

Inhaltsübersicht

| | |
|--|------|
| Vorwort | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXI |
| | |
| Einleitung | 1 |
| A. Ziel der Untersuchung: <i>Modellfunktion der italienischen Gerichtsverwaltung für Deutschland?</i> | 1 |
| B. Gegenstand der Untersuchung: <i>die Gerichtsverwaltung</i> | 9 |
| C. Methode der Untersuchung: <i>umfassender Systemvergleich</i> | 22 |
| D. Gang der Untersuchung: <i>Länderberichte, Rechtsvergleich</i> | 24 |
| | |
| Erstes Kapitel: Die deutsche Gerichtsverwaltung..... | 25 |
| A. Historische Entwicklung der deutschen Gerichtsverwaltung | 25 |
| B. Internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung | 28 |
| C. Bestandsaufnahme: <i>die Gerichtsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland</i> | 232 |
| D. Rechtliche Bewertung der Selbstverwaltungsmodelle der Neuen Richtervereinigung und des Deutschen Richterbundes | 308 |
| | |
| Zweites Kapitel: Die italienische Gerichtsverwaltung | 336 |
| A. Begrifflichkeiten und Begriffserklärung | 336 |
| B. Historische Entwicklung der italienischen Gerichtsverwaltung: von der Kette des Justizministers zur Unabhängigkeit der Dritten Gewalt | 350 |
| C. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung | 430 |
| D. Bestandsaufnahme: <i>die Gerichtsverwaltung in Italien</i> | 577 |
| E. Neuere Reformvorschläge zur italienischen Gerichtsverwaltung | 695 |

| | |
|---|-----|
| Drittes Kapitel: Systemvergleich, Bewertung der italienischen Erfahrungen und Perspektiven einer selbstverwalteten Justiz | 702 |
| A. <i>Systemvergleich der deutschen und italienischen Gerichtsverwaltung</i> | 702 |
| B. <i>Bewertung der italienischen Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz</i> | 736 |
| C. <i>Cui bono? – Verfassungspolitische Bewertung einer Selbstverwaltung der Dritten Gewalt in Deutschland</i> | 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 Legitimationskettenidee 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 Einführung 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 Sachverständ | 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 Entscheidungs rationalität im Recht auf eine effektive Verwaltung in Art. 41 Abs. 1, 2 GRC ... | 124 |
| (d) Verfassungsrechtliche Festsetzungen der Entscheidungs rationalität..... | 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 Entscheidungs rationalität | 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> | 232 |
| 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 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 Togliatti: 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 Aufsplitterung 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. <i>Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung</i> | 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 Unversetzbartheit..... | 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 Handabe 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 Verwaltungsverfügungen 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 |

| | |
|---|-----|
| D. Bestandsaufnahme: die Gerichtsverwaltung in Italien | 577 |
| I. Die Selbstverwaltung der Corte costituzionale | 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) Disziplinargewalt..... | 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 |
| <i>C. Cui bono? – Verfassungspolitische Bewertung einer Selbstverwaltung der Dritten Gewalt in Deutschland</i> | 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... <td>761</td> | 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 |