

Teil II

Peter-Alexis Albrecht

Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz

– Erkenntnisse zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa in der Reflexion der Arbeitsgruppe des CCJE und der deutschen Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘ am 23.6.2014 in Berlin –

Einleitung

A. Autonomie und Legitimation

I. Länderspezifische Summeries

1. Wirksamster Topos: Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie
2. Duale Steuerungssysteme für die Dritte Gewalt stören die Autonomie
3. Budgetrecht für die Dritte Gewalt: Konsequenz von und Ausdruck für Autonomie
4. Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen
5. Öffentliche Transparenz der Richterwahl
6. Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung
7. Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Unterschiedliche ideologische und historische Anknüpfungen: Legitimation durch Wahl versus Legitimation durch Auswahl
2. Die Dritte Gewalt legitimiert sich eher über Garantien der Unabhängigkeit der Richterauswahl als über deren parlamentarische Wahl
3. Befürchtung des Verlustes an Legitimation durch politische Einflüsse bei der Richterwahl
4. Hohe Legitimation für die Autonomie der Dritten Gewalt ist erforderlich, um schon die Besorgnis von Eingriffen der Exekutive zu vermeiden
5. Hoher Stellenwert parlamentarischer Legitimation in Deutschland
6. Wirkungen der Stärke der Legitimation für das richterliche Selbstverständnis
7. Probleme dualer Steuerungsmodelle: Justizministerium versus Richterräte

B. Personalwesen

I. Länderspezifische Summeries

1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie
2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Mangel an intrinsischer Motivation bei Richtern
2. Gefahr der Resignation der Richter im weiteren Verlauf des Berufslebens
3. Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Motivation und Vermeidung schwarzer Löcher

C. Effizienz und Qualität der Rechtsprechung

I. Länderspezifische Summeries

1. Positive Einflussfaktoren
2. Negative Einflussfaktoren

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Richterliche Effizienz und deren (behutsame) Evaluation als Sicherungsmechanismen
2. Der Verzicht auf Selbstverwaltung innerhalb der Dritten Gewalt und dessen historische Gründe in Deutschland
3. Praktische Strategien zur Stärkung von Autonomie
4. Budgethoheit für die Dritte Gewalt

D. Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien

I. Länderspezifische Summeries

1. Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane
2. Länderspezifische Ansätze

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Unabhängige Richterräte gestalten und verbessern die Kommunikationsfähigkeit
2. Die Herstellung justizieller Transparenz ist Aufgabe unabhängiger Richterräte
3. Erstellung von Regelwerken für öffentliche Kommunikation ist Aufgabe unabhängiger Richterräte

E. Zur Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

I. Länderspezifische Summeries

1. Europäischer Grundsatz: Trennung von Staatsanwaltschaften und Gerichten
2. Europäischer Trend: Unabhängige Strafverfolgung

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

F. Conclusio

Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

Einleitung

Der Einblick in die Wirklichkeit von vier europäischen Justizsystemen, den Richter und Justizangehörige aus den Niederlanden, Italien, Polen und der Schweiz der deutschen Bund-Länder-Kommission kollegial ermöglicht haben, weist zahlreiche Mechanismen auf, durch die die Dritte Gewalt europaweit gestützt und gesichert werden kann und muss. Erst durch eine starke und wirksame justizielle Kontrolle kann das Prinzip der Gewaltenteilung der zunehmenden Gewaltenverschränkung der modernen Parteien-Demokratien Grenzen setzen. Nur unabhängige Kontrolle durch eine autonome Dritte Gewalt kann wirksamen Freiheitsschutz vor öffentlichem und privatem Machtmissbrauch bieten.

Die folgenden fünf Zusammenfassungen aus den „Länderspezifischen Protokollen“, die nicht die Kommission *Judicial System*, sondern der Verfasser erstellte, wurden den Teilnehmern der Diskussion am 23.6.2014 jeweils abschnittsweise als Information vorgetragen. Alle Beteiligten wurden gebeten, die referierten *Einschätzungen* aus den vier Länderbefragungen (Abschnitte I) ihrer persönlichen Sicht nach zu *kommentieren* (Abschnitte II). Die Debatte wurde – soweit deutsch gesprochen wurde – für die CCJE-Gruppe englisch als auch französisch konsekutiv übersetzt. Die den fünf Abschnitten folgenden Kommentierungen der Diskutanten wurden allein vom Verfasser – den Sachzusammenhängen gemäß – ausgewählt und zusammengestellt.

Teilnehmer der Arbeitsgruppe des CCJE:

- **Lord Justice Sir Richard Aikens**, Richter am Appellationsgericht von England und Wales, Vizepräsident des CCJE, Großbritannien; **Nina Betetto**, Richterin und Vizepräsidentin des Obersten Gerichtshofes Sloweniens; **Nils A. Engstad**, Richter des Appellationsgerichts Hålogaland, Tromsø, Norwegen; **Prof. Dr. Stephan Gass**, Kantonsrichter, Vizepräsident der Abteilung Strafrecht am Kantonsgericht Basel-Landschaft, Schweiz; **Katarzyna Gonera**, Richterin am Obersten Gerichtshof, Mitglied des Landesjustizrats, Polen; **Bart van Lierop**, Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag, Niederlande, Präsident des CCJE; **Aida-Rodica Popa**, Richterin am Obersten Kassationsgerichts in Bukarest, Rumänien; **Dr. Gerhard Reissner**, Präsident des Bezirksgerichts Floridsdorf, Präsident der Österreichischen Richtervereinigung, Österreich; **Johannes Riedel**, Präsident des Oberlandesgerichts Köln, Deutschland; **José Francisco Cobo Sàenz**, Richter und Präsi-

dent der 2. Kammer des Appellationsgerichts Navarra, Spanien; **Duro Sessa**, Richter am Obersten Gerichtshof, Kroatien; **Artashes Melikyan**, Geschäftsleitung des CCJE.

Teilnehmer der deutschen Kommission ‘Judicial System’:

- **Bundesjustizministerium:** **Marie Luise Graf-Schlicker**, Ministerialdirektorin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; **Matthias Korte**, Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; **Sabine Hilgendorf-Schmidt**, Ministerialrätin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; **Martin Engers**, Regierungsdirektor, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; **Wibke Hildebrandt**, Richterin, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; **Judith Buttenmüller**, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz;
- **Justiz Brandenburg:** **Sabine Stachwitz**, Staatssekretärin der Justiz in Brandenburg a.D.; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, Ministerialrat im Ministerium der Justiz Brandenburg; **Dietlind Biesterfeld**, Richterin am Kammergericht Berlin;
- **Justiz Hessen:** **Karl Greven**, Ministerialdirigent im Hessischen Ministerium der Justiz; **Katrin Thaler**, Oberstaatsanwältin/Hessisches Ministerium der Justiz;
- **Justiz Rheinland-Pfalz:** **Dr. Jörg Schumacher**, Richter am Obergerverwaltungsgericht/ Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz;
- **Richterverbände:** **Hans-Ernst Böttcher**, Präsident am Landgericht a.D., Vertreter der Richterinnen und Richter in ver.di; **Elisabeth Kreth**, Richterin am Finanzgericht Hamburg, Vertreterin des Deutschen Richterbunds (DRB); **Heinz Stötzl**, Vors. Richter am Finanzgericht a.D., Vertreter der Neuen Richtervereinigung (NRV);
- **Wissenschaftliche Moderation:** **Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht** und **Mareike Jeschke** (Protokollführung), Fachbereich Rechtswissenschaft, Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

A. Sicherungsmechanismen „Autonomie und Legitimation“

I. Länderspezifische Summeries

1. *Wirksamster Topos: Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie*

Der stärkste Impuls für die Autonomie der Dritten Gewalt wurzelt in der demokratischen Basis der Gewaltenteilung. Dieser Impuls legitimiert sich aus der unmittelbaren Wahl aller Richter durch den Träger der drei Staatsgewalten: *das Volk*. Theoretische und/oder normative Zielsetzungen, aufgrund derer Unabhängigkeitsstrukturen geschaffen werden, sind gegenüber der Stärke der Legitimation durch unmittelbare Wahlen nachrangig. Das zeigen nicht nur die Einschätzungen der Schweizer Richter, sondern auch die Einschätzungen aus den Niederlanden, aus Italien und Polen:

Autonomie als ‚Geschäftsmodell‘ (Niederlande)

Der primäre Fokus auf betriebswirtschaftliche Zielkonzepte in den Niederlanden (*Autonomie als Geschäftsmodell*) zeigt: Trotz personaler Auswahlkompetenz der Gerichte tritt starker Unmut in der Richterschaft über fehlende Partizipationsmöglichkeiten im

Justizrat und in der Selbstverwaltung auf. Das führt zu mangelnder Unterstützung durch die Mehrheit der Richter. Gefordert werden von den niederländischen Richtern Möglichkeiten direkter Einflussnahme sowie die Repräsentanz aller Instanzen im obersten Richterrat. Zudem wird kritisiert, dass die defizitäre Autonomie zu einer Bürokratisierung der Rechtsprechung geführt habe.

Zielsetzung: ‚historisches Vermächtnis‘ (Italien)

Das historisch legitimierte Autonomiekonzept der italienischen Justiz („*Das überholte historische Ideal*“) belässt der Richterschaft ebenfalls kaum praktische Selbstverwaltungsfreiräume. Zwar wurden dort Hierarchien abgebaut sowie eine Trennung von Laufbahn und Besoldung normiert, was autonomes Richterbewusstsein fördert. Konkterkariert werden diese Autonomiestrukturen aber durch ein ausuferndes Disziplinarwesen für die Richterschaft, das ein striktes und ständiges Beurteilungswesen bedingt, und durch eine eingeschränkte Personalhoheit der Richterräte auf allen Ebenen.

Modell Systemwechsel: ‚Die Revolution frisst ihre Kinder‘ (Polen)

Ein nur geringes Bewusstsein richterlicher Primärlegitimation zeichnet sich in Polen ab. Der revolutionäre Emanzipationsentwurf von 1989 ist aufzehrenden Prozessen exekutiven Einflusses gewichen. Hierarchische Vergütungsstrukturen, Kontrolle durch die Gerichtspräsidenten und die erst kürzlich erfolgte Einsetzung von autonom agierenden und dem Ministerium direkt verantwortlichen Verwaltungsdirektoren sowie ein striktes und stetes Bewertungssystem der richterlichen Tätigkeit reduzieren Selbstverwaltungsimpulse erheblich.

2. Duale Steuerungs-Systeme für die Dritte Gewalt stören die Autonomie

Der Vergleich der Schweiz mit Italien und Polen macht deutlich, dass duale Systeme von Verantwortung für die Dritte Gewalt kontraproduktiv sind. In Italien und in Polen wird neben den Richterräten der Exekutive, also den Justizministerien, erhebliche Eingriffskompetenz in die Autonomie der Dritten Gewalt eingeräumt. Dieses Spanungsverhältnis ist – wie Richter darlegen – in Italien stets abhängig von den jeweiligen politischen Verhältnissen, in Polen von der aktuellen Sichtweise der politischen Klasse, die eine restriktivere Sicht zur Entwicklung richterlicher Autonomie und Selbstverwaltung im Interesse der Zugriffserweiterung der Exekutive an den Tag lege. Im betriebswirtschaftlich orientierten niederländischen Modell liegt der Mangel nicht in einer dualen Verantwortungsstruktur, sondern in der dem Richterrat gesetzlich eingeräumten exekutiven Alleinkompetenz: Diese hat die wesentlichen Funktionen des Justizministeriums schlicht übernommen, ohne – wie die Richter beklagen – sie ausreichend einzubeziehen.

3. Budgetrecht für die Dritte Gewalt: Konsequenz von und Ausdruck für Autonomie

Eine autonome Budgetantragskompetenz korreliert direkt mit dem Grad der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt. Die Schweizer Justiz verhandelt – je nach kantonaler Ausrichtung auch auf Instanzenebene – direkt mit den Parlamenten über das Justizbudget. Anfängliche Unerfahrenheit auf dem Gebiet des staatlichen Haushaltswesens konnte

ausgeglichen werden durch Berufung externer fachlicher Beratungskompetenz. Die Abhängigkeit von der finanziellen Ausstattung durch Exekutivinstanzen und die Möglichkeit der Einflussnahme durch eine Vorgabe der Mittelverwendung können Unabhängigkeitsgarantien auf anderen Ebenen konterkarieren – so in Italien und Polen. Dort haben allein die Justizministerien Budgetkompetenzen. In den Niederlanden wird die makrostrukturelle Verteilung direkt vom Justizrat vorgenommen, die Gerichte haben lediglich Kompetenzen bei der Unterverteilung. Mit den niederländischen Haushaltsorganen verhandelt allein der vierköpfige Justizrat.

4. *Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen*

Der wichtigste Sicherungsmechanismus der Dritten Gewalt ist die *Stärke der Legitimation* ihrer Sachwalter – der Richterinnen und Richter. Je stärker die Legitimationswirkung der Richterernennung durch eine *unmittelbare Wahl durch das Volk oder durch unmittelbare Parlamentswahl*, desto ausgeprägter ist die gefühlte und gelebte Autonomie, was in der Schweiz hervorsteht. Das Gegenteil verdeutlichen Rekrutierungsprozeduren durch *Richterräte* beziehungsweise deren *Ausschüsse bei mittelbaren Richterwahlen* in Italien und Polen. Die richterliche Selbstkooptation in den Niederlanden steht – trotz beachtlicher Transparenz der Kriterien – bezüglich der Legitimationsstärke sogar am Ende der untersuchten Linie. Bei aller möglichen Kritik am System der Volkswahl von zeitlich bestellten Richtern („Schere im Kopf“) zeigt das Beispiel der Schweiz hingegen eindrucksvoll: *Direkte* demokratische Legitimation ist für die Dritte Gewalt mit der Wirkung gekoppelt, mit den anderen Staatsgewalten auf Augenhöhe zu agieren, also gleichberechtigte und unabhängige Staatsgewalt zu sein.

5. *Öffentliche Transparenz der Richterwahl*

Die transparente Verknüpfung der Schweizer Richterwahlen mit *politischer Parteizugehörigkeit* mag auf den ersten Blick verwundern, indes zeigt gerade die Wahl der Richter zum deutschen Bundesverfassungsgericht, dass parteipolitische Zugehörigkeit oder Ausrichtung kein Hinderungsgrund für autonome Rechtsprechung sein muss. Dem öffentlichen politischen Bekenntnis wird jedenfalls in der Schweiz der Vorzug gegenüber indirekter bzw. verdeckter politischer Auswahl durch Exekutivorgane oder anderer Interessengruppen – wie z.B. Kooptation durch andere Richter – eingeräumt. Einer zeitlich unbegrenzten oder zumindest auf einen langen Zeitraum abstellenden Richterwahl dürfte der Vorzug gegenüber einer zeitlich knapp begrenzten Amtsdauer mit Wiederwahl einzuräumen sein, wie es sich bei jüngsten Reformschritten auch in der Schweiz abzeichnet. Das stärkt – bei unmittelbarer Wahl – die Außen- und Binnenlegitimation der Richterinnen und Richter.

6. *Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung*

Es ist wichtig, dass alle Instanzen gleichberechtigt Autonomie erfahren. Eine Dienst- oder gar Fachaufsicht durch höhere Instanzen kann die Autonomie und damit deren

positive Auswirkungen erheblich stören – was wiederum das Beispiel der Schweiz zeigt. In direktem Zusammenhang mit der Stärke der Legitimation steht die Beteiligung der Richterschaft auf allen strukturellen Ebenen der justiziellen Selbstverwaltung. Dadurch wird die Beteiligung der Richterschaft in der Selbstverwaltung zu einer Wirksamkeitsvoraussetzung autonomer Justiz.

7. Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten

Eine gewichtige Förderung von Arbeitsstrukturen und autonomer Motivation ergibt sich aus der Größe der Selbstverwaltungseinheiten: Je kleiner sie sind, umso verstärkter kann die Basis der Richterschaft einbezogen werden und umso stärker wird das Verständnis der Eigenverantwortung für die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung beeinflusst. Erst dadurch erfahren Richter die Wahrnehmung richterlicher Verwaltungstätigkeit als „*eigene Angelegenheit*“. Sie wird als Sicherung von „Bodenhaftung“ und als Beurteilungs- und Handlungsnähe zu den Verwaltungsanliegen, um die es geht, angesehen. Föderale Staaten ermöglichen es, Selbstverwaltungseinheiten klein zu halten. Je größer die Selbstverwaltungseinheiten sind, desto mehr Befugnisse müssen auf ein eigenständiges Selbstverwaltungsorgan übertragen werden, wodurch erneut Machtkonflikte zwischen Richtern und dem Selbstverwaltungsorgan entstehen können. Soweit Richter nicht vom Plenum aus, sondern durch Organe der Selbstverwaltung handeln, benötigen sie deshalb Rückhalt seitens und Rückkoppelung mit der Mehrheit der Richter.

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte*

Hauptansatzpunkte waren in diesem Teil der Debatte mit dem CCJE die Fragen der Legitimation der Dritten Gewalt (Volkswahl, Parlamentswahl, unabhängige Richterausschüsse) und die Auswirkungen oder Nichtauswirkungen aus diesem zentralen Ansatz. Der Topos „Legitimation der Dritten Gewalt“ wurde aus der Sicht von CCJE-Sprechern nicht so sehr unter dem Aspekt der *Wahl*, eher unter dem der *Auswahl* angesprochen. Erst im zweiten Diskussionsabschnitt (Personalsteuerung) wurden Fragen richterlicher Binnen-Motivationen und ihrer Förderung/Stabilisierung intensiver thematisiert, und erst im dritten Teil kamen wesentliche Erwägungen zu Systemveränderungen in den Blick der Teilnehmer – vor allem das eigenständige Budgetrecht einer autonomen Dritten Gewalt.

* Ich danke Mareike Jeschke, meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin, für die Protokollführung und Übersetzung der Ergebnisse der Diskussion. Die Originalversion des Protokolls finden sich in ihrer Dissertation, *Justizielle Autonomie in Europa*, Frankfurt, 2015.

1. Unterschiedliche ideologische und historische Anknüpfungen: Legitimation durch Wahl versus Legitimation durch Auswahl

- Der *niederländische Richter* gab zu bedenken, dass das Wahlprocedere für Richter in allen Ländern spezifischen ideologischen und historischen Bedingungen unterläge. Legitimation habe nichts mit Wahl oder Auswahl von Richtern zu tun, sondern entstünde allein aus der *Zugehörigkeit* zur Dritten Gewalt. Eine Verbindung zur politischen Ebene (Parlament und Exekutive) dürfe und müsse dabei nicht hergestellt werden. Es gebe Modelle, die die (Volks-)Wahl in den Vordergrund stellten. Man müsse sich aber bewusst machen, dass dieses Modell oder dieses System nicht zwingend, nicht selbsterklärend sei, sondern eine politische oder eine ideologische Entscheidung bedeute. Man könne sich dafür entscheiden, was nicht gleichzusetzen sei mit der Erkenntnis, dass es die beste oder einzige Entscheidung sei (van Lierop).
- Aus der Sicht des *deutschen Vertreters der ver.di-Richter* wird diese Schlussfolgerung ideologischer und historischer Abhängigkeit bekräftigt. Der Gedanke einer starken Legitimation der Dritten Gewalt sei in Deutschland wie in Italien aus der Auseinandersetzung mit der faschistischen Vergangenheit geboren. Er sei entstanden aus dem Eindruck, dass bereits in der Weimarer Republik die Richter autoritär gedacht und sich in ihrer Tätigkeit an der Exekutive orientiert hätten. In der Zeit des Nationalsozialismus hätten sich zahlreiche Justizangehörige als willige Mitwirkende der herrschenden politischen Klasse gefühlt. Daher hätten die Demokraten nach 1945 – und das in einer großen Allparteienkoalition – angezeigt, sie wollten nicht mehr, dass Richter von der Exekutive ernannt werden. Man hatte die Intention gehabt, durch die Pluralität der Parlamente Pluralität auch in der Richterschaft zu schaffen, um den Gedanken der Bindung an das Gesetz, das auch vom Parlament erlassen wird, zu stärken. Dies sei der gedankliche Ursprung der Richterwahl. Vielleicht verstecke sich dahinter auch der typisch deutsche Gedanke, dass jede Staatsgewalt vom Parlament abgeleitet werden müsse und die Justizmitglieder höhere Legitimation erlangten, wenn sie durch das Parlament gewählt anstatt durch die Exekutive bestimmt würden, die ihrerseits wiederum ebenfalls nur mittelbar legitimiert sei (Böttcher).
- Der *österreichische Vertreter* ergänzt, dass die Dritte Gewalt auch für ihn ihre Legitimation daraus ziehe, dass sie eine unabhängige und unparteiische Institution sei. Unabhängig davon, für welches System der Ernennung man sich entscheide, müsse man jedoch Sicherungsmechanismen einbauen, die sich an internationalen Standards orientierten, und die dafür sorgten, dass der Ernennungsprozess nicht mit der Unabhängigkeit der Richter konfligiere. Einer dieser Standards sei, sich bei der Auswahl auf die Eignung der Kandidaten zu fokussieren. Das stelle sich auf dem Papier jedoch leichter dar als in der realen Umsetzung. Wie man dies in der Praxis garantiere, sei eine Herausforderung, der man sich stellen müsse (Reissner).
- Aus *slowenischer Sicht* wird es – je mehr Systeme analysiert würden – immer deutlicher, dass es keine festen Regeln dafür geben könne, wie in einem autonomen Justizsystem die Richter ernannt werden, sondern immer auch die nationalen Besonder-

heiten mit einfließen würden und müssten. Jede Ausgestaltung eines Systems müsse den historischen Besonderheiten Rechnung tragen. Daher könne man der Aussage, dass die Legitimation direkt mit einer parlamentarischen Ernennung korreliere, nicht generell zustimmen. In einigen Ländern würde dies funktionieren, in anderen nicht. Dasselbe träfe zu für die politische Zugehörigkeit zu einer Partei. Dies möge in der Schweiz funktionieren, wäre aber z.B. nicht tragfähig in einem osteuropäischen Land mit kommunistischer Vergangenheit. Dort seien die Richter zwar unter den Regimen formal unabhängig gewesen, hätten aber immer im Namen der Partei gehandelt. Ein Wiederaufgreifen dieser „Tradition“ wäre dort nicht vermittelbar. Es gebe zwar ein paar abstrakte Regeln, an die man sich bei der Richterernennung ausrichten müsste, aber jedes Land müsse die Feinjustierung selbst vornehmen und das System für sich wählen, das am besten auf seine Bedürfnisse und Begebenheiten abgestimmt ist (Betetto).

2. *Die Dritte Gewalt legitimiert sich eher über Garantien der Unabhängigkeit der Richterauswahl als über deren parlamentarische Wahl*

- Aus *norwegischer Sicht* wird eingebracht, der Grundsatz der Gewaltenteilung sei elementar für einen demokratischen Staat und müsse durch die Verfassung abgesichert werden. Er sei ebenso ein wichtiges Fundament für die Legitimation der Judikative als unabhängige Staatsgewalt. Aber es gebe noch weitere Aspekte als nur den, wer Richter wählt bzw. auswählt. Es widerspreche nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, dass das Parlament die Richter ernennt. Aber es folge auch nicht zwingend aus ihm. Es sei eine Entscheidung, deren Konsequenzen man sich bewusst machen müsse. Wenn es stattdessen oder daneben angesiedelt eine unabhängige Auswahlkommission gebe, welche die Fähigkeiten der Richter für die Ernennung evaluiere, dann müsse man sich auch über deren Legitimierung Gedanken machen. Ihre Ausgestaltung könne ebenfalls wieder national differieren und die historischen Besonderheiten reflektieren, was man akzeptieren müsse. Aus norwegischer Sicht wäre es z.B. wichtig, dass das Organ einen größtmöglichen Teil der Gesellschaft widerspiegle. Dies möge jedoch nicht für jedes europäische Land gleichermaßen gelten. Man müsse jedoch gewisse Grundbedingungen einhalten. Wenn man von Legitimation spreche, müsse man auch das öffentliche Vertrauen in die Justiz miteinbeziehen. Dazu gehöre, dass man die Unabhängigkeit der Justiz und der Gerichte auch nach außen sichtbar mache. Eine Möglichkeit, das Verständnis von justizieller Autonomie in der Öffentlichkeit zu versinnbildlichen, sei die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf das Gericht. In Norwegen habe man vor 12 Jahren die Verwaltungsaufgaben vom Justizministerium auf eine unabhängige Gerichtsverwaltung übertragen. Dies sei ein großer Schritt gewesen, um das Bild einer unabhängigen Justiz zu verbessern. Was von außen den Eindruck mache, dass es funktioniere, könne jedoch von innen auch kritisch gesehen werden. Die norwegischen Richter befürchteten, dass immer noch große Teile der Macht bei der Exekutive verblieben. Ein weiteres Feld, über das man die Unabhängigkeit der Justiz in Norwegen nach außen habe sichtbar machen können, sei das unabhängige Ernennungsgremium. Es sei wichtig gewesen, diese Befugnis vom Justizministerium auf ein unabhängiges Organ zu übertragen. Zuletzt sei noch Transpa-

renz entscheidend. Man müsse offenlegen, wie Richter ausgewählt und ernannt werden, wer sich beworben und welcher Kandidat aus welchen Gründen den Vorzug erhalten habe. Nicht weniger wichtig sei es, transparent zu machen, wie ein Gericht arbeite. Die Gesellschaft müsse Einblick erhalten in die Arbeitsweise eines Gerichts, damit dieses sich für seine Tätigkeit auch verantwortlich zeigen kann (Engstad).

- Für die *slowenische Richter* ist es für den Fall, dass man sich für den Weg der Parlamentswahl entscheide, von allergrößter Wichtigkeit, dass es ein *Organ* gebe, das den ersten Auswahlprozess wahrnehme und die Eignung und Fähigkeit des Richterkandidaten prüfe. Bestätige das Parlament dann nur noch einen Kandidaten bzw. wähle aus einer vorgefilterten Liste von zwei oder drei Kandidaten aus, deren Qualifikation verifiziert sei, dann könne das System funktionieren, da so die Gewaltenbalance gewahrt bleibe (Betetto).
- Aus *rumänischer Sicht* wird vermittelt, dass es auch aus der Sicht des CCJE wesentlich sei, die Unabhängigkeit der Richter durch eine sorgfältige Auswahl zu garantieren. Dafür sei die Orientierung an der Eignung wichtig, ebenso wichtig sei es aber auch, dass Richter nach ihrer Ernennung weiter fortgebildet und dadurch in die Lage versetzt werden, ihr Amt professionell auszuüben. Auch aus rumänischer Sicht habe man gute Erfahrungen damit gemacht, dass die Richter des Verfassungsgerichts vom Parlament gewählt werden, selbst wenn der letzte formale Ernennungsakt durch den Präsidenten erfolge. Diese Richter seien in ihrer Arbeit unabhängig, obwohl sie gewählt worden seien. Erforderlich sei eine Balance zwischen den Staatsgewalten. Die Wahl sei dann einerseits ein politischer Prozess, andererseits führe sie aber auch dazu, dass man politisch Verantwortung übernehme (Popa).

3. *Befürchtung des Verlustes an Legitimation durch politische Einflüsse bei der Richterwahl*

- Der *norwegische Vertreter* zeigt sich sogar überrascht über den hohen Stellenwert, der aus den Länderbefragungen zur ‚parlamentarische Legitimation‘ durchschlägt. International werde – auch von Anwaltsseite – Besorgnis darüber geäußert, dass es zu einer Politisierung der Justiz führen könne, wenn die Richterkandidaten vom Parlament ernannt oder gewählt werden. Bereits die UN-Menschenrechtskonvention habe daher in ihrem General Comment Nr. 32 empfohlen, dass Richter nicht durch das Parlament ins Amt gerufen werden sollten, basierend auf der Befürchtung, die Justiz damit zu politisieren. Internationale Empfehlungen tendierten eher dazu vorzuschlagen, Richter auf Basis ihrer Eignung zu ernennen. Im Fokus stehen sollten ihre Fähigkeiten, ihr Können und ihre Kompetenzen. Empfohlen werde auch, dass die Evaluation dieser Eignung von einem unabhängigen Organ durchgeführt werde. In Norwegen empfehle eine solche unabhängige Kommission dem Justizministerium – einzig und allein orientiert an deren Eignung – drei Kandidaten, von denen dann einer ernannt werde. Diese Ernennung und Auswahl sei aber keine politische Entscheidung mehr, sie habe nichts mehr mit Parteizugehörigkeit oder politischer Ausrichtung der

Bewerber zu tun. Würde man dieses System in Norwegen ändern zugunsten eines Auswahlprozesses, an dem das Parlament beteiligt wäre, würde man seiner Ansicht nach die Legitimität der Justiz reduzieren, weil man die Kandidaten von außen nun als politisch ernannte Richter verstehen würde. Die Stärke ihres Systems sei gerade, dass die Justiz nicht politisch sei oder als solche wahrgenommen werde. Daher sei das Vertrauen in die Justiz in Norwegen auch sehr hoch im Gegensatz zu dem Vertrauen in Politiker. Wenn die Politiker Richter ernennen dürften, würde dieses Vertrauen dramatisch reduziert werden. Somit hätte die Einführung einer Richterwahl gerade den umgekehrten Effekt, den man erreichen wolle (Engstad).

- Der Gesprächspartner aus *Großbritannien* merkt an, dass aus der britischen Sicht Deutschland demokratisch und mit einer ausgewogenen Verfassung ausgestattet erscheine und man die Justiz als unabhängig wahrnehme. In England würden die Richter sogar oft beschuldigt, zu unabhängig zu agieren, wenn sie zum Beispiel Entscheidungen gegen den sogenannten Willen des Volkes trafen, der Ausdruck fände in den Gesetzen und Beschlüssen des Parlaments bzw. wie jenes sie verstanden haben möchte. Es gehe aus seiner Sicht bei der Auswahl von Richtern darum, ein System zu entwickeln, das garantiere, die bestausgebildeten Personen zu finden und diese in einem Verfahren auszuwählen, das frei sei von dem Eindruck politischer Einflussnahme. Ein solches System zu entwickeln, sei schwierig. In Großbritannien habe man den Prozess der Richterernennung erst vor fünf Jahren geändert. Die wenigsten Richter hätten jedoch den Eindruck gewonnen, dass sich im Hinblick auf die Qualität der Ausgewählten oder ihrer Legitimation etwas geändert habe. Man müsse vorsichtig sein mit der Idee, dass die Richter eine höhere Legitimation erhielten, wenn sie vom Parlament oder vom Volk gewählt würden. Von außen könnte genauso gut der Eindruck entstehen, dass sie auf diese Weise eher im Lager einer politischen Partei stünden, als wenn sie von der Exekutive ernannt würden. Er fragt sich daher, ob man hinsichtlich dieses Aspektes zu überempfindlich in Deutschland sei, da es von außen so wirke, als sei alles in bester Ordnung. Ein gewichtiger Unterschied zur deutschen Auswahl von Richtern wird für Großbritannien in Folgendem gesehen: Alle Richter hätten dort bereits eine berufliche Karriere hinter sich. Sie seien zuvor Anwälte gewesen, die ebenfalls unabhängig und keine Angestellten von irgendjemand gewesen seien. Sie seien groß geworden in der Vorstellung, unabhängig von staatlichen Interessen zu agieren (Sir Aikens).

4. *Hohe Legitimation für die Dritte Gewalt ist erforderlich, um schon der Besorgnis von Zugriffen und Eingriffen der Exekutive entgegenzutreten zu können*

- Die Motivation für die hohe Legitimation der Dritten Gewalt wird mit der Erforderlichkeit deren Unabhängigkeit immer wieder hervorgehoben. Die Frage, warum man die Justizorganisation strukturell verbessern wolle, finde ihre Beantwortung auch darin, dass das bisherige System – so nach Ansicht des österreichischen Vertreters – anfällig sei für Einflussmöglichkeiten. Zum Beispiel habe die Wirtschaftskrise gezeigt, dass Finanzinstitute vermittelt über die Exekutive versucht hätten, indirekt Einfluss zu nehmen auf die Aufarbeitung der Krise durch die Justiz. Man müsse Systeme

somit resistent machen für zukünftige Entwicklungen, auch wenn zurzeit vielleicht keine Notwendigkeit dafür bestünde (Reissner).

5. Hoher Stellenwert parlamentarischer Legitimation in Deutschland

- Die *Vertreterin des Deutschen Richterbundes (DRB)* ist nicht der Auffassung, dass Richter unbedingt vom Parlament gewählt werden müssten, aber je direkter die demokratische Legitimierung, desto größer sei das Selbstverständnis, Teil einer eigenständigen Gewalt zu sein. Daher wäre es wichtig zu erkunden, wie ein Mittelweg gefunden werden könne, bei dem man einerseits eine starke demokratische Legitimation der Richter habe, aber andererseits in diesem Auswahlprozess die Politisierung verhindere und weiterhin eine Ernennung allein nach Eignung, Leistung und Befähigung absichere – wie es auch im Grundgesetz vorausgesetzt werde. Für sie sei dieser Mittelweg das Institut des Richterwahlausschusses unter Beteiligung von Parlamentsvertretern, der Richterschaft und eventuell der Anwaltschaft. Dass durch eine Wahl ein Richter mit mehr Legitimation und einem größeren Selbstverständnis seine Aufgaben wahrnimmt, halte sie für wichtig. Gerade vor dem deutschen Hintergrund, bei dem sich in der Kollegenschaft eher eine Bürokratisierung, eine Änderung der Einstellung hin zu einer mehr beamtenmäßigen Aufgabenwahrnehmung abzeichne, fände sie es hilfreich, eine solche Stärkung des Selbstbewusstseins durch mehr Legitimation zu erfahren (Kreth).
- Auch die Position des *Vertreters der Richterinnen und Richter in ver.di* geht in diese Richtung. Jedes Land müsse auf der Basis weniger gemeinsamer Prinzipien seinen Weg finden. Da spiele auch die Geschichte eine Rolle. Man habe es den einzelnen Bundesländer freigestellt, den Ernennungsprozess für die Richter auf Landesebene selbst zu bestimmen. Dabei sei man auf halbem Wege zur vollständigen Durchsetzung der Gewaltenteilung stehen geblieben, einige Länder hätten die Ernennung durch die Exekutive beibehalten. Die schärfsten Gegner der Stärkung von Richterwahlausschüssen, z.B. durch größere Beteiligung der Parlamente, seien damit diejenigen, die vielmehr die Exekutive weiter stark sein lassen wollten. Das würde nur nicht offen gelegt. Wer sich in Deutschland mit seiner spezifischen Vergangenheit gegen die parlamentarische Beteiligung ausspreche, habe meist den Hintergedanken, dadurch den Einfluss Exekutive zu erhalten. Damit sei der Autonomie als ganzes jedoch wenig geholfen. Als Leitgedanken könnte man jedoch festhalten, dass man keinen Königsweg für alle formulieren könne, sondern ausgehend von wenigen Prinzipien die Ausgestaltung des Ernennungsprozesses den Ländern im Detail überlassen müsse. So habe man es 1997/98 bei der Formulierung der Europäischen Charta für ein Richterstatut gehandhabt. Dort sei festgehalten worden, dass die Ernennung von Richtern durch ein unabhängiges Gremium und nach den Kriterien der Professionalität erfolgen solle. Damit haben man gewachsene Richterwahlen durch das Volk oder das Parlament jedoch nicht ausschließen wollen (Böttcher).

6. Wirkungen der Stärke der Legitimation für das richterliche Selbstverständnis

- Wert gelegt wurde nicht nur auf Aspekte zur Legitimation der Dritten Gewalt, mehr noch wurden die positiven und negativen Auswirkungen der Stärke bzw. Schwäche von Legitimation thematisiert. Aus der *Neuen Richtervereinigung (NRV)* kam der Hinweis, dass gerade in der Schweiz die Tradition der Selbstverwaltung in den Gerichten ebenso alt und abgesichert wie die demokratische Verfassung an sich sei. Dort werde die Selbstverwaltung in jeder Instanz als Ausfluss der Gewaltenteilung umgesetzt. Dies habe die Folge, dass die einmal Gewählten verpflichtet seien, die Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen und sie auch gegenüber allen politischen Einflüssen zu behaupten, von welcher Ebene auch immer sie einwirkten. Dies stimme überein mit den mittlerweile unbestrittenen Erkenntnissen der Organisationssoziologie, wonach Entscheidungen am besten dort getroffen werden, wo sie anfallen, und dass man die unmittelbare Verantwortung für eine Tätigkeit bereits in der untersten Instanz realisieren sollte. Dadurch lege man den Richtern die Verantwortung auf, sich um alles zu kümmern, was Selbstverwaltung betrifft. Darüber könne man auch der Außenwelt signalisieren, dass sie jemandem gegenübersteht, der durch das Parlament oder das Volk gewählt wurde und der seine Aufgabe ausübe in Wahrnehmung der verfassungsmäßig abgesicherten Idee der Selbstverwaltung (Stötzel).
- Nach Auffassung des *österreichischen Richters* lässt sich richterliches Bewusstsein direkt auf das Arbeitsumfeld zurückführen. Er nähme, wie zuvor aus Deutschland geschildert, auch in anderen Ländern wie z.B. in Frankreich oder in Österreich wahr, dass sich mehr und mehr Richter als Beamte verstünden. Wenn man um jede Ressource bitten müsse, wenn man sein Arbeitsumfeld nicht beeinflussen könne, dann sehe man auch von außen immer mehr wie ein normaler Staatsbeamter aus (Reissner).
- Vom *niederländischen Richter* wird vorgetragen, dass das Selbstverständnis der Richterschaft ein entscheidender Aspekt für die Unabhängigkeit ist. In Deutschland herrsche – wie auch der deutsche Richter aus der Arbeitsgruppe mitteilt – bei nicht wenigen Richtern Frustration vor und eine fehlende Wertschätzung. Es sei von innen nicht immer so, wie es von außen den Anschein mache. Seiner Ansicht nach könne die Erfahrung der Selbstverwaltung dieses Gefühl verbessern. Der Aspekt des Selbstverständnisses eines Richters sei nicht nur eine romantische Idee, sondern wichtig in einer spät-kapitalistischen Gesellschaft, die die Rolle von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes neu überdenken müsse (van Lierop).

7. Probleme dualer Steuerungsmodelle: Justizministerium versus Richterräte

Nur wenige Gesprächsbeiträge widmeten sich im ersten Abschnitt der Debatte der Frage der *dualen Struktur* der (Selbst-)Steuerung der Dritten Gewalt.

- Der vormalige *Präsident der CCJE-Arbeitsgruppe* merkte an, dass es kontraproduktiv sei, ein *duales System* (also Ministerium auf der einen und Richterräte auf der anderen Seite) mit Steuerungsaufgaben einzurichten. Die Erfahrungen aus Polen, Italien und

den Niederlanden zeigten deutlich die Fragwürdigkeit derartiger Fremdsteuerung durch die Exekutive. Aus der Sicht dieses Richters basieren alle anderen Zusammenhänge auf dieser Grundentscheidung – wie es das Beispiel Schweiz zeigt: dort gibt es keine exekutive Fremdsteuerung durch Justizministerien (Reissner).

- Diese Auffassung folgend, impliziere dies weniger die Frage der Legitimation der Dritten Gewalt, sondern die der Legitimation der exekutiven Justizverwaltung schlechthin, was kritisch zu diskutieren sei (Kirschniok-Schmidt, *brandenburgisches Justizministerium*).

B. Sicherungsmechanismen im Bereich „Personalwesen“

I. Länderspezifische Summeries

Gerade das Personalwesen korreliert stark mit der Stärke der Legitimation der Richterschaft. Je unabhängiger die Richterschaft gestellt ist, desto weniger sind extrinsische Steuerungsmechanismen feststellbar.

1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie

Systeme mit starker Abhängigkeit von der Exekutive – wie Polen, aber auch Italien – zeigen aufgrund eingeschränkter Personalhoheit

- ein lückenloses System dienstlicher Beurteilungen, die sich stark an formalen Kriterien wie Arbeitspensum und Rechtsmittelquote anlehnen,
- einen strikten Zugriff von Disziplinarermittlungen,
- eine Weisungsabhängigkeit vom Gerichtspräsidenten,
- ein duales Subsystem von Verwaltungssteuerung und Präsidenteneinfluss,
- exekutive Verantwortlichkeiten für die Richterausbildung.

Derartige Justizsysteme sind mithin durch ein *starkes exekutives Profil* gekennzeichnet, auch wenn – wie in Italien – durch Abbau von Besoldungs- und Laufbahnunterschieden hierarchischen Strukturen entgegengewirkt werden soll. Gleichheit der Besoldung in allen Instanzen soll intrinsische Unabhängigkeit fördern. Allein dies ist für die Erzeugung tragender Unabhängigkeit aber zu wenig, wie es die Einschätzungen der italienischen Richter zeigen.

2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie

Das Schweizer Justizsystem verzichtet weitgehend auf Steuerung der Richter durch arbeitsorganisatorische Vorgaben. Auch wenn dort – wie berichtet wird – selbst der justizinterne Aufstieg primär von politischer Parteizugehörigkeit abhängig ist, zeigt der Verzicht externer Personalsteuerung höchst positive Auswirkungen, die in den Selbsteinschätzungen zum Tragen kommen:

- Neben der Parteiquote sei für die Stellenbesetzungen juristische Qualifikation wichtig, andere Faktoren werden nicht benannt.
- Richterwahl auf begrenzte Zeit wird aus der Schweiz kritisch eingeschätzt („Schere im Kopf“), aber eine Nicht-Wiederwahl sei höchst seltene Ausnahme.
- Besoldungsmodelle werden parlamentarisch festgelegt (einheitliche oder unterschiedliche Besoldung ist kantonsabhängig).
- Disziplinarrecht ist bei der Wahl auf bestimmte Zeit nahezu obsolet.
- Ein formelles Beurteilungswesen gibt es fast durchgängig nicht.
- Gerichtspräsidenten sind gewählte Sprecher auf Zeit (ohne Vorgesetztenstellung).
- Nur in einigen Kantonen gibt es Machtprobleme von unterer zu höherer Instanz, wenn unterschiedliche Kompetenzen parlamentarisch festgeschrieben sind.
- Externe Einflüsse bei der Personalsteuerung werden nicht festgestellt.
- Mit den Parlamenten wird in Augenhöhe über alle Fragen kommuniziert.

Richterliche Zufriedenheit mit exekutivem Steuerungsverzicht wird auch aus den Niederlanden vermittelt. Zwar ist dort die Richterschaft an den makrostrukturellen Entscheidungen des vierköpfigen Richterrates nicht beteiligt, was scharf kritisiert wird. Aufgrund der Personalhoheit, die weitgehend bei den einzelnen Gerichten liegt, hat

- eine Angleichung der Besoldung,
- ein reduziertes Beurteilungswesen und
- ein landesweit restriktiv gehandhabtes Disziplinarwesen

indes zum *Abbau von richterlichen Hierarchien* geführt. Das fördert autonomes Selbstbewusstsein, welches sich in kraftvoller Opposition der niederländischen Richterschaft zeigt, die gegen ihre makrostrukturellen Abkoppelungen publizistisch und berufsständisch stark remonstriert (vgl. nur Nederlands Juristenblad 2012, S. 2616 ff).“

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Mangel an intrinsischen Motivationen bei Richtern

Übereinstimmend stellen die Diskutanten – gerade aus den vertretenen Richtervereinigungen – ein Mängelprofil bei der beruflichen Motivation von Richtern fest. Sie orientieren sich in ihren Statements nicht so sehr an den Vorgaben aus den Ländervergleichen, sondern eher an ihren eigenen beruflichen und verbandlichen Erfahrungen.

- Die Vertreterin des *Deutschen Richterbundes* fragt sich, wie weit man auf derartige Personalsteuerungssysteme – wie Beurteilungen und Beförderung – verzichten und trotzdem weiterhin eine sehr effiziente und leistungsfähige Justiz, wie sie in Deutschland bestehe, erhalten könne. Das sei eine Frage, der man sich stellen müsse. Man habe in der Justiz kaum intrinsische Leistungsanreize, daher sei ein großer Teil der Meinung, man brauche weiterhin extrinsische Anreize, d.h. ein Beförderungssystem mit Beurteilungen als Grundlage, um die Bestenauslese zu garantieren. Intrinsische Anreize seien in der Arbeitszufriedenheit und der Aufgabe als solche zu sehen. Ob diese jedoch als Grundlage für eine dauerhafte Leistungsbereitschaft auf hohem Niveau ausreiche, sei fraglich. In diesem Zusammenhang könne sie nur feststellen, dass

die Arbeitszufriedenheit unter den Richtern derzeit stark sinken würde. Dies hänge mit einem Gefühl der mangelnden Anerkennung zusammen, das derzeit vor allem auf der unzureichenden Besoldung beruhe (Kreth).

- Für den Vertreter der *Richterinnen und Richter in ver.di* gibt es eine gewaltige intrinsische Motivation, die für viele ein Grund gewesen sei, Richter zu werden: Auf der Mikroebene des einzelnen Falles, aber auch bei der Gestaltung der Justiz dafür zu sorgen, was man gemeinhin Gerechtigkeit nenne. Aber nichts sei so naheliegend wie zu sagen, man wolle im Kleinen das machen, was man im Großen dann Gerechtigkeit nennt. Das sei doch eine gute intrinsische Motivation für Richter. Er sei der Meinung, dass es jedenfalls besser sei, wenn die Richter ihre Organisation und Verwaltung selbst in die Hand nähmen, da dann jeder das Gefühl erhalte, beteiligt und nicht nur – gleich einer Beamtenseele – ein Objekt der Verwaltung zu sein. Dies vermittele das Gefühl, man sei ein unabhängiger Richter, man könne in Unabhängigkeit entscheiden und sich der Unterstützung der Kollegen sicher sein, wenn man für solche Entscheidungen in der Kritik stehe. Mit dieser intrinsischen Motivation habe man etwas derart Selbstverständliches, dass man es auch nach außen formulieren sollte (Böttcher).
- Der Vertreter der *Neuen Richtervereinigung (NRV)* konkretisiert: Wenn man Arbeitsbedingungen habe, die einen in allen Bereichen voll in Anspruch nähmen, die einem die Verantwortung auch für das Umfeld, in dem Rechtsprechung stattfindet, übertrage, indem man Abläufe mitbestimmen, Mitarbeiter auswählen und diese mit einbeziehen kann, dann führe dies zu einer anderen intrinsischen Motivation. Das sei jedenfalls besser, als wenn man einen bestimmten Aufgabenteil zugewiesen bekomme und darüber hinaus bei allen Dingen, die das Umfeld der Rechtsprechungstätigkeit verwirklichten, nicht mitreden könne. Man habe dies überzeugend gehört von Richtern aus der Schweiz, wie sich dort die elf Richter eines Gerichts zweimal wöchentlich freiwillig und in aktiver Teilnahme trafen, um die Fragen der Organisation des Gerichts zu diskutieren und mitzugestalten. Zu viele seiner deutschen Kollegen – gerade in der ersten Instanz – seien in die innere Immigration gegangen, weil sie das Gefühl hätten, es mache keinen Sinn, sich zu beteiligen (Stötzel).
- Auch für den *österreichischen Verbandsvertreter* ist die intrinsische Motivation zentral. Der Auswahlprozess müsse garantieren können, dass diese Voraussetzung umgesetzt werde. Wenn man glaube, Beförderungen zu brauchen und hierfür auf ein Beurteilungssystem zurückgreifen zu müssen, dann sollte man sich fragen, ob sich jeder diesem Beurteilungssystem unterwerfen müsse (also auch derjenige, der an keiner Beförderung interessiert sei), und ob es nicht das Gegenteil von dem erzeuge, was man als Fernziel erreichen möchte: Dass anstatt durch die Beförderung Anerkennung und Motivation zu erreichen, vielmehr Druck und Frustration hervorgerufen werde, was die Arbeit der Richter lähme. Zentral für ihn sei letztlich, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Richter auf dem für sie besten Arbeitsgebiet eingesetzt und ihnen die dafür notwendige Fortbildung zur Verfügung gestellt werden (Reissner).

2. Gefahr der Resignation der Richter im weiteren Verlauf des Berufslebens

- Der deutsche CCJE-Vertreter ist in seinem OLG-Bezirk für 850 Richter verantwortlich. Gerade die neu einzustellenden Richter hätten ausgezeichnete fachliche Qualifikationen und verfügten auch über die notwendigen „soft skills“. Ohne Ausnahme gehe er mit der Überzeugung aus diesen Gesprächen, dass die jungen Richter ausgeglichene Persönlichkeiten seien, die ihre Arbeit bewusst und verantwortungsvoll wahrnahmen und sich bemühten, eine Balance zwischen Genauigkeiten und Geschwindigkeit in der Fallbearbeitung zu finden. Aus seiner persönlichen Erfahrung Sorge er sich daher nicht um die intrinsische Motivation der Berufseinsteiger. Was ihm jedoch Sorge bereite, sei, den Weg zu finden, dass diese Anfangsbegeisterung nicht in Resignation umschwingt. Dies sei die Hauptaufgabe der Personalverantwortlichen. Der Erhalt der Motivation beeinflusse alle anderen Punkte. Man müsse sich fragen, wie man es erreiche, den Richtern zu vermitteln, dass die Motivation nicht von Beförderung und Besoldung abhängt, sondern aus einer Zufriedenheit resultiert, die sich aus dem Bewusstsein ableiten lasse, der Gerechtigkeit und den Rechtssuchenden zu dienen (Riedel).
- Der niederländische Richter stimmt dieser Erkenntnis im Prinzip zu. Es sei schwierig, die Motivation für den Beruf dauerhaft – gerade hin zur Mitte oder dem Ende der Karriere – zu erhalten. Ein solches Problem stelle sich auch in den Niederlanden oder Frankreich. Daher seien internationale Treffen von Richtern erforderlich, um herauszufinden, wie man junge Richter motivieren und ihnen ihre Aufgabe in der Gesellschaft bewusst machen könne. Hierbei könne man von den Erfahrungen anderer Länder profitieren. Die Niederlande hätten gute Erfahrungen im fortwährenden Training von fachlichen und sozialen Kompetenzen. Es sei zwar wichtig, fachlich und persönlich geeignete Kandidaten für das Richteramt zu finden, es sei jedoch genauso wichtig, sie qualifiziert zu halten (van Lierop).

3. Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Motivation und Vermeidung schwarzer Löcher

- Der NRV-Vertreter versteht den Beitrag von Herrn Riedel als Plädoyer für die Selbstverwaltung. Man müsse sich fragen, wie man die Motivation junger Richter aufrechterhalte, nachdem sie gut ausgebildet und mit hoher Motivation in das Berufsleben einstiegen. Da biete die Selbstverwaltung Möglichkeiten, das Handlungsspektrum zu erweitern, in dem die Kollegen agieren müssten. Denn wenn sie außer ihren reinen Rechtsfragen auch andere Fragen – täglich oder wöchentlich – zu beurteilen hätten und durch Feedback dafür Anerkennung erhielten, sei es durch den Verwaltungsbereich oder durch Kollegen, könne er sich vorstellen – das hätten die Schweizer Kollegen anschaulich vermittelt –, dass dies eine zusätzliche bzw. eine andersartige Motivation biete. Das Anforderungsprofil werde zudem breiter gefächert und beschränke sich nicht nur auf die reine Rechtsdogmatik. Dadurch könnte eine Motivation möglicherweise dauerhafter aufrechterhalten werden. Es sei ein großes Problem der richterlichen Tätigkeit, dass man in ein schwarzes Loch hinein arbeite. Habe man andere

Betätigungsfelder, könne man sich dort hineinarbeiten. Er habe bisher immer die Erfahrung gemacht, dass Richter, denen man Zusatzaufgaben vermittele, in diesen Bereichen hochwertige Leistungen erbrächten, da sie dort Talente entwickelten, von denen sie nicht wussten, dass sie sie besäßen (Stötzel).

- Auch aus der Sicht des *kroatischen Richters* ist es kein Problem, die jungen Richter zu motivieren, diese seien es meist von Natur aus. Schwieriger sei es, diese Motivation hoch zu halten. Für ihn sei ein wichtiger Faktor hierfür die Anerkennung von außen, die selten verliehen werde. Medien und Politik würden stattdessen, erstere oft von letzterer angeführt, die Justiz für ihre Tätigkeit kritisieren. Man müsse sich innerhalb der Kollegenschaft unterstützen, um solche Kritik nicht zu personalisieren. Wenn die Gerichtsspitze dem Ministerium verpflichtet sei, funktioniere dies nicht, da sie sich dann wieder am Ministerium ausrichten müsste. Dies wäre ein Teufelskreis. Daher sei für ihn Selbstverwaltung und Motivation eng miteinander verknüpft (Sessa).
- Der wichtigste Aspekt – aus der Sicht des *Richters aus Großbritannien* – ist für die Motivation der Umstand, dass die britischen Richter sich als unabhängig empfänden. Sie könnten sich ihre Arbeitsbedingungen selbst schaffen und fühlten, dass ihre Arbeit einen eigenen intrinsischen Wert habe. Das bedeute nicht, dass sich nicht auch viele Richter überarbeitet fühlten, aber dieses Gefühl könne man überwinden (Sir Aikens).
- Der *norwegische Richter* merkt an, dass das deutsche und das norwegische Justizsystem kaum vergleichbar seien. Allein die Anzahl der Richter am Landgericht Köln übersteige die der ganzen norwegischen Richterschaft. Wie in England träten auch in Norwegen Personen in das Richteramt ein, die bereits eine oder sogar schon zwei Karrieren hinter sich hätten, entweder als Anwälte im privaten Sektor oder in der Verwaltung. Ebenso wie in Großbritannien sei es dort auch die letzte Stufe der Karriere. Norwegische Richter entschieden sich damit ebenfalls bewusst für diesen Beruf und träten ihn mit einem Gefühl des Stolzes an. Das sei vielleicht der wichtigste Aspekt, wie man Motivation hochhalte, dass man seine Tätigkeit mit Stolz wahrnehme und sich bewusst mache, dass man eine für die Gesellschaft essentielle Tätigkeit ausübe. Auch er verbinde den Grad der Motivation mit dem Grad an Anerkennung, den man von außen erhalte. Man sei stolz, wenn man von anderen für seine Arbeit respektiert und geschätzt werde. Als einen demotivierenden Faktor identifiziere er dagegen die hohe Fallbelastung, die oft mit dem Gefühl verbunden sei, nicht genügend Aufwand in seine Arbeit stecken zu können, um eine ausreichende Qualität zu erreichen. Die in Schieflage geratende Balance zwischen Falllast, Effizienz und Qualität sei für ihn ein demotivierender Aspekt. Hilfreich sei es für das norwegische System auch, dass alle Richter Generalisten seien. Die Arbeit gestalte sich variabel, da man sowohl strafrechtliche, zivilrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Fälle zu bearbeiten habe. Jeder Tag gestalte sich unterschiedlich. Aus eigener Erfahrung könne er sagen, dass auch dies wichtig sei für die anhaltende Motivation. In diesem Punkt unterscheide sich das norwegische auch von den meisten europäischen Systemen. Es gebe natürlich auch Richter, für die es angenehmer wäre, wenn sie sich spezialisieren könnten. Aber die meisten seien mit dieser Ausgestaltung der Justiz sehr zufrieden.

Als einen weiteren Motivationsfaktor benennt er die dauerhafte Fortbildung der Richter. Auf diesem Feld versuche sich die norwegische Justiz noch zu verbessern (Engstad).

- Die *rumänische Richterin* berichtet, man habe die allgemeine Fortbildung der Richter dezentralisiert und den Appellationsgerichten übertragen. Man versuche somit, eine Balance zu finden zwischen der Fortbildung in der nationalen Richterschule und den dezentralisierten Einheiten an den Gerichten, um die verschiedenen Ebenen aufeinander abzustimmen. Auch der Austausch der einzelnen Fortbildungsstellen sei wichtig. Zusätzlich bemühe man sich um einen internationalen Austausch. So bestehe z.B. eine Partnerschaft mit der norwegischen Justiz und man träfe sich zu gemeinsamen Fortbildungen. Dieser Blick von außen und nach außen sei wichtig für die Perspektive. Der Austausch finde nicht nur mit Richtern, sondern auch mit Professoren und Praktikern statt (Popa).

C. Sicherungsmechanismen für „Effizienz und Qualität“ der Rechtsprechung

I. Länderspezifische Summeries

In engem Zusammenhang mit Umfang und Ausmaß autonomer Einbindung der Richter in die Selbstorganisation der Justiz stehen auch Effizienz und Qualität richterlicher Arbeit. Das zeigen die Befragungen deutlich.

1. Positive Einflussfaktoren werden in der Schweiz im Folgenden gesehen:

- Die richterliche Verwaltungserfahrung sei das effizienteste System der Qualitätssicherung.
- Je basisnäher die Einbindung der einzelnen Richter in die Organisation der Gerichte erfolgt, desto höher sei das Gefühl der Verantwortlichkeit für die Funktionsfähigkeit der Justiz.
- Als besondere Qualifikationen von Richtern bezeichnet man deren soziale und persönliche Kompetenz, gerade das sei eine Gewähr für die Qualitätssicherung richterlicher Arbeit.
- Es wird kein Druck durch Arbeitsstatistiken festgestellt, insofern finde auch keine ausgeprägte Qualitätsdebatte statt.
- Basisdemokratie als Modell, gerichtliche Geschäftsleitung in Kollegialform und Qualitätskontrolle durch gerichtsübergreifenden Austausch sowie Mitarbeiterversammlungen und Plenartreffen seien in der Schweiz Eckpfeiler für justizielle Effizienz und Qualität richterlicher Arbeit.

2. Demgegenüber werden folgende negative Einflussfaktoren benannt:

Eine exekutiv angeordnete und begleitete Ausrichtung an formalen, über Statistiken abzubildende Kriterien sei nicht nur qualitätsneutral, sondern wird aus den Niederlanden, Italien und Polen deutlich als qualitätsmindernd bewertet, wenn sich die administrative Praxis maßgeblich daran orientiert.

In *Polen* wird auch aufgrund exekutiver Fremdsteuerung bemerkt, dass die Dominanz der Statistik für den richterlichen Alltag zur Verzerrung der Gerichtswirklichkeit führe. Dadurch würde das Ziel der Effizienzsteigerung ad absurdum geführt, zum Beispiel durch das künstliche Zerlegen eines Prozesses durch die Richter, um mehr Verfahrenstage für die Statistik zu kreieren. Je stärker der Durchgriff der Exekutive – über Beurteilungen, Besoldungsanreize, Disziplinarwesen –, desto schärfer fällt die richterliche Kritik aus. Der Gerichtspräsident ist nicht *primus inter pares*, sondern wird als verlängerter Arm des Justizministers angesehen. Eine richterliche Mitwirkung an Effizienz- und Qualitätsstrukturen wird von polnischen Richtern nicht bekundet.

In den *Niederlanden* wird die Furcht vor Qualitätsminderung infolge fehlender Partizipationsmöglichkeiten in der Strukturierung richterlicher Arbeitsbedingungen gesehen. Daraus resultiere eine starke Bürokratisierung, deren Folge eine deutliche Qualitätsminderung der Rechtsprechung sei.

Italienische Richter bekräftigen diese Negativeinflüsse fehlender Mitwirkung, weisen allerdings auch auf normative Barrieren hin, die allein die Legislative beseitigen könne: Zentrales Problem in der italienischen Strafjustiz seien zum Beispiel die überlangen Verfahrensdauern infolge gesetzlicher Vorgaben und die schnelle Verjährung trotz laufender Verfahren. Komme noch die begriffliche Unschärfe von Quantität und Qualität bei der Suche nach Gerechtigkeit hinzu, dürfe man sich über ein schlechtes Bild der Öffentlichkeit über die Justiz nicht wundern.

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Richterliche Effizienz und deren (behutsame) Evaluation als Sicherungsmechanismen für Autonomie

- Ein zweiter wichtiger Aspekt für die Legitimation sei Effizienz. Das Vertrauen der Gesellschaft in die Justiz hänge davon ab, dass die Gerichte effizient und qualitativ hochwertig arbeiteten. Beide Aspekte müssten gegenseitig ausgeglichen werden. Eine Erfahrung aus *Norwegen* sei gewesen, dass der Transfer von Befugnissen vom Ministerium auf die Gerichte zu einer effizienteren Bearbeitung geführt habe. Man habe sich an den Gerichten professionelle Hilfe für die Erledigung der neuen Aufgaben geholt und ein effizientes Fallmanagement-System erarbeitet (Engstad).
- Alle Evaluationsprozesse – so der *Richter aus Großbritannien* – begründeten die Gefahr, einen negativen Effekt für die Unabhängigkeit der Richter zu haben. Der Grad

der Gefährdung hänge davon ab, welche Stelle mit der Beurteilung betraut werde, d.h. ob sie der Kontrolle der Gerichte entzogen und von der Exekutive durchgeführt würde (Sir Aikens).

- Die *rumänische Richterin* teilt mit, dass Beurteilungen in Rumänien in einem dreijährigen Turnus durchgeführt werden. Damit sei eine Kommission betraut, die aus den Gerichtspräsidenten und Vertretern des Obersten Richterrats bestehe. Der Beurteilung unterlägen Richter und Staatsanwälte gleichermaßen. Als Kriterien für die Bewertung würden u.a. die Rechtsmittelquote und die Anzahl der bearbeiteten Verfahren mit einbezogen. Man sei bemüht, sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte zu erfassen. Die Beurteilungen fielen in der Regel positiv aus. Es werde jedoch auch Kritik an dem System geübt. Der Oberste Richterrat reagiere nun auf diese Kritik und re-evaluiere die zur Bewertung angelegten Kriterien (Popa).
 - Der *slowenischen Richterin* ist es – aus der CCJE-Perspektive – wichtig, dass eine ausgeglichene Balance zwischen Evaluation und Unabhängigkeit der Richter gewahrt bleibe. Es habe sich zwar noch keine abschließende Meinung herausgebildet, man könne aber bereits als vorläufige Erkenntnis weitergeben, dass es notwendig sei, Sicherungsmechanismen auf verfahrensrechtlicher Ebene für Beurteilungen einzurichten. So müsse garantiert sein, dass der Richter seine Beurteilung anfechten könne und dass die Beurteilungskriterien transparent offen gelegt würden. Zusätzlich sei darauf zu achten, sich bei der Evaluation nicht nur quantitativer Kriterien zu bedienen (Betto).
2. *Der Verzicht auf Selbstverwaltung innerhalb der Dritten Gewalt und dessen historische Gründe in Deutschland*
- Der *Vertreter des Justizministeriums in Hessen* berichtet, dass die administrative Tätigkeit von der Richterschaft nicht als spannend wahrgenommen werde und daher auch nicht beliebt sei. Es habe in der Vergangenheit Bemühungen gegeben, moderne Elemente in der Personalführung, gerade auch im Verhältnis zum nicht-richterlichen Dienst, einzuführen. Das sei nicht positiv aufgenommen worden, vielmehr sei man dankbar gewesen, in Fragen der Personalverantwortung auf die Justizverwaltung verweisen zu können (Greven).
 - Die *vormalige Staatssekretärin aus Brandenburg* möchte dazu ganz ketzerisch anmerken, dass sie bereits als junge Richterin die gleichen Erfahrungen gemacht habe, nämlich dass in der Richterschaft wenig Motivation herrsche, nicht-spruchrichterliche Tätigkeiten zu übernehmen. Ihrer Ansicht nach liege das jedoch nicht am (fehlenden) Engagement der Richter, sondern an einer jahrzehntelangen Beschädigung der Richterschaft insoweit, als es Tradition in Deutschland gewesen sei und ist, dass die Exekutive sehr tief in die Belange der Justiz eingreife und die Dinge für die Richter regle. Dies habe über Generation hinweg zu der eben beschriebenen Haltung geführt. Es sei ja gerade nicht so, dass die Richterschaft zufrieden sei mit dem, was an den Gerichten

geschähe, mit ihren Rahmenbedingungen, der Ausstattung mit nicht-richterlichem Personal, den baulichen Gegebenheiten. Das werde täglich kritisiert, ohne jedoch Eigeninitiative für Änderungen zeigen zu können. Als junge Richterin in Münster habe sie im eigenen Richterkollegium dafür plädiert, dass die Präsidiumssitzungen, in der über die ureigenen Belange der Richterschaft befunden werde, richteröffentlich abgehalten werden. Dieser Vorschlag sei mehrheitlich abgelehnt worden, man habe gar kein Interesse daran gezeigt, was dort beraten wurde. Richter seien ja nicht alles boshafte Menschen, vielmehr läge es an der jahrzehntelangen Bevormundung, die dazu geführt habe, dass man sich aus den meisten – wenn nicht allen – Verwaltungsangelegenheiten zurückgezogen habe. Das Beispiel sei vielleicht nicht repräsentativ, spiegele aber ihre vierzigjährige Erfahrung wider (Stachwitz).

- Aber es gebe noch weitere Gründe, für mehr Selbstverwaltung der Justiz zu plädieren – wirft der Vertreter der gewerkschaftlich organisierten *ver.di-Richter* ein: Zum einen könne man sich schon fast gar nicht mehr in internationalen Gremien wie dem CCJE verständlich machen, weil man von außen in Deutschland keinen richtigen Ansprechpartner habe und das Bundesministerium als Repräsentant der Exekutive erst vermitteln müsse. Ein weiterer Grund, warum man seiner Ansicht nach in Deutschland ein anderes Innenleben der Justiz brauche, sei, dass viele von den ungeschriebenen Gesetze des Lebens innerhalb der Justiz entweder noch aus dem Kaiserreich von Wilhelm II. – wenn nicht sogar von Wilhelm I. – stammten oder – wie die ungeschriebene Realverfassung der bundesdeutschen Justiz mit dem hierarchischen Aufbau der Gerichte (AG – LG – OLG – Ministerium) – aus der Verordnung des Reichsministerium von 1935. Dieser Verordnung, die z.T. nicht mehr gelte, z.T. aber noch in Kraft sei, aber jedenfalls dem zugrunde liege, wie in Deutschland in der Praxis Justizverwaltung organisiert werde, entstamme der Grundsatz, dass der Landgerichtspräsident der Dienstvorgesetzte aller Richter in seinem Landgerichtsbezirk sei und der OLG-Präsident der Dienstvorgesetzte aller Richter im OLG-Bezirk. Und der Justizminister throne über allem. Und weil zu der Zeit der Entstehung dieser Verordnung der Reichsminister in Berlin weit weg von allen Gerichtsbezirken gewesen sei, waren die OLG-Präsidenten die unumschränkten Herrscher über die Richter in ihrem Bezirk. Das seien sie heute zwar nicht mehr, keiner möchte ihnen ihre Demokratieverbundenheit absprechen, aber sie operierten noch in denselben Strukturen, die 1935 geschaffen wurden. Und diese Strukturen bedeuten, dass es wenige gibt, die etwas zu sagen hätten – das Führerprinzip – und eine Vielzahl von Folgenden. Diese Struktur passe aber nicht zu Richtern. So sei trotz 20.000 unbestritten demokratischer Richter durch die permanente Vermittlung des Lebens in diesem System noch etwas von dem Geist von gestern erhalten geblieben. Dies sei es, was Frau Stachwitz mit der Macht der Tradition beschrieben habe. Man wüsste es bereits aus der Soziologie: Es gebe Normen, die sind stärker als das geschriebene Recht, stärker als die Verfassung. Wenn er dies berichte, verstünden die europäischen Kollegen vielleicht eher, warum man in Deutschland so dringlich frage, warum und wie die Justiz in anderen Ländern anders organisiert sei. Jedenfalls insoweit anders, als man dort auf hierarchische Stränge verzichtet hätte; Stränge, die den einzelnen Gerichten und auch den einzelnen Richtern an diesen Gerichten die Luft zum Atmen nähmen. Dabei würden sie gerne atmen (Böttcher).

3. Praktische Strategien zur Stärkung von Autonomie

- Der *niederländische Richter* fragt sich, wie das geändert werden kann. Man müsste eigentlich sofort – am besten bereits morgen – eine Diskussion in der Richterschaft anregen, an jedem Gericht, und dürfte sich nicht entmutigen lassen. Er möchte aus eigener Erfahrung etwas hinzufügen. Man habe in den Niederlanden vor einiger Zeit einen Brandbrief der Richter veröffentlicht und die Bürokratisierung der Gerichte kritisiert. Daraufhin habe der Oberste Richterrat reagiert und die Richterschaft aufgefordert, sie sollten Berufsregelungen erarbeiten und diese in die Diskussion einbringen. Nun berate man in der Richterschaft darüber, welche Standards es für gerechte und effiziente Rechtsprechung geben könne. Die Verlagerung dieser Diskussion in die Richterschaft selbst empfinde er als positive Entwicklung und gleichzeitig als Herausforderung für jeden, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen. Man sei über Jahre hinweg zu schweigsam gewesen. Es sei kein schneller Prozess, aber man bemühe sich, alle Richter zu beteiligen. Daher sei sein Rat: *Beginnen sie gleich: ohne Verfassungsänderung, ohne Änderung der aktuellen Strukturen!* Eine Beteiligung der Richter an den Rahmenbedingungen ihrer Arbeit erfordere keine Grundlage im geschriebenen Recht (van Lierop).
- Aus Sicht des *norwegischen Richters* beginnt Unabhängigkeit im Kopf. Vor 10 Jahren, als Norwegen seine Reform der Gerichtsbarkeit abgeschlossen habe und die Befugnisse der Gerichtsverwaltung vom Justizministerium auf ein unabhängiges Organ übertragen worden seien, habe eine starke Minderheit der Richter diese Lösung noch abgelehnt, da sie der Meinung gewesen sei, dass man kein System aufgeben dürfe, dass jahrzehntelang gut funktioniert habe. Man befürchtete, es würde die Position der Gerichte in den Finanzverhandlungen schwächen und damit auch die Verteilung der Mittel an den Gerichten negativ beeinflussen. Auch scheute man die Verantwortung für eine effektive Gerichtsführung, die man nun übernehmen musste. Aber die Entscheidung sei von der Mehrheit der Richter getroffen und vom Parlament verabschiedet worden. In den 10 Jahren sei nun viel über justizielle Unabhängigkeit und was darunter zu verstehen sei, diskutiert worden, auch mit Anwälten und Professoren. Dies habe die eigene richterliche Sichtweise auf Unabhängigkeit verbessert und verändert. Heute werde man kaum einen Richter finden, der der Ansicht ist, dass es ein Fehler gewesen sei, die Reform anzugehen. Er stimme Herrn van Lierop insofern zu: *Es käme einzig und allein darauf an, die Diskussion zu beginnen und das gleich!* Die norwegischen Erfahrungen zeigten, dass es möglich ist, die Einstellungen der Richter innerhalb von 10 Jahren zu wandeln (Engstad).
- Der *niederländische Richter* ergänzt, dass man internationale Treffen oft mit einer Deklaration beende. Für dieses Treffen könnte der Titel – sozusagen als Berliner Deklaration – lauten: *Kettet Euch los! Emanzipiert Euch!* Das sage er zwar scherzhaft, aber sie seien alle überzeugt, wenn man Dinge angehe, änderten sie sich auch (van Lierop).

- Der *deutsche CCJE-Repräsentant* nimmt es als hoffnungsvolles Zeichen, dass in den letzten Jahren Schritte hin zu mehr Selbstverwaltung gegangen worden seien. Um nur einen davon herauszugreifen, berichtet er davon, dass sich die Mehrheit der zweitinstanzlichen Richter in seinem Gerichtsbezirk zu einer Art Qualitätszirkel zusammen gefunden hätten. Dort habe man z.B. eine Richterbefragung durchgeführt und die Resultate im Anschluss verglichen. Er sei davon überzeugt, dass man aus diesen Ergebnissen etwas lernen könne und versuche auch, seine Kollegen davon zu überzeugen, diese Befragungen zu wiederholen, um herauszufinden, wie die Resultate sich verändert haben. Man versuche, mit diesen Befragungen die sog. *hard* und *soft skills* abzudecken. So eruiere man z.B. auch die Zufriedenheit der Beschäftigten. Damit wolle er zeigen, dass es durchaus Eigeninitiativen gebe. So sei dieser Qualitätszirkel allein durch Organisation der Richterschaft entstanden. Im Gerichtsbezirk Köln habe man nun auch die Amtsgerichte davon überzeugen können, einen solchen vergleichenden Zirkel zu bilden. Man müsse dabei jedoch im Kopf behalten, dass damit kein Ranking der Gerichte bezweckt werden solle, sondern es gehe allein darum, von anderen zu lernen, wie man sich verbessern kann (Riedel).

4. Budgethoheit für die Dritte Gewalt

- Die *Vertreterin des Deutschen Richterbundes* begründet, warum ihrer Ansicht nach noch mehr Autonomie der Gerichte zu fordern sei: Jeder Richter müsse sich für die Justiz verantwortlich fühlen. Das falle zusammen mit dem berufsethischen Anspruch, wie man zum Beispiel am besten seine Verhandlung führe oder sich seine Aufgaben bewusst mache. Gelingen dies, mache man seine Arbeit gut und empfinde die Aufgaben nicht nur als bloßen Job. Diese Veränderung der Einstellung werde durch Selbstverwaltung gefördert. Das beinhalte auch, dass man Verwaltungsaufgaben nicht nur an die Verwaltung abschiebe, sondern selbst erledige. Dass dieser Ansatz gut funktionieren könne, zeige der Bereich der Budgetierung. In vielen Bundesländern könnten nun die Gerichte einen Teil des Budgets selbst verwalten und ausgeben. Das betreffe jedoch nur einen kleinen Sektor. Personalkosten sowie die Kosten für die baulichen Gegebenheiten und weitere wesentlichen Ausgaben lägen nach wie vor allein in der Hand des Ministeriums. Der Budgetierung unterlägen lediglich Teile der Sachkosten. In diesem Bereich werde die Mittelverwaltung jedoch sehr verantwortungsvoll von den Gerichten wahrgenommen. In den Fällen, die sie kenne, blieben jedes Jahr Gelder übrig. Durch die eigenständige Mittelverwaltung werde garantiert, dass das Geld dort verwendet würde, wo es gebraucht werde. Dass gerade das Budget Auswirkungen auf die Unabhängigkeit haben könne, erfahre man auch in Deutschland: Durch den Spardruck und die Kürzungsmaßnahmen steigere sich der Erledigungsdruck und die Arbeitsbelastung jedes einzelnen Richters enorm. In Hamburg hätte sich mittlerweile die Anwaltschaft mit den Richtern zusammengeschlossen, um gemeinsam beim ersten Bürgermeister für eine bessere Ausstattung der Justiz zu werben. Die Defizite seien somit bereits für Dritte spürbar. Das sei im Übrigen ein Umstand, der der allgemeinen Bevölkerung nicht bekannt sei und daher auch nicht zum Vertrauen oder Misstrauen in die Justiz beitragen könne (Kreth).

- Auch für den *österreichischen Richter* hängen die Aspekte Budgethoheit und Unabhängigkeit eng zusammen. Es sei dabei eine Tendenz feststellbar, dass ressortübergreifend immer mehr gemeinsam budgetiert und verwaltet werde. Gewisse Projekte, wie z.B. die IT-Nutzung, würden der Justiz aus Rationalisierungsgründen übergestülpt, was oft dazu führe, dass Prioritäten gesetzt würden aus übergeordneten Staatsinteressen, die nicht den Bedürfnissen vor Ort entsprächen, was zu Unmut führe. Das führe dann zu einer Entfremdung mit dem Arbeitsplatz. Aus dieser Erkenntnis folge seiner Ansicht nach zwingend, dass man die Richterschaft beteiligen müsse an der Konzeption, an der Prioritätensetzung und an der Verteilung des Budgets. Das Phänomen, das Rechtsanwälte begonnen hätten, mit Richtern für mehr finanzielle Mittel der Justiz zu plädieren, sei auch in Österreich feststellbar (Reissner).
- Der *niederländische Richter* berichtet, dass sein Land einen sehr eigenen Weg gefunden habe, die Gerichte zu finanzieren. Jeder Verfahrensart bzw. jedem Verfahrensschritt werde ein bestimmter Wert zugewiesen. Dieser Wert oder Preis für die Justizleistung ermittle sich aus den gesammelten Erfahrungen, wie viele Ressourcen ein Richter oder eine Kammer im Durchschnitt in ihre Entstehung investierten. Die Gerichte erhielten ihr Budget anhand der Preise für ein Verfahren je nach Anzahl der anfallenden Verfahren. Es werde behauptet, dass diese Werte objektiv ermittelt würden und auf Erfahrungen und Statistiken basierten. Der oberste Richterrat wende sich dann ans Parlament mit der Prognose, man werde im nächsten Haushaltsjahr eine bestimmte Anzahl der jeweiligen Verfahren abschließen. Daraufhin bekämen die Gerichte – vermittelt über den Richterrat – das entsprechende Budget zugewiesen (van Lierop).
- Nach Ansicht des richterlichen Repräsentanten aus der *Schweiz* habe die Kompetenz der dortigen Dritten Gewalt, das Budget selbst zu erstellen und es auch selbst vor dem Parlament zu vertreten, seines Erachtens gewichtige Auswirkungen. Man sei in Zeiten von Finanzproblematiken mit der Notwendigkeit von Einsparungen konfrontiert. So werde in den einzelnen Kantonen der Ruf laut, auch die Justiz solle Einsparungen vornehmen, bei den Gebäuden, vielleicht auch durch eine Änderung der Prozessordnung, indem mehr Einzelrichter statt Kollegialorgane eingesetzt werden. Der letzte Punkt sei vor kurzem in einem Kanton von der Regierung dem Parlament vorge schlagen worden, was zur Folge gehabt hätte, dass sich die Richterzahl verringert hätte. Die Richterschaft habe sich dagegen gewehrt, da man dies als Angriff auf die justizielle Selbstverwaltung gewertet habe. Man habe auf den Budgetposten beharrt, was auch vom Parlament akzeptiert worden sei. Dieser positive Ausgang sei konträr gewesen zu den früheren Erfahrungen, die man gemacht hätte, als das Budget für die Justiz noch über das Justizministerium eingebracht worden sei. Da seien stets Sparübungen durchgeführt worden und die Justiz habe zu dem Bereich gehört, in dem zuerst Einsparungen, z.B. bei den baulichen Entwicklungen, vorgenommen worden seien – ganz im Gegenteil zu der allgemeinen Verwaltung, in die man weiterhin investiert habe. Für ihn sei die Budgethoheit ein wesentlicher Faktor, um die gerichtliche Selbstverwaltung weiterzuentwickeln und die Unabhängigkeit der Richter und der

Gerichte zu fördern. Zudem könne man durch die Beteiligung der einzelnen Richter auch deren Motivation erhöhen, in dem sie fordere, weitere und andere Arbeitsfelder wahrzunehmen. Die Verhandlungen mit dem Parlament führten die Präsidenten der höchsten Gerichte der Kantone, manchmal auch vertreten durch die Vize-Präsidenten (Gass).

- Der *österreichische Richter* führt aus, dass von außen immer daran gezweifelt werde, dass Richter ihren Haushalt selbst erarbeiten könnten. Er verstehe nicht, woher diese Ansicht käme. Dieser Einwand sei lediglich eine Abwehrreaktion und nicht sachgerecht. Wenn man nicht in der Lage sei, die kostenerhöhenden Faktoren zu identifizieren, sei es Unfähigkeit, egal ob diese vom Ministerium oder einem Richterrat ausginge. Für ihn sei jenseits des Motivations- und Unabhängigkeitsaspekts ein weiterer Vorteil der Budgethoheit, dass dadurch eine sachgerechte Verteilung ermöglicht werde bzw. die Mittel am ehestens dort eingespart werden könnten, wo sie am wenigsten fehlten, z.B. durch Verschiebung von Großprojekten in die Zukunft (Reissner).
- Der *Richter aus Großbritannien* berichtet zusammenfassend, dass die Richter keine eigene Kompetenz hinsichtlich der Beantragung des Etats hätten, sie aber am Prozess beteiligt werden und auch in dem Rat vertreten seien, der die letztliche Verteilung des bewilligten Budgets durchführe. Es bestünden momentan jedoch auch keine Bestrebungen aus der Richterschaft, eine größere Beteiligung voranzutreiben (Sir Aikens).
- Der *kroatische Richter* erläutert, dass in Kroatien die Justiz keine finanzielle Autonomie besitze. Das Etatrecht sei im Justizministerium zentralisiert. Dort werde das Budget vorbereitet, bevor es die Regierung als Teil des Gesamthaushalts beim Parlament beantragt und dieses ihn bewillige. Das Verfassungsgericht habe eine beratende Stimme in diesem Prozess. Da sein Rat jedoch nie gehört werde, habe man in den letzten Jahren auf eine Beteiligung verzichtet. Autonomie sei immer auch verbunden mit Verantwortung für Ergebnisse. Finanzielle Autonomie sei für ihn daher dann erstrebenswert, wenn sich dadurch die Funktionsweise der Gerichte verbessern ließe, ein Faktor dafür sei die schnellere Reaktionsmöglichkeit auf Defizite (Sessa).
- Für den *Vertreter der NRV* stellt sich die Frage, was Justiz kosten dürfe. Allzu leichtfertig sei man immer bereit, sich den allgemeinen Einsparungen anzuschließen. Dies halte er für einen verfehlten Ansatz. Denn gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten habe die Justiz meist mehr zu tun. Dies bedeute nicht, dass man die Mittel erhöhen müsse. Aber man müsse sich auch der grundsätzlichen Frage stellen, was die Justiz in Deutschland im Durchschnitt kosten dürfe. In den einzelnen Bundesländern mache der Justizhaushalt meist lediglich zwei bis drei Prozent des Gesamtbudgets aus. Selbst diese Zahlen seien zu hoch, da hierzu auch sachfremde Posten gezählt würden. Letztlich wären es weniger als 1,5 Prozent des Landeshaushalts, der für die Justiz ausgegeben werde. Das sei so wenig, dass man sich fragen müsse, was einem demokratischen Rechtsstaat eine Justiz wert sei, in die die Bürger Vertrauen haben können und die auch in schwierigen Zeiten funktioniere (Stötzel).

- Der *norwegische Richter* berichtet, dass sich auch in seinem Land die Gerichte quasi selbst finanzierten. Die Einnahmen überstiegen die Ausgaben, aber diese Gelder erhielten nicht die Gerichte zurück, sondern würden dem allgemeinen Budget zugewiesen. Natürlich sei es eine wichtige Frage, wer den Haushalt mit dem Parlament verhandle. Dass die Gerichte hierfür nicht ausreichend qualifiziert seien, sei auch eine große Befürchtung in Norwegen bei der Änderung der Gerichtsorganisation gewesen. Heute wäre es so, dass im Prinzip das Justizministerium das Budget vorbereite und zunächst in Verhandlungen mit dem Finanzministerium trete, bevor man den Haushalt beim Parlament beantrage. Da das Parlament nur noch wenige Änderungen vornehme, sei es in der Realität die Regierung, die das Budget beschließe. In den ersten Jahren nach der Änderung habe noch eine Steigerung des Budgets erzielt werden können. In den letzten Jahren habe es aber weniger Bemühungen der Regierung gegeben, die Gerichte ausreichend auszustatten. Das sei auch als eine politische Entscheidung zu verstehen. Man konkurriere z.B. mit der Polizei, was in Zeiten der Änderung des Sicherheitsbedürfnisses der Bevölkerung schwieriger werde. In den letzten Jahren habe es daher eine Reduzierung des Budgets gegeben. Das hänge jedoch nicht mit der Ausgestaltung des Systems zusammen: Es sei eine politische Prioritätensetzung und Politik orientiere sich nicht immer an rationalen Maßstäben. Seiner Meinung nach seien sich Politiker der Wichtigkeit von Unabhängigkeit und Effizienz der Gerichte nicht immer ausreichend bewusst – trotz einer Vielzahl von Veröffentlichungen zur Verbindung von unabhängigen und effizienten Gerichten und gesellschaftlicher Wohlstandssteigerung. Daher sei es für ihn trotzdem schwierig zu verstehen, warum Politiker die Ressourcen für die Gerichte verringerten (Engstad).
- Die *rumänische Richterin* berichtet, dass man sich in ihrem Land für ein gemischtes System entschieden habe. Das Justizministerium lege das Budget für die erste und zweite Instanz fest, während die höheren Gerichtshöfe ein eigenes Budgetantragsrecht besäßen. Man beteilige die Richter jedoch auch an der Erstellung des Budgets der unteren Instanzen. So könnten Vorschläge beim Justizministerium eingereicht werden. Man konnte auch kleinere Erfolge erzielen. Es sei dem obersten Kassationsgericht und dem Verfassungsgericht in Verhandlungen mit dem Präsidenten gelungen, zusätzliche Summen für die Justiz zu erlangen. Im Gesetz finde man zusätzlich den Passus, dass der Präsident des obersten Kassationsgerichts als alleiniger Repräsentant der Justiz agieren könne. Dies habe man versucht, auf das Budgetrecht zu übertragen, was aber nicht erfolgreich gewesen sei (Popa).
- Der *österreichische Richter* fügt an, dass der Minister auch Angehöriger der Regierung sei und es dadurch normal werde, dass bei der Erstellung des Gesamthaushaltes Austauschgeschäfte zwischen den Ressorts stattfänden, die naturgemäß nicht immer im reinen Interesse der Justiz seien. Die Verhandlung des Budgets durch ein unabhängiges Organ würde seiner Ansicht nach einerseits die Eigenständigkeit der Justiz nach außen verdeutlichen und andererseits das Selbstbewusstsein nach innen stärken. Der CCJE habe zu dem Thema zwei Stellungnahmen verfasst. Man habe empfohlen, dass die Richter eine entscheidende Mitsprache bei der Budgeterstellung und -ver-

waltung haben sollten. Weiter sei darauf hingewiesen worden, dass die Justiz eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen brauche (Reissner).

D. Sicherungsmechanismen bei dem Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien

I. Länderspezifische Summeries

Fast durchgehend äußern die befragten Repräsentanten aus den vier Ländern, dass mediale Berichterstattung über Prozesse und einzelne Richter geeignet sein kann, den Inhalt einer Entscheidung zu beeinflussen. Es wird daher als notwendig angesehen, Schutzmaßnahmen für Unabhängigkeit und Autonomie der Gerichte zu treffen. Trotz dieser Erkenntnis werden das Verhältnis und der Umgang von Justiz mit der Öffentlichkeit und den Medien nachrangig behandelt.

1. Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane

Es war durchgängige Erkenntnis bei den Gesprächen, dass ein Selbstverwaltungsorgan grundsätzlich geeignet sei, das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit zu verbessern. Einheitliche öffentlichkeitswirksame Maßnahmen könnten eingeleitet werden und der Justiz könne nach außen hin ein beständiges Gesicht gegeben werden.

Die Außendarstellung und Kommunikation mit den Medien erfordern eine professionelle Schulung der beteiligten Akteure. Richter sind mit dieser Aufgabe meistens überfordert. Sie haben Fälle von Recht und Gesetzes wegen zu entscheiden, sind aber von ihrer unparteilichen Rolle und von ihrer Stellung her kaum in der Lage, einer breiteren Öffentlichkeit ihre Urteile zu erläutern.

2. Länderspezifische Ansätze

Vom niederländischen Justizrat wird vom Erfolg der Bemühungen um justizielle Transparenz, von der Akzeptanz der Einbindung aller Gerichtszweige in die Öffentlichkeitsarbeit und von erfolgreicher rechtlicher Informierung der Öffentlichkeit berichtet.

In Italien nimmt sich der Oberste Justizrat (CSM) sogar mit öffentlichen Schutzschriften der Abschirmung und Unterstützung der Richter, die öffentlicher Kritik unterliegen, an. Folge ist nicht selten der Vorwurf der Politisierung der Justiz, wobei selbst in ausländischen Medien die „italienische Justiz als ein Akteur in der Politik“ bezeichnet wird.

In Polen legt der Landesjustizrat keinen besonderen Wert auf die Pflege der Außendarstellung der Justiz. Er versucht indes, in den elektronischen Medien präsent zu sein, und hat Online-Portale eingerichtet, um die Transparenz der Rechtsprechung zu verbessern.

In der Schweiz wird in der Selbstverwaltung eher ein Hemmnis für eine einheitliche Vertretung der Justiz gesehen. Gleichwohl gibt es auch dort professionelle Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit – von Gericht zu Gericht, von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Generell ist die Frage, ob ein Selbstverwaltungsorgan die Justiz nach außen hin vertreten und verteidigen kann, aber mit der strukturellen Ausgestaltung der Selbstverwaltung verbunden. Je unmittelbarer die Autonomie durch die einzelnen Richter ausgeübt wird, desto weniger kann ein Selbstverwaltungsorgan „für die Gerichte sprechen“.

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

Im Ergebnis kann man festhalten, dass es europaweit eine breite Zustimmung dafür gibt, dass unabhängige Richterräte wesentlich zur Verbesserung der Kommunikation der Justiz mit Bevölkerung und Medien beitragen können. Die Wege dorthin sind unterschiedlich ausgelegt:

1. Unabhängige Richterräte gestalten und verbessern die Kommunikationsfähigkeit der Justiz

- Die *slowenische Richterin* geht davon aus, dass das Bild der Justiz wesentlich von der Mediendarstellung beeinflusst werde. Da das Vertrauen in die Justiz in Slowenien nicht hoch sei, habe man eine Untersuchung dazu in Auftrag gegeben, die interessante Ergebnisse hervorgebracht habe. So sei die Medienberichterstattung über die Justiz in den letzten Jahren um über 600 Prozent gestiegen. Weiterhin sei die Zufriedenheit derjenigen, die tatsächlich mit der Justiz in Berührung gekommen wären, deutlich höher als die der Gesamtbevölkerung. Da die Außenwirkung der Justiz ein wichtiger Faktor sei, müsse man sich fragen, wer die Justiz repräsentieren solle und dürfe und in welchen Fällen man sich äußern solle. In Slowenien habe es in der letzter Zeit etliche politisch motivierte Angriffe der Medien auf Gerichte und einzelne Richter gegeben. Nun frage man sich von Seiten der Justiz, ob man darauf reagieren soll. Man sei mehrheitlich der Ansicht, dass man dies müsse, schon allein, um den Anschuldigungen nicht durch dauerhafte Wiederholung den Anschein der Wahrheit zu geben. Diese Fälle hätten aber gezeigt, dass klarer geregelt werden müsse, wer und wann man für die Justiz spreche (Betetto).
- Der *niederländische Richter* teilt mit, dass er – obwohl er der Funktionsweise des Obersten Richterrats in den Niederlanden in vielen Punkten kritisch gegenüberstehe – dessen Arbeit auf dem Gebiet der Kommunikation mit der Öffentlichkeit bewundere. Der Rat bemühe sich sehr aktiv um eine positive Außendarstellung. Es gebe Tage (und sogar Nächte) der offenen Tür an den Gerichten, öffentliche Veranstaltungen, Moot Courts, Kindertage und zahlreiche Pressemitteilungen. Man möchte Transparenz vermitteln. Diesem Teil der Arbeit stehe er daher sehr offen gegenüber. Allerdings sei man kein Unternehmen, das sich bemühen müsse, das eigene Produkt

zu verkaufen. Generell – dies sei auch kulturell bedingt – bräuchte die Bevölkerung der Justiz in den Niederlanden jedoch viel Vertrauen entgegen. Zu dem Verhältnis zwischen Justiz und Medien/der Bevölkerung habe der CCJE ebenfalls eine Stellungnahme herausgegeben und die Rolle einer pro-aktiven Kommunikation hervorgehoben, in der ein Oberster Richterrat eine wichtige Rolle spielen könne (van Lierop).

- Der *spanische Richter* berichtet, dass man in seinem Land eine eigene Abteilung für die Kommunikation der Justiz mit den Medien eingerichtet habe, die auf der Ebene der einzelnen Gerichte angesiedelt sei. Den Richtern sei es auch freigestellt, ihre Meinungen – meistens zu Themen der richterlichen Unabhängigkeit – nach außen zu vertreten, oft vermittelt über die Richtervereinigungen. In der Regel verzichteten die Richterverbände jedoch darauf, aktuelle Gerichtsverfahren zu kommentieren (Sàenz).

2. Die Herstellung justizieller Transparenz ist Aufgabe unabhängiger Richterräte

- Der *Richter aus Großbritannien* vermittelt, wie man in seinem Land versucht, mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Es sei beispielsweise normal, dass es einen offenen Tag der Justiz gebe. Diese gebe es im ganzen Land. Richter gingen in die Schulen und berichteten Schülern von der Arbeit der Gerichte. Kinder besuchten Gerichte und nahmen an Scheinverhandlungen teil. Zusätzlich seien alle Sitzungen öffentlich, so dass auch oft Schulklassen diese besuchten. Richter würden auch ermutigt, an Universitäten zu lehren und den Kontakt zu Studenten zu halten. Zusätzlich gäbe es für Studenten die Möglichkeit, für ca. eine Woche eine Art Praktikum an den Appellationsgerichten zu absolvieren. Wenn Richter in den Medien für ihre Entscheidungen attackiert würden, wäre ein sog. „Judicial Communication Office“ für die Reaktion hierauf zuständig und würde sich schützend vor die Richter stellen (Sir Aikens).
- Für den *norwegischen Richter* ist Transparenz ein wichtiger Aspekt, um das öffentliche Vertrauen in die Gerichte zu stärken. Um auf die Stellungnahme des CCJE zurückzukommen: Einer der Empfehlungen sei gewesen, dass die Gerichte mehr proaktiv auf die Medien zugehen sollten. Ein Vorteil der Einrichtung einer unabhängigen Justizverwaltung in Norwegen sei gewesen, dass man diesen Bereich stark professionalisiert habe; ein unabhängiges Organ könne diese Aufgabe besser ausüben als das Justizministerium, da es nicht Teil der Dritten Gewalt sei. Die norwegische Richtervereinigung habe sich seit 2005/2006 verstärkt mit diesem Thema beschäftigt und die Richter auf die Notwendigkeit von Transparenz im Umgang mit den Medien und der Öffentlichkeit hingewiesen. Daraufhin habe man eine Arbeitsgruppe von fünf bis sechs Richtern ins Leben gerufen, die für den Umgang mit den Medien ein spezielles Training erhalten haben und die nun in Rotation für die Medien für Rückfragen – sei es zu spezifischen Verfahren, sei es zur Gerichtsorganisation im Allgemeinen – erreichbar seien. Dies habe dazu beigetragen, die Kommunikation mit den Medien und damit auch das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit zu verbessern. Auch für diesen Aspekt sei die Einrichtung eines obersten Richterrats eine gute Lösung (Engstad).

3. Erstellung von Regelwerken für öffentliche Kommunikation ist Aufgabe der Richterräte

- Die *rumänische Richterin* berichtet, der oberste Richterrat habe ein Regelwerk herausgegeben das Richtlinien dafür geschaffen hat, wann Richter Verfahren in den Medien kommentieren dürfen oder sollten. Der Oberste Richterrat reagiere auch auf Angriffe aus den Medien auf einzelne Richter und habe die Möglichkeit, Angelegenheiten vor den nationalen Medienrat zu bringen und die Richter zu verteidigen (Popa).
- Für den *kroatischen Richter* besteht die größere Gefahr darin, dass die Politik die Medien dazu benutze, der Justiz Vorgaben zu machen. In diesen Fällen müssten die Gerichte schnell reagieren, gerade weil die Öffentlichkeit nicht wirklich sensibilisiert sei für die Feinheiten von Unabhängigkeit, und weil ansonsten der Eindruck entstehen könne, dass die Gerichte sich an solche Vorgaben zu halten hätten. Zu dieser Thematik gebe es auch eine umfangreiche Rechtsprechung des EGMR, welche der Politik enge Grenzen setze (Sessa).
- Der *niederländische Richter* berichtet von einem Slogan des Niederländischen Richterrats, der auf viele Werbeträger gedruckt sei: „Die Justiz macht das Zusammenleben erst möglich“. Das klinge zunächst nach einem Witz, sei aber keiner. Die offene Kommunikation mit der Bevölkerung sei nicht nur für die Selbstdarstellung der Justiz wichtig, sondern auch, um zu zeigen, dass die Justiz wesentlich sei für den Erhalt der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte, kurz: der Grundsätze der EMRK (van Lierop).

E. Sicherungsmechanismus Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

I. Länderspezifische Summeries

1. Europäischer Grundsatz: Trennung von Staatsanwaltschaften und Gerichten

Bis auf Italien ist in den drei Ländern Polen, den Niederlanden und der Schweiz die Staatsanwaltschaft deutlich von der Dritten Gewalt getrennt. Überwiegend sprechen sich die befragten Repräsentanten auch für die Zukunft für eine Trennung aus:

In den *Niederlanden* ist diese Trennung durch die Modernisierungsprozesse zur Jahrtausendwende eingeleitet worden. Die Staatsanwaltschaft ist dem Justizministerium zugeordnet, dieses hat ihr gegenüber Weisungsbefugnisse. Da die Staatsanwaltschaft nicht nur dem Ziel der Wahrheitsfindung unterliegt, sondern auch kriminalpolitische Aufgaben wie die Kriminalitätsbekämpfung wahrnimmt, soll sie dort nicht an der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt partizipieren.

Auch in *Polen* teilt man diese Sicht im Prinzip. Die Staatsanwaltschaft wird dort zwar als Organ der Rechtspflege angesehen, allerdings hat man sich gegen die Einordnung als Verfassungsorgan entschieden. Auch wurde dem Ruf nach Unabhängigkeit nicht

entsprochen. Die Staatsanwaltschaft ist hierarchisch strukturiert und ist aufgrund der kontradiktorisch ausgerichteten Funktion nicht Bestandteil der unabhängigen Dritten Gewalt.

In der *Schweiz* hat man erst kürzlich die Staatsanwaltschaft kantonsübergreifend als Untersuchungs- und Anklagebehörde umstrukturiert. Sie ist dem Justizministerium zwar unterstellt, ist aber von diesem nicht weisungsabhängig. Ein neu gebildeter Staatsanwaltschaftsrat hat die Funktion der Dienstaufsicht übernommen.

Selbst in *Italien*, wo die Staatsanwaltschaft historisch zur unabhängigen Gewalt gehört, gibt es einen Trend zur Hierarchisierung und Auflösung der gemeinsamen Strukturen mit der Rechtsprechung. Auch gibt es immer wieder – von den Richtern kritisierte – Bemühungen, politisch auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft Einfluss zu nehmen.

2. Europäischer Trend: Unabhängige Strafverfolgung

In drei der vier befragten Ländern ist die Staatsanwaltschaft kein Bestandteil der Dritten Gewalt. Gleichwohl kann man die Unabhängigkeit der Strafverfolgung in den Staatsanwaltschaften als gemeinsames europäisches Anliegen bezeichnen, wenngleich mit unterschiedlichen Ausprägungen in der Umsetzung, zum Beispiel *mit* (Niederlande und Polen) und *ohne* (Schweiz) Weisungsrechten der Justizministerien.

II. Die CCJE-Debatte zu diesem Punkt lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Es gebe keine richterliche Unabhängigkeit ohne eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Wenn die Staatsanwaltschaft einen unkontrollierbaren und politisch beeinflussbaren Spielraum habe, Verfahren einzustellen, dann könne die Justiz nur noch über das entscheiden, was auch zur Anklage gebracht werde. Von daher müssten im Grundsatz die Staatsanwaltschaften die gleichen Unabhängigkeitsrechte genießen wie die Richterschaft. Wie das zu organisieren sei, wäre eine andere Frage. Man könne die Staatsanwaltschaft als Teil der Dritten Gewalt begreifen oder als selbständiges Organ mit vergleichbaren Regeln wie für Richter.

F. Conclusio

Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

1. Die Autonomie der Dritten Gewalt im demokratischen Rechtsstaat folgt zwingend aus dem zentralen Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung.
2. Duale Steuerungssysteme aus Judikative und Exekutive erweisen sich als Störeinflüsse für die Autonomie der Dritten Gewalt.
3. Das eigene Budgetrecht der Dritten Gewalt folgt aus deren Autonomie.
4. Unmittelbare Richterwahlen durch Parlamente oder unabhängige Wahlausschüsse stärken die Legitimation und damit die Autonomie der Dritten Gewalt.
5. Richterwahlen erfordern ein Höchstmaß an Transparenz und fördern dadurch Legitimation und Autonomie der Dritten Gewalt.
6. Die Selbstverwaltung der Dritten Gewalt ist Bedingung für die Entfaltung von Autonomie.
7. Einheiten der Selbstverwaltung mit Mehrheitsentscheidungen erfordern im Idealfall eine überschaubare Größe; Organe von Selbstverwaltung erfordern eine demokratische Rückkoppelung mit der Mehrheit der Richterinnen und Richter.
8. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern die Autonomie sowie die Effizienz und Qualität der Rechtsprechung.
9. Verwaltungserfahrung und Verwaltungspraxis der Richterinnen und Richter fördern Effizienz und Qualität der richterlichen Arbeit.
10. Staatsanwaltschaften sollten vor externen Beeinflussungen besser geschützt werden. Diese Forderung entwickelt sich europaweit.