

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
--------------	-----

Abkürzungsverzeichnis	XXXI
-----------------------------	------

Einleitung	1
------------------	---

<i>A. Ziel der Untersuchung: Modellfunktion der italienischen Gerichtsverwaltung für Deutschland?</i>	<i>1</i>
<i>B. Gegenstand der Untersuchung: die Gerichtsverwaltung</i>	<i>9</i>
<i>C. Methode der Untersuchung: umfassender Systemvergleich</i>	<i>22</i>
<i>D. Gang der Untersuchung: Länderberichte, Rechtsvergleich</i>	<i>24</i>

Erstes Kapitel: Die deutsche Gerichtsverwaltung	25
---	----

<i>A. Historische Entwicklung der deutschen Gerichtsverwaltung</i>	<i>25</i>
<i>B. Internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung</i>	<i>28</i>
<i>C. Bestandsaufnahme: die Gerichtsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland</i>	<i>232</i>
<i>D. Rechtliche Bewertung der Selbstverwaltungsmodelle der Neuen Richtervereinigung und des Deutschen Richterbundes</i>	<i>308</i>

Zweites Kapitel: Die italienische Gerichtsverwaltung	336
--	-----

<i>A. Begrifflichkeiten und Begriffserklärung</i>	<i>336</i>
<i>B. Historische Entwicklung der italienischen Gerichtsverwaltung: von der Kette des Justizministers zur Unabhängigkeit der Dritten Gewalt</i>	<i>350</i>
<i>C. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung</i>	<i>430</i>
<i>D. Bestandsaufnahme: die Gerichtsverwaltung in Italien</i>	<i>577</i>
<i>E. Neuere Reformvorschläge zur italienischen Gerichtsverwaltung</i>	<i>695</i>

Drittes Kapitel: Systemvergleich, Bewertung der italienischen Erfahrungen und Perspektiven einer selbstverwalteten

Justiz 702

A. Systemvergleich der deutschen und italienischen Gerichtsverwaltung 702

B. Bewertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten
Justiz 736

C. Cui bono? – Verfassungspolitische Bewertung einer Selbstverwaltung
der Dritten Gewalt in Deutschland 751

Literaturverzeichnis..... 777

Personen- und Sachverzeichnis 826

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXXI

Einleitung

1

A. Ziel der Untersuchung: Modellfunktion der italienischen Gerichtsverwaltung für Deutschland?	1
B. Gegenstand der Untersuchung: die Gerichtsverwaltung	9
I. Das Gebot zur Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung.....	9
1. Der Rechtsprechungsbegriff.....	10
2. Der Verwaltungsbegriff.....	11
3. Mehrstufiger Ansatz zur Einordnung strittiger Aufgaben.....	13
II. Gerichtsverwaltung als Gewaltenverschränkung von Exekutive und Judikative	15
1. Durch Gerichte übernommene Verwaltungstätigkeit	16
a) Freiwillige Gerichtsbarkeit	17
b) Justizverwaltung	17
2. Gerichtsverwaltung als internes Gerichtsmanagement.....	19
3. Gerichtsverwaltung als anerkannte Durchbrechung des Trennungsdogmas von Rechtsprechung und Verwaltung	21
C. Methode der Untersuchung: umfassender Systemvergleich	22
D. Gang der Untersuchung: Länderberichte, Rechtsvergleich	24

Erstes Kapitel

Die deutsche Gerichtsverwaltung

25

A. Historische Entwicklung der deutschen Gerichtsverwaltung	25
B. Internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung.....	28

I. Vorgaben des Völker- und des Unionsrechts.....	28
1. Völkerrecht.....	29
a) Art. 10 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte	29
b) Art. 14 Abs. 1 S. 2 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte	30
c) Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK: Recht auf ein faires Verfahren	30
d) Internationale Rechtsdokumente zur Organisation der Rechtsprechung.....	32
aa) Gemeinsamkeiten dieser Rechtsdokumente.....	32
bb) Ältere Dokumente: Konzept der institutionellen Unabhängigkeit	34
cc) Neuere Dokumente: Streitschriften für die Unabhängigkeitsgarantie.....	34
(1) Stellungnahme Nr. 10 des Consultative Council of European Judges (2007)	35
(2) Resolution Nr. 1685 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (2009)	35
(3) Magna Carta des Consultative Council of European Judges (2010)	37
(4) Empfehlung (2010) 12 des Ministerrates des Europarates	37
2. Unionsrecht.....	38
a) Art. 41 Abs. 1, 2 GRC: Recht auf eine gute (Gerichts-) Verwaltung?	38
b) Art. 47 GRC: Recht auf effektiven Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gericht.....	40
c) Art. 86 AEUV: Europäische Staatsanwaltschaft	41
3. Ergebnis	41
II. Formale Vorgaben des Grundgesetzes	41
1. Kompetenzordnung	41
a) Primat des Bundes bei der Gesetzgebung	41
aa) Äußere Verfassung der Gerichte als Teil der Gerichtsverfassung	41
bb) Richterstatusrecht.....	43
b) Primat der Länder bei der Verwaltung.....	44
2. Umfassender Gesetzesvorbehalt für die Organisationsgewalt der Exekutive?	44
a) Fragmentarische Gesetzesvorbehalte	45
b) Gesetzesvorbehalt wegen Wesentlichkeit der Gerichtsverwaltung?	45
c) Gesetzesvorbehalt zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit?	46
d) Eingriffsoffener Kernbereich der Exekutive.....	47

3. Ergebnis	48
III. Materielle Vorgaben des Grundgesetzes	48
1. Demokratische Legitimation	48
a) Legitimation in Ketten: das organisatorisch-formale Legitimationsmodell	52
b) Die Legitimationskettendoktrin auf dem Prüfstand	56
aa) Anwendungsprobleme	56
(1) Legislative: Legitimation ohne (rechtliche) Kontrolle?	57
(2) Exekutive: Legitimation ohne Staatsvolk?	58
(a) Kommunale Selbstverwaltung: duale Legitimation	58
(b) Funktionale Selbstverwaltung: Legitimation ohne Staatsvolk?	59
(c) Ministerialfreie Räume: Legitimation trotz Weisungsfreiheit?	60
(3) Judikative: Legitimation trotz Unabhängigkeitsgarantie?	63
bb) Kritik am sog. Legitimationskettenfetischismus	64
(1) Ausblendung des individuellen Selbstbestimmungsrechts durch die Engführung auf den monistischen Volksbegriff	65
(2) Ineffektivität und Exklusivität der Legitimationsketten	67
c) Typologie der angebotenen Lösungsmöglichkeiten	69
aa) Argumentation innerhalb der Gewährleistungsebene des Demokratieprinzips	70
(1) Herleitungslegitimation (Input)	71
(a) Legitimation durch Reduktion	71
(b) Legitimation mit Niveau	75
(c) Legitimation durch potentielle Kontrolle	78
(d) Legitimation durch Betroffenheit	80
(2) Ergebnislegitimation (Output)	85
(a) Grundstrukturen der Ergebnislegitimation	85
(b) Mechanismen der ergebnisorientierten Legitimation	86
(aa) Legitimation durch responsive Verantwortung	86
(bb) Legitimation durch Expertise und Sachverstand	87
(cc) Legitimation durch Effizienz und Effektivität	91
(dd) Legitimation durch Akzeptanz	92

(ee) Legitimation durch diskursive Deliberation	94
(c) Zusammenfassung der Kritik an der Output- Legitimation.....	97
(3) Kombination von Herleitungs- und Ergebnislegitimation	98
(a) Politikfeldbezogene Legitimation.....	98
(b) Pluralistische bzw. polyzentrische Legitimation.....	100
bb) Argumentation außerhalb der Gewährleistungsebene des Demokratieprinzips.....	101
(1) Bereichsausnahme durch kollidierendes Verfassungsrecht	101
(a) Grundrechtliche Legitimation.....	101
(b) Verfassungsrechtliche Organisationsstrukturen ...	105
(2) Bereichsausnahme kraft Natur der Sache.....	106
(3) Legitimation durch rechtsstaatlich gesichertes Verfahren.....	106
cc) Fazit.....	108
d) Eigener Ansatz: organisatorisch-technisches Legitimationsmodell	109
aa) Erweiterung des Legitimationssubjektes?.....	110
bb) Erweiterung des Legitimationszusammenhangs durch die Entscheidungs rationalität	115
(1) Begriff der Entscheidungs rationalität.....	116
(2) Verfassungsrechtliche Verortung	118
(a) Anlage der Entscheidungs rationalität in der Tiefenstruktur der demokratischen Freiheit und Gleichheit.....	120
(b) Schwächen der Mehrheitsentscheidung.....	122
(c) Unionsrechtliche Festsetzung der Entscheidungsrationalität im Recht auf eine effektive Verwaltung in Art. 41 Abs. 1, 2 GRC ...	124
(d) Verfassungsrechtliche Festsetzungen der Entscheidungsrationalität.....	125
(aa) Legislative: Entscheidungs rationalität durch Verfahren	125
(bb) Exekutive: Entscheidungs rationalität durch Distanz.....	127
(cc) Judikative: Entscheidungs rationalität durch Unabhängigkeit.....	127
(e) Organisationsverantwortung des Gesetzgebers	128
(3) Zwischenergebnis	130

cc)	Ergänzung des organisatorisch-formalen Legitimationsmodell durch technische Legitimation	131
(1)	Methodenfrage: Erforderlichkeit einer Außenperspektive des Rechts?	132
(a)	Streng normativer Legitimationsbegriff als Vermittler in Glaubenskriegen	133
(b)	Anreicherung der Innenperspektive durch die Außenperspektive des Rechts	135
(2)	Technische Legitimation: Verfahrensrechtliche Strukturprinzipien zur Sicherstellung von Entscheidungsrationalität	138
(a)	Deliberation	141
(b)	Pluralität	142
(c)	Expertise und Sachverstand	143
dd)	Fazit	144
e)	Demokratische Legitimation der Rechtsprechung nach dem organisatorisch-technischen Legitimationsmodell	144
aa)	Institutionelle Legitimation durch Verfassungsauftrag	145
bb)	Personelle Legitimation durch Richterberufung	145
(1)	Exekutivbestellung und Parlamentswahl	146
(2)	Richterberufung durch Richterwahlausschüsse	147
(a)	Autonome Legitimation	148
(b)	Kooptationsverbot bei Zusammensetzung gemischter Gremien	149
(c)	Zulässigkeit der begrenzten Kooptation	152
cc)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	154
(1)	Durch Richterrecht und Unabhängigkeit geschwächte Gesetzesbindung	154
(2)	Formale Mechanismen zur Sicherstellung richterlicher Verantwortlichkeit	157
(a)	Gewalteninterne Kontrolle	157
(b)	Dienstaufsicht und disziplinarrechtliche Verantwortung	158
(c)	Zivilrechtlich: Amtshaftung	163
(d)	Strafrechtlich: repressive Abwehr der Rechtsbeugung	169
(e)	Verfassungsrechtlich: präventive Abwehr durch die Richteranklage	172
(3)	Informale Mechanismen zur Sicherstellung von Verantwortung: Kritik als Korrektiv	174
(a)	Kontrolle durch die demokratische Öffentlichkeit	174
(b)	Amtliche Urteilsschelte	177

(c) Legitimation durch Nachfrage nach unabhängiger und unparteiischer Rechtsprechung	178
dd) Technische Legitimation	179
(1) Deliberation – der rationale Diskurs in der und um die Dritte(n) Gewalt.....	179
(a) Interne Deliberation durch das Kollegialprinzip und die nichthierarchische Zusammensetzung der Spruchkörper	180
(b) Externe Deliberation durch Betroffenenpartizipation und Diskurs in der (Fach-)Öffentlichkeit	181
(2) Pluralität	182
(3) Expertise – der Beitrag der richterlichen Professionalität zur technischen Legitimation	183
(a) Legitimation durch Qualifikation	183
(b) Legitimation durch Richterethos	184
(c) Legitimation durch Unabhängigkeit.....	185
ee) Beitrag der Gerichtsverwaltung durch die Exekutive als elementares Glied in den Legitimationsketten.....	185
f) Fazit.....	187
2. Gewaltenteilung.....	189
a) Grundgesetzliches System der Gewaltenteilung.....	189
b) System der Gewaltenverschränkung: verschiedene Deutungsmöglichkeiten	190
aa) Grundgesetz als „Durchbrechung“ des verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzips	192
bb) Grundgesetzliche Gewaltenverschränkung als eigenes Modell	194
cc) Gewaltengliederung als Ausprägung von Demokratie und Rechtsstaat.....	194
dd) Gewaltengliederung als formales Prinzip	195
ee) Ergebnis.....	196
3. Richterliche Unabhängigkeit	197
a) Sachliche Unabhängigkeit	198
aa) Schutzrichtung.....	200
(1) Unabhängigkeit gegenüber der Legislative.....	200
(2) Unabhängigkeit von der Exekutive	203
(a) Heiligt der Zweck alle Mittel? – Zum Dilemma des Beurteilungswesens	204
(b) Richten nach Zahlen – zum Problem des Vorhalts unterdurchschnittlicher Erledigungszahlen	208

(c) Das Gefährdungspotential neuartiger EDV-Strukturen und neuer Steuerungsmodelle.....	211
(3) Unabhängigkeit innerhalb der Judikative.....	213
(4) Unabhängigkeit vor sonstigen Einflüssen	215
bb) Zwischenergebnis.....	217
b) Persönliche Unabhängigkeit	217
aa) Dienstrechtlicher „Rundum-Schutz“.....	217
(1) Die rote Linie des Bundesverfassungsgerichts bei der Richterbesoldung.....	217
(2) Der Grundsatz der Inamovibilität.....	222
bb) Flexibilisierung des Richtereinsatzes	223
c) Institutionelle Unabhängigkeit?	225
d) Ergebnis	226
4. Justizgewährleistungsanspruch.....	226
a) Grundrecht auf gerichtlichen Rechtsschutz	227
b) Die Antwort des Gesetzgebers auf das Problem überlanger Gerichtsverfahren.....	227
5. Abweichende Vorgaben für die Gerichtsverwaltung der Länder?	231
IV. Fazit.....	232
<i>C. Bestandsaufnahme: die Gerichtsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland</i>	
<i>Deutschland</i>	
I. Verwaltung der Bundesgerichte	232
1. Die Selbstverwaltung des Bundesverfassungsgerichts.....	233
a) Organe der Bundesverfassungsgerichtsverwaltung	234
b) Personalverwaltung.....	235
aa) Richterbestellung und Richterstatus.....	235
bb) Personalhoheit des Bundesverfassungsgerichts	238
c) Gerichtsverwaltung im engeren Sinne durch Präsident und Plenum des Bundesverfassungsgerichts	239
aa) Geschäftsordnungsautonomie	239
bb) Budgetautonomie	240
cc) Geschäftsverteilung.....	240
2. Die obersten Bundesgerichte gem. Art. 95 GG	241
a) Überblick über die Gerichte.....	241
b) Organe der Verwaltung der Bundesgerichte.....	242
aa) Gerichtsverwaltung durch die Exekutive	242
(1) Bundesministerien als Speerspitze der exekutiven Gerichtsverwaltung	243
(2) Die Zwitterstellung der Gerichtspräsidenten.....	243
bb) Gerichtsverwaltung durch die Judikative.....	244
(1) Präsidien der Bundesgerichte	244

(2) Präsidialräte	247
(3) Richterräte	249
(4) Richterdienstgericht des Bundes	250
(5) Weitere Ausschüsse	251
cc) Gerichtsverwaltung durch die Legislative	251
(1) Das Gesetz als Steuermechanismus der Gerichtsverwaltung	251
(2) Untersuchungs- und Petitionsausschuss	252
dd) Gerichtsverwaltung durch den Richterwahlausschuss	253
c) Ausgewählte Aufgaben der Personalverwaltung	254
aa) Bundesrichterbestellung	254
bb) Richterbeförderung	257
cc) Richterbeurteilung	257
dd) Dienstaufsicht	258
ee) Disziplinarwesen	259
II. Verwaltung der Gerichte der Länder	260
1. Landesverfassungsgerichte	260
a) Organe der Landesverfassungsgerichtsverwaltung	262
b) Personalverwaltung	262
aa) Richterbestellung und Richterstatus	262
bb) Bescheidene Personalhoheit	265
c) Gerichtsverwaltung im engeren Sinne	267
aa) Geschäftsordnung	267
bb) Eingeschränkte Budgethoheit	268
cc) Geschäftsverteilung	268
2. Ordentliche und Fachgerichtsbarkeit	269
a) Überblick über die Gerichte	269
aa) Ordentliche Gerichtsbarkeit	269
bb) Fachgerichtsbarkeit	270
b) Organe der Gerichtsverwaltung der Länder	270
aa) Gerichtsverwaltung durch die Exekutive	271
(1) Ministerien	271
(2) Doppelstellung der Gerichtspräsidenten	272
bb) Gerichtsverwaltung durch die Judikative	272
(1) Die Präsidien als Organe richterlicher Selbstverwaltung	273
(2) Die Präsidialräte als Mitbestimmungsgremium bei Personalentscheidungen	274
(3) Die Richterräte als Mitbestimmungsgremium für soziale Angelegenheiten	278
(4) Die Richterdienstgerichte als Kontrollinstanz	283
cc) Gerichtsverwaltung durch die Legislative	285
(1) Richterbestellung durch das Parlament	285

(2) Richterabberufung mittels Richteranklage	285
dd) Gerichtsverwaltung durch den Richterwahlausschuss	286
(1) Richterwahlausschüsse in den Fängen des Art. 98	
Abs. 4 GG?	288
(a) Wortlaut	289
(b) Entstehungsgeschichte	290
(c) Sinn und Zweck	290
(d) Systematik	292
(e) Zwischenergebnis	293
(2) Zulässigkeit der eingeschränkten Aufweichung des	
Kondominiums von Justizminister und	
Richterwahlausschuss	294
(3) Mitwirkung des Ressortministers anstatt des	
Justizministers	295
(4) Kompetenzerweiterung der Richterwahlausschüsse ...	296
(5) Demokratische Legitimation der	
Richterwahlausschüsse	297
c) Ausgewählte Aufgaben der Personalverwaltung	300
aa) Richterbestellung	300
bb) Richterbeförderung	303
cc) Richterbeurteilung	305
dd) Dienstaufsicht	307
ee) Disziplinarwesen	307
III. Fazit	308
<i>D. Rechtliche Bewertung der Selbstverwaltungsmodelle der Neuen</i>	
<i>Richtervereinigung und des Deutschen Richterbundes</i>	308
I. Art. 79 Abs. 3 GG als Maßstab für Verfassungsänderungen	309
II. Sine spe ac metu – Selbstverwaltungskonzept der Neuen	
Richtervereinigung	310
1. Aufriss des Gesetzesentwurfs	311
2. Bezugnahme des Modells zu den Dokumenten des Europarats	313
3. Rechtliche Würdigung	314
a) Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz	314
b) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	315
aa) Demokratische Legitimation des	
Richterwahlausschusses	316
bb) Demokratische Legitimation des Justizrates	317
c) Enthierarchisierung der Justiz und Grundsätze des	
Berufsbeamtentums	318
4. Ergebnis	321
III. Zwei-Säulen-Modell des Deutschen Richterbundes	322
1. Aufriss des Gesetzesentwurfs	322

2. Rechtliche Würdigung	324
a) Unterschiede zum Modell der Neuen Richtervereinigung	324
b) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	325
aa) Demokratische Legitimation des Justizwahlausschusses	325
bb) Demokratische Legitimation des Justizverwaltungsrates	328
3. Ergebnis	331
IV. Zulässige Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Selbstverwaltungsmodells der Rechtsprechung nach dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip	331

Zweites Kapitel

Die italienische Gerichtsverwaltung

336

A. Begrifflichkeiten und Begriffserklärung	336
I. Die Verwaltung der Justiz als Form der Gerechtigkeit (<i>amministrazione della giustizia</i>)	337
II. Die unabhängige Ämterstruktur der Justiz (<i>Magistratura</i>)	339
1. Verfassungsrechtliche Übertragung der Rechtsprechung und der Gerichtsverwaltung auf die Magistratura	339
2. Richter (<i>magistrati giudicanti</i>)	343
3. Staatsanwälte (<i>magistrati requirenti</i>)	344
B. Historische Entwicklung der italienischen Gerichtsverwaltung: von der Kette des Justizministers zur Unabhängigkeit der Dritten Gewalt	350
I. Monarchische Gerichtsverwaltung	351
1. Albertinisches Statut von 1848: hierarchische Gerichtsverwaltung durch den König	351
2. Schleichende Parlamentarisierung der Gerichtsverwaltung im Königreich Piemont	353
a) Stärkung der Unabhängigkeitsgarantie Dekret <i>Siccardi</i> von 1851	354
b) Magistratur unter der Kontrolle der Exekutive: Dekret <i>Rattazzi</i> (1859)	355
c) Oligarchie der hohen Magistraten im geeinten Königreich Italien: Dekret <i>Cortese</i> von 1865	356
II. Parlamentarische Gerichtsverwaltung	359
1. Das Dekret <i>Zanardelli</i> (1890): Neuformierung der Magistratura	360
2. Gesetze <i>Orlando</i> (1907 – 1908): Autonomie und Hierarchie	362
a) Erster Schritt Richtung Selbstverwaltung: Einrichtung des CSM	362
b) Zweiter Schritt: eher strenge Hierarchie denn absoluter Schutz	363

c) Die <i>Associazione Generale tra Magistrati Italiani</i> als neues Sprachrohr der Magistraten (1909)	365
3. Letzte liberale Reformen am Vorabend des Faschismus	365
a) Gesetz <i>Finocchiaro-Aprile</i> (1912)	365
b) Letzter liberaler Akt am Vorabend des Faschismus: Dekret <i>Rodinò</i> (1921)	366
III. Faschistische und postfaschistische Gerichtsverwaltung	366
1. Der repressive Richter	367
a) Dekrete <i>Oviglio</i> (1923): Politik der Aus- und Gleichschaltung durch ministerielle Personalverwaltung	368
b) Dekret <i>Grandi</i> (1941): strenge Verwaltungsbürokratie statt autogoverno	373
2. Der resistente Richter	375
a) Die Demokratieunfähigkeit der Nachkriegsrichterschaft	376
b) Kaum Personalwechsel innerhalb der Dritten Gewalt: Richter als Säuberer und zu Säubernde	377
c) Dekret <i>Togliatti</i> : Stärkung der externen Unabhängigkeitsgarantie unter Beibehaltung der strengen internen Hierarchie	378
3. Die Richter im Faschismus und in der Resistenza – richterliches Selbstverständnis oder Konformismus?	380
a) Der unpolitische Richter als Gesetzespriester	381
b) Der politische Richter	385
c) Zwischenfazit	386
IV. Republikanische Gerichtsverwaltung	387
1. Neuanfang im Zeichen der Kontinuität: Gerichtsverwaltung als autonomes und hierarchisches Subsystem in den vierziger und fünfziger Jahren	387
a) Die republikanische Verfassung von 1948 als demokratischer Neuanfang (auch) für die Gerichtsverwaltung	388
b) Kontinuität der hierarchischen Gerichtsverwaltung durch die Einfrierung der republikanischen Verfassung von 1948 bis 1957	395
c) Der Anfang vom Ende des unpolitischen Richters	399
2. Die verfassungsrechtliche Eisschmelze in den sechziger Jahren: Demokratisierung und Isolation der Gerichtsverwaltung	400
a) Demokratisierung von Rechtsprechung und Gerichtsverwaltung	401
b) Errichtung des CSM von 1958: Isolation der Gerichtsverwaltung	403
c) Ideologische Ausdifferenzierung der Magistratur: Herausbildung der Richtervereinigungen (sog. <i>correnti</i>)	405

aa) Der soziale Richter	406
bb) Institutionelle Aufspaltung der ideologischen Strömungen: Verfestigung der Richtervereinigungen	407
3. „Juristokratie“ und Zusammenbruch der „Ersten Republik“	410
a) Terror und organisierte Kriminalität in den siebziger Jahren ...	412
b) Revolution durch <i>Magistratura Democratica</i> : die „alternative Jurisprudenz“	414
aa) Der alternative Richter	414
bb) Der staatsschützende Richter	416
c) Mafia und Korruption in den achtziger Jahren	417
d) <i>Mani pulite</i> und der Kollaps der „Ersten Republik“ in den neunziger Jahren	419
4. Das Ungleichgewicht zwischen der Politik und der Magistratur in der „Zweiten Republik“	422
a) Die Korrekturversuche der Politik	422
b) Die Suche nach dem professionellen und verantwortlichen Richter: die Ökonomisierung der italienischen Justiz	424
aa) Neue Steuerungssysteme für die Justiz	426
bb) Neugliederung der Justizgeographie	427
V. Fazit	429
C. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung	430
I. Formale Vorgaben der Verfassung	431
1. Kompetenzordnung für die Gerichtsverwaltung	432
a) Staatliche Regelungshoheit	432
b) Verwaltungshoheit des Staates und des CSM	434
2. Gesetzesvorbehalte und paranormative Regelungstätigkeit des CSM im Bereich der Gerichtsverwaltung	435
aa) Der CSM als Ersatzverordnungsgeber: Bindungswirkung der <i>atti paranormativi</i>	436
bb) Reichweite des Gesetzesvorbehalts und Ermessen des CSM nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes	440
3. Ergebnis	441
II. Materielle Vorgaben der Verfassung	441
1. Demokratische Legitimation der Rechtsprechung und der Gerichtsverwaltung	442
a) Verfassungsrechtliches Demokratieprinzip: Ausübung von Herrschaftsgewalt auch ohne Legitimationsketten	443
aa) Der Staat als Repräsentant des Volkes	443
bb) Formen und Grenzen der Vertretungsmacht aus der Verfassung	445
cc) Zwischenergebnis	448

b) Demokratische Legitimation der Rechtsprechung durch Verfassungsauftrag und Garantenstellung	449
aa) Legitimation der Rechtsprechung durch In- und Output ...	450
(1) Input-Legitimation durch Verfassungsauftrag und verstärkte Partizipation	452
(2) Output-Legitimation durch Rechtsschutz und Schutz der Voraussetzungen der Demokratie	453
bb) Zwischenergebnis	455
cc) Im Detail: die richterliche Gesetzesbindung und ihre Sicherung als wichtigster Aspekt der Input-Legitimation	456
(1) Durch Richterrecht geschwächte Gesetzesbindung	457
(2) Gewalteninterne Kontrolle	459
(3) Formale Mechanismen zur Sicherung der richterlichen Gesetzesbindung	459
(a) Sicherungsmechanismen	460
(aa) Korrigierende Gesetzgebung	460
(bb) Kompetenzstreitigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof	462
(b) Richterliche Verantwortlichkeit	465
(aa) Strafrechtliche Verantwortlichkeit	467
(bb) Zivilrechtliche Verantwortlichkeit	473
(cc) Dienstaufsicht	480
(dd) Disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit: eiserne Disziplin oder schwache Hausjustiz?	485
(ee) Haushaltsrechtliche Verantwortlichkeit (Rechnungshaftung)	495
(ff) Zwischenergebnis	496
(4) Informale Mechanismen	497
(a) Politische Verantwortlichkeit	497
(b) Kritik durch die Öffentlichkeit	498
(5) Zwischenergebnis	500
c) Demokratische Legitimation der Gerichtsverwaltung	501
d) Ergebnis	502
2. Gewaltenteilungsgrundsatz	503
a) Gewaltenteilung unterschiedlicher Güte	504
aa) Gewaltenverschränkung zwischen Legislative und Exekutive	505
bb) Gewaltentrennung im Verhältnis zur Judikative	506
b) Institutionelle Trennung als Vorgabe für die Gerichtsverwaltung	508
c) Ergebnis	509

3. Garantie der richterlichen Unabhängigkeit als Mittel zum	
Zweck der richterlichen Unparteilichkeit	509
a) Äußere Unabhängigkeitsgarantie	510
aa) Institutionelle Unabhängigkeit – Schutz der	
richterlichen Laufbahn	511
(1) Unabhängigkeit durch neutralen	
Zulassungswettbewerb	511
(2) Unabhängigkeit durch Statussicherheit – Garantie	
der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit	512
(3) Gefährdungspotential von Nebentätigkeiten und	
Abordnungen für die Unabhängigkeitsgarantie	516
(a) Außergerichtliche Nebentätigkeiten	516
(b) Freistellung für Tätigkeiten in Legislative und	
Exekutive	518
(4) Unabhängigkeit durch restriktive Handhabe	
politischer Betätigung?	522
(5) Zwischenergebnis	526
bb) Funktionelle Unabhängigkeit – Schutz der	
Weisungsunabhängigkeit	527
(1) Grundsatz der freien richterlichen Überzeugung	528
(2) Unantastbarer Kernbereich der Rechtsprechung	529
(3) Beratungsgeheimnis als zwingender Bestandteil	
des Schutzes?	529
(4) Zwischenergebnis	530
b) Innere Unabhängigkeitsgarantie	531
aa) Institutionelle Unabhängigkeit – Schutz der	
richterlichen Laufbahn	531
bb) Funktionelle Unabhängigkeit – Schutz der	
Weisungsfreiheit vor höheren Richtern	535
c) Richterliche Unparteilichkeit	536
aa) Richterliche Unparteilichkeit als Teil des „gerechten	
Prozesses“	538
bb) Begriffsabgrenzung	539
cc) Vorgaben für die Gerichtsverwaltung	539
d) Mechanismen zur Durchsetzung der	
Unabhängigkeitsgarantie und zur Sicherstellung der	
richterlichen Unparteilichkeit	540
aa) Unabhängigkeitsgarantie	540
(1) Schutzpraktiken des CSM	540
(2) Kompetenzstreitigkeit vor dem	
Verfassungsgerichtshof	541
(3) Streikrecht der Magistraten	541

bb) Institute zur Sicherstellung richterlicher Unparteilichkeit.....	542
e) Ergebnis	544
4. Verfassungsgrundsatz der Autonomie.....	546
a) Die autonome Magistratur: unabhängige Justizämterstruktur ohne Hierarchie	546
b) Ohne <i>autonomia</i> keine Unabhängigkeit.....	548
c) Der CSM als zentrales Selbstverwaltungsorgan der Magistratur.....	550
aa) Zusammensetzung des CSM als Ausdruck der Gewaltenverschränkung bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit	551
bb) Keine Kompetenz-Kompetenz für den CSM	553
cc) Rechtsnatur des CSM: Selbstverwaltung statt <i>autogoverno</i>	556
(1) CSM und Magistratur: nicht Regierungs-, sondern besonderes Verwaltungsorgan.....	557
(2) Der CSM als Organ von verfassungsrechtlicher Bedeutung.....	559
dd) Zwischenergebnis.....	560
d) Eingeschränkte Autonomie des CSM in der Gerichtsverwaltung	561
aa) Steuerungsmöglichkeit der Legislative durch Gesetzesvorbehalte.....	562
bb) Mitwirkungsrechte des Justizministers	562
cc) Ministerielle Anwendungserlasse	564
dd) Anfechtbarkeit der Verfügungen des CSM vor dem Verwaltungsgericht	565
(1) Personalentscheidungen des CSM sind wie herkömmliche Verfügungen zu behandeln.....	567
(2) Gegenansicht: Personalentscheidungen des CSM sind Verfügungen von verfassungsrechtlichem Gehalt	570
ee) Überprüfung der Entscheidungen der Disziplinarkammer des CSM durch den Kassationsgerichtshof	571
ff) Zwischenergebnis.....	573
e) Ergebnis	573
5. Das Prinzip der ordnungsgemäßen (Gerichts-)Verwaltung.....	575
III. Fazit.....	576

<i>D. Bestandsaufnahme: die Gerichtsverwaltung in Italien</i>	577
I. Die Selbstverwaltung der <i>Corte costituzionale</i>	577
1. Organe	578
2. Personalverwaltung	579
a) Richterbestellung	579
b) Personalhoheit	581
3. Gerichtsverwaltung	583
a) Geschäftsordnungsautonomie	583
b) Wirtschaftliche Autarkie	584
4. Fazit	584
II. Die Selbstverwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit	584
1. Überblick über die ordentliche und die Verwaltungsgerichtsbarkeit	585
a) Ordentliche Gerichtsbarkeit	585
b) Verwaltungsgerichtsbarkeit	586
2. Gerichtsverwaltung durch die Judikative	587
a) Das Zentrum der italienischen Gerichtsverwaltung: der CSM	587
aa) Bestellung der Ratsmitglieder und Zusammensetzung des CSM als Ausdruck der Unabhängigkeit und Gewaltenverschränkung	588
(1) Der Staatspräsident im Gewande des Präsidenten des CSM	589
(2) Vizepräsident	592
(3) Vom Parlament in gemeinsamer Sitzung gewählte Laienmitglieder	593
(4) Aus der Magistratur gewählte „Robenträger“	595
bb) Die Organe des CSM	597
(1) Präsident und Vizepräsident	598
(2) Vorstand	598
(3) Sekretariat	599
(4) Kommissionen	600
(5) Plenum	601
(6) Disziplinarkammer	601
cc) Geschriebene Kompetenzen	602
(1) Interne Organisation des Rates	603
a) Personalhoheit	603
b) Geschäftsordnungsautonomie	604
c) Autonome Haushaltsführung	604
(2) Personalverwaltung	604
a) Die Schlüsselfunktion der dienstlichen Beurteilungen in der Karrierelaufbahn	605

(aa) Entwicklung der Richterlaufbahn bis 2006 – zwischen Karrieredruck und Leistungsfreiheit	606
(bb) Das Beurteilungssystem nach der Justizreform 2006/2007	609
(b) Richtereinstellung	618
(c) Erste Planstellenzuweisung der Richter	621
(d) Beförderung zum Gerichtspräsidenten und zum Vorsitzenden eines Spruchkörpers	622
(e) Ernennung zum Revisionsrichter	627
(f) Versetzungen	627
(g) Geschäftsverteilung	632
(h) Disziplinalgewalt	636
(aa) Einleitung des Disziplinarverfahrens	636
(bb) Das Disziplinarverfahren als kontradiktorisches Verfahren	640
(cc) Die verhängbaren Sanktionen	641
dd) Ungeschriebene Kompetenzen	643
(1) Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben	643
(2) Schutzmaßnahmen	645
(3) Paranormative Tätigkeit des CSM	646
ee) Der Einfluss der Richtervereinigungen im Entscheidungsprozess des CSM	647
(1) Die Richtervereinigungen unter dem Dach der <i>Associazione Nazionale Magistrati</i>	648
(2) Die Richtervereinigungen als maßgeblicher Motor der Gerichtsverwaltung	651
(a) Die <i>Associazione Nazionale Magistrati</i> : Sprachrohr der Magistraten und Karrieresprungbrett	651
(b) Instrumente zur Beeinflussung des Parlaments und des Verwaltungsapparats	654
(c) Der CSM als politische Arena	656
(aa) Der Entscheidungsprozess innerhalb des CSM	656
(bb) <i>Policies determine politics</i> – der Verteilungskampf im CSM	657
(cc) Durch die Richtervereinigungen bedingte Dysfunktionalitäten im Verwaltungsablauf des CSM	662
(3) Zwischenergebnis	663
b) Die Hilfsorgane des CSM: die Justizräte und der leitende Präsidialrat beim Kassationsgerichtshof	663

aa) Die Justizräte als Informationszulieferer des CSM.....	665
bb) Zusammensetzung.....	666
cc) Kompetenzen.....	669
dd) Zwischenergebnis.....	673
c) Gerichtspräsidenten als Teil der doppelten Gerichtsleitung	673
d) Sektionspräsidenten als kleinste Selbstverwaltungseinheit	675
e) Die Oberste Schule der Magistratura	676
3. Gerichtsverwaltung durch die Exekutive	679
a) Der Justizminister als Sachverwalter der Justiz.....	679
aa) Dezentralisierung der ministeriellen Verwaltungsstrukturen – die Generaldirektionen und der Technische Direktor	680
bb) Kompetenzen.....	681
(1) Das <i>concerto</i> bei der Ernennung der Gerichtspräsidenten	682
(2) Antrags- und Mitspracherecht bei Personalentscheidungen des CSM.....	684
(3) Inspektions- und Kontrollrechte durch das Generalinspektorat.....	685
(4) Sonstige Kompetenzen	686
cc) Verantwortlichkeit des Justizministers gegenüber dem Parlament.....	687
b) Der Verwaltungsdirektor als Teil der doppelten Gerichtsleitung.....	687
c) Ergebnis	690
4. Gerichtsverwaltung durch die Legislative?	691
III. Fazit	691
E. Neuere Reformvorschläge zur italienischen Gerichtsverwaltung	695

Drittes Kapitel

Systemvergleich, Bewertung der italienischen Erfahrungen und Perspektiven einer selbstverwalteten Justiz

702

A. Systemvergleich der deutschen und italienischen Gerichtsverwaltung	702
I. Vergleich des historischen Kontexts	702
1. Gemeinsamkeiten: Lösung der Richterschaft aus der weisungsgebundenen Exekutive und Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit	703
2. Die autonome Gerichtsverwaltung als Schutzschild der Richter vor politischer Einflussnahme	704

II. Vergleich der verfassungsrechtlichen Vorgaben.....	706
1. Keine verbindlichen Vorgaben für die Gerichtsverwaltung aus dem internationalen und dem Unionsrecht.....	707
2. Unterschiedlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	708
3. Demokratieprinzip	708
a) Schutz der Freiheit des Einzelnen durch oder auch gegen die Mehrheit? Demokratische versus technische Legitimation.....	708
b) Richter in Legitimationsketten und Magistraten als Schutzgaranten gegen die Diktatur der Mehrheit	711
4. Richterliche Unabhängigkeitsgarantie.....	715
5. Dynamische Gewaltenteilung in Deutschland – institutionelle Isolation der Judikative in Italien	719
III. Vergleich des politischen Umfelds	721
IV. Vergleich des Gerichtsverwaltungsaufbaus	724
V. Vergleich der verwaltungsrechtlichen Umsetzung	728
1. Richterbestellung.....	728
2. Beurteilung	729
3. Beförderung.....	732
4. Dienstaufsicht und Disziplinarrecht	733
<i>B. Bewertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz</i>	<i>736</i>
I. Zentrale Schwächen des italienischen Selbstverwaltungsmodells.....	736
1. Kaum Sicherstellung von richterlicher Verantwortlichkeit.....	737
2. Nivellierung nach unten durch Beförderungsautomatismus	737
3. Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeitsgarantie durch ausufernde Praxis der Zweitkarrieren.....	738
4. Lähmung der Abläufe in der Gerichtsverwaltung durch die Richtervereinigungen.....	738
5. Politisierung der Dritten Gewalt.....	739
6. Schwerfälligkeit des Selbstverwaltungssystems	739
II. Institutionelle und ideologische Gründe für die Disparität des italienischen Gewaltenteilungsgefüges	740
1. Institutionelle Voraussetzungen	741
a) Magistratur: Ausdehnung justizieller Macht bei fehlender rechtlicher Verantwortlichkeit	741
aa) Doppelrolle des CSM als Verwaltungs- und Verfassungsorgan birgt explosive Anlage für die Politisierung der Magistratur.....	742
bb) Übermäßiges Machtpotential der Dritten Gewalt durch die Unabhängigkeit der Richter und der Staatsanwälte	743

- cc) Unterwanderung der richterlichen Selbstverwaltung
durch die richterlichen Berufsvereinigungen 743
- dd) Nebenwirkungen der hierarchiefreien Ausgestaltung
der richterlichen Laufbahn 744
- b) Schwäche der politischen Institutionen 745
- 2. Kultureller Hintergrund: ideologisches Fundament der
Richterschaft als Katalysator für eine politisierte Justiz 746
- III. Italien als mahnendes Beispiel einer selbstverwalteten Justiz 748
- C. *Cui bono? – Verfassungspolitische Bewertung einer Selbstverwaltung
der Dritten Gewalt in Deutschland* 751
- I. Regelungsbedarf für die Einführung einer Selbstverwaltung? 753
- 1. Literatur und Politik: kein Regelungsbedarf ersichtlich 753
- 2. Richter- und Staatsanwaltschaft: mehr Programmatik denn
Notwendigkeit 756
- 3. Fazit: Ausbau der Mitwirkungsrechte statt reiner
Selbstverwaltung 759
- II. Überlegungen zur Zweckdienlichkeit einer selbstverwalteten Justiz... 761
- 1. Hoher Anteil judikativer Eigenverwaltung 761
- 2. Selbstverwaltung erfordert Eigenverantwortung 763
- 3. Die Bedeutung der Exekutive für die Zusammensetzung der
Richterschaft 765
- 4. Der Richter sine spe ac metu als Richter sine stimulus ac
motivatio 769
- 5. Die Gefährdung der Systemstabilität durch eine unabhängige
Staatsanwaltschaft 770
- 6. Die Gefahr der Politisierung der Justiz 771
- III. Gesamtfazit 772
- Literaturverzeichnis 777
- Personen- und Sachverzeichnis 826