht mehr für Parteiämter zur Verfügung stehen oder bei Delegiertenveranstaltungen auftreten und parteipolitische Parolen verbreiten (CH, S. 37 f.).

- **Keine justizinternen Aufstiegsmöglichkeiten: politische Zugehörigkeit dominiert die Laufbahn**

Zweitinstanzliche Richter gelangen ebenfalls per Volkswahl und nach Parteienproporz in ihr Amt (CH, S. 31). Dies birgt das Risiko, dass die Parteizugehörigkeit ein gewichtigeres Kriterium als die Qualifikation des Bewerbers wird, und schließt Kandidaten aus, deren Partei keine oder weniger Sitze für sich beanspruchen kann (CH, S 33 f.). Auch ein ausdifferenziertes Beurteilungswesen entfällt durch das Erfordernis der Wiederwahl (CH, S. 44 f.), lediglich im Kanton Zürich und Bern werden Mitarbeiterbeurteilungen bzw. Jahresgespräche durch Richter in Leitungsfunktionen durchgeführt; darüber hinaus existieren auch dort keine spürbaren Hierarchien (CH, S. 46).

- **Richterwahl auf begrenzte Zeit als Gefahr für die Unabhängigkeit**

Durch den Zwang zur Wiederwahl kann nicht ausgeschlossen werden, dass Richter in ihrer Entscheidungsfindung beeinflusst werden, zum Teil stellt das Kantonsparlament offen einen Zusammenhang zwischen Wiederwahl und inhaltlicher Ausrichtung der Entscheidungen her. Hinzukommt, dass der Prozess der Wiederwahl wenig transparent und nicht überprüfbar ist, die Medien eine stärkere Personalisierung der Entscheidung betreiben, eine finanzielle Unterstützung der Richter nach nicht erfolgter Wiederwahl unsicher sowie die berufliche Zukunft offen ist (CH, S. 37ff., 41 f., 44). Gleichwohl wird diese Gefahr eher als abstrakt und in der Praxis wenig relevant angesehen. Die eigene Unabhängigkeit erlaube eine Entkoppelung von politischer Gebundenheit. Bekannt seien in der ganzen Schweiz nur wenige Fälle nicht erfolgter Wiederwahl (CH., S. 38,39,40).

- **Gefahr bei der Wiederwahl: Die „Schere im Kopf“**

Kernproblem sei indes die „Schere im Kopf“ (CH, S. 39). Das Problem wird weniger in Prinzip der Volks- oder Parlamentswahl, eher in Zwängen im Zusammenhang mit der Wiederwahl gesehen. Vom System her sei – so wird aus Richtersicht vorgetragen – die zeitlich begrenzte Wahl mit dem Erfordernis der Wiederwahl „völliger Blödsinn“ und berge eine Fülle an theoretischen Risiken für die richterliche Unabhängigkeit, die man eigentlich beseitigen sollte. Daraus drohende Gefahren verringerten sich die jedoch in der praktischen Umsetzung, da Richter gar nicht wüssten, wie sie parteipolitische Wünsche in ihrer Tätigkeit unterbringen sollten. Wem solle man es denn recht machen?

- **Kein Einfluss der Judikative auf Personalkosten**

Sowohl die Anzahl der einzelnen Richterstellen für ein Gericht als auch die Höhe der Besoldung werden in der ganzen Schweiz von den Parlamenten per Gesetz festgelegt (CH, S. 19 f.). Zur flexiblen Reaktion auf unvorhergesehene Personalengpässe steht den einzelnen Gerichten als Selbstverwaltungskompetenz jedoch das Institut des Ersatzrichters zur Verfügung (CH, S. 54).

- **Unterschiedliche Besoldungsmodelle**

Kantonsübergreifend erhöht sich die Besoldung mit der absolvierten Amtszeit und dem Alter (CH, S. 52). Ansonsten reichen die Ausgestaltungen von z.T. spürbaren finanziellen Unterschieden zwischen den Instanzen (Beispiel Kanton Zürich; CH, S. 52) zu einer gleichen Besoldung aller Richter (Beispiel Kanton Genf; CH, S. 54).

### ● Verzicht auf Disziplinarrecht bei Wahl auf bestimmte Zeit

Jenseits des offiziellen Personalrechts unterliegen Richter in den meisten Kantonen bei der Wahl auf eine bestimmte Amtszeit keinem eigenen Disziplinarrecht (CH, S. 55). Auf Fehlverhalten wird – trotz generellem Verweis auf eine notwendige Entkoppelung von Amtsbestätigung und Disziplinierung – mit dem Instrument der (Nicht-)Wiederwahl reagiert. Auch das sei eher eine abstrakte Gefahr, die empirisch kaum nachweisebar sei (CH, S. 43 f., 55, 66).

### ● Verwaltungsfunktion prägt das Bild richterlicher Professionalität

Die zusätzlichen Verwaltungstätigkeiten beanspruchen einen erheblichen Teil der ansonsten für Rechtsprechungsaufgaben zu verwendenden Zeit. Der Schweizer Richter hat eine Vielzahl von zusätzlichen Kompetenzen zur Rechtsprechung, das ändert und prägt auch die Arbeit. Diese zusätzlichen Tätigkeiten beanspruchen auch immer mehr Zeit und würden komplexer. Es flössen Ressourcen in nicht unwesentlichem Umfang in diese Verwaltungsaufgaben. Selbstverwaltung sei unter dem Unabhängigkeitsaspekt erforderlich, bedeute zusätzliche Arbeit. Dafür erlange man mehr Bodenhaftung, wenn man auch Mitarbeitergespräche führe, das Budget erstellen und sich um Sachmittel kümmern müsse (CH, S. 27)

### *Topic 3: Effizienz und Qualität*

*Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.*

### ● Richterliche Verwaltungserfahrung als effizientestes System der Qualitätssicherung

Neben der rechtsprechenden Tätigkeit beinhaltet das Aufgabenfeld eines Richters auch die Wahrnehmung einer Leitungs- und Führungsfunktion gegenüber einem Team (nicht-richterliches Personal und Gerichtsschreiber; CH, S. 49). Die dadurch gewonnenen Erfahrungen werden als ganzheitlich gewertet (CH, S. 27 f.). Letztlich bestehe in der Schweiz die Haltung, dass die richterliche Verwaltungskompetenz das effizienteste System sei, da die Richter am besten wüssten, welche Bedürfnisse bestehen und wie man diese am besten befriedigt. Man müsste niemandem Bericht erstatten, der außerhalb der Organisation stünde und der nicht wisse, wie die Justiz funktioniere und welche Bedürfnisse bestehen. Man sei möglichst nahe an den Anliegen dran, um die es gehe (CH, S. 23).

### ● Besondere Qualifikation für Richter: Soziale und persönliche Kompetenzen

Im Gegensatz zum deutschen Verfahren, das vom Prinzip der Bestenauslese ausgehe, werde in der Schweiz der Schwerpunkt sehr stark auf andere Kompetenzen gelegt. Es ist dienlich, ein guter Jurist zu sein, jedoch benötige man auch Kommunikationsfähigkeiten, Empathiefähigkeit etc. Derartige Kompetenzen werden von den Wahlvorbereitungsgremien stark gewichtet. Weiterhin ist jedoch eine fundierte juristische Ausbildung immer noch Grundvoraussetzung. Es sind aber nicht nur juristische Fähigkeiten, sondern auch Kompetenzen auf der Persönlichkeitsebene für einen Richter erforderlich.

Diese seien für das Richteramt von zentraler Bedeutung. Das gelte jedoch stärker für die erinstanzliche als für die zweitinstanzliche Ebene (CH, S. 35).

#### ● **Keine ausgeprägte Qualitätsdebatte, kein Druck durch Statistiken**

Die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Qualitäts- und Quantitätsaspekten führt dazu, dass eine Debatte darüber noch am Anfang steht (CH, S. 57, 64). Kritisiert wird die einseitige Fixierung auf Zahlen (CH, S. 66). Ein kantonsübergreifender Vergleich der Gerichte scheiterte bisher an immer noch bestehenden unterschiedlichen Organisationsformen und einer erst vor kurzem erfolgten Angleichung des Verfahrensrechts (CH, S. 58).

#### ● **Qualitätsbewusstsein durch Austausch**

Fachlicher Austausch wird als probates Mittel der Qualitätskontrolle angesehen, auch wenn es außerhalb des gerichtsinternen Gesprächs noch wenig institutionalisierte Formen dafür gibt (CH, S. 67 f.). Praktiziert werden auch Richteraustauschprogramme im Sinne gerichtsübergreifenden Austausches sowie Mitarbeiterversammlungen und regelmäßig stattfindende Plenartreffen (CH, S. 69).

#### ● **Geschäftsleitung in Kollegialform**

In der Regel erfolgen Beschlussfassungen durch ausführende Organe, an denen die Richter eines Gerichts beteiligt sind. Die Umsetzung erfolgt durch den Präsidenten, der dann jedoch lediglich als primus inter pares agiert und zumeist für 2, aber auch auf unbestimmte Zeit gewählt wird (CH, S. 11).

#### ● **Basisdemokratie als Modell**

Je nach Größe des Gerichts werden die administrativen Belange durch die Gesamtheit aller Richter ausgeübt (Plenum) (Kanton Basel-Stadt; CH, S. 22), die sich aktiv einbringen. Zum Teil, insbesondere bei größeren Gerichten, werden sie auch an eine Verwaltungskommission abgegeben, die ausschließlich aus der Mitte der Richterschaft gewählt wird (Kanton Zürich; CH, S. 22 f.).

#### ● **Parlament als Impulsgeber**

Gesellschaftliche Bedürfnisse – zum Beispiel für Modernisierungsmaßnahmen – werden über das Parlament als Vorgabe an die Richterschaft weitergegeben. Die Exekutive spielt keine Rolle. Dies schließt nicht aus, dass auch die Richterschaft selbst Handlungsbedarf formuliert (CH, S. 15).

#### ● **Kompetenzkonflikte zwischen erster und zweiter Instanz**

In einigen Kantonen werden Organisationskompetenzen quasi vor die Klammer gezogen und für beide Instanzen zusammengelegt. In diesen Fällen beansprucht meist die zweite Instanz eine Leitungs- bzw. Führungsposition für sich, wohingegen die erste Instanz um das Recht der Mitbestimmung kämpft (z.B. in Zürich) (CH, S. 12, 16 f., 48). So besteht in einigen Kantonen eine Berichterstattungspflicht gegenüber Obergerichten über die noch nicht abgeschlossenen Fälle. Eine „Verzögerung“ der durch Verallgemeinerung veranschlagten Bearbeitungszeit muss, kann aber auch leicht durch den Verweis auf eine komplizierter Rechts- oder Sachlage gerechtfertigt werden (CH, S. 59 f., 63). Teilweise wird diese Verantwortlichkeit gegenüber den Obergerichten kritisiert und auf eine interne Verantwortlichkeit der einzelnen Gerichte verwiesen (z.B. in Basel-Land) (CH, S. 60). Selbstverwaltung bedeute gerade – das betonen die Anhänger des

Basel-Modells -, dass alle, also auch die ersten Instanzen, in die Entscheidungsprozesse mit eingebunden werden, ihnen Verantwortung übertragen und ein Gremium gebildet werden müsse, in dem alle mitvertreten sind (CH, S. 17). Die Anhänger des Zürich-Modells erwidern, dass auch bei denjenigen Kantonen, die eine Art Aufsicht der Obergegenüber den Untergerichten kennen, die Intensität dieser Aufsicht weit entfernt von einer Dienstaufsicht sei. Die Angehörigen der zweiten Instanz übten eine Organaufsicht aus, hätten aber keine arbeitsrechtliche Vorgesetztenfunktion inne. Es bestünde kein Kontrollrecht im Einzelfall. Es sei wichtig hervorzuheben, dass auch dort, wo Hierarchien beständen, man bemüht sei, diese zu beschränken (CH, S. 17).

#### *Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit*

*In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.*

- **Erste Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit**

Man hat die Erkenntnis gewonnen, dass es notwendig ist, über beständige Stellen ein Vertrauensverhältnis zur Öffentlichkeit aufzubauen (Mittel dazu sind Tage der offenen Tür, die Einrichtung eines Pressesprechers) und die Berichterstattung zu professionalisieren (CH, S. 70 f.); jedoch besteht bis dato kein dem entsprechendes Ausbildungsan-gebot für Richter (CH, S. 72).

- **Professionalisierung als Hilfe**

Zum Teil arbeitet man mit freiberuflichen Medienberatern zusammen, da man erkannt hat, dass Richter nicht dafür ausgebildet sind, mit den Medien auf Augenhöhe kommu-nizieren zu können (CH, S. 73 f.).

- **Medialer Druck als Einflussfaktor auf die Rechtsprechung**

Durch die Tendenz, Entscheidungen zu personalisieren, werde ein spürbarer Druck auf den Richter ausgeübt, der auch den Verfahrensausgang beeinflussen könne (CH, S. 73).

- **Selbstverwaltung als Hemmnis für eine einheitliche Vertretung der Justiz**

Aufgrund des föderalen Systems existiert keine einheitliche Regelung über die Kom-munikation mit den Medien/der Öffentlichkeit. Da der Fokus in der Schweiz auch auf dem einzelnen Gericht als Träger der Autonomie liegt, kann es keinen einheitlichen Sprecher für „die Justiz“ geben. Das Verständnis, dass es einen Obersten Richterrat oder eine bestimmte Instanz geben könne, der oder die die Justiz nach außen vertreten, ist der Schweizer Justiz fremd (CH, S. 75ff.)

#### *Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft*

*Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.*

- **Reform des Systems**

Erst vor kurzem erfolgte kantonsübergreifend eine Umgestaltung der Staatsanwaltschaft als Untersuchungs- und Anklagebehörde; zuvor bestanden unterschiedliche Systeme (französisch, deutsch) nebeneinander (CH, S. 80).

- **Geteilte Zuständigkeit**

Die Staatsanwaltschaft untersteht organisatorisch dem Justizministerium, dessen Einflussnahmemöglichkeit wurde jedoch durch das Fehlen eines externen Weisungsrechts verringert. Zudem wird die Aufsicht flankiert durch einen Staatsanwaltschaftsrat, dem die fachliche Aufsicht übertragen wurde (CH, S. 80).

- **Faktische Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft**

Die Staatsanwaltschaft wird nicht als Teil der Dritten Gewalt begriffen, sondern als unabhängige Strafverfolgungsbehörde (CH, S. 81). Daher erfolgt praktisch kaum ein Wechsel vom Richter- zum Staatsanwaltsamt (CH, S. 80).

## C. Country-specific summaries according to question topics: The Netherlands (I), Italy (II), Poland (III), Switzerland (IV)\*

### I. Netherlands

**Questions for judicial representatives from the Netherlands on January 14, 2013, in the permanent representation of Brandenburg in Berlin:**

- Erik van den Emster  
*Chairman of the Netherlands Council for the Judiciary*
- Bart van Lierop  
*Senior Justice of the Administrative High Court for Trade and Industry in The Hague, Chair of the CCJE*
- Henk Naves  
*President of the Court Eastern Netherlands*
- Just Stam  
*Director of the department for Judicial System of the Ministry of Safety and Justice*
- Jan Westhoff  
*Judge at the Court of Amsterdam*

*Topic 1: Autonomy and Legitimation*

*Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its*

---

\* The Commission would like to thank *Kelly Neudorfer* for her competent translation of the minutes of the four country discussions and the debate with the Council of Europe's working group (CCJE).

*role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.*

- **Pragmatism as a motor**

The establishment of a Judiciary Council (1998 to 2002) was done during the course of and due to the desire for a *modernization of the judiciary*, brought forth by delays in proceedings and the increased workload of the courts, which were criticized both by lawyers as well as the population (NL, p. 7). Setting up a defense against executive influences was only a secondary goal (NL, p. 15).

- **Efficiency as a motive and goal**

The primary goal of the Parliament for creating an autonomous judiciary was for the judiciary to take on self-responsibility – including for the operative part of legal practice. The tension between independence and responsibility was to be relieved by placing the competencies of the Ministry of Justice into the hands of the judiciary (forgoing a separation of legal practice and administrative activity; NL, p. 7). Both the composition of the Judiciary Council (only half was made up of judges, as business administration competencies were called for) as well as its size (only four members in order to increase efficiency) reflect the focus on efficiency (NL, p. 22).

- **Business administration focus**

At the foreground of the Judiciary Council's work were the aspects of budget (with macro agreements; NL, p. 14) and the use of funds for the purpose of increasing productivity. The leadership and direction of the courts, influenced heavily by business administration, were seen as the core competency of the Council (NL, p. 7, 11).

- **Self-responsibility via the power of the budget**

The perception of self-responsibility is supported by the conveyance of power over the budget, which is practiced in cooperation with the Ministry of Justice, and the competency to distribute funding amongst the individual courts. The resulting increase in resources (NL, p. 7) and the decreased influence of the executive are viewed positively by the judges.

- **No direct democratic legitimization of the Council**

The Judiciary Council was set up by a simple parliamentary law (passed jointly by the government and Parliament). There was no democratic legitimization of the Judiciary Council which can be linked back to the people (NL, p. 21). Instead, the competencies were derived from the crown: previous competencies, for example the appointment of judges at the courts, were conveyed to the Judiciary Council by the Queen (NL, p. 11). In fact, the Council is an executive office (NL, p. 23). The appointment procedure for the members of the Judiciary Council foresees multiple candidates being presented to a selection committee (5 members, including only one judge). The recommendation of the committee is then passed on to the Ministry of Justice, and the ministry then appoints the members of the Council (NL, p. 22).

- **Concealed co-optation in the appointment of new members**

The judges object to the fact that there is a great lack of transparency in the appointment of the members of the highest judicial council and that the judges are excluded from the

selection. Usually there is only one candidate proposed by the council itself, which in effect leads to a co-optation (NL, p. 16 f.).

- **System before individual**

There is a widespread understanding of independence in which not the individual judge but the system as a whole is placed at the center (NL, p. 12 f., 17). The individual judge is bound to the entire organization and is thus also responsible to it (“from the organization of professionals towards a professional organization;” NL, p. 19). However, it is not the courts but the individual judges who are the third state power (NL, p. 15).

- **Lack of capacity**

There is a great deal of displeasure amongst the judges about the lack of possibilities for participation in the Judiciary Council. The lack of their inclusion when the Council was created continues in its daily work and the appointment procedures for its members (NL, p. 14). This leads to a lack of support by the majority of the judges (NL, p. 15 f.). What is called for is the possibility for direct influence as well as representation of all instances in the highest Judiciary Council (NL, P. 17 f.).

- **Neglecting quality**

Due to the one-sided focus on productivity and quantity, judges complain about a decrease in the quality of legal practice. The concrete form of judicial autonomy has led to a bureaucratization of legal practice (NL, p. 8, 21).

- **Positive balance of the Ministry of Justice**

In contrast, the positive results are emphasized from the perspective of the Ministry of Justice: a more transparent justice system, self-administration, more independence, and the clients/users could see improvements (NL, p. 9).

## *Topic 2: Human Resources*

*The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.*

- **Authority in human resource questions lies with the courts**

Both the selection of candidates as well as the appointment of judges lies in the responsibility and competency of the respective courts (NL, P. 11, 20 9F.).

- **Getting rid of hierarchy in salary**

There are only two different function and salary steps for each instance: judges and senior judges. In addition, the salary differences between the instances are evened out. Due to this, feelings of hierarchy have decreased and “advancement flight” has been avoided (NL, p. 27).

- **Reduced evaluation system**

There is no evaluation institution. Instead, annual meetings take place between the “team leader” (responsible for 25 judges) and each individual judge, and these meetings are used as the basis for promotions (by the court board; NL, p. 27 f.). In the context of these

discussions, the productivity of the judge is discussed and any actual or possible perceived deficits in the work organization are counteracted (NL, p. 12).

- **Restrictive disciplinary law**

The responsibility for disciplinary measures lies with the constitutional court. The most serious tool – dismissal from service – has only been used a single time, although it has been demanded more often by the court presidents or the Judiciary Council. In the future, greater authority for the court presidents to intervene is desired (NL, p. 25). Otherwise, one reacts informally, for example if the judge is seen as unsuited for his office (NL, p. 26).

*Topic 3: Efficiency and Quality*

*The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether and which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exist.*

- **Correlation between quality of legal practice and financial capacities**

Through cooperation among the Judiciary Council, Parliament, and the Ministry, financial and personnel shortages can be communicated more specifically. It also helps that the Judiciary Council is responsible for personnel other than judges. Using a continual updating of the workload, court realities can be better described and quicker reactions to new developments can be made. Both help to improve the quality of legal practice (NL, p. 9 f., 18, 20, 30).

- **(Co-) responsibility for the functioning of the courts lies with the judges**

So-called teams participate in the budgeting and the distribution of workloads at the courts. These teams are made up of judges and staff members and led by a judge (NL, p. 11).

- **Correlation between quality of legal practice and education**

The Judiciary Council is not primarily responsible for the continuing education of the judges, but it participates in the content design, particularly with the goal of increasing quality (NL, p. 10).

- **Lack of participation possibilities**

A broad inclusion of the judges in the decision-making process of the Judiciary Council is lacking. Only the first steps have been taken in establishing communication structures. For many judges, this is insufficient (NL, p. 14ff., 19 f.).

- **Fear of a decrease in quality**

A danger for the quality of legal practice is seen in the bureaucratization which follows from the modernization of the judiciary (NL, p. 8). It is also criticized that the aspect of speed in concluding proceedings is used as a measure of quality (NL, p. 11). The emphasis on statistical values provides false incentives (NL, p. 32).

- **Correlation between participation and quality**

It is said the judges who help to create their working environment provide higher-quality work because they feel committed. The lack of inclusion for the individual judge in the

decision-making processes and the direction of the courts has meant that, until the present, no “company spirit” has developed (NL, p. 20 f.).

#### *Topic 4: The Judiciary and the Public*

*In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.*

- **Efforts towards transparency and acceptance**

The overarching guiding principle of the “modern” judiciary leads to an attempt to make the judiciary more transparent to the public and to positively influence the public’s perspective of the judiciary through the Judiciary Council (NL, p. 32 f.). According to public surveys, this is increasingly successful. There are attempts to make the judiciary more visible with open-door days and to gather suggestions with client surveys (NL, p. 33).

- **Inclusion of all court branches in public relations work**

Both the coordination as well as a distribution of competencies among the individual courts, the constitutional court, and the Judiciary Council are carried out when it comes to the areas about which they speak to the media (NL, p. 32).

- **Efforts to inform society about the laws**

The realization is growing that it is necessary – in order to be able to counteract the criticism of individual judges – to explain the legal basis of a decision (independent of individual cases; NL, p. 32).

#### *Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor’s Office*

*Finally, the position of the state prosecutor’s office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.*

- **Shifting of tasks due to modernization process**

The state prosecutor’s office is no longer obligated to truth-finding but instead to fighting crime (NL, p. 34).

- **Modernization process of the judicial system completes the separation**

With the redesign of the judiciary, a spatial and financial separation of the state prosecutor’s office and courts took place – in part due to the criticism of lawyers about the closeness of the two institutions (the analogy of moving from a single house to a semi-detached house; NL, p. 33 f.).

- **Assignment to the Ministry of Justice**

The Ministry of Justice is responsible for the state prosecutor’s office, and this also includes the authority to issue directives (NL, p. 34).

## II. Italy

### Questions for the judicial representatives from Italy on March 18, 2013, in the permanent representation of Hesse in Berlin:

- Elisabetta Maria Cesqui  
*Member of the Italian Supreme Court of Cassation*
- Gualtiero Michelini  
*Member of the Court of Appeals of Rome*
- Antonio Mungo  
*Judge and Deputy Chief of Department, Ministry of Justice*
- Marilia Di Nardo  
*Judge at the Tribunal of Napoli*
- Raffaele Sabato  
*Member of the Italian Supreme Court of Cassation*

#### *Topic 1: Autonomy and Legitimation*

*Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.*

##### ● Autonomy as a universal principle

The realization of self-responsibility is a constitutive element found throughout the judiciary. The participation of the individual judges at the court level is protected by the direction of so-called court councils (I, p. 11, 19).

##### ● Reaction to historical experiences

The erection of the Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), that is, the Highest Court Council, was done in 1948 as a reaction to the fascist system in which the judiciary was active as the executive hand of the dictator and carried out his will in court decisions (I, p. 14).

##### ● CSM as a guarantee of judicial autonomy

The Highest Court Council was created as a constitutional organ with its own rights. The independence of the Council is to guarantee the independence of individual judges (I, p. 9, 11).

##### ● Focus on defending against executive influences

The primary concern when creating the Highest Court Council was the defense of the judges' independence vis-à-vis executive influences. This necessity was confirmed by attempts of politicians to once again limit the rights of the CSM (I, p. 14). One can therefore speak of a continual power conflict.

##### ● Dual system of responsibility: system of two actors

The responsibility for the judiciary is conveyed by the Constitution to both the Minister of Justice (resources, budget) and the CSM (personnel, disciplinary action) (I, p. 23).

According to the constitutional court, both actors are obligated to “loyal cooperation” (I, p. 9 f., 16). This *system of two actors* can be found as a hallmark not only on the macro-level (CSM and Ministry of Justice), but also on the micro-level (CSM and network of 29 court councils on the level of the appeals courts; I, p. 11).

- **Tasks of the Ministry of Justice**

Budget responsibility, protection of the justice systems functionality, e.g. determining how many judges are needed (I, p. 16, 17).

- **Tasks of the Highest Court Council and the judicial councils**

Use of diverse commissions to analyze the judiciary’s functions, project design to improve judicial organization, evaluation of judges for promotions and functional instructions, responsibility for discipline, defense of judges to the public (I, p. 17).

- **Connecting the quality of cooperation of two actors to the political situation**

The resilience and value of the necessary cooperation between the CSM and the Ministry of Justice are dependent on the current political situation (I, p. 17). The rather flexible cooperation is marked over time by processes of rapprochement and distancing (I, p. 22).

### *Topic 2: Human Resources*

*The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.*

- **The Council’s (limited) authority in personnel matters**

The Judicial Council is responsible for the selection and appointment of judges, but it has no influence on the number of positions at the courts which are assigned by the Ministry of Justice (I, p. 16, 20).

- **Complete system of evaluation**

Every four years the judges are evaluated, and their promotion and salary is linked to this. Both the Highest Court, CouncilHand the court president participate in the evaluation (I, p. 28). Even if the cases of application are few, there is the possibility of being dismissed from service after two negative evaluations (I, p. 29). In addition, the evaluation also looks at confirmation quotas for decisions, which means that there is a danger of raising the judges to conformity and threatens judicial independence (I, p. 29 f.).

- **Separation of career and salary**

In all functions (instances), judges receive the same salary. Financial incentives are not to influence function interests and guarantee that the field of activity is chosen according to abilities (I, p. 11, 31).

- **Deconstruction of hierarchies**

With a unified salary oriented on years of service, hierarchies have been minimized (I, p. 22, 28). Those leadership positions which still exist are linked to the realization of self-administrative tasks and are only given out for specific period of time (I, p. 22, 28).

- **Excessive number of disciplinary procedures**

In 2011, 1780 reports against judges were recorded (35% of all judges). Around 10% of the cases led to proceedings, and 2% of the cases to a conviction. In this, the Judicial Council functions as a judicial organ (I, p. 12 f.) The realization of disciplinary functions is taken seriously – possibly due to the pressure of proving legitimacy vis-à-vis the public (I, p. 13, 32). A connection between an increase in efficiency and disciplinary activities is negated, however (I, p. 13, 32).

- **Centralization of continuing education**

The National Judges School, independent from the Highest Court Council and Ministry of Justice, is dedicated to the education and continuing education of judges and can react quickly to new developments and impulses from the praxis due to the close cooperation with both actors (I, p. 33 f.).

### *Topic 3: Efficiency and Quality*

*The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.*

- **Efficiency and quality of legal practice as the goals of the Highest Court Council**

The Highest Court Council works towards the efforts of improving the efficiency of legal practice. For this, the commission was founded which is to initiate measures to improve the organization of the courts, the assignments of proceedings to the individual judges, as well as the cooperation of the judges amongst one another (I, p. 10 f.). For this, financial incentives are also used (I, p. 33) and a rating of the courts is made using statistics (I, p. 11).

- **Participation of the judges through the judicial councils**

Not only through the Highest Court Council, but also through the local judicial councils at the appeals courts can the judges participate in the self-administration of the judiciary (I, p. 19). Taking on self-responsibility has a good reputation and is done actively (I, p. 27).

- **Unclear terms of quantity and quality due to one-sided focus on statistics**

With the introduction of court ratings, the work productivity of the individual judge is brought to the forefront. However, only quantitatively measurable criteria can be used in statistics; quality characteristics cannot be included (I, p. 13, 24). This conflict is made worse with the introduction of an efficiency criteria in the evaluation (I, p. 11, 17).

- **Too-long length of proceedings at the center of the efficiency debate**

The overly long length of proceedings leads to discontent by those using the court system and the judges and is the starting point for 1/5 of all disciplinary proceedings (I, p. 12 f.). Due to the connection with normative procedural guidelines, the Highest Court Council, which is also looking at this problem, cannot find any solutions (I, p. 10 f.).

#### *Topic 4: The Judiciary and the Public*

*In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.*

- **CSM as a protective umbrella**

The Highest Court Council defends individual judges who are attacked in the media for their decisions (using the so-called “protective papers”). This tool was developed at its own initiative (I, p. 9). This corresponds to an understanding that judges cannot do their job uninfluenced if they need to worry about the impression their decisions make in the media (I, p. 9).

- **Politicization as a consequence**

Due to the defense of the judiciary against attacks from outside, however, a politicization of the Judicial Council results (I, p. 36).

#### *Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor's Office*

*Finally, the position of the state prosecutor's office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.*

- **Autonomy due to historical experiences**

The independence of the state prosecutor's office also developed as a reaction to politicians attempts to take influence (I, p. 14).

- **Complete autonomy of the state prosecutor's office as an element of the third power**

The state prosecutor's office belongs to the third power: there is a joint representation of judges and state prosecutors via the CSM (I, p. 14).

- **Reform efforts from politicians**

The legal policy trend is towards the increased hierarchy of the state prosecutor's office and the dissolution of joint structures (I, p. 14).

### **III. Poland**

#### **Questions for the judicial representatives from Poland on September 5, 2013, in the permanent representation of Rhineland-Palatinate in Berlin:**

- Jaroslaw Dudzicz

*Judge at the Regional Court in Slubice*

- Katarzyna Gonera

*Judge of the Supreme Court, Member of the National Council of the Judiciary of Poland, and Member of the CCJE*

- Jan Kremer

*Member of the National Council of the Judiciary of Poland and Judge at the Court of Appeal in Kraków*

- Dorota Marszałowska

*Judge and Representative of the Polish Judge Association JUSTITIA*

- Teresa Romer

*Former Member of the Supreme Court and Former President of the Polish Judge Association JUSTITIA*

*Topic 1: Autonomy and Legitimation*

*Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.*

- **Shift from forced socialism to democracy: strengthening of the integrity of legal practice**

The autonomy of the judiciary came together in 1989 with the birth of the new Polish state and the first free elections (PL, p. 10). The creation of a *National Judicial Council* (25 members, the majority of which are judges) was included in the changing political system from forced socialism to democracy in which the newly founded organ was to be a symbol for the realization of the separation of powers (autonomy of the judiciary) and was also understood as such (PL, p. 10). With the dismissal of the socialist judges and the creation of transparency in legal practice, there was a desire to create or strengthen the population's trust in the judiciary and its independence (PL, p. 9 f, 22).

- **Infrastructure and strengthening of the National Judicial Council as a constitutional organ**

The Polish Constitution raises the National Judicial Council to the status of a constitutional organ whose task it is to both protect and ensure the independence of the judiciary as a whole as well as the judges (PL, p. 10). However, despite the fact that the majority of the council members are judges, it does not want to be viewed as a one-sided interest representation of judges (PL, p. 11).

- **Tasks of the Judicial Council**

The tasks of the Council are: influencing the process of judicial legislation by stating positions, responsibility for the first appointment and promotion of judges, communication with legislators (hearings), the possibility for filing claims against laws before the Constitutional Court, and procedural competency for disciplinary proceedings against judges and for ethics questions (to standing commissions; PL, p. 24 f.).

- **Two dimensions: protection of the system, but not protection of the individual judge**

For the National Judicial Council, there is no possibility to protect the individual judges from the influence of the court presidents (PL, p. 29).

- **Reduction of institutional autonomy at the court level: administrative director versus court president (dual leadership)**

Since 2012, an administrative director as an administrative organ (prefect) has been added to the courts in addition to the court presidents. The administrative directors are responsible for the administration of the personnel who are not judges as well as the spatial and temporal capacity of the courts and are directly responsible to the Ministry of Justice (PL, p. 11). This so-called *dual leadership* is seen as problematic by the judges because the financial and personnel capacities of the courts can affect judicial independence, but the court president has no possibility to influence the director (PL, p. 12). The administrative director reports to the Ministry of Justice on the efficiency of the judges. Only the general judges' councils of the appeals courts can negatively evaluate the accountability reports of the director (PL, p. 13).

- **Discrepancy between claims and reality**

The National Judicial Council does have several important competencies, but it has no budget rights, and the Minister of Justice can exercise executive influence over the judiciary via the appointment of court presidents as well as by giving guidelines for completing procedures (PL, p. 11 f; 18ff.).

- **New perspective of the political class: restrictive development for judicial autonomy and self-administration**

The judges comment on the restrictive developments vis-à-vis the third power by stating that in 1989 there was a different social situation. But not only in Poland does the political class have a new perspective on the functioning of the state and the exercise of state power (PL, p. 24).

### *Topic 2: Human Resources*

*The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.*

- **Appointment and promotion as core competencies of the National Judicial Council**

The selection and appointment of judges is done in a formal procedure by the National Judicial Council and includes the judges' councils (PL, p. 24 f., 33ff.). The institution of "judges on probation" is a matter of controversy: it was overthrown by the highest administrative court, but this was criticized by the judges and the National Judicial Council as now there is only a week basis of evaluation for the appointment of judges and they fear the election of unsuitable candidates (PL, p. 25, 27, 37).

- **Hierarchy in salary**

There are 10 different salary stages oriented on the instance and the perceived function (PL, p. 38).

- **Starke Emphasized position of the court presidents: hierarchy despite autonomy**

The court presidents of the appeals courts appoint the court presidents of the district courts (PL, p. 15). The court presidents are responsible for the distribution of work (PL,

p. 16) and reprimands in addition to official disciplinary procedures if a judge violates duties (reason to refuse promotions; PL, p. 27). In addition, the position offers more pay due to a function bonus (PL, p. 21).

- **Control using extensive evaluation system**

Both while hiring as well as during promotions, evaluations are used which extend over a long period of time (around one year) and include a great deal of material. The decision-makers also look at previous drafts of decisions and open cases (PL, p. 34 f.). As of recently, and independent of career ambitions, an evaluation is required every four years. It is feared that the results will be linked to disciplinary consequences as measurement numbers are prescribed by the Ministry of Justice (PL, p. 39 f.).

- **National Judicial Council as prosecutor and standard-setter**

In disciplinary matters, the commission of the National Judicial Council takes on the function of the prosecutor. Disciplinary matters and quality assurance are thereby linked with one another (PL, p. 26 f.). At 1 to 2000, the sanctioning quota is low (PL, p. 26).

- **Ministry of Justice responsible for judges' education and continuing education**

The national school for judges and state prosecutors is the responsibility of the Ministry of Justice (PL, p. 19). A proposal to link it to the National Judicial Council was denied (PL, p. 23).

### *Topic 3: Efficiency and Quality*

*The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.*

- **Indirect inclusion of the judges**

By means of the judges' councils, which are made up of judges of the affected and the lower instances depending on the instance, the judges also take part in personnel decisions (promotions, evaluations; PL, p. 33 f.). However, the judges may not organize themselves in a union or politically (PL, p. 21).

- **No primary responsibility of the Judicial Council for efficiency and quality efforts**

Court efficiency is seen as dependent on procedural and material-legal conditions over which the National Judicial Council has no influence (PL, p. 10, 19ff.). In regards to the judges' education and the financial situation of the courts, there is also a lack of possibilities for influence (PL, p. 19 f.). The possibilities of the National Judicial Council to work towards increases in quality are only reactive (introduction of disciplinary measures, suggestions to the judges' school about the curriculum, parliamentary recommendations) and not preventive (PL, p. 45ff.).

- **Efficiency using evaluations?**

In the evaluations now required every four years, the main aspect is the quota of the completed as well as the overturned cases. The Minister of Justice can guide the judges by means of instructions (introduced by ministerial provisions; PL, p. 39 f., 47). Especially the criteria of the quota of overturned cases is criticized as being irrelevant and

distorting (PL, p. 40ff.). There is a danger of a one-sided orientation on quantity and speed (PL, p. 42).

- **Dominance of statistics distorts reality**

In Polish courts, keeping statistics plays a dominating role both in terms of time and content, and it uses resources. Here as well, there is an orientation on purely quantitative criteria, and quality aspects are neglected or reduced to the length of proceedings (PL, p. 45). Impulses to shorten the length of proceedings come from the Minister of Justice without the provision of additional personnel and are conveyed by the court presidents (PL, p. 42ff.). This leads to judges finding tools for circumvention to get around the prescribed numbers of proceedings and court days per month using tricks, e.g. recesses (PL, p. 46 f.). The dominance of statistics therefore leads to a decrease in efficiency as opposed to an increase.

- **Court directors and court presidents as the extended arm of the Minister of Justice**

Because the court directors are directly subordinate to the Minister of Justice and are responsible for the distribution of funds, the infrastructure, and personnel other than judges, indirect influence on judicial activity and the quality of the work can be exercised using organizational structures (PL, p. 11 f., 13, 18 f.). The court presidents are also appointed by the Minister of Justice although the appointment does require the approval of the judges' council (PL, p. 15). There is no possibility to legally check this decision (PL, p. 21). Both are perceived as a danger for judicial independence (PL, p. 20, 29), in particular because the court presidents contribute to deciding on the number of cases which need to be processed (PL, p. 44, 47).

#### *Topic 4: The Judiciary and the Public*

*In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.*

- **Public relations not a primary goal**

The National Judicial Council does not put any particular focus on public relations in the media and explaining decisions or legal contexts. However, it tries to be present in electronic media and has a press relations officer (PL, p. 52).

- **Transparency means trust**

The judicial instances make an effort to increase the transparency of legal practice by setting up online portals in order to publish the decisions and thus improve the reputation of the judiciary in the public, which is rather negative (PL, p. 82).

#### *Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutors' Office*

*Finally, the position of the state prosecutor's office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.*

- **Unclear systematic categorization**

Although the state prosecutor's office is in general viewed as an organ for the administration of justice, it was decided against categorizing it as a constitutional organ (PL, p. 49 f.). Efforts by the state prosecutor's office to obtain independence have been fruitless.

- **Ambivalence of formal independence and internal hierarchy**

Although a council for the state prosecutor's office – comparable with the National Judicial Council – has been set up (PL, p. 23), the state prosecutor's office is characterized by hierarchical structures and linked with the authority to give directives (PL, p. 51).

- **Change in function**

According to the law, in the near future a new orientation of the state prosecutor's office is to be undertaken which is to be oriented on contradictory proceedings, and the organization is to be fitted to this (PL, p. 50).

## IV. Switzerland

### Questions for the judicial representatives from Switzerland on November 11, 2013, in the permanent representation of Hesse in Berlin:

- Prof. Dr. Stephan Gass

*Judge and Vice-President of the Criminal Department of the Court in the Canton Basel-Landschaft*

- Peter Hodel

*Judge at the Higher Court in the Canton Zurich and Former President of the Suisse Judge Association*

- Dr. M.A. Hans-Jakob Mosimann

*Judge and Vice-President of the Social Insurance Court in the Canton Zurich*

- Thomas Stadelmann

*Federal Judge/Lausanne*

- Dr. Matthias Stein-Wigger

*Judge and President of the Civil Court in the Canton Basel-City*

- Dr. Adrian Urwyler

*Judge and President of the Court in the Canton Fribourg*

#### *Topic 1: Autonomy and Legitimation*

*Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.*

- **Judicial self-administration in 21 of 26 cantons**

Due to the federal structure of Switzerland, there is no unified system of judicial organization. Instead, there are different structures and accents. In the context of the Swiss constitutional revisions of the 20th century, it was normed that the judiciary should administrate itself. Today, in 21 of 26 cantons, the judicial self-administration exists to differing degrees (CH, p. 9).

- **Judicial autonomy as a tradition**

In Zurich, for example, the beginnings of judicial autonomy go back to the Canton Constitution of 1831. Judicial self-administration is perceived as being understood and unquestionable (CH, p. 9). It is seen as an overarching principle that each state level has a high degree of self-administration vis-à-vis the next-highest level (CH, p. 26).

- **Current catalyst for strengthening autonomy (example canton Fribourg)**

The trigger for the reform in canton Fribourg, which only recently implemented full autonomy for the third power, was a judicial scandal which came at the same time as many cantons in Switzerland were revising and modernizing their constitutions. This context and the temporal closeness to the judicial scandal were the catalysts for the Canton lawmakers to introduce decisive steps towards independence of the judiciary. The judicial administration was reorganized, an independent oversight body (Judicial Council) was set up, and the independence of the judges was strengthened by electing judges for life-long terms. The scandal was a cathartic experience that made reforms possible coupled with the pressure from the media (CH, p. 26).

- **Independent judiciary and modern state as a unit**

For the most part, in Switzerland judicial self-administration is understood as an element of the modern state and is a logical consequence of the separation of powers, but also as the most efficient system for processing the workload (CH, p. 10). It is an essential element and precondition of judicial independence (CH, p. 9).

- **High degree of judicial self-confidence due to direct or parliamentary election**

Due to direct elections, which are used in several cantons for appointing judges to office, or the election and appointment by the parliament, the judges have a very high degree of internal legitimization. This leads to them seeing themselves as an equal state power and talking to the other state powers on a level playing field (CH, p. 10).

- **Close connection between party and judicial office**

In most cases, election to a judge's office requires membership in a party (around 85%; CH, p. 31). This excludes candidates with good qualifications but the "wrong" party affiliation (CH, p. 34), and, not least due to the financial fees paid by the judge elected into the office to the party, to an interlacing of politics and justice (CH, p. 31). On the other hand, the transparency created by open political positioning is seen as preferable to an informal guiding and the concealed interests of an executive which determines the selection of judges. It is a debate analog to that which is familiar from the election of judges to the German Federal Constitutional Court, but in the Swiss justice system, it is relevant for all judges.

**● Budget submission competency as an expression of strong autonomy**

In most cantons, the judicial autonomy is linked to budget competency. This right stretches from a

- direct contact between courts and Parliament (federal court; CH, p. 9),
- transmission via the government (CH, p. 9), or
- the interposition of a superior (usually appeal) committee of judges (e.g. the so-called consulting administrative commission in the canton Zurich / CH, p. 20).

Depending on how the canton is organized, these committees make their decisions consensually (CH, p. 21) or in an authoritarian manner (CH, p. 21). For the judges, there is a connection between receiving the right to submit a budget (and the direct contact with Parliament) and the awareness of comprehensive independence (CH, p. 14), and this is particularly true when a formal budget can be submitted which is not broken down into individual elements (CH, p. 14). Often court administrators with experience in the area of finances are used in order to create the budget and counteract a lack of experience (CH, p. 13 f.). Since both the salary of the judges as well as the number of positions is set by parliamentary law (CH, p. 19 and 20), however, there is no possibility to increase the number of judges' positions independently.

**● Focus of cooperation: Courts-Parliament**

In contrast to other European countries in which it is primarily the relationship between the executive and judicial branches which is discussed, in Switzerland, the concentration of cooperation is with the parliaments, which also give suggestions for modernization (CH, p. 15 f.). Because the election of judges is usually linked to party affiliation and the right of proposing candidates for judicial positions corresponds to the party proportions, there is very little conflict between parliaments and the judiciary because the political proportions match (CH, p. 40).

**● Self-administration as an overarching principle (including authority to make regulations)**

The principle of the autonomous administration goes down to the individual courts which organize themselves (CH, p. 11, 16, 23) and in which – at least in some cantons – the primus inter pares relationship exists between the executive director and the judges. The court president has no authority to supervise his judicial colleagues (CH, p. 11). In the end, the administrative competency is exercised by the individual judge (CH, p. 23). The judiciary's self-responsibility also includes the right for courts to pass the necessary regulations, e.g. fee tables. In the proceedings, consensus is sought and found with those affected, e.g. the lawyers (CH, p. 21 f.).

**● Power conflicts shift**

The question of the distribution of competencies shifts from the relationship executive/judicial to the relationship of the individual instances in relation to one another. The first instance courts sometimes fight for the ability to actively participate and take on responsibility (CH, p. 12). Which organizational authorities are set at which levels and which opportunities for participation the individual judge has are points of continual debate (CH, p. 12, 16 f.).

## *Topic 2: Human Resources*

*The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.*

- **Direct and parliamentary election as entry and control instance: transparency despite party dominance**

Awarding an office is done by direct election (CH, p. 8) or through parliaments, usually for a limited time, although in some cantons the office is for life (CH, p. 42). The judges' seats at the individual courts are distributed according to party proportions. There are no normative guidelines for suitability, but in reality previous experience (e.g. as a clerk) are important (CH, p. 30 f., 35). Party affiliation is an unwritten requirement (85% of the judicial appointments; CH, p. 31).

- **Little concerned about party orientation for judges' decisions**

Judges' decisions which follow party interests are not concerning. Each judge, whether he belongs to a party or not, makes decisions based on his preconceptions, whether these are liberal, social, or conservative in nature. In judicial actions it is more the basic worldview as opposed to party principles which play a role. The selection of judges therefore does not lead to a stronger politicization of the judges. In addition, there is the imperative to show restraint: particularly because one was selected as a member of a party to the judicial position, one tries to show restraint in other areas. In most cases, therefore, one will no longer be available to take on party offices, make appearances at delegate events, or spread party slogans (CH, p. 37 f.).

- **No internal judicial possibilities for promotion: political affiliation dominates the career path**

Second instance judges are also elected by direct election and according to party proportions (CH, p. 31). This contains the risk that party affiliation will be more important than the applicant's qualifications, and excludes candidates whose party cannot claim any seats or only a few (CH, p. 33 f.). An extensive or differentiated method of evaluation is also made moot by the requirement for re-election (CH, p. 44 f.). Only in the cantons Zurich and Bern are employee evaluations or annual meetings carried out by judges in leadership positions; besides this, there are no tangible hierarchies (CH, p. 46).

- **Judicial election for a limited time as a danger for independence**

Due to the re-election requirement, it cannot be excluded that the judges are influenced in their decision-making. In part, the canton parliament openly makes a connection between re-election and the content of the decisions. In addition, the process of re-election is not transparent or verifiable, the media contributes to a strong personalization of the decision, and financial support of the judge after a lost re-election is insecure as is his professional future (CH, p. 37ff., 41 f., 44). At the same time, this danger is viewed as being rather abstract and irrelevant in the practice. A judges' own independence allows for a decoupling from political decisions. In Switzerland, there are only very few cases of unsuccessful re-election (CH, p. 38ff.).

- **Danger in reelection: self-censorship**

The main problem is the self-censorship (CH, p. 39). The problem is seen less in the principle of direct or parliamentary elections but rather in the constraints tied to re-election. From the judges' perspective, it was told that the system with a limited time election with a requirement for re-election is "complete nonsense" and conceals a great amount of theoretical risks for judicial independence which should be done away with. However, the dangers are reduced in the practical implementation since judges don't actually know how they should include party desires in their activities. Who should they try to please?

- **The judiciary has no influence on personnel costs**

Both the number of judges for a court as well as the salary are set down in law by the parliaments throughout Switzerland (CH, p. 19 f.). However, in order to enable flexible reaction to unforeseen personnel shortages, the individual courts have the institution of the substitute judge as part of their self-administrative competency (CH, p. 54).

- **Different salary models**

Across all cantons, the salary is increased with the time in office and age (CH, p. 52). Otherwise, in some cantons there are large financial differences between the instances (example canton Zurich; CH, p. 52) and in others all judges receive the same salary (example canton Geneva; CH, p. 54).

- **Forgoing disciplinary rights in favor of elections for limited time**

Beyond official personnel rights, in most cantons in which the judges are elected for a limited time, there are no disciplinary regulations (CH, p. 55). If there are instances of misconduct – and despite the general claim that confirmation of office needs to be decoupled from disciplinary measures – then the reaction tends to be with the tool of (non) re-election. But that is also a rather abstract danger which can hardly be proven empirically (CH, p. 43 f., 55, 66).

- **Administrative function characterizes the picture of judicial professionalism**

The additional administrative activities take up a large amount of time which would otherwise be used for jurisprudence tasks. The Swiss judges have a number of additional competencies for legal practice, and that changes and characterizes their work, as well. These additional activities take up an increasing amount of time and are becoming more complex. A great deal of resources go into these administrative tasks. Self-administration is essential under the aspect of independence, but it means additional work. But one remains more down to earth if one also has to have meetings with staff, create the budget, and take care of material expenses (CH, p. 27).

### *Topic 3: Efficiency and Quality*

*The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.*

- **Judicial administrative experience as the most efficient system of quality assurance**

Besides the judicial activities, the tasks of the judge also include taking on the leadership position for a team (staff members and clerks; CH, p. 49). The experiences gained in this are viewed as holistic (CH, p. 27 f.). Finally, in Switzerland there is the attitude that the judicial administrative competency is the most efficient system because the judges know best which needs they have and how these can best be met. They do not need to report to anyone who is outside of the organization and who doesn't know how the judiciary functions and which needs it has. They are the closest to the issues at stake (CH, p. 23).

- **Special qualification for judges: social and personal competencies**

In contrast to the German procedure, which assumes the principle of the “best of the best,” in Switzerland the concentration is on other competencies. It is good to be a good jurist, but you also need communication abilities, empathy, etc. These kinds of competencies play a major role in the committees for election preparations. However, a well-founded judicial education is still a precondition. Not only the judicial competencies, but also competencies on the personal level are necessary for a judge. These are keys for the judicial office. However, this holds true more for the first instance than for the second instance level (CH, p. 35).

- **No substantial quality debate, no pressure using statistics**

The difficulty of differentiating between quality and quantity aspects means that the debate about this is still in its infancy (CH, p. 57, 64). What is criticized is the one-sided fixation on numbers (CH, p. 66). A comparison of courts among cantons has also been unsuccessful up to now because of the various forms of organization and an alignment of procedural law which occurred only recently (CH, p. 58).

- **Quality awareness with discussions**

Expert discussions are viewed as the tried-and-true method for quality control even though there are only few institutionalized forms other than the court-internal discussions (CH, p. 67 f.). Judicial exchange programs are also practiced in the sense of cross-court exchanges as well as staff meetings and regular plenary sessions (CH, p. 69).

- **Directors in the form of colleagues**

Usually, decision-making is done by organs in which the judges of the court participate. The implementation is carried out by the presidents, who then only function as primus inter pares and are usually elected for two years, although some are elected for life (CH, p. 11).

- **Basis democracy as a model**

Depending on the size of the court, the administrative concerns are addressed by a plenum of all judges who actively participate (canton Basel-Stadt; CH, p. 22). In part, and particularly in large courts, the matters are also handed over to an administrative commission, the members of which are elected from and by the judges (canton Zurich; CH, p. 22 f.).

- **Parliament as an impulse-giver**

Societal needs – for example for modernization measures – are passed to the judges by the Parliament in the form of requirements. The executive does not play a role. This does not mean that the judges themselves may not also decide there is a need for action (CH, p. 15).

- **Competency conflicts between first and second instances**

In some cantons, organization competencies are pooled for both instances. In these cases, usually the second instance claims a leadership position for itself, whereby the first instance fights for the right for co-determination (e.g. in Zurich; CH, p. 12, 16 f., 48). In some cantons there is therefore a requirement to report to the higher courts on cases which are not yet concluded. A “delay” in the generally needed processing time can usually, however, be easily justified by pointing to a complicated legal situation (CH, p. 59 f., 63). In part, this responsibility to the higher courts is criticized and it is pointed out that the individual courts are responsible to themselves (e.g. in Basel-Landschaft; CH, p. 60). Self-administration means – and this is something emphasized by the advocates of the Basel model – that all courts, including the first instances, are included in the decision-making processes, given responsibility, and that a committee must be formed in which all are represented (CH, p. 17). The supporters of the Zurich model counter that even in those cantons in which there is a kind of supervision of the lower courts by the higher courts, the intensity of the overview is not great. The members of the second instance exercise the supervision of the organ, but do not have the function of the legal supervisor. There is no right to control the individuals. It is important to emphasize that where hierarchies exist, there are efforts to limit them (CH, p. 17).

#### *Topic 4: The Judiciary and the Public*

*In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.*

- **First attempts in the area of public relations**

One has come to the realization that it is necessary to build up a trusting relationship to the public with permanent measures (methods for this are open-door days, or the funding of a press officer) and to professionalize reporting (CH, p. 70 f.); However, to date there are no corresponding training measures for judges (CH, p. 72).

- **Professionalization as help**

In part, one works with freelance media consultants, as it is seen that judges are not trained for being able to communicate with the media at eye level (CH, p. 73 f.).

- **Media pressure as an influence factor on legal practice**

Due to the tendency to personalize decisions, a tangible pressure is put on the judges which could influence the outcome of the proceedings (CH, p. 73).

- **Self-administration as a hindrance for a unified representation of the judiciary**

Due to the federal system, there are no unified regulations about communication with the media/the public. Because the focus in Switzerland lies on the autonomy of the individual courts, there cannot be one speaker for “the judiciary.” The understanding

that there could be a highest council of judges for a particular instance which could represent the judiciary to the public is foreign to the Swiss justice system (CH, p. 75ff.).

### *Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor's Office*

*Finally, the position of the state prosecutor's office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.*

- **Reform of the system**

Only recently was there a country-wide reorganization of the state prosecutor's office as an investigation and prosecuting body; before that, there had been different systems (French, German; CH, p. 80).

- **Shared responsibility**

The state prosecutor's office is organizationally responsible to the Ministry of Justice, whose possibilities of influence are reduced by the lack of authority to give instructions. In addition, the supervision is flanked by a state prosecutor's council which is given the subject-matter supervision (CH, p. 80).

- **Factual autonomy of the state prosecutor's office**

The state prosecutor's office is not seen as part of the third power but as an independent prosecuting agency (CH, p. 81). There is therefore almost no changing from a position as a judge to that of the state prosecutor (CH, p. 80).