

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Die Kommission „Judicial System“ und das Erkenntnisinteresse an justizieller Unabhängigkeit in Europa	9
I. Die Geschichte der Kommission	9
II. Herausarbeitung der „Fragen- und Themensammlung für die Gespräche mit Vertretern der Justiz europäischer Länder“	11
III. Fortgang der Kommission: Die einzelnen Ländergespräche	16
B. Analyse der Ländergespräche auf der Basis der ausgewählten Themenkomplexe	19
I. Das System der Selbstverwaltung in den Niederlanden, Italien, Polen und der Schweiz	19
II. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz	25
III. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 2: Personalwesen	61
IV. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 3: Effizienz und Qualitätssicherung	85
V. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 4: Justiz und Öffentlichkeit	105
VI. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 5: Staatsanwaltschaft	112
C. Fazit	117
D. Anhang	127
I. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der niederländischen Justiz am 14.01.2013	127
II. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der italienischen Justiz am 18.03.2013	152

III. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der polnischen Justiz am 05.09.2013	177
IV. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der schweizerischen Justiz am 11.11.2013	217
V. Protokoll der Debatte zwischen der deutschen Kommission „Judicial System“ und der Arbeitsgruppe des Europarats (CCJE Working Group) vom 23. Juni 2014	273
Literaturverzeichnis	323

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Die Kommission „Judicial System“ und das Erkenntnisinteresse an justizieller Unabhängigkeit in Europa	9
I. Die Geschichte der Kommission	9
II. Herausarbeitung der „Fragen- und Themensammlung für die Gespräche mit Vertretern der Justiz europäischer Länder“	11
III. Fortgang der Kommission: Die einzelnen Ländergespräche	16
B. Analyse der Ländergespräche auf der Basis der ausgewählten Themenkomplexe	19
I. Das System der Selbstverwaltung in den Niederlanden, Italien, Polen und der Schweiz	19
1. Der Raad van de Rechtspraak in den Niederlanden	20
2. Der Consiglione Superiore della Magistratura in Italien	21
3. Der Landesjustizrat in Polen	22
4. Kantonale Gerichtsstrukturen der Schweiz	22
5. Europäische Leitlinien: Die Empfehlungen des CCJE aus den Jahren 1994 und 2007	23
a) Allgemeines	23
b) Die Zusammensetzung des Justizverwaltungsrats	24
c) Die Befugnisse des Justizverwaltungsrats	25
II. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz	25
1. Auswertung der niederländischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	25
a) Verknüpfung von Modernisierung und Selbstverwaltung	25
b) Pragmatismus als Triebfeder	26
c) Praktikabilität im Vordergrund: Fehlende direkte demokratische Legitimation des Justizrats	26
d) Effizienz als Motiv und Ziel: Betriebswissenschaftlicher Fokus des Justizrats	27
e) Akzentverschiebung vom Individuum zum System	28
f) Eigenverantwortung durch Budgetrecht	29
g) Fehlender Rückhalt für den Justizrat in der Richterschaft	30

2. Auswertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	31
a) Historische politische Erfahrungen als bestimmender Faktor: Fokus auf Abwehr exekutiver Einflussnahme	31
b) Spannungsfeld von Justiz und Politik	32
c) Der CSM im Lichte der Verfassung: Umfassender Garant justizieller Autonomie	32
d) CSM als Identifikationsfigur	32
e) Trennung von System „Justiz“ und Individuum „Richter“	33
f) Autonomie als erstes konstitutives Prinzip	33
g) Machtbalance als zweites konstitutives Prinzip: Das System der zwei Akteure	34
h) Kopplung von Funktionsfähigkeit der Justiz und politischen Verhältnissen	35
i) Fehlende Budgetautonomie als Hindernis vollständiger justizieller Autonomie	35
3. Auswertung der polnischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	36
a) Neustart als Motiv: Selbstverwaltung als Mittel des Wandels vom Zwangsozialismus zur Demokratie	36
b) Der Landesjustizrat als Symbol des Neustarts und der Autonomie	37
c) Selbstverwaltung der Justiz als Ausdruck und Vollendung von Gewaltenteilung	38
d) Ideal: Kausalzusammenhang zwischen den beiden Dimensionen (richterlich und justiziell) der Unabhängigkeit	39
e) Wirklichkeit: Nur eingeschränkte Befugnisse des Landesjustizrats	40
aa) Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	40
bb) Bereiche und Befugnisse	41
f) Der Verwaltungsdirektor: (Soll-)Bruchstelle für exekutive Einflussnahme	43
4. Auswertung der schweizerischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	44
a) Autonomie der Gerichte als konstitutives Staatsprinzip	45
b) Autonomie als Erfolgsmodell bei Respektierung der Eigenständigkeit der Systeme	45
c) Grundsatz I: Das Prinzip der umfassenden Autonomie	46
d) Demokratische Legitimation stärkt und verändert das Selbstbild	47
e) Grundsatz II: Das Prinzip der unmittelbaren Autonomie – Selbstverwaltung der Gerichte anstatt Selbstverwaltung der Justiz	48
f) Verschiebung des Kräftekonflikts auf die Instanzen	49
g) Gerichte und Parlament: Spannungsfeld zwischen Kontrolle und konsensualer Zusammenarbeit	50

h) Legitimation durch Effektivität	52
i) Budgetkompetenz als Ausdruck umfassender Autonomie	52
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	54
a) Diversität der Selbstverwaltung: Auslöser und Traditionen als prägende Faktoren	54
b) Justizielle Autonomie als vielschichtiger Begriff: unmittelbar vs. repräsentativ – umfassend vs. verwaltungsorientiert	54
aa) Reichweite	55
bb) Bezugspunkt	55
c) Mehrheitliche Entscheidung für duale Steuerungsmodelle	57
d) Notwendigkeit institutionalisierter Sicherung innerhalb der Selbstverwaltung	57
e) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung: Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild der Richter	58
f) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung: Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild einer autonomen Justiz	60
g) Budgetrecht als Seismograph für die Wirksamkeit der Autonomie	61
III. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 2: Personalwesen	61
1. Auswertung der niederländischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	61
a) Hohe Personalautonomie der Gerichte, flankiert durch den Justizrat	61
b) Leitungsfunktion als Leitbild	62
c) Die exponierte Stellung des Verwaltungsrats: Schaltstelle zwischen Justizrat und Gerichte	63
d) Abbau formeller Hierarchie	64
e) Aufbau „informeller“ Kontrolle	65
f) Bemühungen um eine Ausweitung des Disziplinarrechts	66
2. Auswertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	66
a) Personalhoheit des CSM als zentrale Kompetenz	66
b) Nahezu vollständiger Abbau hierarchischer Strukturen	67
c) Lückenloses System der Beurteilung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht	68
d) Extensives Disziplinarwesen	69
e) Zentralisierung der Aus- und Fortbildung	70

3. Auswertung der polnischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	71
a) Ernennung und Beförderung der Richter als Kernkompetenz des Landesjustizrats	71
aa) Ernennung und Beförderung als Mehrebenen-Prozess	71
bb) Eingeschränkte Verwaltungskompetenz	72
b) Problematische Stellung der Gerichtspräsidenten	72
c) „Kontrolle“ mittels umfangreichen Bewertungssystems	73
d) Ausgeprägte Besoldungshierarchie	74
e) Der Landesjustizrat als Initiator und Betreiber von Disziplinarverfahren	75
4. Auswertung der schweizerischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	75
a) Volks- und Parlamentswahl als Besonderheit und Problembereich des schweizerischen Personalwesens	75
aa) (Erst-)Wahl als Qualitätsproblem	76
bb) Das Erfordernis der Wiederwahl als Gefährdung richterlicher Unabhängigkeit	77
cc) Politisierung der Richterwahl?	78
b) Wahlsystem macht das Beurteilungswesen obsolet	78
c) Abbau von Hierarchien	78
d) Erprobung als Schwerpunkt der Ausbildung: Das Institut des Gerichtsschreibers	79
e) Disziplinarrecht als Ausnahme	80
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	80
a) Einstellung und Beförderung als Autonomiekennzeichen	80
b) Beurteilungssystem als Einbruchsstelle exekutiver Einflussnahme	81
c) Beurteilungswesen als Motivationsfaktor? Selbstverwaltung als Gegenmodell	82
d) Steuerung durch Disziplinarverfahren	83
aa) Korrelation zwischen Beurteilungs- und Disziplinarwesen	83
bb) Verbindung des Disziplinarrechts mit Effizienz und Qualität	83
e) De-Hierarchisierung als Merkmal von Selbstverwaltungssystemen	84
aa) Abbau von Hierarchien als Kennzeichen von Selbstverwaltung	84
bb) Korrelation von (Besoldungs-)Hierarchien und Beurteilungswesen	84

IV. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 3: Effizienz und Qualitätssicherung	85
1. Auswertung der niederländischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	86
a) Qualitätssteigerung als zentrales Anliegen der Selbstverwaltung: Zwischen Anspruch und Realität	86
b) Qualitätsmerkmale und die Auswirkungen einer selbstverwalteten Justiz	86
aa) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und den (finanziellen) Rahmenbedingungen richterlicher Tätigkeit	86
bb) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Produktionssteigerung	87
cc) Weitere Qualitätsmerkmale	87
dd) Fazit	88
c) Unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten der Richterschaft auf Mikro- (Gerichte) und Makro-Ebene (Justizrat)	89
aa) Verhältnis zwischen Richterschaft und Justizrat: Fehlende Einbindung	89
bb) Verhältnis zwischen Richterschaft und Gerichtsverwaltung: (Mit-)Verantwortung der „Teams“	89
2. Auswertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	90
a) Fokus auf Effizienz	90
aa) Bewusstsein eines Effizienzdefizits	90
bb) Steigerung der Effizienz als Arbeitsauftrag	90
cc) Diskrepanz zwischen Anspruch und Kompetenz	92
b) (Indirekte) Verknüpfung von Effizienz und Disziplinarrecht	92
c) Das Bemühen um Qualität und die Unschärfe der Begrifflichkeit	93
d) Vielfältige und Mehrebenen-Beteiligung der Richterschaft	93
3. Auswertung der polnischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	94
a) Bedeutungsgewinn des Effizienzkriteriums	94
aa) Zunehmender Fokus auf den Effizienzbegriff	94
bb) Erste Folge für die Justiz: Einseitige Fokussierung auf Statistik	94
cc) Zweite Folge für die Gerichte: Stärkere Kontrolle	95
b) Keine primäre, sondern nur eine beschränkte Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsmanagement	95
aa) Effizienzkriterien aus Sicht der polnischen Richterschaft	95
bb) Eingeschränkter Wirkungsgrad des Landesjustizrats	96
c) Mittelbare Einbindung der Richterbasis	97

4. Auswertung der schweizerischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	98
a) Selbstverwaltung als Qualitäts- und Effizienzkriterium	98
b) Kein Qualitätsdiskurs in der Richterschaft	98
c) Kaum Druck durch Statistiken	99
d) Geschäftsleitung in Kollegialform	100
e) Emanzipation durch Selbstverwaltung	100
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	101
a) Qualitätsdiskurs keine vorrangige Aufgabe von Selbstverwaltungssystemen	101
b) Direkte Auswirkung des Effizienzverständnisses auf das Personalwesen	102
c) Statistiken und Aufsplittung der Befugnisse als Effizienzhindernis	103
d) Verantwortung für Qualität und Effizienz setzt Verantwortlichkeit voraus	104
aa) Aus- und Fortbildung von Richtern	104
bb) Budgetrecht	104
cc) Beteiligung am Gesetzgebungsprozess	104
e) Korrelation zwischen Einbeziehung der Richterschaft und Akzeptanz des Selbstverwaltungsorgans	105
V. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 4: Justiz und Öffentlichkeit	105
1. Auswertung der niederländischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	106
a) Transparenz und Akzeptanz der Justiz in der Bevölkerung als Zielvorgabe	106
b) Bemühungen um eine einheitlichere Außendarstellung	106
2. Auswertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	107
a) Kein direkter Zugriff der Medien auf Richter: Der CSM als Schutzschild	107
b) Transparenz und Information	108
3. Auswertung der polnischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	108
a) Außendarstellung als Aufgabe	108
b) Vertrauen durch Transparenz	108

4. Auswertung der schweizerischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	109
a) Autonomie der Gerichte als Hinderungsgrund für eine einheitliche Außendarstellung	109
b) Erste Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	109
c) Medialer Druck als Gefahr für richterliche Unabhängigkeit	110
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	110
a) Positive Effekte eines Selbstverwaltungsorgans für die öffentliche Wahrnehmung der Justiz	110
aa) Information über die organisatorische Ebene	110
bb) Information auf inhaltlicher Ebene	111
b) Notwendigkeit der Professionalisierung	112
c) Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	112
VI. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 5: Staatsanwaltschaft	112
1. Auswertung der niederländischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	113
a) Beständige Auseinanderentwicklung von Staatsanwaltschaft und Gerichten	113
b) Paradigmenwechsel durch Modernisierungsprozess	113
2. Auswertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	113
a) Umfassende Autonomie der Staatsanwaltschaft	113
b) Autonomie der Staatsanwaltschaft als Grundbedingung der Aufgabenerfüllung	114
3. Auswertung der polnischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	114
a) Unklare systematische Einordnung der Staatsanwaltschaft	114
b) Funktionsänderung mit organisatorischen Auswirkungen	114
4. Auswertung der schweizerischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	115
a) Einheitliche Regelung nach Reform	115
b) Organisatorische Zuordnung zum Justizministerium	115

5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	116
a) Mehrheitlich organisatorische Trennung von Staatsanwaltschaft und Gerichten	116
b) Gemeinsamkeiten	116
c) Staatsanwaltschaft im Wandel	116
C. Fazit	117
D. Anhang	127
I. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der niederländischen Justiz am 14.01.2013	127
II. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der italienischen Justiz am 18.03.2013	152
III. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der polnischen Justiz am 05.09.2013	177
IV. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der schweizerischen Justiz am 11.11.2013	217
V. Protokoll der Debatte zwischen der deutschen Kommission „Judicial System“ und der Arbeitsgruppe des Europarats (CCJE Working Group) vom 23. Juni 2014	273
Literaturverzeichnis	323